

SEUL LE TEXTE PRONONCE FAIT FOI

**09.031 s Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (Initiative pour des impôts équitables). Initiative populaire**

**Audition CER-E, 25 août 2009**

**Explications du Conseiller d'Etat Christian Wanner, président de la CDF**

---

Madame la Présidente,  
Mesdames les Conseillères aux Etats, Messieurs les Conseillers aux Etats,

L'initiative populaire «Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (Initiative pour des impôts équitables)» du Parti socialiste demande une harmonisation matérielle de l'imposition des revenus et fortunes élevés. Concrètement, l'initiative exige que les revenus imposables dépassant 250 000 francs soient soumis à un taux marginal d'imposition d'au moins 22 pour cent et les fortunes dépassant 2 millions de francs à un taux marginal d'au moins 5 pour mille. Pour les couples imposés conjointement et pour les personnes seules, les montants peuvent être augmentés. Les cantons ont la possibilité d'appliquer à ces revenus et fortunes des taux supérieurs, mais pas inférieurs.

**Atteinte à l'autonomie financière des cantons et des communes**

Imposer un barème minimal pour certains groupes de revenu a des répercussions déterminantes sur la souveraineté financière des cantons. Les cantons et les communes sont tenus de réaliser un certain nombre de tâches. Il peut s'agir de tâches qu'ils ont eux-mêmes choisi d'exécuter ou de tâches qui leur sont imposées. Quoiqu'il en soit, ces tâches doivent être financées par les collectivités publiques. L'un des piliers d'un Etat fédéraliste est sans aucun doute l'autonomie tarifaire et financière en matière de fiscalité, qui permet aux collectivités d'aménager leur régime financier comme elles l'entendent. Cette autonomie revêt une grande importance politique; en cas de limitation sensible de son autonomie, un Etat fédéral perd son caractère fédéraliste.

Il y a impôts équitables lorsque le régime fiscal d'une collectivité publique repose sur la capacité économique des contribuables et respecte les principes d'universalité et d'égalité de traitement du système d'imposition. Prescrire un taux marginal uniformisé applicable dans tous les cantons à partir d'un certain revenu imposable composé de la somme des impôts cantonaux et communaux contredit ces principes.

En effet, les cantons se verraient alors contraints de définir des taux progressifs qui limitent considérablement l'aménagement des barèmes, puisqu'une courbe progressive de l'imposition se situant entre zéro et 22 pour cent réduit les possibilités de variation des taux d'imposition. Pour répondre au principe de la capacité économique, la charge supplémentaire doit progresser proportionnellement à la hausse des revenus, ce qui signifie que la courbe de progression ne peut présenter ni «sauts», ni «cassures» mais doit suivre une évolution régulière. Une progression continue de la courbe des barèmes aurait pour conséquence de toucher tous les groupes de contribuables et non pas seulement les revenus les plus élevés. En d'autres termes, l'initiative du PS ne concernerait pas uniquement les contribuables les plus nantis, mais aussi, dans une large mesure, les revenus moyens.

Prétendre, comme les auteurs de l'initiative, que 18 cantons ne seraient pas touchés par le nouveau texte et que seuls huit cantons devraient adapter leurs législations fiscales (NZZ du 8 février 2007) est erroné. Je renvoie à ce sujet aux explications détaillées du message du Conseil fédéral du 6 mars 2009: s'agissant de l'impôt sur le revenu, douze cantons subiraient entièrement ou partiellement les effets de l'initiative. Ces douze cantons participent à hauteur de quelque 21 pour cent au total du produit de l'impôt sur le revenu des cantons et des communes et hébergent environ 22,5 pour cent de l'ensemble des contribuables. En ce qui concerne l'impôt fédéral direct, ces douze cantons participent à hauteur de 22,7 pour cent au total suisse du produit de l'impôt fédéral. Pour ce qui est de l'imposition de la fortune, 14 cantons appliquent, dans leur ensemble ou en partie, des taux inférieurs à ceux préconisés par l'initiative. Selon la statistique de la fortune, ces cantons représentent près de 60 pour cent de l'ensemble de la fortune nette et quelque 50 pour cent des contribuables imposés sur leur fortune résidant en Suisse. La déclaration faite dans la NZZ par l'ancien président du PS, Hans-Jürg Fehr, selon laquelle seuls 2 pour cent de la population seraient touchés par l'imposition minimale est très éloignée de la réalité.

### **Concurrence fiscale positive**

La plupart des auteurs de littérature économique considère la concurrence fiscale comme un facteur positif. Outre le fait de constituer un élément essentiel du fédéralisme suisse, elle tient compte de la possibilité de procéder à une répartition différente des biens et des services, ce qui est le prix à payer pour le fédéralisme. Les auteurs relèvent par ailleurs qu'une harmonisation des impôts renforce la centralisation et supprime ainsi les avantages du fédéralisme. A cela s'ajoute le fait que les autorités compétentes dans le domaine des finances publiques hésitent davantage à soulever des questions fiscales lorsque les décisions en matière de dépenses sont prises à un niveau proche des citoyens. Pour les cantons suisses, la décentralisation entraîne une diminution significative des dépenses publiques. Les spécialistes déclarent expressément qu'en ce qui concerne la Suisse, la crainte de voir la concurrence fiscale créer une spirale vers le bas, c'est-à-dire vers des taux d'imposition toujours plus bas finissant par mettre en péril l'exécution des tâches publiques (*race to the bottom*) est infondée. Au contraire, ils relèvent que « dans l'ensemble, les (ces) résultats (constitueraient) plutôt des arguments en faveur de l'idée selon laquelle la concurrence fiscale en Suisse permet d'accroître l'efficacité dans le secteur public et, au plan local, d'internaliser efficacement les externalités liées aux dépenses. »

### La concurrence fiscale

- permet donc en fin de compte aux pouvoirs publics d'être plus économes,
- renforce la situation de la Suisse en termes de politique financière et, partant, son attrait international en tant que place économique et
- constitue un mécanisme de limitation du pouvoir politique et économique.

### Conclusions

Egalité et équité ne sont pas synonymes: il ne suffit pas d'appliquer les mêmes taux d'imposition pour que les impôts soient équitables. Une harmonisation fiscale matérielle n'est possible que dans un Etat unitaire. Tant que l'on admettra que la Suisse est un Etat fédéraliste composé de collectivités territoriales autonomes dotées de leurs compétences législatives propres, les postulats d'équité découlant du principe d'égalité de traitement «Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (Initiative pour des impôts équitables)» ne pourront s'appliquer qu'au sein d'une collectivité territoriale autonome.

Les gouvernements cantonaux rejettent la présente initiative populaire, notamment pour des motifs de politique étatique. L'autonomie fiscale est une condition essentielle de la souveraineté et de l'autonomie des cantons et des communes. Or, l'initiative remet en question ces piliers fondamentaux du fédéralisme suisse, qui a largement fait ses preuves. De l'avis des cantons, une restriction supplémentaire de la concurrence fiscale est inutile au vu des limites existantes (Constitution fédérale, RPT, harmonisation formelle, jurisprudence du Tribunal fédéral).

Je vous propose donc, Mesdames les Conseillères aux Etats, Messieurs les Conseillers aux Etats, non seulement en ma qualité de président de la CDF, mais aussi au nom des gouvernements cantonaux, de rejeter l'initiative populaire sans proposer de contre-projet, conformément à la proposition faite par le Conseil fédéral.

Le Prof. Ulrich Cavelti va maintenant prendre position sur différents problèmes techniques liés à la mise en œuvre de l'initiative.