

11.043 Imposition d'après la dépense. Loi fédérale

Explications du conseiller d'Etat Peter Hegglin, vice-président de la CDF,
audition de la CER-E, 20 janvier 2012, Palais du Parlement, Berne

Monsieur le Président,

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

Nous vous remercions de l'occasion que vous nous offrez de présenter la position de la CDF devant votre commission. A la suite de mon introduction, le conseiller d'Etat Maurice Tornay, chef du Département des finances, des institutions et de la santé du canton du Valais, exposera la perspective d'un canton où l'imposition d'après la dépense joue un grand rôle. Le Prof. Ueli Cavelti, conseiller juridique de la CDF, abordera ensuite la question de la constitutionnalité de l'imposition d'après la dépense. Enfin, MM. Adrian Hug, chef de l'administration fiscale du canton de Zurich, et Bruno Knüsel, intendant des impôts du canton de Berne, se pencheront sur la situation et l'importance de l'imposition d'après la dépense dans leurs cantons.

Contexte

L'imposition d'après la dépense en Suisse jouit d'une longue tradition; dans le canton de Vaud par exemple, elle remonte jusqu'en 1862. En 1990, elle a été définie dans la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et la loi sur l'harmonisation des impôts directs (LHID). Hormis les cantons de Zurich et de Schaffhouse, qui ont supprimé l'imposition d'après la dépense au niveau cantonal dans le cadre de votations populaires, tous les cantons connaissent cet instrument, même si l'usage qu'ils en font varie fortement d'une région à l'autre. Certains cantons, comme Uri, Glaris ou Soleure, ne comptent qu'une poignée de contribuables bénéficiant d'un forfait fiscal, alors que les cantons romands et les régions touristiques y recourent relativement fréquemment. En 2010, la CDF dénombrait 5445 personnes imposées d'après la dépense.

Lors de son assemblée annuelle du 29 mai 2009, la CDF a procédé à un état des lieux de l'imposition d'après la dépense. Au vu de l'utilité de cet instrument en termes économiques, régionaux et fiscaux, elle s'est prononcée à l'unanimité en faveur de son maintien. Dans le même temps, elle a constaté la nécessité d'agir en la matière et chargé la Commission pour l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes (CHID) d'élaborer des propositions de réforme. Le 29 janvier 2010, l'Assemblée plénière de la CDF a une nouvelle fois confirmé sa volonté quasi unanime de maintenir l'imposition d'après la dépense et approuvé les propositions de réforme de ce système. Le 23 février 2010, déjà, une délégation de la CDF a alors exposé les grandes lignes de la présente réforme devant votre commission à l'occasion de l'initiative du canton de St-Gall (08.309) sur la « Suppression de l'imposition forfaitaire pour les étrangers. Egalité de traitement avec les contribuables suisses », rejetée par le Conseil des Etats et le Conseil national respectivement le 16 mars 2010 et le 14 avril 2011. Dans son message du 29 juin 2011, le Conseil fédéral a repris les principaux éléments proposés par la CDF. Depuis lors, la CDF n'a en rien modifié sa position, qu'elle sait être en adéquation avec celle des gouvernements cantonaux, puisque dans le cadre de la procédure de consultation, aucun canton n'a demandé la suppression de l'imposition d'après la dépense et un seul canton (JU) a rejeté sa réforme.

Les citoyens des cantons de Glaris, Thurgovie et St-Gall, récemment appelés à voter sur ce sujet, se sont déclarés favorables au maintien de cet instrument. A noter que 15 autres cantons ont connu l'échec des efforts destinés à supprimer l'imposition d'après la dépense ou n'ont réalisé aucune activité dans ce domaine. Ces 18 cantons montrent que la tendance, souvent exagérément relevée dans les médias, à vouloir abolir l'imposition d'après la dépense est relative. Dans d'autres cantons (Berne, Lucerne, Bâle-Campagne et Appenzell Rhodes-Extérieures), des votations populaires sur la suppression ou la réforme de l'imposition d'après la dépense sont à l'ordre du jour. Etant donné que, par le passé déjà, la plupart des cantons se sont fondés sur les dispositions fédérales relatives à l'imposition d'après la dépense, il n'est pas étonnant de constater que les réformes cantonales les plus récentes anticipent déjà le projet dont il est question aujourd'hui et utilisent la marge de manœuvre octroyée aux cantons dans la fixation des limites minimales définies pour les impôts cantonaux et communaux.

Le projet de réforme de la CDF coïncide avec le message du Conseil fédéral

De l'avis de la CDF, les principes éprouvés de l'imposition d'après la dépense doivent être conservés. Le droit d'être imposé à forfait doit être maintenu en ce qui concerne l'impôt fédéral direct pour les étrangers sans revenu du travail. De même, il convient de continuer à laisser aux cantons la liberté de décider s'ils veulent autoriser ou non l'imposition d'après la dépense. 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.

Comme indiqué ci-avant, le message du Conseil fédéral a repris les principaux éléments du projet de la CDF. Aussi soutenons-nous expressément la présente réforme de l'imposition d'après la dépense.

Conséquences de la modification de l'imposition d'après la dépense

Ces innovations doivent désormais être ancrées dans la loi et les réglementations doivent être remplacées par des ordonnances et des recommandations, ce qui aura pour effet de renforcer le caractère contraignant et la transparence de l'imposition d'après la dépense.

Il est impossible d'évaluer globalement l'effet de la réforme sur la charge fiscale des personnes actuellement imposées à forfait. On peut imaginer que pour une personne donnée, elle n'ait aucune influence et n'entraîne aucune charge individuelle supplémentaire, notamment 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 400 000 francs fixée par la Confédération. On peut cependant aussi imaginer que dans certains cas la hausse de la valeur locative déterminante puisse conduire à elle seule à un accroissement sensible 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. Bien entendu, les contribuables concernés auraient alors la possibilité de demander à être soumis à l'imposition ordinaire.

Il est extrêmement difficile de s'exprimer sur les conséquences financières de la proposition en termes de recettes fiscales en raison de la nature imprévisible du comportement des contribuables (départ de la Suisse, baisse du nombre d'établissements en Suisse, passage à l'imposition ordinaire). D'un point de vue financier, il est par contre probable que le projet se traduise plutôt par des recettes supplémentaires, alors que l'abolition généralisée de l'imposition d'après la dépense se solderait par une diminution des recettes. Les répercussions de l'imposition d'après la dépense sur l'emploi sont toutefois plus importantes encore que ses conséquences fiscales. Selon les estimations, elle génère en effet des milliers, voire des dizaines de milliers de places de travail, notamment dans des régions éloignées des grands centres urbains. Avec la présente réforme, la place économique suisse préserve tout son intérêt. Les modifications souhaitées visent à rajuster l'application de l'imposition d'après la dépense afin de la rendre apte à affronter l'avenir.

Enfin, le projet tient également compte du caractère fédéraliste du système fiscal et offre aux cantons une marge de manœuvre suffisante pour qu'ils puissent tous mettre en œuvre l'imposition d'après la dépense, malgré leurs différences dans la manière de concevoir l'équité fiscale. Au vu de la divergence des résultats enregistrés au sortir des urnes dans les cantons, cette souplesse n'est pas négligeable. Il est indiqué de laisser la population de chaque canton décider elle-même si elle désire appliquer l'imposition d'après la dépense et, le cas échéant, dans quelles conditions. Le fédéralisme fiscal, qui a fait ses preuves avec succès, le mérite bien.

Résumé et proposition

La CDF est convaincue que la présente 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. Le présent message du Conseil fédéral concordant en outre avec les propositions de notre conférence, nous vous proposons de suivre l'avis du Conseil fédéral et de réformer l'imposition d'après la dépense.