

Décision du conseil de la Fondation CH2048 à l'occasion de sa séance du 26 février 2016 à Olten :

Une réforme fiscale pour la classe moyenne : Paquet de mesures de la Fondation CH2048

Le conseil de fondation a publié le premier projet de proposition politique de la Fondation CH2048 en 2014. Pour respecter la philosophie de ces projets de propositions politiques de la Fondation CH2048, le conseil de fondation s'est limité à la fixation des paramètres suivants : le sujet du projet de réforme, les objectifs des axes de réforme et la méthodologie du développement politique. Pour le développement de ces thèmes, le conseil de fondation a porté son choix sur des personnalités et experts issus des universités, de l'économie, des associations, du monde politique et de la société civile qui s'identifient aux valeurs et aux objectifs de la Fondation CH2048. Sur la base de ces valeurs fondamentales qui assurent l'accomplissement du but de la fondation et dans son rôle d'« enabler » et de « facilitator » de projets et de processus, le conseil de fondation se tient sans hésitation aucune derrière le projet de réformes d'Olten du Groupe CH2048 qu'il a mis sur pied et les recommandations de sa commission « réalisation politique » responsable de la rédaction et la réalisation du paquet de réforme d'Olten du Groupe CH2048.

L'idée de lancer un projet de proposition politique sur le thème « Impôts. Transferts. – Propositions de réformes concrètes pour une Suisse compétitive et responsable » est née au printemps 2013, après le vote populaire massivement en faveur de l'initiative « contre les rémunérations abusives » et en vue des votations populaires sur des initiatives qui visaient une intervention étatique dans la fixation des salaires sur tout le territoire suisse.

La Suisse aussi, si compétitive et prospère qu'elle soit, a un problème de répartition

Pour les promoteurs qui, une année après, ont créé la Fondation CH2048, il était clair : même la Suisse, si compétitive et prospère, a un problème de répartition. Les solutions potentielles à ce problème ne doivent néanmoins pas entraver le bon fonctionnement du marché du travail suisse, elles devraient se concentrer en priorité sur le système d'impôts et de transferts.

En parcourant de manière rudimentaire la littérature et en analysant toute une série d'interviews avec des experts de différentes branches – universités, conseil, entrepreneuriat, associations, politique, etc. –, les promoteurs ont dû reconnaître que la Suisse a moins un problème de répartition des revenus avant l'intervention étatique qu'un problème de répartition après l'intervention étatique, et cela aussi bien sur la durée qu'en comparaison internationale.

Depuis la fin des années 1980, la globalisation croissante et la révolution informatique ont eu dans la majorité des pays industrialisés occidentaux, et donc en Suisse aussi, des répercussions sur la répartition des salaires primaires.

- Le petit pourcent des plus riches (PDG de multinationales cotées ou pas cotées en bourse ainsi que les sportifs professionnels dans les disciplines les plus populaires) reste gagnant. Le rayon d'action des acteurs sur la scène mondiale a augmenté de manière impressionnante (avant uniquement l'Europe occidentale, l'Amérique du Nord et le Japon, depuis les années 1990 pratiquement partout dans le monde. Grâce à la révolution des moyens de communication et d'information (TIC), ces acteurs actifs mondialement ont aussi pu utiliser de manière exhaustive tout le potentiel de la globalisation : offres basées sur les TIC, chaînes de valeur ajoutée mondiales.
- Les personnes très bien formées ont aussi profité, mais nettement moins que les plus riches.

- Les fournisseurs de services moins qualifiés (coiffeurs, restauration, commerce de détail, soins, etc.) ont montré une augmentation des revenus légèrement supérieure à la moyenne : leurs services doivent être utilisés sur place et ils sont donc moins menacés de délocalisation. En plus, le potentiel de rationalisation est limité.
- En général, les perdants sont la moitié inférieure de la classe moyenne, car leurs professions classiques dans l'industrie et l'administration sont souvent supprimées et/ou transférées ailleurs.

Répartition primaire : en Suisse, un peu moins d'inégalité qu'ailleurs

Ces tendances dans le secteur de la répartition des salaires avant l'intervention étatique semblent toutefois moins accentuées en Suisse que dans nombre d'autres pays occidentaux industrialisés :

- Le pourcentage de revenus des plus riches a nettement moins augmenté en Suisse qu'aux USA ou en Grande-Bretagne par exemple. Les statistiques disponibles démontrent néanmoins aussi des faiblesses typiquement suisses chez les plus riches ; il est donc difficile de tirer une conclusion finale.
- La classe moyenne suisse, tout comme les revenus les plus bas, restent assez bien positionnés en comparaison internationale. Le fait que dans toute la Suisse, le marché de travail soit réglé de manière libérale, que les contrats de travail collectifs conclus entre les associations des employeurs et les syndicats revêtent une importance toujours plus grande et que notre système de formation (entre autre, le système dual) soit très performant, tout cela a permis à ces couches de revenus de bien s'adapter. En comparaison avec les pays de l'OCDE, nous constatons ainsi moins d'inégalités en Suisse dans la répartition des salaires avant l'intervention étatique.

La répartition en Suisse : les prestations supplémentaires fournies par la classe moyenne ne sont pas forcément rentables

Le bilan est moins rose quand il s'agit de la répartition des salaires après l'intervention étatique. A la différence de la couche inférieure, la classe moyenne doit payer des impôts et ne profite ni d'un subventionnement des primes de caisse-maladie, des loyers ou encore des frais de garde d'enfants, ni de bourses. Après la redistribution étatique (y compris les transferts réels), les deuxième et troisième quintiles inférieurs ne disposent que de très peu de revenus supplémentaires par rapport au quintile le plus bas. (cf. à ce sujet: http://www.ch2048.ch/fr/projets/premiere_reunion/tableau et graphique).

Sur la base de ces estimations, le conseil de la Fondation CH2048 a décidé au début de l'été 2014 de mandater une communauté de travail pour mettre en œuvre le projet de proposition politique décrit ci-dessus ; celle-ci se compose de Polynomics (direction), de l'Université de Lucerne et d'advocacy (auxquels se sont joints début 2015 le professeur René Frey et Mme Monika Engler).

Au fond, ce projet vise à réduire les tensions entre les exigences liées à la compétitivité au niveau mondial et les conceptions de l'équité nationale.

La Fondation CH2048 s'est fixé comme objectif de préparer un paquet de réformes du système suisse des impôts et des transferts, qui soit ancré dans la réalité académiquement reconnue, qui réponde à ces critères et qui soit capable de réunir un consensus politique.

A la recherche d'un paquet de réformes du système suisse des impôts et des transferts, capable de réunir un consensus et ancré dans la réalité académiquement reconnue

En premier lieu, la communauté de travail devait examiner si elle tire les mêmes conclusions que le conseil de fondation au sujet de la répartition des revenus en Suisse avant et après l'intervention de l'Etat et sur le besoin d'agir. Le rapport final de la communauté de travail (cf. à ce sujet www.ch2048.ch/Fondation/Download) laisse entendre que tel est le cas. Le système de redistribution suisse composé d'impôts et de transferts démontre dans divers domaines des faiblesses notables qui influencent tant la compétitivité au niveau mondial que le sentiment d'équité de la répartition.

Ensuite, la communauté de travail a été chargée d'identifier et d'évaluer des possibilités de réforme sur les trois axes suivants, tels que proposés par les universités, les cercles de réflexion, les associations et les partis.

Premier axe : plus d'équité dans les prestations et amélioration des incitations au travail

Quelles réformes du système fiscal et de transferts améliorent l'incitation au travail des niveaux de revenus les plus bas et de la classe moyenne et augmentent ainsi les revenus du travail sur le marché ? Il s'agit d'obtenir de meilleures performances au travail, des revenus primaires plus élevés et une compétitivité accrue au niveau international. Les réformes doivent simultanément amener une plus grande équité des prestations et plus de responsabilité, plus précisément de responsabilité individuelle.

Deuxième axe : oui à la justice sociale, mais tout travail mérite salaire

Tous les êtres humains ne sont pas capables de gagner par leur travail le revenu de survie minimal défini par la politique. Les transferts sont donc nécessaires. Chaque transfert indépendant d'une prestation diminue cependant fondamentalement l'incitation au travail. L'on cherche ainsi des propositions de réforme des paiements de transfert conçus pour qu'il vaille la peine pour le bénéficiaire de transferts d'exercer une activité lucrative.

Troisième axe : plus de solidarité des hauts revenus et des fortunes élevées avec le moindre risque d'exil fiscal

Les catégories supérieures de revenu et de fortune devraient profiter le plus de la compétitivité internationale accrue de la Suisse. Ils doivent être tenus à plus de solidarité envers les plus faibles à tous les niveaux. Les solutions fiscales souhaitables dans ce contexte doivent dans la mesure du possible être ainsi calibrées que les actions responsables souhaitées soient soutenues par des incitations fiscales et que le risque d'exil fiscal soit aussi bas que possible.

La Fondation CH2048 ne poursuit aucun objectif fiscal. Le niveau des recettes des impôts est considéré comme donné et n'est pas remis en question. En conséquence, le niveau total des dépenses est aussi considéré comme fixe. La Fondation CH2048 ne cherche ni à créer un Etat plus « maigre », ni à l'étendre. Comme les trois axes l'indiquent clairement, il s'agit surtout d'une utilisation plus efficace et plus ciblée des moyens en respectant une « double sensibilité », pour le renforcement de la compétitivité internationale de la Suisse, tout en garantissant une responsabilité sociale envers les plus faibles.

Afin de maintenir les propositions de réforme à un niveau gérable, la Fondation CH2048 se limite dans ce premier projet de proposition politique aux réformes du système fiscal et des transferts des personnes physiques. Elle met ainsi notamment entre parenthèses la réforme de la fiscalité des entreprises actuellement examinée dans le processus politique.

La communauté de travail a été soutenue dans l'identification et la première évaluation des besoins d'action, ainsi que dans les options de réforme recherchées dans les trois axes par un groupe d'accompagnement de haut vol (membres, voir annexe).

Analyse de 25 possibilités de réforme

C'est ainsi que le 30 janvier 2015 dans le cadre du premier séminaire public de la Fondation CH2048 à Lucerne, l'analyse de 25 possibilités de réforme a été présentée et soumise à la discussion (cf. [www.ch2048.ch/fr/Projets/Première réunion/Présentation Vaterlaus](http://www.ch2048.ch/fr/Projets/Première_réunion/Présentation_Vaterlaus)).

Lors de la deuxième et dernière phase du projet, il fallait choisir parmi ces 25 possibilités de réformes celles qui répondent aux trois axes fixés par le conseil de fondation.

Rappelons que ces propositions de réformes doivent être exposées de telle sorte que le paquet de réformes dans son ensemble n'amène ni une augmentation ni une baisse de la quote-part de l'Etat (y compris une augmentation potentielle des frais administratifs de l'Etat pour mettre en œuvre le paquet de réformes), mais, et c'est essentiel, aussi de manière à trouver une majorité politique qui le soutienne.

Afin de répondre aux multiples exigences de ce paquet de réformes à constituer, le conseil de la Fondation

CH2048 a mis sur pied un « Groupe CH2048 » qui doit procéder à ce choix avec l'aide de la communauté de travail.

Etablissement du paquet de réformes par le groupe spécial (et équilibré) CH2048 avec le soutien de la communauté de travail Polynomics et partenaires

Pour plus d'informations au sujet des quelques 45 membres du Groupe CH2048 ainsi que ceux de la communauté de travail Polynomics et partenaires, voir annexe.

Avant les ateliers, des sondages en ligne ont été effectués auprès des membres du Groupe CH2048 et séparément auprès des experts (cf. annexe) pour évaluer les 25 possibilités de réforme et limiter le nombre de celles qui allaient être discutées lors du premier atelier à Lucerne, puis de l'atelier final à Olten. Nous renvoyons pour les détails du processus de choix au rapport final de la communauté de travail (cf. www.ch2048.ch/fr/Fondation/Download).

Le paquet de réformes d'Olten du Groupe CH2048

La définition d'un paquet de réformes à Olten, qui puisse être débattu ultérieurement par la Fondation CH2048, se basait sur les recommandations issues de la discussion du Groupe CH2048 à Lucerne.

Une fois la liste des 25 possibilités de réforme en fonction des trois groupes de revenus établie, on a discuté à Lucerne des possibilités de réforme à poursuivre, de celles à biffer de la liste et des éventuels nouveaux sujets à insérer. En voici les conclusions :

- **Revenus élevés** : En plus de la liste existante de réformes, il a été suggéré à Lucerne d'examiner le besoin d'adapter le droit successoral et des fondations, et surtout de mieux préciser l'idée des « fonds de fondations ». Parmi les propositions énumérées, on a considéré qu'il valait surtout la peine d'examiner l'introduction ou l'adaptation d'un impôt sur les successions et l'élimination de l'impôt sur la fortune. En plus, on a décidé d'évaluer la libération de l'impôt sur les successions en cas d'engagement philanthropique.
- **Revenus moyens** : On a jugé dignes d'être analysées de plus près, les possibilités de réforme qui d'une part élargissent l'assiette de l'impôt (par exemple diminution des déductions, introduction d'un impôt sur les gains en capital) et d'autre part la combinent avec une baisse du taux d'imposition. La liste comporte également encore les propositions d'un passage à l'imposition individuelle ainsi que de l'introduction d'un impôt sur les successions, qui devrait néanmoins être combiné avec la renonciation à l'imposition de la fortune et la réduction de la progressivité de l'imposition du revenu. Enfin il a été suggéré d'évaluer l'introduction d'un taux d'imposition unique (flat rate tax).
- **Bas revenus** : En matière des bas revenus, on s'est concentré sur des réformes qui concernent le caractère imposable des transferts sociaux tout en exonérant le minimum vital. De plus, on veut se pencher en plus de détail sur les possibilités de réforme qui provoquent l'élimination des effets de seuil. Et de nouvelles mesures ont été ajoutées à la liste, contenant des incitations pour créer ou étendre les offres d'emploi pour les personnes moins performantes.

Lors de l'atelier d'Olten, les participants ont discuté les possibilités de réforme en trois groupes avec l'objectif de proposer un paquet d'au moins trois réformes qui recouvrent les trois axes suivis par la Fondation CH2048. Les groupes ont été priés de soumettre aussi les réformes à une évaluation qualitative au regard de divers critères.

Malgré les compositions différentes des trois groupes, les résultats furent d'une grande conformité dans le choix des possibilités de réforme. Dans tous les groupes, les paquets comprenaient les possibilités de réforme que sont l'imposition des transferts sociaux associée à l'exonération fiscale simultanée du minimum vital, ainsi

que l'introduction d'une imposition individuelle. Deux des trois groupes ont aussi inclus dans le paquet de réformes l'introduction d'un impôt sur les gains en capital. D'autres possibilités de réforme abordées, même si elles ne l'ont été que par un seul groupe, concernaient l'élimination de l'effet de seuil, la diminution des déductions lors de la détermination de la base fiscale ainsi que le remplacement de l'impôt sur la fortune par un impôt sur les successions.

Le paquet de réformes suivant est ressorti des discussions entre les participants aux ateliers :

Le paquet de réformes d'Olten

	Amélioration de l'équité fiscale horizontale	Amélioration de l'incitation au travail
Imposition des transferts sociaux et exonération de l'impôt du minimum vital	X	X
Introduction d'un impôt sur les gains en capital	X	
Introduction d'une imposition individuelle		X
Elimination de l'effet de seuil (travaux CSIAS)	soutenir	

La table énumère les possibilités de réforme maintenues après la discussion à Olten et leur évaluation concernant l'amélioration de l'équité fiscale horizontale et l'incitation.

Source Discussion du Groupe CH2048 à Olten

Le remplacement de l'impôt sur la fortune par un impôt sur les successions n'a pas été retenu après la discussion des membres du Groupe CH2048, pour deux raisons principales : premièrement, les participants à l'atelier craignaient un risque de réputation, surtout à cause des décisions populaires passées, puis en raison du contre-argument d'une probable volatilité accrue des recettes après une telle réforme. De l'avis des participants au séminaire d'Olten, et surtout pour des raisons politico-économiques, il faut aussi abandonner une diminution importante des déductions lors de la détermination de la base d'imposition ; l'expérience a montré que de telles propositions rencontrent une forte opposition.

En plus de la détermination des réformes du paquet, la séance a été l'occasion d'une première évaluation qualitative de celles-ci en raison de leurs divers effets. En voici les premières conclusions :

- **Evaluation de la compétitivité** : En raison des incitations positives attendues, la participation au marché du travail devrait pouvoir être augmentée. Les réformes pourraient en outre offrir un potentiel de baisse du taux d'imposition, car la base fiscale serait élargie. En règle générale, la compétitivité devrait ainsi augmenter.
- **Evaluation de l'effet fiscal** : La réforme concernant le caractère imposable des transferts sociaux et l'exonération d'impôt du minimum vital peut être ainsi aménagée qu'elle ne cause ni effets fiscaux négatifs, ni positifs. Couplée aux revenus supplémentaires prévus en raison de l'impôt sur les gains en capital et à la baisse prévue de recettes en raison de l'imposition individuelle, ce paquet de réformes peut être ainsi aménagé pour être neutre au niveau des recettes.
- **Evaluation de l'acceptation sociale** : Le paquet de réformes entraîne une amélioration de l'équité fiscale horizontale en comblant des lacunes d'imposition. Les divers éléments du paquet de réformes concernent ainsi toutes les classes de revenu, ce qui leur permet d'atteindre ensemble une acceptation sociale.

Après les intenses travaux préparatoires menés par la communauté de travail et les experts économiques associés, ainsi que les vives discussions dans le cadre des deux ateliers avec les membres du Groupe CH2048, la Fondation CH2048 peut proposer le paquet de réformes suivant tiré des 25 possibilités de réformes :

- Imposition des transferts sociaux et exonération fiscale simultanée du minimum vital
- Introduction d'un impôt sur les gains en capital
- Introduction d'une imposition individuelle
- De plus, les travaux pour diminuer les effets de seuil (travaux CSIAS) doivent être soutenus

Les participants impliqués attendent de ce paquet de réformes une amélioration de l'équité horizontale ainsi qu'une incitation au travail. Une première évaluation qualitative du paquet démontre que :

- La compétitivité de la Suisse peut ainsi être accrue.
- Il semble être possible de mettre le paquet en œuvre sans perte de recettes.
- L'acceptation sociale du paquet est donnée.

Propositions pour la réforme du système fiscal et de transferts suisse : sous le signe de l'équité économique

Partant du point de vue que même la Suisse, si compétitive et prospère, a ses problèmes spécifiques de répartition, expliqués en détail ci-dessus, et que les correctifs à la répartition des revenus doivent surtout passer par des réformes du système fiscal et de transferts, la Fondation CH2048 a décidé de mener à bien un projet de proposition politique selon les trois axes qu'elle avait fixés, également discutés ci-dessus. Pour sa réalisation, elle a fait appel à des experts de haut vol, provenant des universités, des administrations, d'associations et du conseil ; le lancement du paquet de réformes d'Olten est confiée au Groupe CH2048, formé équitablement selon divers critères. Le rôle de la Fondation CH2048 comme « enabler » et « facilitator » s'est limité au choix du sujet, à la définition des axes et surtout au choix des personnalités impliquées dans le processus de développement des réformes politiques.

A son sens, le conseil de fondation a promu par cette démarche l'équité économique, mais aussi politique.

Un paquet de réformes pour la classe moyenne

La première conférence de la Fondation CH2048 à fin janvier 2015, où l'on a abordé clairement le besoin d'agir sur la répartition des revenus après l'intervention étatique et les trois axes suivis par la fondation, eut des échos importants. Ainsi par exemple, le quotidien « Neue Zürcher Zeitung » a titré son article de fond du 31 janvier 2015 « Lutter contre une répartition en défaveur de la classe moyenne », tandis que le journal « Basellandschaftliche Zeitung » a choisi « La classe moyenne a l'impression d'être discriminée ». Les articles d'autres médias portaient des titres semblables.

Le paquet de réformes d'Olten n'apporte pas seulement une valeur ajoutée économique, mais répond aussi aux attentes de la classe moyenne envers le résultat du premier projet de proposition politique de la Fondation CH2048, lancée il y a un an et demi.

L'imposition des transferts sociaux avec l'exonération simultanée du minimum vital fait cesser l'injustice auprès des plus basses couches de revenu et de la classe moyenne inférieure, où les bénéficiaires d'un revenu du travail peuvent se trouver dans une moins bonne situation que les bénéficiaires de transferts sociaux. Cela permet aussi de renforcer l'incitation pour toutes les personnes dans ces segments de reprendre le travail ou de travailler plus.

L'introduction de l'imposition individuelle élimine l'injustice que dans de nombreux cas, le deuxième revenu du ménage est tant imposé par le fisc qu'il ne vaut pas la peine de travailler ou de travailler plus. Ici aussi, le

paquet de réformes améliore l'incitation au travail, notamment pour les femmes qualifiées qui travaillent à temps partiel, dont l'économie suisse a besoin de toute urgence, surtout depuis l'acceptation de l'initiative contre l'immigration de masse.

L'introduction d'un impôt sur les gains en capital élimine, comme l'introduction de l'imposition des transferts sociaux, l'injustice que dans les segments de revenus supérieurs pertinents le revenu du travail ne soit pas traité à l'identique du revenu hors travail, dans ce cas le gain en capital.

Une présentation essentielle au succès politique

La réalisation politique du paquet de réformes en faveur de la classe moyenne (80 % de la population, de l'avant-dernier décile de revenus au deuxième depuis le haut) dépend surtout de son contenu, ce afin de réunir une majorité politique.

La question centrale pourrait être le rapport Confédération-cantons. Les trois éléments du paquet de réformes ont tous des répercussions sur les cantons :

La plus grande répercussion serait l'introduction proposée d'un impôt sur les gains en capital. Il ne faudrait pas créer un impôt supplémentaire, mais remplacer un impôt existant. Une variante envisageable serait la compensation d'un Flat Rate Tax (imposition individuelle) par un impôt sur les gains en capital. L'introduction de l'imposition individuelle devrait, en raison de l'obligation légale d'harmonisation des impôts, avoir lieu au niveau tant fédéral que cantonal.

De même, un impôt sur les gains en capital pourrait être envisagé en corrélation avec l'impôt sur la fortune ou éventuellement un impôt sur les successions. Afin d'éviter une imposition multiple du facteur capital, l'introduction d'un impôt sur les gains en capital serait combinée à l'élimination ou la réduction de l'impôt sur la fortune, qui ne dépend pas des performances et qui varie beaucoup d'un canton à l'autre. Dans une situation financière tendue, seule une réduction de l'impôt sur la fortune peut être prise en compte. Etant donné que la Confédération ne prévoit ni impôt sur la fortune, ni impôt successoral, il est recommandé que les cantons prennent les devants dans l'introduction d'un impôt sur les gains en capital.

Le principe d'une introduction de l'imposition des transferts sociaux couplée à l'exonération simultanée du minimum vital devrait aussi être appliqué pour l'essentiel dans toute la Suisse, mais lors de la définition concrète des transferts sociaux ainsi que du minimum vital, il devrait être possible de prendre en compte des spécificités cantonales ou même communales à l'avantage des bénéficiaires de transferts sociaux ou de la collectivité.

Tant l'imposition des transferts sociaux que l'introduction de l'imposition individuelle entraîneront plus de travail pour les autorités de taxation, qui serait compensé selon les possibilités par une simplification et une automatisation de la déclaration d'impôts.

Le paquet de réformes doit de plus être ainsi aménagé que les recettes supplémentaires (sous déduction d'éventuelles dépenses supplémentaires des autorités de taxation, cf. ci-dessus) seraient compensées par la baisse du taux d'imposition : le paquet de réformes ne devrait ni augmenter ni baisser la part de l'Etat ou des impôts.

Réalisation politique

Un paquet de réformes doit mériter son nom, mais représente aussi de grands défis en matière d'acceptation politique, que ce soit du point de vue du rapport Confédération/cantons ou des différents partis.

Avant que la politique ne se penche sur les propositions de mesures concrètes, la condition de base est de réunir un consensus sur l'analyse et sur le besoin de réforme. Il faut tenir compte du fait que la grande majorité des faiseurs d'opinion et experts thématiques n'a pas ou peu participé au processus d'élaboration du paquet de réformes d'Olten.

Pour être pragmatique, il faut donc d'abord s'engager pour que la politique, concrètement les commissions de l'économie et des redevances (CER) des deux chambres, se penchent sur la situation actuelle de la classe moyenne. Dans le cadre d'une telle discussion générale, la Fondation CH2048 doit obtenir la possibilité, à côté des autres faiseurs d'opinions (par ex. Avenir Suisse), de participer à des auditions pour présenter son point de vue et ses conclusions.

L'objectif doit être que la politique en arrive aux mêmes conclusions, ce qui ouvrirait la voie à la concrétisation des mesures.