



Berne, le 12 mars 2025

24.082 Message relatif à l'initiative populaire fédérale « Pour une politique climatique sociale financée de manière juste fiscalement (initiative pour l'avenir) »

Personnes imposées d'après la dépense et potentiel de recettes liées à l'impôt sur les successions

Selon un article paru dans le journal SonntagsZeitung¹ le 9 mars 2025, le substrat fiscal pertinent serait « considérablement plus élevé » si l'on tenait compte des personnes imposées d'après la dépense, et notamment de leur fortune mondiale, dans les estimations concernant les répercussions financières de l'initiative. Ainsi, l'impôt sur les successions pourrait rapporter bien plus que ne le prévoit le message du Conseil fédéral et l'argument principal du gouvernement contre cet impôt serait donc invalidé. L'article s'appuie entre autres sur les explications apportées par le professeur Marius Brülhart dans une analyse commandée par la Confédération. Le présent document décrit pourquoi l'argumentation du Conseil fédéral et la recommandation de rejeter l'initiative restent valables même en cas de prise en compte des personnes imposées d'après la dépense.

1. Maintien de la validité des estimations concernant les conséquences financières de l'initiative

Dans son message du 13 décembre 2024, le Conseil fédéral présente plusieurs arguments qui, de son point de vue, plaident en défaveur de l'initiative populaire (cf. aussi le ch. 2 du présent document). Les estimations des conséquences financières de l'initiative se fondent sur une analyse externe réalisée par le professeur Marius Brülhart et sur des évaluations de l'Administration fédérale des contributions (AFC).

Le message du Conseil fédéral indique en toute transparence aux pages 33, 35, 40 et 47 que les personnes imposées d'après la dépense n'ont pas été prises en compte dans les estimations et qu'il existe d'autres facteurs d'incertitude s'agissant des données sur lesquelles reposent ces estimations, tels que la taxation commune des époux dans le cadre de l'impôt sur la fortune et l'évaluation fiscale des biens immobiliers. Ces éléments ne sont donc pas nouveaux. Le choix de ne pas prendre en compte les personnes imposées d'après la dépense découle du fait que les cantons ne disposent pas d'informations chiffrées concernant leurs fortunes. Par conséquent, l'AFC n'a pas pu obtenir auprès d'eux de renseignements sur les avoirs, situés en Suisse ou à l'étranger, de ces personnes. Ces incertitudes ne changent rien à la conclusion que l'impôt proposé sur les successions pourrait entraîner des pertes fiscales nettes à l'échelon fédéral et surtout cantonal (cf. le communiqué de presse du Conseil fédéral du 13 décembre 2024). Cette affirmation reste valable que l'on tienne compte ou non de la fortune à l'échelle mondiale des personnes imposées d'après la dépense. Ni l'AFC ni le message du Conseil fédéral ne remettent en question le fait que cette prise en compte est pertinente.

¹ [« Keller-Sutters Hauptargument gegen Juso-Initiative bricht zusammen », Mischa Aebi, SonntagsZeitung, 9 mars 2025 \(en allemand\).](#)

À la page 47, le message indique que l'on ignore si l'inclusion des contribuables imposés d'après la dépense dans les estimations « *entraînerait une hausse ou une baisse des recettes* ». En effet, prendre en considération ces personnes accroît certes le substrat fiscal pertinent et donc le potentiel théorique des recettes issues de l'impôt sur les successions avant d'éventuels changements de comportement, mais cela augmente aussi les pertes potentielles liées à d'autres impôts.

Il convient de rappeler que ces contribuables se caractérisent par une sensibilité à l'impôt particulièrement élevée et une grande mobilité, puisqu'il s'agit exclusivement de personnes étrangères qui ont quitté leur pays d'origine pour s'installer en Suisse en raison des conditions fiscales avantageuses. Le professeur Brülhart souligne ce même état de fait dans son analyse : « [...] *les personnes imposées d'après la dépense sont nettement plus sensibles à l'impôt dans le choix de leur lieu de domicile que celles qui sont soumises à l'imposition ordinaire. Ainsi, l'élasticité migratoire des contribuables imposés d'après la dépense estimée par Baselgia & Martinez (2024a) est six fois plus élevée que celle des contribuables soumis à l'imposition ordinaire selon Brülhart et al. (2022).* » Citant le professeur Gabriel Zucman, l'article du journal *SonntagsZeitung* explique que des études internationales auraient montré que seul un petit nombre de contribuables quitterait le pays. En ce qui concerne le lien entre l'impôt sur les successions et la migration, les références bibliographiques du message et de l'analyse du professeur Brülhart donnent plus de précisions. Les propos publiés dans le journal ne laissent pas supposer que le professeur Zucman aurait connaissance d'études pertinentes sur le sujet qui n'auraient pas été consultées lors de l'élaboration du message et de l'analyse.

Compte tenu de leur forte élasticité migratoire, il est peu plausible que les personnes imposées d'après la dépense qui seraient concernées par l'impôt supplémentaire sur les successions et les donations demeureraient en Suisse. Cela vaut surtout pour les contribuables disposant d'une fortune particulièrement importante, étant donné que le taux d'impôt moyen augmente avec la fortune en raison de la franchise de 50 millions de francs. Les exemples qui suivent permettent d'illustrer la situation. La personne imposée d'après la dépense A possède une fortune de 55 millions de francs à l'échelle mondiale. En cas d'acceptation de l'initiative populaire, elle devrait s'attendre à une charge fiscale supplémentaire de 2,5 millions de francs (ou 4,5 %). La personne imposée d'après la dépense B dispose d'une fortune d'1 milliard de francs à l'échelle mondiale et devrait supporter une charge fiscale supplémentaire de 475 millions de francs (ou 47,5 %) si l'initiative est acceptée. Par conséquent, même si certaines des personnes imposées d'après la dépense et dont la fortune dépasse 50 millions de francs décidaient de ne pas quitter la Suisse pour échapper au nouvel impôt fédéral, il faut supposer qu'il s'agirait plutôt des contribuables dont la fortune est moins élevée. C'est pourquoi le potentiel de recettes supplémentaires ne doit pas être surestimé.

Enfin, dans son message, le Conseil fédéral accompagne ses estimations concernant les baisses de recettes possibles d'intervalles de confiance très larges. Concrètement, il s'attend à des pertes allant de -200 millions de francs (tableau 4 p. 47 du message) à -3,55 milliards de francs (tableau 3 p. 45 et 46 du message). Le professeur Brülhart, qui disposait d'une base de données individuelles bien plus lacunaire que l'AFC², estime que l'effet net attendu sur les recettes fiscales se situerait dans une fourchette allant de -0,7 à +0,3 milliard de francs. À noter que ces estimations se limitent aux risques liés aux impôts sur le revenu et sur la fortune. La diminution probable du substrat fiscal lié à d'autres impôts (p. ex. les impôts sur la consommation) n'a pas été prise en compte. Enfin, il faut s'attendre à des conséquences négatives en raison de la liquidation fréquente d'entreprises à la suite du départ de leurs propriétaires à l'étranger sous l'effet d'augmentations d'impôt (cf. message p. 28 et 29). Étant donné que l'initiative ne prévoit aucun allègement pour la fortune affectée aux entreprises

² Dans son analyse, le professeur Brülhart fonde ses estimations concernant l'effet fiscal net sur des données individuelles provenant des cantons de Berne et de Lucerne, alors que l'AFC a pu obtenir des données ad hoc exhaustives auprès des cantons.

(capital d'exploitation et immobilisations corporelles), elle met en péril la continuité de la gestion entrepreneuriale et la planification de la relève.

2. Nombreuses raisons de rejeter l'initiative

Outre les effets négatifs possibles sur les recettes fiscales et sur l'attrait de la place économique suisse, le Conseil fédéral estime qu'il y a d'autres raisons de recommander le rejet de l'initiative. La Confédération et les cantons mènent déjà une politique climatique active. Une exigence fondamentale de l'initiative, selon laquelle la Suisse devrait agir pour lutter contre la crise climatique, est donc d'ores et déjà satisfaite. En outre, affecter le produit de l'impôt à la lutte contre la crise climatique ne permettrait pas d'adapter le financement de la politique climatique aux ressources effectivement nécessaires, et l'argent des contribuables risquerait ainsi de ne pas être utilisé de manière adéquate et efficace. L'initiative est également défavorable du point de vue fédéraliste, car elle porte atteinte à l'autonomie financière des cantons en prescrivant l'utilisation des fonds et en transférant partiellement à la Confédération la compétence en matière d'impôt sur les successions et les donations.