

Berne, le 29 mai 2009

Positions de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) sur différentes questions fiscales

1. Imposition des familles au plan fédéral

La CDF a déjà exprimé clairement, notamment à l'issue de la votation populaire sur le paquet fiscal de 2001, sa volonté de voir la Confédération s'atteler en priorité à la réforme de l'imposition des familles. Les mesures immédiates qui ont été décidées ne suffisent pas à régler définitivement ce problème ; elles ont simplement permis, en particulier, d'atténuer la discrimination dont souffrent les couples mariés. Dans sa prise de position sur le choix d'un système d'imposition des couples mariés, la CDF a recommandé en premier lieu le système du « *splitting* » et en second lieu le système du « *nouveau barème double* ». Le modèle d'imposition individuelle et la possibilité pour les couples mariés de choisir leur modèle n'a trouvé aucun appui au sein de la CDF.¹

Aujourd'hui, le Conseil fédéral laisse de côté la question du changement de système, pour se concentrer sur l'allègement fiscal des familles avec enfants. Dans ce projet, la CDF se prononce en faveur d'une solution combinée (augmentation de la déduction pour enfants et introduction d'une déduction des frais de garde des enfants par des tiers) et rejette toutes les variantes de barème parental proposées. Elle relève en outre que, malgré l'application des mesures urgentes introduites en 2008, différents problèmes d'inégalité fiscale entre les couples mariés ne percevant qu'un seul revenu et ceux vivant avec deux salaires d'une part et entre les couples mariés percevant un ou deux revenus et les concubins vivant avec un ou deux salaires d'autre part ne sont pas entièrement résolus. La législation ne concorde par ailleurs pas avec la jurisprudence du Tribunal fédéral.

2. Imposition des entreprises

Le fait que le projet de réforme de l'imposition des entreprises II n'ait été accepté que de justesse le 24 février 2008 montre bien que toute nouvelle mesure d'allègement fiscal des entreprises ou des entrepreneurs se heurte d'emblée à des limites politiques clairement définies. Du point de vue de la CDF, toute tentative visant à proposer précipitamment des allègements supplémentaires suscitera la grogne du souverain. Quoi qu'il en soit, la CDF considère la réforme de l'imposition des familles comme étant prioritaire.

Il faut maintenant laisser mûrir la réforme de l'imposition des entreprises II. On oublie aussi facilement que l'avant-projet de loi concerne également l'impôt sur le capital, qui n'est prélevé que par les cantons. Or, l'impôt sur le bénéfice pouvant être déduit de l'impôt sur le capital, les cantons subiraient des pertes estimées à quelque 500 millions de francs.

La réforme de l'imposition des entreprises III esquissée par le Conseil fédéral bénéficie de l'appui de la CDF pour autant qu'elle respecte les conditions suivantes :

¹ Voir http://www.fdk-cdf.ch/fr-ch/vn_ehepaarbesteuerung_fr.pdf.

- Les mesures relatives aux statuts fiscaux cantonaux, la révision de la réduction pour participations et les mesures relatives aux activités de financement au sein des groupes de sociétés et au renforcement de la compétitivité de la place économique suisse mises en discussion par le Conseil fédéral figurent au centre des priorités de la CDF. Il est donc impératif qu'elles fassent l'objet d'un examen minutieux, en collaboration avec les cantons. La CDF rejettera fermement toute demande visant à compléter – même dans une deuxième étape – ces mesures par une réduction de l'impôt fédéral sur les bénéfices. En ce qui concerne la concurrence internationale, un abaissement de l'impôt fédéral sur les bénéfices n'est pas nécessaire et serait politiquement impossible à contrefinancer.
- Pour ce qui est des autres travaux liés aux statuts fiscaux cantonaux, il convient de veiller tout particulièrement à ce que les solutions envisagées soient conformes à la Constitution et de procéder à un examen approfondi de leurs conséquences financières sur les cantons, considérés aussi bien dans leur ensemble que séparément.

3. Coopération internationale en matière fiscale

Entraide administrative

Le 13 mars 2009, le Conseil fédéral a décidé de retirer les réserves formulées par la Suisse à l'article 26, alinéas 1 et 5, du modèle de convention de l'OCDE. La CDF respecte cette décision, tout en déplorant de voir certaines considérations juridiques disparaître en arrière-plan. La mise en œuvre de la décision du Conseil fédéral pourrait s'avérer problématique dans des cas d'entraide administrative concrets. Seuls les résultats tangibles des premières négociations sur les CDI permettront cependant d'émettre un avis définitif sur la question.

Si la réglementation de l'entraide administrative internationale relève fondamentalement de la compétence de la Confédération, la décision du Conseil fédéral aura des conséquences sur la politique fiscale des cantons et sur l'exécution de la législation applicable en matière d'impôts. La CDF salue dès lors le fait qu'elle compte un représentant au sein du groupe d'experts « Coopération internationale en matière fiscale » et puisse ainsi suivre l'évolution et la mise en œuvre de la décision du Conseil fédéral. La CDF a en outre constaté avec satisfaction que les autorités de taxation cantonales devront, en leur qualité de fournisseurs d'informations aux Etats demandeurs, être associées suffisamment tôt et de manière globale au processus de réglementation juridique de la procédure d'entraide administrative ainsi qu'à la mise en place de la collaboration avec l'AFC dans tout ce qui touche au déroulement pratique de l'entraide administrative.

Fiscalité de l'épargne

La CDF est favorable au maintien de l'Accord sur la fiscalité de l'épargne en tant que solution alternative, dans le cadre du modèle de coexistence, à l'échange automatique d'informations. Elle est disposée à envisager des réformes, notamment l'extension du domaine d'application de l'accord à raison de la matière et/ou à raison du territoire, pour autant que le principe de parité des taux d'indemnisation, en particulier, soit respecté.

4. Taxe sur la valeur ajoutée

La CDF est pour la réforme de la taxe sur la valeur ajoutée. Elle s'est prononcée en faveur de la variante « loi fiscale », car c'est celle qui permet d'obtenir le plus rapidement des effets positifs sur l'économie. La variante du taux uniforme est politiquement très controversée. Quoi qu'il en soit, la CDF s'oppose à l'assujettissement des domaines de la santé et des affaires sociales à la taxe sur la valeur ajoutée, prévu dans la partie B du message du Conseil fédéral, estimant que cette mesure augmenterait les coûts de la santé, qui sont en grande partie subventionnés par les

pouvoirs publics. Apporter une compensation sociale à un tel assujettissement du domaine de la santé à la taxe sur la valeur ajoutée ne ferait qu'introduire un mécanisme de subvention supplémentaire dont les conséquences seraient en partie indésirables.²

La CDF a appris avec regret que le Conseil fédéral avait décidé, pour des raisons de politique financière, de maintenir la réduction, en soi insatisfaisante et contraire au système, de la déduction de l'impôt préalable. Dans ces circonstances, la CDF rejette le **passage du système** à une déduction intégrale de l'impôt préalable dans les domaines subventionnés. Les risques que cette mesure entraînerait pour le flux des moyens financiers, désormais régi par la RPT, entre la Confédération et les cantons et les effets qu'elle aurait sur la redistribution des fonds aux cantons sont imprévisibles. De plus, au vu de l'impossibilité de s'adapter correctement au système, il faut s'attendre à une augmentation, insupportable, des subventions octroyées aux trois niveaux étatiques. La CDF exige par ailleurs que les flux financiers découlant des **conventions-programmes**, en vertu de l'article 46, alinéa 2, et des **mandats de prestations** ne soient pas considérés comme des contre-prestations et que les **prestations entre collectivités publiques** soient exonérées de l'impôt.

5. Imposition d'après la dépense

La CDF est pour le **maintien** de cet instrument de politique fiscale cantonale. L'imposition d'après la dépense repose sur une base légale ancrée depuis de longues années déjà dans la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11) et la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14). C'est un instrument de politique fiscale utile à l'économie nationale et régionale et une expression de la souveraineté cantonale en matière de fiscalité.

Limiter de manière disproportionnée, voire supprimer, l'imposition d'après la dépense se traduirait non pas par une augmentation, mais au contraire par une diminution des recettes. Cela risquerait en outre d'avoir de lourdes conséquences sur les revenus fiscaux et l'économie, en particulier dans les régions et communes. La Suisse deviendrait moins attrayante.

Dans le même temps, la CDF considère qu'il y a lieu d'agir dans ce domaine. Aussi a-t-elle chargé la Commission pour l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes (CHID; voir encadré) de soumettre, durant le second semestre 2009, des propositions visant à améliorer la mise en œuvre de l'imposition d'après la dépense et à modifier si nécessaire les conditions d'imposition d'après la dépense et d'exécution des dispositions transitoires. Ce faisant, il conviendra de tenir compte des conséquences fiscales et économiques et des répercussions des différents projets proposés sur les spécificités des cantons et des communes.

6. Initiative populaire du PS pour une harmonisation fiscale matérielle

La CDF rejette résolument l'« initiative pour plus de justice fiscale », en accord avec les gouvernements cantonaux et le Conseil fédéral.

L'initiative restreint l'autonomie et les compétences des cantons et des communes

L'initiative remet en question la souveraineté constitutionnelle des cantons en matière de fixation des montants des impôts directs et, partant, un pilier fondamental du fédéralisme suisse, qui a largement fait ses preuves.

L'initiative nuit à l'attrait de la place économique et sape la position financière de la Suisse

La concurrence fiscale contribue de manière déterminante à ce que la Suisse, grâce à des conditions cadres intéressantes en termes de compétitivité internationale et à des dépenses

² Voir http://www.fdk-cdf.ch/fr-ch/vn_mehrwertsteuerrevisions_fr.pdf .

publiques saines aux trois niveaux étatiques, jouisse d'une bonne situation par rapport aux autres pays.

L'initiative concerne tous les cantons

L'initiative ne concerne pas uniquement les cantons et communes dont le taux d'imposition sur le revenu et/ou sur la fortune est inférieur aux consignes de l'initiative. La mise en œuvre de l'initiative implique une harmonisation des barèmes cantonaux et des déductions admissibles, ce qui limite la marge de manœuvre de tous les cantons. La diminution de l'attrait économique, au plan national et international, des cantons dont le taux d'imposition est peu élevé, aura des conséquences négatives pour tous les cantons, puisqu'elle entraînera une augmentation des départs et une baisse du nombre d'arrivées des contribuables fortunés. La transposition de la concurrence intercantonale vers d'autres domaines, par exemple celui de l'offre de biens et de transferts publics (concurrence en matière d'offres et de subventions), mettra tous les cantons sous pression. La concurrence fiscale sera remplacée par la concurrence de l'offre.

L'initiative touche tous les contribuables

Les petits et moyens revenus et fortunes devraient également être taxés à la hausse afin d'éviter des sauts dans les barèmes et, ainsi dans la charge fiscale.

L'allègement de la pression sur l'efficacité découlant de l'affaiblissement de la concurrence fiscale, ainsi que les conséquences d'une diminution de l'attrait économique de la Suisse au plan international se traduiront par une progression générale des impôts dont souffrira l'ensemble des contribuables.

La limitation de la concurrence fiscale a des conséquences négatives sur l'économie nationale

La limitation de la concurrence fiscale entraîne un recul dans la prise en compte des préférences régionales et un éloignement du citoyen. La pression sur la concurrence et sur l'efficacité de l'action publique permettant par ailleurs d'avoir certains garde-fous contre des hausses d'impôts et une extension de l'activité étatique, son atténuation engendrera une perte de contrôle. L'initiative restreint les possibilités des régions périphériques d'adopter une position favorable en termes de concurrence nationale et internationale.

L'initiative est inutile

Au vu de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), de la forte progression de l'impôt fédéral direct, de l'harmonisation fiscale formelle, des principes d'imposition découlant de la Constitution fédérale (principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité contributive) ainsi que de la jurisprudence du Tribunal fédéral (p. ex. anti-constitutionnalité des impôts dégressifs), la concurrence fiscale s'inscrit déjà dans un cadre de politique financière bien limité. En fin de compte, la Confédération jouit toujours de la compétence d'édicter des directives contre des allègements fiscaux injustifiés. Restreindre encore la concurrence, comme le demande l'initiative, serait inutile, superflu et contre-productif.