

EMBARGO: 02.11.2009, 16h00

SEUL LE TEXTE PRONONCE FAIT FOI

## Le rôle des cantons dans la réforme fiscale en cours

Exposé de Christian Wanner, conseiller d'Etat, président de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances, Forum européen de Lucerne, 2 novembre 2009: La fiscalité, un facteur concurrentiel. La Suisse dans la concurrence fiscale acérée en période de crise.

---

### Caractéristiques du rôle des cantons

Ce n'est pas le **rôle des directrices et directeurs des Finances** d'obtenir la palme de la popularité. Qui n'a en principe entre les mains que trois leviers – hausse des impôts, baisse des dépenses et/ou augmentation de la dette – se rend fatalement impopulaire, aussi bien vis-à-vis de la Confédération qu'au sein de son collègue gouvernemental ou vis-à-vis des autres conférences de directeurs, et ce même lorsqu'il empêche de recourir à une échappatoire à court terme soi-disant indolore : faire payer la facture des plaisirs déjà eus aux générations futures, pas encore en mesure de voter aujourd'hui. Le **responsable de la santé durable d'un budget cantonal** doit vivre avec ce handicap. Il trouve néanmoins quelques raisons de se consoler :

- depuis la création de la Conférence des directeurs des finances en 1910, onze de ses membres ont malgré tout accédé au Conseil fédéral ;
- le peuple se montre sceptique face à une forte expansion des dépenses ; le résultat de la votation sur le frein aux dépenses (2001: 85% OUI, 100% des cantons), une enquête menée récemment par economiesuisse ou – si l'on en juge par certains commentaires – le résultat des votations allemandes sont à cet égard révélateurs.

Le rôle des directrices et directeurs cantonaux des Finances est de garder la **vue d'ensemble** en cas de baisses des recettes et de hausses des dépenses et de

poser la question du **financement compensatoire** et de **la capacité de mise en œuvre et d'exécution** d'une disposition légale. Les freins cantonaux au déficit et à l'endettement nous y obligent, ainsi que les droits populaires découlant de la démocratie directe car, à la différence de la Confédération, nous connaissons le référendum financier.

Ceci mis à part, notre rôle est assez similaire à celui du chef du Département fédéral des finances. En dépit de quelques divergences ayant surgi dans certains cas isolés, nous sommes réciproquement intéressés à ce que nos budgets soient équilibrés. Nous avons trop souvent fait la désagréable expérience que les cantons ont dû aider la Confédération à sortir les finances fédérales d'un mauvais pas – même si cette situation était parfois imputable à certaines décisions prises par la Confédération, auxquelles les cantons s'étaient préalablement opposés.

Si nous devons trop souvent manger la soupe qui nous a été préparée, on peut comprendre que le rôle primordial des cantons est d'insister sur le **respect de leurs compétences garanties par la Constitution, leurs droits de participation et leur autonomie en matière d'organisation**.

Le respect des droits de participation octroyés aux cantons en vertu du fédéralisme risque de tomber dans l'oubli notamment, mais pas seulement, en raison des rapports de force régissant la politique internationale qui poussent à une certaine précipitation dans le règlement des dossiers. On observe, dans le cadre de la collaboration internationale en matière fiscale, que les cantons se retrouvent dans le rôle de gardiens du **respect des principes fondamentaux de l'Etat de droit** tels que le respect des contrats, la garantie des voies de droit, le droit d'être entendu, le principe « pas de peine sans loi ».

On pourrait dire que ces aspects du rôle des cantons relèvent de l'argutie juridique et de la volonté de cultiver son propre jardin. Ce dernier argument n'a d'ailleurs rien de honteux: un journal a mis le doigt sur ce point en publiant sous forme de slogan les constats faits par *Elinor Ostrom*, lauréate du prix Nobel d'économie: « Le cantonalisme fonctionne ». Je sou mets par ailleurs à votre réflexion les points suivants :

- D'une part, le droit est de la politique figée par des règles juridiques – et, comme le disait *Willy Ritschard* – ce qui est juridiquement faux ne peut donc pas être politiquement juste. Il ne peut pas y avoir de conflit entre le droit (constitutionnel) et la politique (quotidienne).
- D'autre part, même les partisans d'une adaptation rapide des particularismes suisses en raison de pressions extérieures continuent de vanter, à d'autres occasions, la fiabilité, la confiance dans les institutions et la sécurité du droit comme des atouts de la place économique et financière suisse.
- Si l'image de la Suisse en tant que pays aussi fiable que les rouages d'une montre a été récemment égratignée, parfois avec et parfois sans intervention politique – je pense au grounding de Swissair, à la panne de courant générale aux CFF en 2005, à la débâcle de l'UBS et à la communication par la FINMA d'informations sur les clients de la banque aux USA – nous ne pouvons pas continuer ainsi sans nécessité absolue. Nous devons tenir compte de nos processus participatifs et décisionnels obéissant aux règles du fédéralisme et de la démocratie directe. Nous le devons non seulement par respect de la Constitution et du peuple, afin de consolider un pilier de notre système fiscal – la confiance entre contribuables et autorités – mais aussi afin de donner un signal clair aux pays étrangers nous observant avec attention : nous sommes prêts, même en étant mis sous pression, à garantir la sécurité du droit, matérielle et procédurale, en tant que facteur contribuant à l'attrait de la place économique et financière suisse.
- Ce que signifie ce terme, les cantons le savent au moins aussi bien que la Confédération qui est, comme chacun le sait, un Jean sans terre. Les cantons ont en revanche leur propre territoire, sont plus proches de la population et de l'économie et ont des parlements qui, de plus en plus, ne prennent pas simplement acte, sans mot dire, des effets de la politique fédérale mais veulent participer à son élaboration et la façonner de concert avec la Confédération.

C'est pourquoi il incombe aux cantons de veiller davantage à la capacité des projets de politique fiscale et des résultats de négociations de **résister au référendum**. Pour nous, la politique extérieure est synonyme de politique intérieure, et ce dans une mesure bien plus importante que pour la Confédération. Même si, à l'avenir, nous devons accorder plus d'attention – proactive – à ce que notre système fiscal et certains modèles d'affaires soient acceptés au niveau international, cette acceptation n'est à elle seule pas tout et elle n'est rien sans être avalisée par la politique intérieure. Cela vaut même en étant bien conscient qu'il y aura toujours, dans une

Suisse politiquement et socialement diverse et hétérogène, des forces politiques qui adoptent les exigences de l'étranger et les érigent parfois même en règle morale pour mieux se fustiger.

La taxation et la perception de l'impôt fédéral direct sont du ressort des cantons. Dans le domaine des impôts indirects, notamment la TVA, les cantons sont assujettis à l'impôt, au même titre que l'économie. Ils sont donc concernés par l'exécution en tant qu'acteurs et agents passifs. Dans notre rôle, la **capacité de mettre en œuvre et d'exécuter** une décision a ainsi une grande importance. Nous préférons une loi dont l'élaboration prend certes un peu plus de temps mais qui est plus précise quant à l'exécution, avec un délai de mise en œuvre et des dispositions transitoires appropriées, plutôt que des compromis hâtifs. Ceux-ci peuvent entraîner un surcroît de bureaucratie et de retards, voire même des ennuis politiques dans l'exécution ou rendre plus difficile l'adaptation du droit cantonal. Il faut cependant éviter la simplification de l'exécution à n'importe quel prix. La souveraineté des cantons impose des limites à ne pas abandonner pour le seul gain d'un formulaire uniformisé. L'impôt actuellement discuté, sorte de nouvel impôt à la source ou swiss compensation tax (imposition des étrangers comme ils le seraient dans leur pays de résidence et reversée de manière anonyme), peut avoir un certain charme au titre de la simplification de l'exécution. Mais il faut examiner avec soin et en détail ses répercussions en profondeur sur le système fiscal suisse. La swiss compensation tax conduit à un impôt sur le revenu dual et, pour les revenus concernés par la taxe, à une harmonisation fiscale matérielle de l'imposition du revenu et de la fortune. Je me permets de douter que l'un et l'autre soient souhaités et le consentement sur le plan international existe !

Enfin, les cantons jouent aussi le rôle d'**innovateurs**. Je pense en l'occurrence à la mise en œuvre de la loi sur l'harmonisation fiscale par les cantons et à l'introduction de l'imposition annuelle, à l'allégement en temps utile des personnes mariées et des familles, à l'imposition partielle des dividendes et à l'allégement des entrepreneurs qui lui est lié ainsi qu'à de nouveaux modèles d'impôts (flat rate tax ou impôt à taux unique).

## Effets du rôle des cantons

Je dépasserais le temps qui m'est imparti si je vous présentais en détail les effets du rôle des cantons tel qu'esquissé ci-dessus sur nos positions dans les réformes fiscales en cours. C'est pourquoi je me limite à ne donner que quelques exemples.

S'agissant de la réforme en cours de **l'imposition des entreprises**, la compensation des pertes de recettes est pour nous une préoccupation importante. C'est pour cette raison que nous avons refusé une baisse générale des impôts sur les bénéficiaires au niveau fédéral et que nous ne pouvons pas simplement accepter les exigences de l'économie réclamant la compensation d'éventuelles recettes supplémentaires. Pour les budgets cantonaux aussi, les perspectives s'assombrissent en raison des baisses de recettes au titre de l'impôt fédéral direct (réforme de l'imposition des entreprises II, atténuation de la discrimination fiscale des couples mariés à deux revenus, allègement des familles avec enfants au niveau fédéral, compensation de la progression à froid), mais aussi et surtout à cause de la crise économique et des charges supplémentaires qui nous attendent (entre autres, financement des hôpitaux et des soins de longue durée). Le référendum comme épée de Damoclès nous amenait à donner la priorité à l'imposition des familles par rapport à une nouvelle réforme de l'imposition des entreprises et nous fait attendre un signal de l'UE en direction d'un apaisement dans le contentieux fiscal pour un certain temps. En vertu des compétences qui nous sont octroyées par la Constitution (autonomie financière des cantons), les cantons – en dépit de leur intérêt direct – et la Conférence des directeurs cantonaux des finances rejettent catégoriquement **l'initiative du PS sur l'harmonisation fiscale** dans l'intérêt de la concurrence fiscale. Dans le bref exposé d'introduction à la manifestation de ce jour, on a parlé - à mon avis à juste titre - d'un assouplissement du secret bancaire consécutif à la reprise des normes de l'OCDE, ce qui peut devenir un test de politique intérieure. Le fait qu'une disposition légale doit pouvoir résister au référendum et le respect des droits constitutionnels des cantons en matière de participation nous conduisent à exiger une procédure de consultation pour les **conventions de double imposition** récemment négociées. Si j'avais été à la place du président de la Confédération à l'ouverture de l'OLMA à Saint-Gall, j'aurais donné la quintessence de notre position sous la forme d'une règle dictée par le bon sens paysan: „Si des dangers politiques te guettent et que tu dois sauvegarder la Constitution, il te faut organiser une consultation!“

Les cantons le savent bien, on leur reproche souvent d'être le grain de sable bloquant les rouages des processus de décision alors que la Suisse doit marcher au même rythme que nos partenaires internationaux. Nous pouvons vivre avec le reproche d'être récalcitrants aussi longtemps que nous sommes convaincus de ne rien exiger d'autre que ce que la Constitution nous impose à tous. Il est inacceptable de vider la Constitution de sa substance pour répondre à la pression de l'actualité quotidienne. Si le contenu de nos lois ainsi que les procédures en vigueur ne conviennent pas, il faut annoncer la couleur et tenter d'entreprendre les réformes correspondantes et les mettre en œuvre. En matière de décisions politiques, le rythme est une chose, la solidité et la légitimité une autre. Il arrive souvent que des politiciens étrangers, admirés par certains en Suisse pour leur style de conduite vigoureux, doivent faire marche arrière sous la pression de la rue ou de leur cour constitutionnelle, faute de quoi leurs visions et stratégies ne survivront pas au prochain changement de gouvernement.

Confédération, cantons et économie sont à un tournant décisif. Même si l'économie redémarre dans un avenir proche, nous ne pourrions pas simplement aller de l'avant à partir de là où nous étions il y a deux ans. Je suis confiant, pour autant, que nous saurons préserver nos atouts et ne pas les jouer à la légère. En dépit de toutes les prophéties de malheur publiées dans la presse étrangère, le vote avec les pieds tourne encore et toujours à l'avantage de la Suisse et nos résultats en matière de politique financière et économique tiennent bon en comparaison internationale. C'est dans ce sens qu'il nous faut aller et agir comme *Talleyrand*, lequel disait: « Quand je me regarde, je m'inquiète: quand je me compare, je me rassure ». En fin de compte, n'est-ce pas la tortue qui a joué un tour au lièvre ?