

## L'organe charnière de la politique financière a cent ans<sup>1</sup>

Par Peter Hablützel / Jürg Müller-Muralt, Berne/Unterseen, le 17 mai 2010

**La Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des finances (CDF) célébrera son 100<sup>e</sup> anniversaire le 21 mai 2010. Cet organe joue un rôle significatif pour le fédéralisme suisse. La mondialisation et l'intégration européenne se sont traduites par une restructuration du système fédéral, un besoin accru de coordination entre la Confédération et les cantons et, partant, un renforcement de l'importance de la CDF.**

Cette institution aujourd'hui centrale, jouissant d'un certain poids dans la structure fédéraliste de la Suisse, a vu le jour en 1904 déjà, avec la première réunion des directeurs des finances, qui représentaient alors 17 cantons. Le sujet qu'ils traitèrent ce jour-là demeure d'actualité : Comment préserver les intérêts des cantons face à la banque nationale et répartir équitablement les éventuels bénéfices réalisés ? Ce sujet a été repris à diverses occasions par les directeurs des finances au cours des décennies, jusqu'au débat sur le bénéfice résultant de la vente des réserves d'or de la BNS il y a tout juste dix ans.

Le 21 mai 2010, les directeurs des finances se sont dotés d'une structure formelle, concrétisée par l'adoption du statut juridique d'une association. C'est Hermann Obrecht, Conseiller d'Etat radical soleurois et futur Conseiller fédéral, qui a d'abord imprégné pendant plus de dix ans le travail de la CDF, la transformant en une importante plate-forme de professionnalisation des finances publiques suisses. Plusieurs fortes personnalités ont ensuite laissé leur empreinte sur la CDF : de Karl Scheurer (PRD) et Jean-Marie Musy (conservateur-catholique) à Willi Ritschard (PS) et Eveline Widmer-Schlumpf (UDC/BDP) – tous allaient devenir Conseillers fédéraux.

La première guerre mondiale a eu de lourdes conséquences sur les relations entre la Confédération et les cantons et sur les finances publiques : en introduisant l'impôt de guerre, la Confédération s'est ingérée pour la première fois dans la politique financière des cantons, leur disputant le droit de disposer du substrat de plus en plus important des impôts directs. Elle devait se contenter auparavant des recettes douanières et postales et des revenus de l'alcool. La CDF s'est alors longuement occupée de différentes questions liées à l'impôt fédéral direct et à l'établissement d'impôts équitables. A noter que l'« imposition forfaitaire des étrangers » était déjà à l'ordre du jour. Alors que les uns considéraient les impôts fédéraux directs comme une atteinte à la souveraineté et à la viabilité des cantons, Obrecht

---

<sup>1</sup> Le texte n'engage que ses auteurs.

alla jusqu'à proposer une loi uniformisée sur les impôts fédéraux, cantonaux et communaux. Plus fort encore : certaines voix de la gauche affirmèrent que les cantons n'avaient pratiquement aucune chance de survie et déclarèrent que « l'avenir appartient à l'Etat fédéral ». Bien que reconnaissant que la Confédération avait un urgent besoin de nouvelles recettes, la majorité des directeurs des finances étaient pour leur part d'avis que l'impôt fédéral direct ne devait servir à cette fin que dans des cas exceptionnels.

La crise économique des années trente est encore venue renforcer la centralisation des tâches étatiques. Sous le régime des pleins pouvoirs établi durant la seconde guerre mondiale, le pouvoir de l'Etat a définitivement été transféré au plan fédéral – notamment dans le domaine fiscal. Cette tendance s'est poursuivie après la guerre. Modernisation et centralisation semblaient aller de pair. Les cantons étaient devenus incapables de gérer bon nombre des tâches qui leur étaient pourtant propres sans l'aide de la Confédération. La centralisation rampante de la réalisation des tâches étatiques transformait peu à peu les cantons en simples auxiliaires d'exécution. Le fédéralisme vital d'autrefois avait dégénéré en un fédéralisme d'exécution, voire en un frein à la modernisation. Les efforts déployés pour ranimer le fédéralisme et instaurer une répartition raisonnable des tâches entre la Confédération et les cantons s'enlisaient ou se soldaient par des disputes mesquines, où chaque partie cherchait à bénéficier d'un maximum d'avantages financiers. La Suisse se retrouvait prise en étau entre les défis planétaires et les structures traditionnelles.

Au début des années nonante, le fédéralisme et les cantons se sont ainsi vu contraints de choisir entre continuer à perdre de l'importance ou opter pour une nouvelle position. Avec la réorganisation de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT), le fédéralisme a finalement trouvé un second souffle en 2008, après 15 années de luttes intestines. La CDF a été l'un des moteurs de cette grande œuvre collective entreprise par la Confédération et les cantons, depuis l'idée initiale jusqu'aux travaux de réalisation. Elle a également prouvé ses compétences de meneur et ses capacités d'organisation au moment du premier référendum cantonal de l'histoire de notre Etat fédéral, en jouant un rôle déterminant dans la coordination et le soutien du référendum contre le programme d'allègement du budget de la Confédération. En 2004, le peuple rejetait clairement le paquet fiscal.

Le travail effectué par la CDF en lien avec des sujets d'ordre international ne cesse par ailleurs de s'intensifier. Le développement du droit fiscal dans les cantons n'arrête en rien la pression exercée par l'étranger. Il suffit de mentionner à cet égard l'attaque de l'UE contre l'imposition des holdings, des entreprises d'administration et des sociétés mixtes. La recherche du bon degré de concurrence fiscale est un sujet récurrent pour la CDF, comme on l'a vu très clairement suite à la décision du peuple zurichois de supprimer l'imposition d'après la dépense, en février 2009.

La Conférence des directeurs des finances est aujourd'hui une instance de poids dans le système complexe du fédéralisme et de la démocratie de concordance. Nul doute que son rôle de coordinateur et de médiateur à cet endroit déterminant qu'est la charnière de la politique financière des cantons et de la Confédération va encore gagner en importance à l'avenir.