

Tour d'horizon de la politique fiscale suisse

Hans-Rudolf Merz, conseiller fédéral

Club des 100, le 25 septembre 2006, Glion

C'est un réel plaisir pour moi d'être aujourd'hui parmi vous, à Glion sur Montreux. Je dois ce plaisir au conseiller d'Etat Pascal Broulis, que je remercie de m'avoir invité. Il fait partie de mes alliés et il compte parmi les directeurs des finances dont la voix porte. Elle porte d'ailleurs si loin qu'on l'entend jusqu'à Flims.

Vous comptez parmi les principaux entrepreneurs de l'un des plus grands cantons suisses, et donc parmi ses plus gros contribuables. Ce discours m'apporte un changement bienvenu, puisque d'habitude je m'occupe plutôt des chasseurs de subventions. Il est vrai qu'un ministre des finances ne devrait pas trop s'éloigner du Parlement en pleine session, car sa caisse risque d'être pillée pendant son absence...

Je suis particulièrement heureux de m'adresser à un parterre d'entrepreneurs. Vous êtes la colonne vertébrale de l'économie suisse. Et les entreprises revêtent une importance majeure pour les caisses fédérales: vos salaires sont imposés comme revenus, vos produits sont soumis à la TVA, et l'impôt sur le bénéfice est perçu sur votre résultat. Jour après jour, vous fournissez de précieuses prestations à notre pays. La part des recettes fiscales de la Confédération provenant du canton de Vaud est d'ailleurs impressionnante. Le ministre des finances vous en est sincèrement reconnaissant.

* * *

C'est devenu un rituel en Suisse. Le lendemain d'une votation, le compte à rebours recommence pour la votation suivante. Nos relations avec l'**Union européenne** forment le prochain terrain d'engagement. La Suisse n'est pas isolée. Non seulement elle jouit d'un grand prestige, mais elle se situe dans le peloton de tête des pays développés. Elle œuvre activement au sein de nombreuses organisations internationales, telles l'ONU, l'OCDE, l'OMC, le FMI, la Banque mondiale et l'OSCE. Elle accueille en son sol le siège d'importantes institutions internationales. Notre politique étrangère n'est autre que la continuation de notre politique intérieure et sert à ce titre la défense de nos intérêts.

La Suisse se trouve au cœur de l'Europe. Sa situation géographique comme sa vocation de pays exportateur lui interdisent de se tenir à l'écart de la marche du monde. De fait, la question n'est pas de savoir s'il faut vivre avec ou sans l'Union européenne, mais *comment* vivre avec l'Union européenne? – Parmi les différentes options offertes, la voie bilatérale s'avère à la fois pragmatique et réaliste. Laissant de côté les aspects institutionnels incompatibles avec notre système, elle ouvre les marchés auxquels nous avons besoin d'accéder en notre qualité de pays essentiellement exportateur. Les accords bilatéraux permettront à la Suisse de rester elle-même au sein de l'Europe. Notre pays aurait beaucoup à perdre en cas de refus populaire de notre participation au fonds de cohésion. Tout l'édifice des bonnes relations tissées avec les pays de l'Union européenne en subirait les conséquences.

Nos relations avec l'UE sont aujourd'hui si intenses qu'il est devenu impossible d'éviter toute divergence d'opinion. C'est pourquoi nous ne devons par exemple pas nous irriter du fait que les autorités de l'UE passent au peigne fin les privilèges fiscaux accordés aux entreprises par certains cantons. Pour nous, les prescriptions cantonales sur l'imposition des entreprises n'entrent pas dans le champ d'application de l'Accord de libre-échange. Et même si c'était le cas, ces allègements fiscaux ne constituent pas des aides publiques au sens de l'Accord de libre-échange entre la Suisse et la

Communauté économique européenne. Par conséquent, nous sommes convaincus que cet accord n'est pas violé.

Il ne faut pas oublier : Après d'âpres négociations, la Confédération a fini par imposer son point de vue sur la fiscalité de l'épargne. Quoi qu'il arrive, aussi sur d'autres dossiers nous resterons déterminés. Nous pouvons vous assurer que nous ne signerons jamais aucune convention avant d'y avoir dûment fait inscrire nos intérêts.

* * *

Ces considérations m'ont conduit sur le terrain de la **politique fiscale**. En tant qu'entrepreneurs, vous éprouvez une saine méfiance à l'égard du fisc. Pascal et moi sommes bien placés pour le savoir. Mais une telle attitude est compréhensible et a des raisons historiques. A vos yeux, les impôts sont avant tout un poste de coûts, ils amputent vos résultats et vos bénéfices, privant votre entreprise d'importants moyens d'investissement. En ce sens, on comprend que les entrepreneurs aient une attitude critique face aux impôts.

Thomas d'Aquin voyait déjà dans la levée d'impôts une forme de «vol» autorisée. Un détour par l'histoire montre qu'il n'avait pas tout tort. Car les arguments invoqués pour introduire de

nouveaux impôts sont souvent d'une créativité débordante. «Pecunia non olet – l'argent n'a pas d'odeur» – cette maxime avait servi à l'empereur romain Vespasien à prélever un impôt sur les toilettes publiques. Dans la France médiévale, outre l'impôt foncier et la capitation, il fallait verser au seigneur local toutes sortes de redevances, comme les droits d'entrée, le péage de pont, les autorisations d'amarrage, le péage pour attelage, le droit de péage par terre ou – impôt perfide – les lods versés au seigneur.

Mais qu'en est-il aujourd'hui?

- Les droits de douane ont remplacé les droits d'entrée.
- Le péage de pont a donné naissance au «road pricing».
- Aux autorisations d'amarrage ont succédé la taxe portuaire et la taxe d'aérodrome.
- Au lieu du péage pour attelage, nous avons l'impôt sur les véhicules automobiles, la vignette autoroutière, les droits de douane sur l'essence, la RPLP, l'impôt cantonal sur les véhicules à moteur, les taxes de stationnement et les émoluments d'usage des plaques de contrôle.
- Le droit de péage par terre a disparu. Mais nous avons à la place la TVA, qui est un vrai casse-tête.
- Seule consolation: le progrès a fait disparaître les lods versés au seigneur.

Comme il serait impossible d'offrir des prestations publiques sans impôts, et que les prestations publiques profitent aussi aux entreprises, la question à se poser n'est pas «Est-il vraiment nécessaire de payer des impôts?» mais «Quel est le meilleur cadre fiscal?». Des progrès ont d'ailleurs été faits depuis le moyen âge. Le libéralisme et la liberté individuelle se sont imposés. Ces valeurs me guident toujours quand il s'agit de politique fiscale. La **concurrence fiscale** est ici un élément fondamental, l'une des recettes du succès de la Suisse. Elle crée des chances, dont il s'agit de tirer parti:

1. La concurrence fiscale protège les citoyens de l'appétit fiscal des gouvernements. C'est l'un des rares instruments qui disciplinent les décideurs étatiques.
2. La concurrence fiscale est le laboratoire d'une action étatique moderne. Les stratégies gagnantes sont imitées, tandis que les autres sont évitées.
3. La concurrence fiscale offre des éléments de comparaison bienvenus. Les citoyens peuvent mesurer le succès de leurs autorités par rapport à d'autres autorités et voter en conséquence. En ce sens, la concurrence fiscale donne sens à la démocratie.
4. Les grands pays tirent parti des avantages qu'offre un vaste marché intérieur. Les petits pays ont un handicap

concurrentiel «naturel», qu'une politique fiscale avisée permet toutefois de compenser.

Notre concurrence fiscale n'est d'ailleurs pas illimitée. D'abord, la péréquation financière apporte un correctif aux différences objectives entre cantons. Ensuite, nous connaissons aussi l'harmonisation formelle de l'assiette fiscale entre les cantons. Il est vrai que la concurrence fiscale a récemment fait parler d'elle. Une initiative exigeant l'harmonisation fiscale quasi-matérielle vient d'être lancée. Certains contestent les mérites de la concurrence fiscale. Elle entraînerait une surenchère ruineuse de baisses d'impôts. Or ceux qui le prétendent se gardent bien de dire que la quote-part fiscale de la Suisse n'a pas baissé depuis 1990. Au contraire, elle est passée de 26 % à 29,5 %.

L'alternative à la concurrence fiscale serait un cartel fiscal. Or les cartels coûtent généralement plus cher, sans gain en efficacité. En outre, notre pays illustre de façon exemplaire les bienfaits de la concurrence fiscale. Nous possédons d'excellentes infrastructures, un niveau de formation élevé, un réseau social dense et, malgré tout, une charge fiscale modérée. Rien ne justifie donc d'abolir la concurrence fiscale. D'autant plus qu'en Europe la politique fiscale est en pleine évolution. Les pays nordiques optent pour l'imposition duale du revenu, et l'Europe orientale pour la Flat Rate Tax. Le contribuable punit celui qui arrive trop tard.

Mon agenda politique vise donc au maintien de la concurrence fiscale. Nos conditions-cadres sont favorables, les comparaisons internationales le montrent. Or d'autres Etats, principalement en Europe centrale et orientale, ont beaucoup gagné en attrait, grâce à des réformes courageuses. Nous devons admettre cette réalité et adopter de bonne heure les mesures requises.

Le diagnostic de notre système fiscal est connu. Il n'est pas complètement équitable, ne favorise pas toujours la croissance, n'est pas suffisamment neutre du point de vue de la concurrence et devient toujours plus compliqué. Nombre d'artisans transpirent davantage en remplissant leur déclaration d'impôt qu'au travail. Les projets de mon agenda de réformes de la politique fiscale ont donc comme buts communs:

- la suppression des distorsions à la concurrence,
- une imposition simple et équitable,
- des effets positifs sur la croissance et l'emploi, et
- la compatibilité avec la politique budgétaire.

Il s'agit maintenant de poursuivre la stratégie fiscale du Conseil fédéral qui s'est avérée correcte. Les effets de la première réforme de l'imposition des sociétés, qui remonte à 1997, sont

prouvés: afflux d'entreprises en Suisse, créations d'emplois, et très probablement aussi recettes fiscales supplémentaires. L'implantation de sociétés holding a augmenté de 60 %. Or pas moins de 88 % des entreprises signalent que les impôts sont le critère déterminant dans leur choix d'un nouveau siège. Les sociétés holding sont importantes pour la Suisse: elles affichent une importante valeur ajoutée, ont besoin d'un personnel nombreux et qualifié, elles font appel aux services de tiers et créent un effet d'entraînement sur la recherche et le développement, la formation et les activités commerciales internationales. Rétrospectivement, la première réforme de l'imposition des sociétés a donné naissance à un programme phénoménal de création d'emplois dû à l'initiative privée, grâce aux allègements fiscaux introduits.

La deuxième réforme de l'imposition des entreprises pourrait rééditer cette histoire à succès. Après avoir amélioré les conditions-cadres pour les holdings en Suisse, il faut en faire autant pour les PME, qui forment la colonne vertébrale de notre pays.

Nous avons rapidement réglé la question de la liquidation partielle indirecte et de la transposition. Le délai référendaire expire en octobre 2006, et aucune opposition à la loi n'est en vue. Cette loi s'imposait, parce que le Tribunal fédéral a durci la

pratique de la liquidation partielle indirecte. Or il fallait faire en sorte que l'on ne prenne plus en compte les bénéfices futurs dans l'imposition de la liquidation partielle indirecte. La nouvelle loi a rétabli un climat de sécurité. Beaucoup de successions bloquées pourront ainsi être achevées.

La deuxième réforme de l'imposition des entreprises est actuellement en discussion au Conseil national. Le Conseil des Etats a déjà adopté ce volet de la réforme conçu en faveur des investisseurs et des petites et moyennes entreprises :

- Il faut que les PME puissent prendre leurs décisions entrepreneuriales indépendamment de toute contrainte fiscale.
- Et qu'il ne soit pas perçu d'impôts si elles n'ont pas encaissé d'argent.

Ces principes élémentaires ne sont pourtant pas respectés. Je tiens donc à éliminer ces tracas de la politique fiscale.

En bonne place parmi ces mesures figure l'allégement de la double imposition économique. Aujourd'hui, pratiquement tous les Etats de l'OCDE diminuent, voire éliminent, la double imposition économique frappant les bénéfices distribués par les sociétés de capitaux – mais non la Suisse. Il n'est donc pas surprenant qu'à l'échelle internationale, la charge fiscale de la

Suisse ait perdu de son attrait lorsqu'on prend en compte la charge fiscale des actionnaires. Les cantons s'en sont aperçus et se sont engagés dans une dynamique de réformes. La double charge économique pénalise principalement les PME. Elles ne distribuent donc pas de bénéfices, et l'argent reste trop souvent inemployé dans l'entreprise. Pourtant les jeunes entreprises et les «start-up» auraient un réel besoin de capital-risque.

La proposition du Conseil des Etats que je soutiens prévoit une imposition partielle des dividendes à concurrence de 60 % pour les participations déterminantes de la fortune privée. Dans le cas de la fortune professionnelle, le taux d'imposition partielle doit être ramené à 50 % pour les participations de plus de 10 % au capital-actions. D'un point de vue financier, cette solution coûtera à court terme 50 millions de francs à la Confédération. Mais à long terme la réforme portera ses fruits, en donnant au pays une vigoureuse impulsion de croissance. Naturellement, les cantons demeurent libres sur le terrain de l'imposition partielle. Car nous entendons préserver dans cette réforme notre tradition de fédéralisme – et donc l'autonomie fiscale des cantons.

Le deuxième grand chantier – moins avancé – est la **révision totale de la taxe sur la valeur ajoutée**. Il s'agit d'un projet de grande envergure pour notre politique fiscale et pour l'économie nationale.

On estime qu'en moyenne, les entreprises supportent des charges administratives de 5000 francs pour régler tous leurs impôts. Au total, ces coûts pourraient dépasser la barre du milliard de francs, en bonne partie pour la TVA.

Il est donc essentiel de simplifier la TVA. Nous devons en particulier renforcer la sécurité du droit dans ce domaine. Le gros du travail, soit la refonte de la loi sur la TVA, est devant nous. Nous ouvrirons la procédure de consultation cet hiver.

Un troisième axe de réforme concerne l'**imposition des couples mariés**. L'impôt fédéral direct entraîne aujourd'hui une discrimination fiscale des couples mariés à deux revenus, situation qui décourage de travailler. Or il faut absolument éviter qu'à l'avenir des couples bénéficiant d'une solide formation, égaux en droit, renoncent à un deuxième revenu pour des raisons fiscales. Ce n'est pas seulement révoltant, la croissance en souffre. J'ai donc soumis au Parlement des mesures d'urgence visant à atténuer ce désavantage fiscal. Nous réglerons les problèmes les plus pressants en combinant une augmentation de la déduction pour couples à double revenu et une déduction pour personnes mariées – sans préjuger du choix qui devra être fait entre le système de la taxation individuelle et celui du splitting. Il est possible que le projet aboutisse lors de la session en cours à Flims. Il s'agirait d'une réelle victoire pour le libéralisme.

Dans une seconde étape, il faudra trancher la question de l'«imposition individuelle» ou du «splitting». Les jeux sont encore ouverts, les deux camps politiques étant plus ou moins de force égale.

* * *

En tant que ministre des finances, je me dois de terminer par quelques mots sur la **politique budgétaire** en général. Des finances saines inspirent confiance. Elles rendent l'Etat fiscalement fiable. Si les finances sont bien gérées, personne n'a à craindre de hausses d'impôts destinées à réduire la dette publique. L'expérience des dernières années a montré que le frein à l'endettement est un instrument très précieux pour revenir à une gestion équilibrée des fonds publics. Il a donné lieu à deux programmes d'allégement budgétaire et à un programme d'abandon des tâches au sein de l'administration. Nous avons su ralentir ainsi l'évolution qui a conduit les dettes à grimper de 38 milliards en 1990 à 130 milliards aujourd'hui. Il importe de signaler que malgré toutes les mesures prises, les dépenses continuent d'augmenter. Elles n'ont donc pas baissé en chiffre absolu et il n'est pas non plus question d'«économiser à mort». Nous aurons bientôt retrouvé les chiffres noirs. Si nous avons appris de nos erreurs budgétaires, alors nous parviendrons à

stopper définitivement la croissance de la dette. La Confédération s'était habituée à vivre à crédit, et nous devons nous corriger de cette habitude funeste.

Aujourd'hui déjà, j'invite à ne pas répéter les erreurs de la politique budgétaire des années 1990. Le grand David Ricardo avait annoncé la couleur en 1817: «the very best of all plans of finance is to spend little». Cette citation aurait longtemps pu s'appliquer à notre politique budgétaire. Je veux quant à moi rétablir la bonne réputation de la Suisse. A mes yeux, l'une des tâches permanentes du ministre des finances consiste à exiger la retenue nécessaire dans les dépenses étatiques. En même temps, je ne me fais guère d'illusions: une telle modération ne suscitera jamais l'enthousiasme de tous les acteurs de la société. Aujourd'hui déjà, notre volonté de maintenir une discipline budgétaire responsable doit faire face à des pressions populaires. Comme entrepreneurs, comme contribuables et comme citoyens, vous êtes mes alliés naturels dans la poursuite des buts dont je vous ai parlé.