

Centenaire de l'AFC

5 juin 2015, 12 h 10

Discours du directeur, Adrian Hug

(Le texte prononcé fait foi)

Mesdames et Messieurs,

Je suis très heureux de pouvoir célébrer avec vous le centenaire de l'Administration fédérale des contributions. Vous êtes parmi nous en ce jour si particulier, et ce malgré que la NZZ estime que la perception des impôts n'est pas un motif de célébration. Je pense que vous non plus, vous ne vous réjouissez pas de recevoir une lettre ou une visite de notre part. A moins, bien sûr, que nous devions vous rembourser de l'argent. Et vous profitez à ce moment-là d'intérêts plus rentables que ceux offerts par les banques à l'heure actuelle.

Il n'en demeure pas moins que l'Etat ne pourrait pas être financé sans les impôts. Vous payez volontiers vos impôts ? Vous êtes une exception. Toutefois, personne ne remet en cause le fait de devoir payer des impôts, ce qui est à la fois étonnant et réjouissant. «Taxes are the price we pay for civilization» («les impôts sont le prix à payer pour vivre dans une société civilisée») – nous pouvons tous souscrire à cette citation d'un homme d'Etat.

Aujourd'hui, nous célébrons le centenaire de l'Administration fédérale des contributions. Il y a cent ans jour pour jour, les hommes suisses ont accepté, à 94 % des voix, l'instauration des premiers impôts directs au niveau fédéral. L'ironie du sort veut que l'introduction de ces impôts ait coïncidé avec le moment où les valeurs de la civilisation se sont

effondrées en Europe. C'est pourquoi le premier impôt fédéral direct a été un impôt de guerre. Celui-ci devait être perçu une seule fois. En effet, l'administration des finances avait estimé à l'époque que la Première Guerre mondiale serait terminée à la fin de l'année.

Comme vous le savez, cette année est celle où nous commémorerons des dates importantes pour la Suisse: la Bataille de Morgarten, celle de Marignan et le Congrès de Vienne. La création de l'Administration fédérale des contributions s'inscrit parfaitement dans ce contexte. Cela peut vous faire sourire, mais l'Administration fédérale des contributions, et notamment l'impôt fédéral direct, ont eu des conséquences importantes dans l'histoire de la Suisse. Tous ces événements ont un point commun: ils ont permis de rapprocher les citoyens les uns des autres et de renforcer l'Etat, comme c'est le cas de la création de l'Administration fédérale des contributions.

Les événements qui se sont déroulés lors de la Bataille de Morgarten sont contestés. Néanmoins, la victoire commune a permis de renforcer la cohésion entre les trois länders Uri, Schwytz et Unterwald. Deux cent ans plus tard, à Marignan, nos ancêtres ont perdu la guerre. Leur organisation était manifestement quelque peu chaotique. Le fait que cet événement constitue le début de notre neutralité est un mythe. La défaite s'est toutefois révélée particulièrement utile sur le plan financier: à partir de ce moment-là, les cantons ont pu renoncer à disposer d'une armée permanente. Grâce à cela, les taux d'imposition sont restés faibles, ce qui a permis d'augmenter les taux d'épargne et de réduire le prix du capital. Ainsi, il n'était pas nécessaire à ce moment-là de disposer d'un Etat centralisé pour percevoir l'impôt.

En 1915, le système fondé sur des cantons forts et un Etat faible a atteint ses limites. A l'éclatement de la Première Guerre mondiale, la Confédération a dû assumer des tâches qui ont brutalement fait exploser son budget alors serré. Jusque-là, elle avait tout juste réussi à maintenir la tête hors de l'eau grâce aux droits de douane, qu'elle avait l'autorisation de prélever en vertu de la Constitution fédérale de 1848. Mais elle s'est vue complètement dépassée par la mobilisation de guerre, le service actif, l'approvisionnement de la population et la lutte contre le chômage. Et les droits de douane ont baissé de manière drastique. En 1913, avant le début de la guerre, la fortune de la

Confédération s'élevait encore à environ 100 millions de francs. Une année plus tard, le découvert était de 22 millions de francs, tandis que la dette totale atteignait un demi-milliard, un montant gigantesque à l'époque.

Comme aucun autre événement, la Première Guerre mondiale a modifié l'organisation des finances publiques et le rapport entre la Confédération et les cantons. Il y avait urgence: les citoyens ont donc fait valser un long passé d'opposition naturelle contre toute forme de centralisation et ont fait corps pour soutenir l'impôt de guerre. On parlait alors de fournir un effort unique pour soutenir la Confédération; c'était un devoir patriotique, une nécessité.

Cependant, la guerre a duré plus longtemps que prévu. Lorsqu'il a fallu envisager la perception d'un deuxième impôt de guerre unique, les cantons ont été alarmés et se sont rapprochés. En 1916, ils ont décidé d'améliorer l'organisation des finances et de mettre en place un secrétariat permanent afin de mieux défendre leurs intérêts vis-à-vis de la Confédération. Etant chargés de percevoir l'impôt de guerre, ils ont harmonisé leur taxation. En contrepartie, ils avaient le droit de conserver 20 % des recettes. Un troisième impôt de guerre «unique» a fait suite au deuxième.

A l'époque, on parlait déjà d'introduire un impôt fédéral direct permanent. Mais ce n'était pas le bon moment. En 1918, le parti socialiste s'est risqué à présenter une intervention parlementaire en ce sens. Mais celle-ci n'avait aucune chance d'aboutir. La majorité des députés ont craint un débordement des événements qui se produisaient en Union soviétique et se sont par conséquent ligüés contre les revendications de la gauche.

Les débats ont été animés. Un conseiller national s'est écrié:
«Messieurs, vous voulez renouveler encore et encore l'impôt de guerre! Pensez-vous vraiment qu'on peut qualifier cela de programme financier?»

Les politiciens romands, qui y voyaient une violation de la souveraineté des cantons, ont toutefois évoqué l'idée d'instaurer un impôt sur les bénéfices de guerre. Le département des finances était ravi. En recourant au droit d'urgence, il était possible de prendre de l'argent là où

il y en avait, c'est-à-dire dans les branches de l'industrie qui avaient abondamment tiré avantage de l'économie de guerre, comme l'horlogerie, qui a fait affluer des millions de francs dans la caisse fédérale.

Entre-temps, l'idée de percevoir un impôt fédéral avait fait son chemin et s'était imposée. La loi sur les droits de timbre est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1918. Néanmoins, les coûts liés à la mobilisation au cours de la Première Guerre mondiale n'ont été amortis qu'en 1932, après la crise économique et l'époque du programme financier d'urgence.

Jusqu'en 1948, des impôts fédéraux ont été prélevés pratiquement sans interruption sur la base du droit d'urgence, que ce soit sous la forme d'un impôt de guerre extraordinaire, d'une contribution de crise ou d'un impôt pour la défense nationale. L'intégration dans le droit ordinaire n'aboutissait jamais, soit parce que le moment idéal était déjà passé, soit parce que le peuple s'y opposait.

La situation de la Confédération devenait de plus en plus précaire. Trois ans après la Deuxième Guerre mondiale, l'endettement atteignait en effet la somme astronomique de 8,5 milliards de francs, soit environ 60 % du produit social. La Confédération a alors fait preuve d'une grande créativité pour inventer de nouveaux types d'impôts. A compter de 1958, elle a réussi à rétablir durablement au moins une partie de ses finances en introduisant l'impôt anticipé. L'impôt fédéral direct n'a été accepté qu'en 1976, et ce peut-être - qui sait ? - grâce au vote des femmes, dont on sait qu'elles savent mieux gérer les finances que les hommes...

Par cette votation, le peuple suisse a entériné une réalité qui existait depuis longtemps, à savoir le transfert des compétences des cantons à la Confédération. Ce transfert était cependant dû en grande partie à une évolution de l'Etat et de la société, car de nouveaux thèmes, de nouveaux problèmes et de nouvelles tâches sont apparus, qui ne pouvaient plus être gérés à l'échelon cantonal. Je parle, entre autres, des autoroutes et de la protection de l'environnement.

La population suisse a donc eu le temps de s'habituer au rôle de nouveau maître des impôts joué par la Confédération, sans que le terme «impôt fédéral» n'échauffe les esprits. Le principe historique selon lequel

les cantons et les communes perçoivent des impôts directs tandis que la Confédération prélève des impôts indirects est toujours présent dans la structure actuelle du système fiscal: le financement des cantons et des communes repose dans une large mesure sur les impôts directs, alors que la Confédération est financée par des impôts directs et par des impôts indirects, ces derniers étant nettement plus volatiles et donc nettement moins sûrs.

L'histoire de la Suisse a permis au système fédéraliste de rester fort et, en parallèle, de faire accepter par tous les citoyens que la Confédération assume de plus en plus de tâches supérieures centralisées. La souveraineté partagée a contribué considérablement à notre prospérité actuelle. Le système politique a aussi permis une démocratisation de la fiscalité. L'excellente morale fiscale qui règne en Suisse trouve elle aussi ses racines dans l'histoire du pays.

Il y a 100 ans, l'administration fédérale comptait 5200 employés. Aujourd'hui, 37 000 collaborateurs y travaillent. L'administration fédérale des impôts de guerre a débuté ses activités en 1915 avec trois personnes: un commissaire fiscal et deux employés. Six ans plus tard, elle employait déjà environ 200 collaborateurs. Aujourd'hui, l'Administration fédérale des contributions compte à peu près 1000 employés. Ces chiffres illustrent l'importance et la complexité de la fiscalité. Le nombre d'impôts différents est, lui aussi, élevé. Pas étonnant que la formation de conseiller fiscal soit toujours plus exigeante. Pour nous aussi, cela signifie plus de travail, l'optimisation fiscale étant une exigence légale. En effet, personne n'accepte de payer plus d'impôt que son voisin ou que son concurrent en raison d'une mauvaise planification fiscale.

L'exploitation des lacunes du droit fiscal, qui pose un problème d'ordre moral, peut toutefois être légale dans certains cas. Elle nuit cependant au développement économique du pays car elle fausse le jeu de la concurrence et entraîne en fin de compte une charge fiscale plus élevée, étant donné que l'Etat doit tout de même continuer à financer ses prestations.

Les répercussions sur la législation fiscale sont aussi importantes. La nécessité de lutter contre les abus augmente la densité normative, qu'il

s'agisse de jurisprudence des tribunaux, de nouvelles dispositions légales, d'ordonnances ou de circulaires. L'épaisseur grandissante des livres juridiques et l'ampleur toujours plus importante des travaux administratifs sont le résultat d'un cercle vicieux: les abus nécessitent de légiférer pour contrer ces abus, ce qui augmente la complexité juridique, diminue l'acceptation de la législation et entraîne de nouveaux abus.

La morale et le principe du bon citoyen ne suffisent plus à l'ère des chasseurs de bonnes affaires et de billets d'avion avantageux. L'Etat doit faire imposer ses droits légalement: l'administration fédérale doit élaborer les règles et le législateur les adopter. L'art réside dans le fait de trouver un bon équilibre entre une pression légale suffisante et la simplicité nécessaire pour que les impôts demeurent compréhensibles et acceptés. Mais chacun à son mot à dire en ce qui concerne cet équilibre. Voilà qui garantit des débats politiques animés.

Un autre facteur s'ajoute à cela: la perception du devoir de payer des impôts, qui a considérablement changé en Occident au cours des dernières décennies, principalement en raison de l'augmentation des dettes publiques. Aujourd'hui, l'évasion fiscale n'est plus considérée comme un délit mineur, et c'est bien ainsi. Rares sont ceux qui font preuve de compréhension pour la fraude fiscale commise en tant que légitime défense contre l'expropriation de l'Etat. Récemment, certains ont proposé de renommer les paradis fiscaux en déserts fiscaux. Les fraudeurs ont tendance à ne pas comprendre Monsieur et Madame tout le monde lorsque ceux-ci se plaignent du fait que le fardeau est réparti de manière inégale.

Mesdames et Messieurs, la Suisse aussi se voit aujourd'hui confrontée, dans une certaine mesure, à des problèmes nuisant à sa réputation. Le thème des impôts est important tant pour les particuliers que pour les chefs d'entreprise. La troisième réforme de l'imposition des entreprises, l'un des projets de réforme les plus importants et complexes de l'histoire de notre droit fiscal, illustre cette importance. L'objectif de la réforme est ambitieux: il s'agit de faire accepter, à l'échelle internationale, le système fiscal suisse appliqué aux entreprises, tout en maintenant la place économique suisse attrayante et les conséquences sur le produit de l'impôt supportables pour la Confédération, les cantons et les communes. Certains estiment que c'est la quadrature du cercle.

La fiscalité dépasse aujourd'hui les frontières nationales. Cela ne signifie toutefois pas que la concurrence fiscale soit remise en question. Le système doit encourager la prospérité et non pas l'étouffer. La consultation menée sur la troisième réforme de l'imposition des entreprises auprès des branches de l'économie montre que ces dernières ne s'opposent pas aux modifications qu'il y a lieu d'entreprendre. Tous les acteurs concernés se déclarent prêts à faire des compromis.

Pour garantir l'attrait d'une place économique, il ne s'agit pas seulement d'octroyer des taux d'impôt acceptables; il faut aussi maintenir un système fiscal et des principes juridiques prévisibles. Les entreprises et les ménages doivent pouvoir planifier. La surréglementation rend le système moins transparent et moins prévisible.

Un système opaque et donnant l'impression, faute de connaissances suffisantes, de ne pas bénéficier de la variante fiscale la plus avantageuse entame la morale fiscale. A l'Administration fédérale des contributions, nous ne voulons pas que les contribuables nous disent que, le système fiscal étant trop complexe à leurs yeux, ils ne se fient qu'à ce qu'ils arrivent à en saisir. Notre objectif est de mettre en œuvre le droit fiscal de manière à ce qu'il soit compréhensible pour tous.

Le fait que les caisses de l'Etat soient suffisamment alimentées montre que notre système n'encourage par la soustraction d'impôt dans une trop grande mesure. Et c'est cela que nous fêtons aussi aujourd'hui. Le timbre spécial, mis en vente à l'occasion du centenaire de l'Administration fédérale des contributions, illustre la reconnaissance dont nous faisons preuve à l'égard de la population suisse. Les percepteurs d'impôt ne sont certes pas appréciés, mais en Suisse, grâce à la bonne relation qui existe entre les autorités et les contribuables, l'inscription suivante, datant du troisième siècle avant Jésus-Christ, ne s'applique heureusement pas: «Tu peux aimer un prince ou un roi, mais le percepteur d'impôt est un homme que tu dois craindre.»

Nous aimer nous, les employés du fisc, serait certes trop demandé. Mais croyez-moi: nous travaillons jour après jour pour être des prestataires de services compétents et fiables. Et je crois que cela nous réussit plutôt bien. Le livret présentant l'AFC en 1947 indique en substance que les

fonctionnaires du fisc suisse doivent s'efforcer de se montrer aimables, qu'ils ne traitent pas seulement des dossiers et des textes, mais ont aussi affaire à des personnes, lesquelles ont le droit d'attendre d'eux empressement, aide et amabilité, et ce même lorsqu'elles ne leur montrent aucune sympathie. Chers contribuables, nous respectons ce mot d'ordre aujourd'hui encore: nous sommes des prestataires de service et non pas des baillis fiscaux. Arriver à transmettre cela nous donne une raison supplémentaire de fêter. Dans ce sens, le timbre spécial constitue aussi un merci adressé à nos collaborateurs, qui s'efforcent quotidiennement d'être des interlocuteurs répondant à toutes les questions fiscales de manière compétente et fiable.

Il est important dans notre travail de créer un climat de confiance. Notre pays est petit et la morale fiscale y est bonne. Peut-être pouvons-nous même tous accepter d'inscrire l'impôt fédéral direct durablement dans la Constitution.

Mesdames et Messieurs, aujourd'hui nous ne fêtons pas seulement les impôts dans leur globalité. Nous fêtons les impôts fédéraux sous leur forme admise légitimement. Ils constituent la contribution que les citoyens ont décidé eux-mêmes d'apporter à la construction de notre Etat. Nous fêtons ce contrat social ainsi qu'un système financier qui nous semble raisonnable. Enfin, nous fêtons aussi la collaboration partenariale entre l'administration fiscale et les contribuables.

Nous sommes là pour vous.

Parce que vous êtes importants pour nous. Et ce d'autant plus si vous devez encore de l'argent au fisc...

Je vous souhaite de passer une belle fête et me réjouis de trinquer avec vous.