

Dix cantons ont provoqué un vote populaire sur l'imposition individuelle avec un instrument peu connu

Le référendum cantonal, cet ovni



PHILIPPE CASTELLA

Fiscalité ► Initiatives et référendums sont deux instruments bien connus de la démocratie directe en Suisse. Même si vous dormiez aux cours de droit civique, vous avez peut-être retenu qu'il faut 100 000 signatures pour lancer une initiative populaire dans le but de modifier la Constitution ou 50 000 paragraphes pour s'opposer par voie référendaire à une loi adoptée par le Parlement fédéral.

Mais avez-vous déjà entendu parler du référendum cantonal? Peu probable si vous n'êtes pas un expert en droits populaires. Il fait figure d'ovni de la politique suisse. Cet instrument permet aux cantons de s'opposer à un projet du parlement en provoquant un vote populaire. Il faut pour cela un minimum de huit cantons qui s'associent.

La 2^e fois dans l'histoire

C'est ce qui vient de se produire pour l'imposition individuelle. Dix cantons, dont le Valais, ont saisi cet instrument pour forcer le peuple suisse à se prononcer sur cette réforme dans les urnes le 8 mars.

Et ce n'est que la deuxième fois de l'histoire que cela se produit. La première fois, c'était en 2004, déjà pour un projet fiscal. Le peuple suisse avait alors suivi la fronde de 11 cantons en refusant nettement un paquet d'allègements pour les familles et les propriétaires (65,9% de non).

Dans un cas comme dans l'autre toutefois, cette particularité a été peu médiatisée, parce que le référendum des cantons s'est accompagné d'un référendum populaire traditionnel, avec plus de 50 000 signatures à la clé.

S'il a fallu attendre le XXI^e siècle pour le premier usage du référendum cantonal, son introduction est fort ancienne. Elle remonte à la réforme de la Constitution fédérale de 1874, en même temps que le référendum populaire. L'initiative populaire sera introduite un peu plus tard, en 1891.



Dix cantons se sont mobilisés contre l'imposition individuelle. Ici le ministre des Finances argovien, Markus Dieth, en compagnie de sa collègue valaisanne, Franziska Biner. KEYSTONE

La Suisse moderne est encore en pleine construction à cette époque. «C'est en 1874 également qu'est créée une armée nationale centralisée», explique l'historien Olivier Meuwly. «Jusqu'alors, elle était formée par les contingents des cantons.»

Introduit en 1874

Il développe: «Avec la réforme de la Constitution de 1874, d'un côté, on enlève des compétences aux cantons pour les donner à la Confédération. De l'autre, on introduit le droit de référendum pour contrebalancer cette centralisation.»

Pour le droit de référendum, le parlement renonce à la double majorité du peuple et des cantons, comme cela vaut toujours pour les initiatives populaires. «Mais cela est compensé par la possibilité donnée aux cantons de s'arranger entre eux pour lancer un référendum, dans une recherche d'équilibre», narre Olivier Meuwly.

Par la suite, cet instrument de la démocratie a été quelque peu oublié. «Le regain d'intérêt pour cet outil au XXI^e siècle

montre que, peut-être, le fédéralisme n'est pas mort», commente l'historien. «Les cantons réalisent qu'ils ont des outils à disposition pour défendre leurs intérêts.»

«Tous les cantons ont déjà fait leur travail pour supprimer la pénalisation fiscale du mariage»

Franziska Biner

Dans le cas de l'imposition individuelle, les cantons ont montré très tôt leurs réticences. Car cette réforme représente 1,7 million de déclarations d'impôt supplémentaires à traiter par les administrations fiscales cantonales.

L'argument des coûts

«Tous les cantons ont déjà fait leur travail pour supprimer la pénalisation fiscale du ma-

riage», avance Franziska Biner, ministre valaisanne des Finances. La plupart ont choisi le modèle du splitting, qui consiste à diviser le revenu des couples mariés pour atténuer les effets de la progressivité de l'impôt. Le Valais a opté pour une déduction sur le deuxième revenu, ainsi qu'un abattement sur le montant final d'impôt pour les couples mariés, avec des effets similaires.

«Changer tout le système fiscal serait faire payer cher les cantons, alors que nous avons déjà fait nos devoirs», argue la conseillère d'Etat centriste. «Pour le Valais, cela représente 100 000 dossiers de plus à traiter, en y incluant les non domiciliés, c'est-à-dire hors canton et hors pays», précise-t-elle.

Cela implique l'engagement de 30 personnes supplémentaires à plein temps au sein de l'administration fiscale, auquel il faut ajouter encore 20 postes pour le soutien à ces tâches de traitement de dossier. A titre de comparaison, pour le canton de Fribourg, on parle de 70 000 déclarations d'impôt supplémentaires et

l'engagement de 30 à 50 nouveaux collaborateurs.

Pour Franziska Biner, il serait plus simple et bien moins coûteux de transposer au niveau fédéral ces modèles cantonaux qui ont fait leurs preuves.

Le souci du fédéralisme

En tant que conseillère aux Etats, Johanna Gapany est sensible aux questions de fédéralisme. Mais la libérale-radical milite néanmoins pour l'imposition individuelle: «Les systèmes correctifs adoptés par les cantons ne suppriment pas totalement la pénalisation du mariage.»

Et la sénatrice fribourgeoise de poursuivre: «Cette pénalisation fiscale du mariage, le Tribunal fédéral l'a décrétée inacceptable il y a quarante ans déjà. Or aujourd'hui, celle-ci demeure partiellement au niveau cantonal et totalement au niveau fédéral.» C'est ce que vise à corriger la réforme de l'imposition individuelle.

Johanna Gapany souligne également que le Parlement fédéral a tenu compte des nombreuses préoccupations des

cantons: «Les forfaits mis en place pour les déductions, la période transitoire de six ans et l'adaptation des barèmes le confirment. La majorité des cantons ne s'opposent d'ailleurs pas à la réforme.»

Une opposition politisée

Plus largement, en matière de défense du fédéralisme, la conseillère aux Etats renvoie la balle aux cantons: «De plus en plus de tâches cantonales sont assumées au niveau fédéral. Sur la question des crèches par exemple, je regrette de devoir défendre un soutien aux parents nécessaire au niveau fédéral simplement parce que nombre de cantons n'ont pas fait leur travail.»

Il faut relever également que l'opposition de dix cantons à l'imposition individuelle est plus politisée qu'il n'y paraît. Leur liste correspond à ceux où Le Centre et l'UDC, les deux principaux partis opposés à la réforme, disposent d'une majorité. En Valais, le soutien à ce référendum a été obtenu à une courte majorité de quatre voix au parlement cantonal. I