

**LE FÉDÉRALISME FISCAL EN SUISSE :
un relevé des enjeux constitutionnels,
des responsabilités budgétaires et de la péréquation**

**Bernard Dafflon
Département d'économie politique
Université de Fribourg, Suisse**

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction
 2. Démocratie fiscale
 - 2.1. Division verticale du pouvoir
 - 2.2. Démocratie directe
 - 2.3. Initiative et référendum
 - 2.4. Fédéralisme coopératif
 3. Le secteur public : faits et chiffres
 - 3.1. Indicateurs généraux
 - 3.2. Taille et croissance du secteur public
 - 3.3. Dépenses publiques
 - 3.3.1. Fonctions exclusives et responsabilités partagées
 - 3.3.2. Subsidiarité
 - 3.3.3. Centralisation
 - 3.4. Recettes publiques
 - 3.4.1. Caractéristiques générales
 - 3.4.2. Souveraineté fiscale
 - 3.4.3. Accès direct à plusieurs sources de revenus
 - 3.4.4. Administration fiscale
 4. Politique budgétaire
 - 4.1. Orthodoxie budgétaire
 - 4.2. Politique macroéconomique
 5. Coordination et harmonisation fiscales
 - 5.1. Coordination fiscale
 - 5.1.1. Coordination verticale
 - 5.1.2. Coordination horizontale
 - 5.2. Harmonisation fiscale
 - 5.3. Concurrence fiscale
 - 5.3.1. Quelques faits saillants
 - 5.3.2. Une situation de dilemme du prisonnier
 - 5.3.3. Sortir du dilemme
 - 5.4. Charge fiscale dans les cantons
 6. Péréquation
 - 6.1. Capacité financière des cantons
 - 6.2. Programmes fédéraux de péréquation
 - 6.2.1. Subventions fédérales conditionnelles
 - 6.2.2. Partage des recettes
 - 6.2.3. Contributions des cantons à la sécurité sociale
 - 6.3. Importance des paiements de transferts
 7. Conclusion
- Références
Tableaux

1. INTRODUCTION

Le présent document traite des institutions et des problèmes du fédéralisme fiscal en Suisse. Outre la présente introduction, il comprend cinq sections. La section 2 résume brièvement certains aspects de la démocratie fiscale qui sont pertinents dans le contexte des finances publiques décentralisées de la Suisse. La section 3 décrit les principales composantes de la structure fiscale ainsi que l'attribution des fonctions et des sources de revenus aux échelons décentralisés. Dans les sections ultérieures, le document aborde tour à tour les aspects suivants : la politique budgétaire (section 4), la taxation (section 5) et la péréquation fiscale (section 6).

Depuis la Constitution du 12 septembre 1848, la Suisse est organisée, sur le plan institutionnel, en un système relativement complexe formé de trois niveaux de gouvernement – les communes à l'échelon local, les cantons au niveau intermédiaire et la Confédération au niveau national – entre lesquels existent de multiples interrelations verticales et horizontales. À la fin de 1998, la Suisse comptait 26 cantons et 2903 communes (voir au tableau 1 quelques indicateurs généraux relatifs aux cantons suisses).

Le fédéralisme fiscal helvétique se caractérise par une sobriété budgétaire générale et une centralisation minimum du pouvoir fiscal. C'est un fédéralisme « du bas vers le haut », dont les fondements résident dans les arrangements constitutionnels en vigueur tant au niveau fédéral qu'à celui des cantons. Le principe de subsidiarité – en vertu duquel les compétences en prestation de services publics devraient être dévolues au plus bas niveau possible dans la hiérarchie fiscale – a peut-être été plus rigoureusement suivi dans ce pays que dans beaucoup d'autres fédérations, en raison à la fois des garanties d'ordre constitutionnel et de la méfiance traditionnelle à l'égard des grandes politiques nationales. De plus, les cantons et les communes sont perçus comme des laboratoires d'innovation dans le domaine des politiques publiques et de la gestion, sans risques d'échec à grande échelle. En conséquence, la responsabilité d'établir et de financer les services publics est demeurée largement (et jalousement) aux mains d'un pouvoir décentralisé, dans les cantons ou les communes. De nombreux modes de fédéralisme coopératif se sont développés au cours des dernières décennies, soit par le biais d'institutions officielles comme les « concordats intercantonaux », soit de manière informelle, par exemple au sein des conférences intercantionales de directeurs ou de hauts fonctionnaires de divers secteurs.

Cependant, bien que les cantons et les gouvernements locaux disposent d'une autonomie financière relativement importante, celle-ci n'est pas illimitée. La concurrence entre les diverses administrations est une première contrainte. Deuxièmement, beaucoup de cantons ont instauré leurs propres règles constitutionnelles en matière de budgets (atteinte de l'équilibre) et de limites de l'endettement (section 4). La concurrence fiscale est partiellement atténuée par les règles de coordination et d'harmonisation fiscales (section 5). Toutefois, l'autonomie dans les dépenses publiques, l'accès direct à de nombreuses sources de revenus et, surtout, les écarts de potentiel économique entre les cantons (tableau 1, colonnes 6 à 8) ont entraîné des disparités régionales relativement marquées, en termes de charge fiscale et de capacité financière des cantons (tableau 9). Ces disparités sont au cœur de la politique de péréquation de la Suisse, bien que celle-ci ne prétende en rien aplanir totalement les inégalités entre les cantons ou les communes (section 6).

2. DÉMOCRATIE FISCALE

En contexte de fédéralisme fiscal, les institutions jouent un rôle clé dans la définition des liens entre les niveaux de gouvernement. Il est utile, par conséquent, de jeter un regard sur la structure des institutions helvétiques, notamment sur les règles et principes qui régissent la répartition des fonctions et des sources de revenus entre les juridictions décentralisées. Quatre caractéristiques institutionnelles sous-tendent le fonctionnement du fédéralisme helvétique : (1) division verticale du pouvoir dans les Constitutions, (2) démocratie directe, (3) initiatives et référendums et (4) coopération horizontale entre les gouvernements aux niveaux des cantons et des communes.

2.1. Division verticale du pouvoir

Le système fédéral helvétique met l'accent sur la souveraineté des juridictions décentralisées, c'est-à-dire les cantons et les communautés locales. Cette souveraineté émane de la Constitution fédérale et des Constitutions des cantons, qui précisent non seulement les tâches de chaque niveau de gouvernement, mais aussi ses droits en ce qui touche la perception de certains types d'impôts. Ainsi, l'attribution des compétences et des sources de revenus est garantie à chaque niveau de gouvernement. La division verticale du pouvoir, qui vise à empêcher que des majorités stables puissent exploiter des minorités, est rigoureusement protégée par la Constitution (KNAPP, 1986; ZIMMERMANN, 1987).

L'article 3 de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 garantit la souveraineté des cantons dans toutes les sphères que la Constitution ne désigne pas expressément comme relevant de la compétence du gouvernement fédéral. L'article 42 Cst. définit de manière restrictive les fonctions qui relèvent de la Confédération : « *La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution.* »¹ Par conséquent, chaque nouvelle compétence du pouvoir central exige un amendement à la Constitution, auquel doivent consentir à la fois une majorité d'électeurs et une majorité de cantons. Par contraste, l'article 43 Cst. stipule que « *les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences* ». À l'échelon cantonal, une clarification constitutionnelle explicite n'est pas nécessaire. L'autonomie des cantons est également garantie par le pouvoir législatif, composé de deux Chambres aux compétences égales (art. 148 Cst.). Le Conseil national (Chambre des représentants) est élu en fonction de la population des cantons, selon la formule de la représentation proportionnelle. Le Conseil des États (Sénat) est composé de 46 délégués des cantons, deux pour chaque canton et un pour chaque demi-canton (Appenzell Rhodes intérieures et Appenzell Rhodes extérieures, Bâle-Ville et Bâle-Campagne, Nidwald et Obwald), sans égard à leur population, à leur taille ou à leur pouvoir économique et financier. Les cantons régissent l'élection de leurs sénateurs.

- Jusqu'à maintenant, les arrangements fiscaux ou financiers ont été le fruit de négociations soit fédérales-cantoniales, soit cantoniales-locales. Le gouvernement fédéral s'adresse toujours et exclusivement aux cantons. Il ne pourrait pas contourner les gouvernements cantonaux et s'adresser directement aux gouvernements locaux pour imposer ou négocier des modalités fiscales ou financières ou encore la prestation de services publics. L'inverse est également vrai : les gouvernements locaux ne peuvent contourner les administrations cantonales et n'ont pas d'accès direct aux institutions ou organismes fédéraux. De cette façon, les décisions fédérales ne concernent que les cantons, et chaque canton organise lui-même les compétences communales. Cette

¹ Le Titre 3, chapitre 2, de la nouvelle constitution fédérale de 1999 énumère les compétences fédérales. Les articles constitutionnels précisent également le rôle des cantons à l'égard de ces fonctions. Il s'ensuit que pour un grand nombre de dépenses publiques, les cantons n'ont qu'une autonomie résiduelle et font plutôt office d'« agences » du pouvoir central.

division verticale du pouvoir laisse un haut degré d'autonomie aux cantons, mais crée par ailleurs des problèmes pour les grandes municipalités. D'un côté, les cantons ont leurs propres régimes fiscaux, qui sont indépendants du régime fédéral. Ils sont donc en mesure de fixer leurs propres taux d'imposition et décident eux-mêmes des biens et services publics à fournir. Bien que les procédures de modification soient longues et complexes, chaque électeur/contribuable d'un canton ou d'une commune peut, en dernière analyse, comparer les coûts et les avantages d'une activité publique donnée et décider, à l'occasion d'un vote ou d'un référendum, du montant approprié de fonds publics à y consacrer. D'un autre côté, les grandes municipalités ou agglomérations, comme celle de Zurich qui compte à elle seule plus d'habitants que les cinq cantons voisins, créent des effets de débordement dépassant les limites cantonales, mais n'ont pas un pouvoir de négociation directe au-delà de ces limites. Bien que les agglomérations aient une définition statistique et aient représenté une réalité économique grandissante au cours de la dernière décennie, seule la nouvelle Constitution fédérale de 1999 leur accorde une reconnaissance institutionnelle². Il reste à voir quelles seront les conséquences réelles de cet article.

2.2. Démocratie directe

La plupart des Constitutions cantonales prévoient une participation par démocratie directe dans les communes, afin que les citoyens eux-mêmes puissent prendre part aux décisions concernant tous les enjeux politiques et économiques importants. Dans le domaine des finances publiques locales, les aspects suivants sont visés : budget de fonctionnement, postes particuliers du budget des investissements, coefficients d'imposition annuels, réglementation des redevances d'utilisation (en général, imposition selon le principe des avantages reçus), vente ou achat de propriétés publiques locales, coopération horizontale (p. ex. association intercommunale ou district à vocation spéciale pour la production conjointe de services publics) et fusion de communes.

Toute démocratie directe comprend, outre la participation, certaines attributions en matière de contrôle et d'audit. L'assemblée communale des citoyens ou, le cas échéant, le « parlement » communal élit un comité des finances pour la durée du mandat politique. Ce comité a non seulement des compétences traditionnelles en matière d'audit, mais aussi l'obligation de rendre compte à l'assemblée en ce qui touche les aspects financiers des investissements et les modifications du régime fiscal. En outre, il a le pouvoir de faire enquête sur des questions financières sans donner de préavis, si la situation l'exige. Dans certains cantons, il peut déposer une plainte contre des membres individuels d'administrations locales pour détournement de fonds publics.

2.3. Initiative et référendum

Lorsque la démocratie est représentative, ce qui est le cas dans une vaste majorité des cantons et dans les grandes villes, les électeurs expriment leur préférence sur les enjeux politiques et économiques principalement par le biais de référendums, qui peuvent être organisés plusieurs fois par année. Tout comme les initiatives populaires, l'institution du référendum joue un rôle modérateur pour les gouvernements cantonaux et locaux, car pratiquement toutes les décisions publiques importantes sont soumises à l'approbation des électeurs. À l'échelon local, les éléments les plus susceptibles d'être soumis à la

² La constitution fédérale de 1999 contient pour la première fois une référence explicite aux communes et aux municipalités. L'article 50 stipule ce qui suit : « (1) *L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal.* (2) *La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes.* (3) *Ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne.* »

procédure d'initiative ou de référendum sont les suivants : postes particuliers du budget des investissements, taxation, réglementation des redevances d'utilisation, vente de propriétés, coopération sous forme d'associations intercommunales ou de districts à vocation spéciale, et fusion de communes.

Ces institutions du système fédéral, de toute évidence, n'ont pas comme unique objectif la recherche de l'efficacité (économique) dans la mise en oeuvre des dépenses et de la fiscalité. Plus les institutions sont directes et démocratiques, plus elles renforcent globalement le système des freins et contrepoids, tant par la division que par la mise en commun du pouvoir sur les décisions politiques. Elles donnent aux citoyens, électeurs ou contribuables un accès multiple au gouvernement, accroissent leur capacité de contrôler les budgets, et réduisent le pouvoir de recherche de rentes économiques dont disposent les acteurs politiques et bureaucratiques. Dans la terminologie de Hirschman, de telles institutions offrent non seulement la solution de « sortie » (mobilité « à la Tiebout »), mais aussi celle de l'« expression ». Sous l'effet de ces institutions, l'activité gouvernementale a été sensiblement inférieure à celle d'une démocratie représentative (POMMEREHNE et SCHNEIDER, 1978), la taille du gouvernement est limitée (POMMEREHNE, 1978) et les dépenses publiques sont déterminées par le côté demande (KIRCHGÄSSNER et POMMEREHNE, 1990)³.

2.4. Fédéralisme coopératif

Les Constitutions fédérale et cantonales permettent une intense coopération horizontale à l'échelon des gouvernements des cantons et des communes. Cette coopération horizontale est importante pour le principe d'équivalence fiscale (OLSON, 1969), de façon à ce que les cercles de décideurs, de bénéficiaires et de contribuables coïncident. Les cantons et communes sont libres de conclure entre eux des ententes de coopération dans les domaines les plus variés, ce qui leur permet d'établir des zones d'une dimension qui convient aux tâches gouvernementales à accomplir, comme la fourniture de certains biens publics, depuis le financement universitaire (coopération intercantonale) jusqu'aux districts scolaires et à l'alimentation en eau (coopération intercommunale)⁴. Notons cependant que les « concordats » intercantonaux, bien qu'ils harmonisent avec grand succès de nombreuses fonctions et politiques publiques (le financement des universités en est un bon exemple), faillissent à la tâche en matière de fiscalité, parce que leurs dispositions sont largement enfreintes ou sans portée réelle comme dans le cas de la loi sur l'harmonisation fiscale (formelle) (voir section 5), sous prétexte d'impératifs de concurrence fiscale ou de politiques de croissance régionales.

- La coopération horizontale « face à face » entre les cantons a pris une autre forme qui n'était pas prévue dans la Constitution. Quand survient le besoin d'une politique directrice à l'échelle du pays, le fédéralisme fiscal suggère, en théorie, que celle-ci soit élaborée au centre, par le gouvernement fédéral. Ce n'est pas toujours le cas en Suisse,

3 Dans la plupart des cantons, des initiatives constitutionnelles ou législatives sont possibles en matière de taxation et de dépenses courantes ou investissements, lesquelles exigent un nombre minimum de signatures de citoyens. Des référendums à l'égard d'investissements, de dépenses uniques ou de dépenses récurrentes sont également possibles. Les règles institutionnelles et juridiques sur divers aspects (distinction entre référendum obligatoire ou facultatif, dépenses uniques ou récurrentes, investissements ou dépenses courantes, nombre de signatures requises, délai alloué pour l'obtention des signatures) diffèrent considérablement d'un canton à l'autre. Tandis que l'influence des référendums en général sur le processus budgétaire public est connue, l'incidence des modalités détaillées des référendums cantonaux, en tant que mesure de l'orthodoxie budgétaire, sur le déficit public et l'endettement des cantons est examinée dans deux études (NOVARESI, 2001, Université de Fribourg et PUJOL, 2000, Université de Genève). Voir aussi KIRCHGÄSSNER, FELD et SAVIOZ, 1999.

4 De nouvelles formes de coopération intercantonale appelées FOCJ - acronyme anglais pour Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions (autorités publiques fonctionnelles, a-territoriales et concurrentielles - APFAC) sont élaborées dans FREY et EICHENBERGER, 1999.

où les cantons se sont organisés horizontalement au sein d'un ensemble de puissants comités appelés Conférences des directeurs cantonaux, une pour chaque département de la structure administrative gouvernementale, dont la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDCF) est la plus influente. Sous l'angle constitutionnel, les relations fiscales ou financières entre le gouvernement fédéral et les cantons ne peuvent être adaptées aux particularités ou souhaits de chacun des cantons. L'égalité de traitement est de rigueur, sauf pour la loi sur la péréquation. Bien que chaque canton puisse contester ou négocier des arrangements fiscaux ou financiers particuliers avec le gouvernement fédéral, aucun canton n'aurait isolément beaucoup de chance d'obtenir une modification des arrangements fiscaux ou financiers en fonction de ses propres objectifs, car tout changement s'applique (et forcément doit être acceptable) aux autres cantons. Au sein des Conférences, les cantons négocient des politiques communes sans interférence du centre, puis présentent un dossier conjoint au gouvernement fédéral. L'objectif de la CDCF est de discuter des enjeux fiscaux ou financiers qui sont d'intérêt commun à l'ensemble ou à un grand nombre des cantons. La CDCF a été organisée non pas tant pour coordonner et harmoniser les affaires fiscales et financières des cantons (relations horizontales) que pour intervenir avec plus de poids dans les relations fédérales-cantoniales et avoir prise sur les enjeux fiscaux et financiers d'ordre fédéral seulement. La Conférence n'est pas une institution d'origine constitutionnelle. Pourtant, les décisions en matière fiscale relevant du gouvernement fédéral ne peuvent être prises sans consultation préalable de la CDCF. C'est un puissant groupe de pression, régulièrement consulté par l'Administration fédérale des finances. Il est parvenu à négocier des programmes financiers globaux dans lesquels le point de vue des cantons diffère de celui du gouvernement fédéral. Il a joué un rôle important dans l'aménagement des finances fédérales, du système fédéral d'imposition et de l'harmonisation fiscale, laquelle devait demeurer « formelle », et a une position dominante dans les politiques fédérales de péréquation (DAFFLON, 1995).

- La Conférence des cantons (CdC) a également un puissant effet de contrepoids sur les propositions de politiques fédérales. Le processus global d'élaboration de la Nouvelle péréquation financière, qui est actuellement à l'étude, est un projet conjoint du département fédéral des Finances et de la CdC.
- À l'échelon local, les principales incitations à la coopération intercommunale ont été traditionnellement les économies d'échelle et les effets de débordement régionaux et, depuis peu, incluent l'insuffisance des capacités de gestion de nombreuses petites municipalités, notamment lorsque les gouvernements locaux tiennent le rôle d'agences de production pour le centre (cantons ou Confédération), par exemple dans le domaine des politiques environnementales nationales. Contrairement à ce qui existe dans d'autres régimes fédéraux, il n'y a pas d'« agences fédérales » dé-concentrées qui font office de fournisseurs régionaux chargés de livrer des services publics assujettis à des normes minimales fixées par le gouvernement central à titre de « mandant ». Les cantons, à titre d'« agents », déterminent sous quelle forme et de quelle manière ils livreront ces services. Habituellement, ceux-ci sont ensuite attribués au palier local. Il n'y a pas, aux niveaux décentralisés, de duplication des organisations prestataires de services.

Il ne fait aucun doute que la possibilité de créer des institutions intercommunales a été largement utilisée par les communes, et a amélioré l'efficacité de la production et de la prestation des services publics locaux. Toutefois, la multiplicité des districts à vocation spéciale intercommunaux a créé plusieurs problèmes sur le plan institutionnel : déficit démocratique dans le régime de l'assemblée communale, coûts plus élevés d'information et de participation des citoyens qui, dès lors, appartiennent non seulement à une commune mais à plusieurs autres « clubs », blocages stratégiques de scrutins par des communes partenaires lorsqu'une majorité qualifiée est nécessaire, etc. (DELLA SANTA, 1996). Malgré ces inconvénients, c'est peut-être justement cette

flexibilité du pouvoir exécutif offerte par le fédéralisme qui fait que ce dernier résiste depuis longtemps aux tentatives de centralisation, tant par le gouvernement fédéral vis-à-vis des cantons que par les cantons vis-à-vis des communes. Elle explique aussi pourquoi tant de petites communes peuvent survivre sans fusionner et pourquoi la fusion obligatoire de communes trop petites n'obtient pas facilement l'accord des citoyens (DAFFLON, 1996a).

3. LE SECTEUR PUBLIC : FAITS ET CHIFFRES

La présente section résume la situation actuelle du secteur public en Suisse aux trois niveaux de gouvernement. Tous les chiffres sont fondés sur 1998. Les données des tableaux 1 à 11 existent aussi pour la période de 1990 à 1997⁵, mais il n'y a pas eu de changements importants au cours de la dernière décennie. La présente section est divisée en quatre sous-sections : a) indicateurs généraux relatifs aux cantons, b) taille et croissance du secteur public, c) dépenses publiques et d) recettes publiques. Chaque fois que c'est possible, l'état actuel de la recherche sur le fédéralisme fiscal en Suisse est mentionné.

3.1. Indicateurs généraux

Les facteurs institutionnels mentionnés à la section 2 supposent évidemment un prix à payer en termes d'efficacité et d'équité économiques. Les solutions et arrangements pratiques mis en oeuvre ne respectent pas exactement la théorie du fédéralisme fiscal. Et ils ne permettent pas d'aplanir toutes les différences au niveau de l'économie et du secteur public. L'examen de quelques données statistiques permet de l'observer. Le tableau 1 présente cinq indicateurs généraux relatifs à l'organisation et à l'économie de chaque canton : nombre de communes, superficie en kilomètres carrés, population, revenu national dans les cantons (RNC, total et par habitant), et dépenses et recettes publiques⁶.

Les données sur l'organisation des gouvernements locaux, le nombre de communes, la superficie, la population et le revenu national montrent des différences marquées qui n'existent probablement pas dans d'autres fédérations (FRENKEL, 1986).

- La superficie du plus petit canton (Bâle-Ville, 37 km²) représente 0,5 % de celle du plus grand (Grisons, 7 105 km²).
- La population du canton le moins peuplé (Appenzell Rh. int., 14 873 habitants) représente 1,25 % de celle du plus peuplé (Zurich, 1 187 609 habitants).
- En 1997, le RNC le plus élevé était observé dans le canton de Zurich, avec un total de 67 114 millions de francs suisses (CHF), soit 21 % du RNC national pour 17 % de la population. Le RNC par habitant montre des écarts sensibles, variant entre 68 320 CHF dans le canton de Zoug et 31 012 CHF dans celui du Jura, soit un ratio de 2,2 entre le RNC par habitant le plus élevé et le RNC par habitant le moins élevé (ou un intervalle de 154 points à 70 points par rapport à une moyenne de 100 correspondant à 44 500 CHF par habitant).

Autres faits saillants :

5 Disponibles auprès de l'auteur.

6 Les tableaux sont inclus à la fin du texte.

- Des différences marquées peuvent être observées dans la croissance du RNC par habitant entre 1980 et 1997 (en valeur réelle) : dans 13 des 26 cantons, la croissance a été supérieure à la moyenne de 15 % (0,9 % par année en moyenne sur la période de 17 ans), le maximum étant de 36 % et le minimum, de 1 % (tableau 1, colonne 8).
- Le graphique 1 présente aussi la position relative des cantons en comparant le RNC par habitant en 1997 en valeur nominale (moyenne nationale : 44 500 CHF) et la croissance du RNC par habitant entre 1980 et 1997 en valeur réelle (tableau 1, colonnes 7 et 8). Le graphique montre qu'en dépit de quelque 30 ans de politique de péréquation fiscale nationale et autant d'années de politiques de développement régional, les huit cantons les plus riches (partie supérieure droite) dominent également en termes de croissance. La seule exception est le canton de Genève, qui affiche un RNC par habitant supérieur à la moyenne tout en étant demeuré sous la moyenne au chapitre du taux de croissance (partie inférieure droite).

À l'opposé, onze cantons sont restés en mauvaise situation (partie inférieure gauche), ayant à la fois un RNC par habitant et un taux de croissance inférieurs à la moyenne nationale. Seulement cinq cantons (Appenzell Rh. int., Uri, Lucerne, Fribourg, Tessin et Vaud) ont vu leur situation s'améliorer légèrement, avec un RNC par habitant qui est demeuré inférieur à la moyenne, mais une meilleure croissance que l'ensemble du pays.

Devant ces résultats, on ne peut affirmer que les politiques de péréquation et de développement régional ont été très fructueuses. Rappelons cependant que la politique fédérale de péréquation ne vise pas, dans l'établissement des formules de partage des revenus ou des subventions péréquatives, à « combler tous les écarts » (voir section 6 ci-après).

- Les indices de la charge fiscale des cantons et des communes sont également à noter : ils varient de 57 points dans le canton de Zoug à 132 dans celui du Jura, par rapport à une moyenne établie à 100 points (tableau 9).
- Les capacités financières des cantons, telles que révélées par les indicateurs officiels (tableau 10), varient de 30 points dans le canton du Jura à 206 points dans le canton de Zoug, par rapport à une moyenne de 100.

3.2. Taille et croissance du secteur public

Les écarts entre les cantons au chapitre des dépenses publiques, plus précisément de la taille du secteur public en proportion du RNC, sont importants : les valeurs vont de 11 % dans les cantons de Schwyz et de Zoug à 28 % dans Bâle-Ville et 29 % à Genève, jusqu'à un sommet de 35 % dans le canton du Jura (tableau 1, colonne 12). Cette comparaison doit cependant être interprétée avec prudence.

- La perspective diffère si on examine plutôt les dépenses publiques cantonales par habitant (tableau 1, colonne 13). Par exemple, dans Bâle-Ville, une « ville-canton » qui compte seulement trois communes dans la même zone urbaine, le palier cantonal joue un rôle central : les dépenses publiques par habitant sont beaucoup plus élevées (2,33 fois plus) que la moyenne nationale. C'est aussi le cas de Genève, une autre « ville-canton ». Une livraison plus centralisée des services publics internalise les effets de débordement urbains et réduit les coûts de coordination et d'information. Par ailleurs, le canton du Jura, avec 83 communes (de trop petite taille?) a une faible capacité financière. Par conséquent, il doit assumer la responsabilité de divers services ne pouvant être parrainés ou payés par le secteur privé, et ces dépenses occupent une place plus grande dans l'économie moins développée du canton (tableau 1,

comparaison entre la colonne 12 et la colonne 13). Mais aucune corrélation inverse significative ne peut être décelée entre la capacité financière d'un canton et l'importance de ses dépenses publiques par habitant.

Le tableau 2 indique la taille et la croissance du secteur public au cours de la période 1970-1998. En 1998, le total des dépenses publiques se chiffrait à 143 459 millions CHF, ou 32 % du produit national brut (PNB) (sans la sécurité sociale; 39 % en tenant compte des assurances de sécurité sociale). En proportion du PNB, la taille du secteur public demeure très faible par rapport à d'autres pays d'Europe. La croissance des dépenses publiques a été relativement importante entre 1970 et 1980, tant en termes relatifs qu'en valeur absolue. Cette croissance s'est poursuivie au cours de la décennie 1980-1990 en termes absolus, mais la part relative de l'ensemble du secteur public dans le PNB est demeurée stable autour de 26-27 %. La proportion s'est remise à augmenter depuis le début des années 1990, en partie parce que la situation économique s'est détériorée et en partie à cause d'une augmentation supérieure à la moyenne des dépenses d'aide sociale et des prestations de chômage.

- Les taux de croissance des dépenses publiques à chacun des niveaux de gouvernement ont suivi des tendances différentes au cours de la période. La diagonale formée par les valeurs de la colonne 6, ligne « Communes », de la colonne 9, ligne « Cantons », et de la colonne 12, ligne « Confédération », permet de l'observer. Entre 1970 et 1980, seul le taux de croissance moyen des communes, à 141 %, était supérieur à la moyenne globale (ligne « Total »); entre 1980 et 1990, c'était le cas seulement pour les cantons, et entre 1990 et 1998, pour la Confédération. Sur l'ensemble de la période, les chiffres révèlent une centralisation progressive en faveur des cantons et de la Confédération (croissance d'environ 500 % dans les deux cas, colonne 13) et au détriment des communes, qui affichent une croissance globale de 475 %, inférieure à la moyenne.
- Les parts réelles du total des dépenses publiques attribuables à la Confédération, aux cantons et aux communes sont, globalement, de 33 %, 40 % et 27 %. Dans le cas du centre, la proportion est demeurée stable pendant près de trente ans à environ 31 %, puis a grimpé à 33 % au cours des huit dernières années de la période. En ce qui touche les cantons, la part des dépenses totales est demeurée à environ 40 % pendant les deux dernières décennies, tandis qu'à l'échelon local, la proportion a fléchi de 29 % à 27 %. Au cours de la période difficile de 1990 à 1998, une légère tendance vers une centralisation au niveau fédéral et un recul de la proportion des communes est perceptible.

3.3. Dépenses publiques

La répartition des fonctions entre les trois niveaux de gouvernement n'a cessé d'évoluer au cours des 150 années d'existence de la Confédération. La division « optimale » des compétences n'est, bien sûr, jamais définitive et la pertinence d'attribuer telle ou telle tâche à un niveau de gouvernement particulier n'est jamais irrévocablement établie. (DAFFLON, 1992). La répartition des dépenses publiques peut être expliquée en termes de subsidiarité et de centralisation. Il convient de souligner, toutefois, que le processus dans son ensemble a été laborieux et relativement conservateur, les résultats se heurtant souvent aux stratégies politiques et à la résistance bureaucratique.

Les articles 54 à 125 de la Constitution fédérale de 1999 contiennent une énumération complète et détaillée des compétences fédérales. La Constitution précise toujours si une fonction est une compétence fédérale ou cantonale exclusive et, dans le cas des responsabilités partagées, les limites de l'interférence centrale dans les fonctions cantonales.

3.3.1. Fonctions exclusives et responsabilités partagées

Les dépenses totales liées à chaque fonction accomplie par les trois niveaux de gouvernement sont indiquées au tableau 3. Dans presque tous les domaines d'intervention publique, la responsabilité est partagée jusqu'à un certain point entre les trois paliers gouvernementaux. Bien sûr, la Confédération est seule responsable des relations avec l'étranger et assume la responsabilité quasi entière (90 %) de la défense nationale, mais d'autres domaines (p. ex. enseignement et formation, culture, sports et loisirs, santé, environnement, routes) demeurent généralement sous la responsabilité première des cantons et des communes.

Le tableau 4 indique les parts respectives des dépenses publiques en proportion du budget total pour chacun des trois niveaux de gouvernement (section « Part du budget » - lecture verticale) et la répartition, pour une même fonction, entre les trois niveaux de gouvernement (section « Répartition entre les niveaux de gouvernement » - lecture horizontale). Voici, pour les différents niveaux de gouvernement, les fonctions auxquelles ceux-ci contribuent le plus :

- **Communes** : environnement (63 %), culture, sports et loisirs (56 %), administration (44 %);
- **Cantons** : ordre public (67 %), santé (56 %) et enseignement et formation (53 %);
- La **Confédération** a la responsabilité exclusive des affaires étrangères (100 %), assume un rôle prépondérant dans la défense (90 %) et engage plus de la moitié des dépenses publiques en économie (52 %), en transports (51 %) et en finances (51 %);
- Bien que les communes et les cantons représentent, ensemble, la part dominante des dépenses en affaires sociales, le **centre** a la part individuelle la plus élevée (44 %).

La compétence exclusive d'un niveau de gouvernement dans une fonction (les autres niveaux ayant alors une valeur de 0 au tableau 3) n'existe que dans quelques cas. Sinon, la division des pouvoirs et le principe de subsidiarité s'appliquent. À cette fin, les fonctions générales doivent être subdivisées. Par exemple, au chapitre des « Affaires sociales » en général (voir tableau 3), le gouvernement fédéral joue un rôle important (44 % du total des dépenses sociales), mais non dominant. La ventilation par fonction montre qu'il a le premier rôle en sécurité sociale seulement (assurance vieillesse, 82 % et assurance invalidité, 71 %). L'assurance maladie et l'aide sociale individuelle relèvent toutes deux de façon prédominante des cantons et des communes (totaux respectifs de 64 % et 82 %). La sous-fonction « autres assurances sociales » (principalement les allocations familiales) est cantonale (51 %). Ce genre d'attribution verticale existe pour presque toutes les sous-fonctions, mais dans chacun des cantons, la répartition entre le gouvernement cantonal et les gouvernements locaux diffère.

La tendance générale de la division des responsabilités entre les trois niveaux de gouvernement n'a presque pas changé au cours des trente dernières années. Quand une fonction particulière exige davantage de ressources par rapport aux autres, une croissance presque parallèle des dépenses pour cette fonction survient aux trois niveaux de gouvernement. C'est une approche très conservatrice. Les tentatives de modifier la répartition constitutionnelle des tâches entre le gouvernement fédéral et les cantons ont, dans tous les cas, lamentablement échoué ou produit des résultats négligeables⁷. Des

7 Voir les rapports suivants de comités ad hoc ou spéciaux : Rapport Stocker de 1966 sur la révision des subventions et transferts conditionnels fédéraux, rapports spéciaux sur une nouvelle répartition des fonctions et responsabilités entre la Confédération et les cantons, première série de mesures en 1971, deuxième série de mesures en 1978. Dans l'actuelle proposition relative à la Nouvelle péréquation financière, le chapitre concernant une nouvelle division (verticale et horizontale) des fonctions entre le centre et les cantons fait l'objet

changements dans les attributions relatives des trois paliers peuvent toutefois survenir, essentiellement sous l'impact de conditions externes. Par exemple, durant la crise économique des années 1990, le gouvernement fédéral a d'abord été confronté à une hausse du chômage. Plus tard, l'aide sociale individuelle est devenue un problème pour les cantons, parce que les gens restaient souvent sans emploi au-delà de leur période de prestations de chômage. Tandis que l'aide sociale individuelle des cantons ne représentait que 66 % des dépenses communales à ce titre en 1988, elle a doublé en dix ans, atteignant presque le même niveau (97 %) en 1998. En fait, au cours de cette période, le fardeau de la solution financière a été déplacé de l'échelon local à l'échelon cantonal. Cette expérience façonnera certainement l'avenir de cette fonction particulière et de sa répartition entre le gouvernement fédéral (assurance-chômage) et les cantons (aide sociale individuelle), la responsabilité principale étant soustraite aux communes.

3.3.2. Subsidiarité

Le principe fondamental de la répartition des tâches entre les divers niveaux de gouvernement est la subsidiarité. Les compétences sont dévolues implicitement à l'administration locale et peuvent être transférées au canton uniquement dans la mesure où l'échelon inférieur n'est plus en mesure d'assurer le service de manière « efficace ». Dans la plupart des cantons, ce transfert doit passer par une modification constitutionnelle issue d'un vote populaire ou, à tout le moins, émaner d'une loi du parlement cantonal parfois assujettie à un référendum. Le même principe s'applique entre l'échelon cantonal et le gouvernement fédéral. Un transfert de compétence des cantons au gouvernement fédéral doit être sanctionné par une loi constitutionnelle, et est soumis à la double majorité du peuple et des cantons.

Il n'a pas été trop difficile, en fait, de s'entendre sur le concept de « subsidiarité ». Les questions clés ne sont pas sémantiques, mais se posent quand vient le temps de déterminer :

- (a) comment l'« efficacité » doit être définie et mesurée,
- (b) qui décide du moment où la prestation d'un service public local (décentralisé) n'est plus « efficace », et
- (c) à quel niveau la responsabilité doit être « centralisée ».

Les opinions divergent également quant aux critères d'« efficacité » devant régir l'organisation (et la réorganisation) des fonctions au sein des trois niveaux de gouvernement⁸. Les économies d'échelle, l'homogénéité des préférences, les effets de débordement et les coûts d'encombrement sont généralement reconnus comme critères d'efficacité (DAFFLON, 1992). Les gouvernements plus démunis qui prétendent à des paiements de péréquation plus généreux contestent les critères de la capacité financière et des ressources budgétaires. Selon WISEMAN (1989), les critères d'efficacité doivent être associés à la capacité de renforcer les freins et contrepoids politiques par le biais de procédures appropriées, et non aux répercussions fiscales et budgétaires en tant que telles. C'est probablement l'argument théorique le plus proche de la réalité helvétique. La répartition résultante des fonctions de dépenses et du pouvoir décisionnel entre les communes, les cantons et la Confédération n'obéit pas à des règles simples en vertu desquelles tout serait limpide, ordonné et homogène. Elle reflète plutôt un système complexe de compromis (les « freins et contrepoids ») qui limite la coercition horizontale et verticale, et en vertu duquel les budgets des différents niveaux de gouvernement sont devenus de plus en plus enchevêtrés.

de vifs et intenses débats.

8 WALSH 1993, p. 32-35, résume les arguments normatifs.

- L'enseignement et la formation (tableau 5) offrent un bel exemple de l'application du principe de subsidiarité. Les dépenses totales au tableau 4 montrent que la responsabilité principale réside au niveau cantonal, avec une proportion d'environ 53 % des dépenses publiques. Viennent ensuite le niveau local (35 %) et la Confédération (12 %). Toutefois, on obtient un éclairage différent si on sépare les diverses fonctions à partir de la base. Les jardins d'enfants et les écoles publiques sont principalement une prérogative locale (avec respectivement 63 % et 56 % des dépenses). Dans le cas des écoles publiques (primaires et secondaires), toutefois, les communes ont principalement la charge des édifices et des équipements scolaires. Les salaires des enseignants sont, de façon prédominante, versés à l'échelon local, mais selon des normes cantonales. Les cantons ont également un pouvoir décisionnel quasi exclusif sur la reconnaissance des diplômes des enseignants et les programmes scolaires (dans ce dernier cas, parfois en coordination avec d'autres cantons au sein de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique – voir la section 2.4 sur le fédéralisme coopératif). Les écoles spéciales, dans certains cantons, relèvent de l'échelon local, mais sont de compétence cantonale dans d'autres. Les écoles pédagogiques, les collèges et les écoles techniques sont principalement, sinon exclusivement, de compétence cantonale. Le gouvernement fédéral joue un rôle très limité. Sauf pour les écoles polytechniques fédérales, les universités sont de compétence cantonale, mais sont financées en partie par l'ensemble des cantons sous forme de transferts horizontaux par étudiant, selon le lieu de résidence de ces derniers, et par le biais de subventions versées par le gouvernement fédéral⁹.

Le principe de subsidiarité suppose implicitement l'acceptation d'une asymétrie dans la prestation des services publics. Il est difficile, toutefois, de déterminer si ce couple « subsidiarité-asymétrie » est un instrument sûr de reconnaissance de la diversité, si la différenciation est nécessaire pour assurer une prestation relativement uniforme des services ou si elle favorisera en même temps l'intégration et la désagrégation à l'échelle nationale. Encore ici, l'enseignement et les écoles primaires permettent d'illustrer la situation. La subsidiarité et l'asymétrie sont certainement utiles et nécessaires si l'objectif est de préserver ou de promouvoir la diversité historique et culturelle des cantons : Genève et Zurich n'ont ni la même approche ni la même tradition en matière d'enseignement de l'histoire, et il existe aussi des différences dans des cantons bilingues comme ceux du Valais ou de Fribourg. Il n'y a pas d'obligation objective d'uniformité. Mais les cantons doivent harmoniser leurs programmes d'écoles publiques, et ont réussi partiellement à le faire, en raison de la mobilité croissante (privée et professionnelle) des parents entre les cantons. Cette uniformisation s'est faite et opère dans le cadre d'un « concordat intercantonal ». Cependant, les cantons n'ont pu s'entendre, par exemple, sur le moment du début de l'année scolaire (au printemps ou à l'automne), si bien que la question est maintenant tranchée dans la Constitution fédérale (article 62 de la Constitution de 1999), par suite d'un vote populaire tenu le 22 septembre 1985 et assujéti à la double majorité des électeurs et des cantons. En ce moment, l'enseignement d'une deuxième langue nationale fait l'objet d'un difficile débat. Tandis qu'une majorité des cantons (notamment tous les cantons francophones ou à majorité francophone) plaident pour l'apprentissage prioritaire de la deuxième langue nationale (l'allemand pour les francophones et vice-versa) au nom de la cohésion nationale, le canton de Zurich a décidé en 2000 que, dans les écoles publiques, la place de l'anglais serait aussi importante que celle du français comme langue seconde, faisant valoir les réalités économiques et le contexte de mondialisation. Cette décision a été critiquée par de nombreux cantons, y compris des cantons germanophones, qui l'ont qualifiée de geste arrogant, nuisible et anti-confédéral. Une proposition

9 La plus grande part des 1 803 millions CHF (1 138 millions = 63 %) est allée aux deux écoles polytechniques fédérales situées à Zurich et à Lausanne ainsi qu'aux instituts de recherche. Une part de 500 millions CHF (27 %) a été attribuée aux universités; et 323 millions CHF (18 %) sont allés au Fonds national suisse de la recherche.

parlementaire fédérale en voie d'élaboration obligerait tous les cantons à considérer l'autre langue nationale comme la priorité. Si elle atteint ses fins, ce sera une autre étape vers une centralisation juridique graduelle.

3.3.3. Centralisation

Le tableau 2 présente les parts relatives des dépenses publiques attribuables à chaque niveau de gouvernement au cours de la période de 1970 à 1998. Ces chiffres montrent une relative stabilité des proportions des trois niveaux de gouvernement au début de cette période. Entre 1970 et 1980, les proportions étaient de 32 % pour le gouvernement fédéral, de 39 % pour les cantons et de 29 % pour les communes. En 1998, les proportions respectives étaient de 33 %, 40 % et 27 %, ce qui représente une légère hausse des parts fédérale et cantonale au détriment de celle des communes.

Même si les données statistiques montrent que les parts relatives de chaque palier n'ont pas beaucoup changé depuis 30 ans, une centralisation s'opère furtivement dans la façon dont les gouvernements des cantons et des communes exécutent leurs fonctions. Une distinction entre deux modèles, appelés modèle d'« agence » et modèle de « choix » dans les écrits sur le fédéralisme fiscal, peut aider à comprendre le phénomène. Au cours des trente dernières années, le gouvernement fédéral a de plus en plus limité son rôle à l'adoption de lois-cadres, déléguant aux cantons la mise en application des fonctions de portée nationale (lesquels ont souvent, à leur tour, confié la tâche aux communes) – c'est le modèle d'« agence ».

- L'un des exemples les plus éloquents de cette approche est la mise en oeuvre des lois environnementales fédérales. Le gouvernement fédéral édicte systématiquement des règles légales normatives (fondées sur l'article 74 Cst.). Les cantons doivent donner l'impulsion nécessaire à la mise en oeuvre, coordonner la prestation (par le secteur public) et contrôler les résultats. Les communes sont les agences d'exécution. L'importance des dépenses publiques locales en environnement ressort clairement des tableaux 3 et 4; elles représentent 63 % du total des dépenses publiques consacrées à cette fonction. Des subventions conditionnelles d'incitation sont versées au fil du processus¹⁰.
- La santé est une autre illustration du rôle d'« agence » des cantons et des communes. Le gouvernement fédéral n'est responsable que d'une part minuscule des dépenses de santé (environ 1 %). Cela vient du fait que l'assurance-santé est régie par une loi-cadre fédérale, mais que la mise en oeuvre demeure aux mains des cantons (56 %) et des communes (43 %), une situation qui n'est pas sans créer des problèmes (DAFFLON, 2000).

À l'échelon des cantons suisses, le degré d'autonomie réelle associée aux dépenses publiques locales fait l'objet d'un débat continu, surtout parce qu'il n'y a aucun critère unique adéquat pour mesurer l'indépendance (WOLMAN, 1990), de sorte que les cantons et les communes ont des positions divergentes. Une deuxième difficulté à laquelle se heurte la mesure du degré de décentralisation, c'est que les relations fiscales et financières entre les gouvernements locaux et cantonaux varient d'un canton à l'autre, au gré des 26 Constitutions cantonales. Cependant, la tendance générale dans les cantons a été la suivante : (1) sous les impératifs d'équilibre des budgets de fonctionnement, le rôle de

10 De 1960 à 1990, les dépenses publiques consacrées aux usines de traitement et d'épuration des eaux usées se sont élevées à 32 milliards CHF. Les gouvernements locaux ont payé 63 % de la note totale, les cantons, 26 % et le gouvernement fédéral, 11 % – A. BARANZINI, *Structures et coûts des stations d'épuration en Suisse et gestion efficace des eaux usées*, Swiss Journal of Economics and Statistics, 1996, 4/1, p. 515-538.

« choix » des communes a de plus en plus fait place au rôle d'« agence » et (2) la modification du poids relatif des deux rôles est inversement associée à la taille de la population des communes : les plus grandes municipalités ont été en mesure de préserver une proportion plus élevée du rôle de « choix »¹¹. En général, on peut dire qu'il n'y a probablement pas plus du quart du total des dépenses de fonctionnement locales qui sont dictées par des normes émanant de niveaux de gouvernement plus élevés et que moins du quart relèvent d'institutions intercommunales ad hoc coordonnant des fonctions particulières, ce qui laisse plus de la moitié des dépenses de fonctionnement attribuables aux préférences propres des résidents locaux.

Que conclure, donc, sur la tension entre subsidiarité et centralisation? Il n'y a pas de réponse simple, le tout reposant sur une approche très pragmatique et des solutions ponctuelles. Deux points, toutefois, méritent d'être signalés. Premièrement, un niveau de gouvernement supérieur n'est pas maître du jeu au point de pouvoir imposer sa propre notion d'« efficacité » à un niveau de gouvernement inférieur. Le processus démocratique doit être respecté. Les fusions de communes en sont un bon exemple : il s'est révélé presque impossible de les réaliser par la contrainte, en s'appuyant sur l'argument que les communes sont souvent trop petites pour accomplir correctement les fonctions qui leur sont dévolues. Et la fusion volontaire de communes répond à une logique autre que la stricte perspective fiscale (DAFFLON, 1998). Deuxièmement, si une fonction exige une plus grande centralisation, elle ne sera pas accomplie par des agences du gouvernement de niveau supérieur, mais par des instances du niveau inférieur tenant lieu d'agences. Ainsi, les communes s'organiseront d'abord en juridictions « intercommunales » spéciales plutôt que d'abandonner une fonction au canton. De nombreuses normes fédérales sont par ailleurs mises en oeuvre par les cantons, le droit et la justice par exemple. En général, il n'y a pas de duplication des secteurs de services, pas plus que d'agences fédérales oeuvrant dans les cantons ou d'agences cantonales oeuvrant dans les communes. Les communes font office d'agences d'exécution pour le canton ou la Confédération et, le plus souvent, ont la possibilité, si elles le désirent, d'accomplir davantage que le niveau minimum de service requis, ce qui complique la tâche (d'un point de vue analytique) de distinguer entre l'application de la norme et la composante « choix ».

3.4. Recettes publiques

En 1998, les recettes publiques de la Confédération, des cantons et des communes se sont élevées à 1 142 000 millions CHF. Depuis 1985, 1998 était la dixième année pour laquelle le total des recettes ne parvenait pas à couvrir le total des dépenses publiques à chaque niveau de gouvernement. Le déficit total s'est établi à 1 459 millions CHF, soit près

11 Depuis la rédaction de ce texte, une nouvelle étude a été publiée sous forme d'un document de travail (DAFFLON et PERRITAZ, 2000) portant sur les fonctions obligatoires à l'échelon local dans le canton de Fribourg et la corrélation entre la taille des communes et la proportion indépendante de leur budget/compte. Les résultats montrent qu'en moyenne, 20 % des revenus de fonctionnement au niveau local sont attribués à des fonctions obligatoires fixées par le canton, 15 % vont à la prestation intercommunale de services publics (le plus souvent parce que les communes individuelles sont trop petites pour de telles fonctions) et 9 % sont consacrés au service de la dette. Une part de 56 % des revenus de fonctionnement peut donc être dépensée selon les choix de l'administration locale (lesquels ne sont pas tous des choix nouveaux, car l'administration doit assumer les conséquences financières de décisions passées et les coûts de gestion courants). Selon les données de 1997 seulement, il existe une corrélation inverse entre la taille et les dépenses autonomes (plus petite est la commune, plus faible est la partie autonome de ses dépenses de fonctionnement), mais les résultats ne sont pas significatifs. Le point (2) du texte n'est donc ni invalidé ni confirmé. Il y a trois questions à résoudre. Sur le plan conceptuel, il n'y a pas unanimité sur la définition (et donc la mesure) des dépenses publiques locales imposées par le canton ou le gouvernement fédéral (dépenses obligatoires ou « liées »). Sur le plan technique, l'échantillon n'est formé que des communes d'un seul canton, pour une seule année (1997), car de telles données statistiques ne sont pas disponibles; nous avons dû extraire tous les chiffres des comptes communaux. Pour généraliser, il faudrait d'abord étendre l'analyse à plusieurs années pour le même canton puis englober, si possible, plusieurs cantons.

de 2,5 % du PNB¹². Les trois niveaux de gouvernement ne parvenaient pas à boucler leur budget. Les détails des sources des recettes publiques sont présentés au tableau 7. Les recettes d'imposition sont la source unique la plus importante de revenus pour les trois niveaux de gouvernement (tableau 8). Le régime fiscal comporte un certain degré de flexibilité. Les variables connexes sont largement sous l'emprise des cantons et des communes et, par conséquent, déterminent le volume des ressources financières dont elles disposent, c'est-à-dire leur degré d'autonomie.

3.4.1. Caractéristiques générales

Les principales caractéristiques du système fiscal et financier sont les suivantes :

1. Chaque niveau de gouvernement, et chaque gouvernement au sein d'un même niveau, a directement accès à plusieurs sources de revenus, dont au moins deux sources majeures : au niveau fédéral, les impôts directs et la TVA; au niveau cantonal, les impôts directs, ainsi que les subventions et les parts aux recettes; et à l'échelon local, les impôts directs et les redevances d'utilisation. L'accès direct aux impôts et aux redevances d'utilisation est important pour le maintien de l'autonomie financière.
2. Fondés sur la TVA, dont le taux normal actuel est de 7,5 %, les principaux impôts sur la consommation et la dépense relèvent exclusivement du niveau fédéral. Les impôts sur les véhicules relèvent des cantons, tandis que les communes peuvent percevoir des impôts mineurs sur les chiens, les divertissements et les jeux.
3. Des impôts directs sont prélevés à la fois par la Confédération (revenu des personnes physiques et rendement des personnes morales), les cantons et les communes (revenu et fortune des personnes physiques, et rendement et capital des personnes morales). Pour les cantons et les communes, l'imposition du revenu et de la fortune des personnes physiques ainsi que du rendement et du capital des personnes morales (« impôts directs ») est la principale source de recettes (43 % et 47 % respectivement).
4. Dans le cas des communes, les recettes provenant des biens publics (7 %), des redevances d'utilisation liées aux services publics locaux (principalement : approvisionnement en eau, stations d'épuration, cueillette des déchets) et les indemnités (au total, 28 %) forment ensemble la deuxième source de recettes en importance. Toutefois, ces sources sont limitées. Les recettes provenant des immeubles (publics ou privés), sont assujetties à la législation fédérale sur le contrôle des loyers. Le total des redevances d'utilisation pour une fonction unique ne peut dépasser le total des coûts (c.-à-d. que les redevances doivent vraiment correspondre au coût des services publics et non être des taxes déguisées), conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral en ce qui touche le principe de contrepartie propre à l'imposition fondée sur les avantages reçus.
5. Les cantons et les communes ont une assez faible dépendance à l'égard des paiements de transfert : les cantons reçoivent 17 % du total de leurs revenus sous forme de subventions spécifiques de la Confédération, et les communes reçoivent 13 % de leurs revenus des cantons.

3.4.2. Souveraineté fiscale

12 Abstraction faite du déficit de la sécurité sociale. En 1993, un déficit record de 16 325 millions CHF, ou 4,6 % du PNB, a été enregistré. Ce résultat ne respectait pas l'un des critères de Maastricht, soit que le déficit total du secteur public, sécurité sociale incluse, ne doit pas dépasser 3 % du PNB.

La définition conceptuelle de la souveraineté fiscale est une question qui, depuis longtemps et encore aujourd'hui, est matière à débat. La souveraineté fiscale englobe à la fois le pouvoir d'un gouvernement de décider des impôts à créer et à percevoir, l'accès direct à l'imposition et la gestion des impôts. Le processus général peut être résumé par la formule suivante :

$$T = t \times [B - (D_1, D_2, D_3, \dots, D_i, \dots, D_n)] \times (K_{\text{féd.}} + K_{\text{canton}} + K_{\text{commune}})$$

où :

- T revenus d'un impôt ou taxe
- t barème d'imposition
- B assiette d'imposition brute
- D déductions possibles de l'assiette d'imposition
- K coefficient annuel visant l'atteinte d'un budget (de fonctionnement?) équilibré

En termes de la formule ci-dessus, on peut mesurer le degré de souveraineté fiscale sous forme de la liste de choix suivante :

- a) application du principe de la capacité contributive (impôts) ou imposition selon les avantages reçus (redevances d'utilisation);
- b) objet de l'imposition (implicite dans la partie entre crochets de la formule);
- c) cercle des assujettis (y compris la définition de l'unité d'imposition);
- d) calcul des assiettes d'imposition (par exemple, pour les impôts sur le revenu, définition du revenu brut [B], des rajustements du revenu imposable et des déductions et exemptions spécifiques) [D_i];
- e) barèmes des taux [t], y compris le degré des déductions et exemptions mentionnées au point précédent [D_i];
- f) coefficient annuel d'imposition [K_{ij}];
- g) perception des impôts;
- h) procédure de règlement des litiges en matière fiscale.

La **pleine souveraineté fiscale** comprend l'exercice des choix a) à h) ci-dessus. Un gouvernement dispose d'une **souveraineté fiscale partielle** quand il peut décider du point a) et de certains, mais non de la totalité, des points b) à e). La **flexibilité fiscale** signifie qu'un gouvernement peut au moins décider du coefficient d'imposition (f) mais n'a pas la liberté de définir les types d'impôts qu'il peut percevoir. La **fiscalité obligatoire** signifie qu'un gouvernement ne peut exercer les choix a) à f) et doit lever les impôts (ou redevances d'utilisation) conformément à des règles fixées à un niveau supérieur de gouvernement.

- En Suisse, la souveraineté fiscale réside principalement au niveau des cantons et, dans une moindre mesure, à celui de la Confédération, dans les limites stipulées aux articles 128 à 134 de la nouvelle Constitution fédérale. Les cantons ont une grande liberté pour structurer et encadrer leur régime fiscal et décider du fardeau des impôts. Cette latitude n'est limitée que par la jurisprudence du Tribunal fédéral qui interdit, en particulier, la double imposition et les rabais injustifiés sur les impôts. De plus, les cantons sont liés par trois articles de la Constitution fédérale qui attribuent l'imposition indirecte (TVA à l'article 130 Cst. et impôts à la consommation spéciaux à l'article 131 Cst.) exclusivement au centre, ainsi que par une autre disposition qui interdit les impôts sous forme d'obstacles tarifaires (article 133 Cst.) susceptibles d'entraver la libre circulation des biens entre les cantons. Dans ce contexte d'imposition conjointe, la souveraineté fiscale s'exerce sous l'empire de 27 lois, avec des problèmes évidents de concurrence, de coordination et d'harmonisation (DAFFLON, 1986 et section 5 ci-dessous).
- L'autonomie des communes pour gérer leurs finances varie d'un canton à l'autre. Normalement, les cantons régissent la marge de manoeuvre financière de leurs communes en établissant des principes budgétaires, un modèle comptable uniforme,

des règles d'imposition et des limites d'endettement. Les gouvernements locaux ont une souveraineté fiscale partielle, c'est-à-dire qu'ils peuvent choisir entre l'imposition selon la capacité contributive et les redevances d'utilisation, selon le cas. Ils sont toutefois liés par le régime fiscal de leur canton. Pour plusieurs impôts, les gouvernements locaux ne disposent que d'une flexibilité fiscale : ils doivent appliquer les lois cantonales et se limiter à décider du coefficient annuel d'imposition [K_{commune}] en pourcentage des impôts du canton. L'imposition locale est également obligatoire pour un nombre limité d'impôts.

- Si une commune choisit de percevoir des redevances et frais d'utilisation, elle peut aussi définir les éléments principaux (objet de l'imposition, cercle des utilisateurs et donc des assujettis, calcul de l'assiette des redevances d'utilisation et tarif), sous réserve toutefois de la jurisprudence du Tribunal fédéral (KNAPP, 1982, p. 358-364).

Les objectifs de la souveraineté fiscale sont les suivants :

(1) Permettre à chaque niveau de gouvernement et à chaque gouvernement au sein d'un niveau de financer son budget de façon indépendante et selon ses propres critères. Cela comprend la capacité de financer des services publics en réponse aux préférences de leur propre électorat (modèle de « choix »), ainsi que les dépenses liées aux biens et services de norme minimum (*merit goods*) dictés par le niveau supérieur de gouvernement (modèle d'« agence »), au-delà du montant des subventions conditionnelles.

(2) Décider des politiques redistributives : premièrement, en choisissant entre l'imposition selon la capacité contributive ou selon les avantages reçus; deuxièmement, en choisissant l'ampleur de la redistribution, par exemple au moyen des barèmes de taux ou des montants des exemptions et déductions applicables à l'impôt sur le revenu (sous réserve des limites décrites à la section 5).

Deux problèmes, toutefois, apparaissent. L'un est la concurrence fiscale. L'autre est la nécessité d'une politique de péréquation (entre le centre et les cantons et, à l'intérieur d'un canton, entre le canton et les communes) causée par des disparités de la charge fiscale, liées non pas à de réelles différences dans les fonctions des gouvernements locaux, mais à leur situation géographique hors des principaux centres économiques.

3.4.3. Accès direct à plusieurs sources de revenus

Une importante caractéristique de la souveraineté fiscale est l'accès direct à plusieurs sources de revenus (fiscaux). Au tableau 7, diverses sources financières sont énumérées pour le gouvernement fédéral, les cantons et les communes.

L'accès direct à des sources de revenus diversifiées, fiscales et non fiscales, assure à un gouvernement des rentrées annuelles stables, comparativement à une situation où il devrait compter sur un seul impôt. Il permet une meilleure distribution de la charge fiscale et évite la surexploitation de catégories particulières de contribuables en cas de hausse des besoins fiscaux. L'effet d'un tel accès peut également s'observer dans la faible dépendance des cantons à l'égard des transferts du gouvernement fédéral, ou des communes à l'égard des transferts des cantons. On peut le voir au tableau 8, qui présente les proportions des diverses catégories de recettes pour les trois niveaux de gouvernement.

- En 1998, les cantons recevaient seulement 24 % de leurs recettes de la Confédération (7 % sous forme de part aux recettes et 17 % sous forme de subventions conditionnelles). Le ratio « impôts / transferts » net, tel qu'observé par KING (1984, p. 185), était de 2,0, tandis que le ratio « ressources propres / transferts » était de 2,8. Ces ratios donnent une idée de l'indépendance des finances cantonales à l'égard des

transferts fédéraux. Ils sont légèrement supérieurs à ceux calculés par KING pour le Canada et les États-Unis. L'interprétation habituelle est que les cantons suisses ne dépendent pas largement des paiements fédéraux et bénéficient d'un degré relativement élevé d'autonomie fiscale.

- Les communes reçoivent seulement 16 % de leurs recettes des cantons, sous forme de part aux recettes (3 %) et de subventions (13 %). Même si ces proportions étaient d'environ 5 points de pourcentage inférieures pour les cantons et les communes au début des années 1980, les chiffres actuels ne révèlent pas un degré très élevé de dépendance financière par rapport aux autres pays de l'OCDE. Et quoi qu'il en soit, ces proportions n'ont pas de commune mesure avec le degré de centralisation des dépenses publiques, qui est de loin supérieur parce que le rôle d'agence des gouvernements décentralisés s'est amplifié au cours des dix dernières années, par opposition au modèle de « choix ».

3.4.4. Administration fiscale

En principe, chaque niveau de gouvernement, ou chaque gouvernement au sein d'un même niveau, peut avoir sa propre administration fiscale. Notons que les cantons ont l'obligation légale de percevoir l'impôt fédéral direct (IFD) sur le revenu des personnes physiques, sur le rendement et le capital des personnes morales, ainsi que sur les gains en capital. Ils participent aussi à la gestion de l'impôt anticipé et du droit de timbre fédéraux. Mais comme il existe 26 lois fiscales cantonales et autant d'administrations fiscales non chapeautéées par le gouvernement fédéral tant au niveau des États qu'à l'échelon local, il y a 26 façons de gérer les impôts cantonaux et l'IFD. Pour favoriser les économies d'échelle dans l'administration fiscale et la cohérence des pratiques d'imposition, il existe toute une variété de formules de coopération entre les trois niveaux de gouvernement.

En outre, parce que les pouvoirs des administrations fiscales des États sont limités au territoire de ces derniers, tandis que les activités économiques peuvent déborder au-delà des limites cantonales, une administration fiscale décentralisée crée des problèmes et des conflits. Un effort initial de négociation entre les cantons peut permettre de les régler, mais la solution réside en dernière analyse (et le plus souvent) dans la jurisprudence du Tribunal fédéral. Par ailleurs, une loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs cantonaux a été adoptée le 1^{er} janvier 1993 en vue d'imposer un certain ordre à la fiscalité des cantons, à des fins de neutralité et d'équité. Dans les huit années qui suivaient (au plus tard le 1^{er} janvier 2001), les cantons devaient ajuster leurs lois fiscales à un cadre unique commun (voir aussi la section 5 ci-dessous).

Il n'existe pas de difficultés semblables à l'échelon local. Dans la plupart des cas, les communes ne peuvent décider que des coefficients d'imposition annuels pour les diverses sources fiscales accessibles, mais n'ont pas le loisir de définir le type d'impôt à percevoir : c'est une situation « à prendre ou à laisser ». Dans plusieurs cantons, les communes peuvent confier à contrat à l'administration fiscale cantonale le prélèvement des impôts communaux¹³.

4. POLITIQUE BUDGÉTAIRE

13 Dans le canton de Fribourg, le coût pour une commune est de 1,5 ‰ des recettes fiscales nettes. L'administration fiscale cantonale perçoit les impôts communaux et représente la commune dans tous les aspects des contentieux fiscaux. Les produits des impôts sont versés à la commune à intervalles mensuels.

Les cantons suisses ont leur propre Constitution, gèrent leur budget et leurs ressources financières de manière autonome et, surtout, disposent du pouvoir de taxation. L'autonomie cantonale en matière de politique fiscale contraste avec les principes budgétaires et les règles de taxation auxquels les États membres d'autres fédérations sont assujettis. Les autorités législatives, tant au niveau fédéral que dans les 26 cantons et chacune des municipalités, doivent décider du budget (dépenses courantes et investissements) avant le début de l'exercice et, bien entendu, tenir la comptabilité de leurs recettes et dépenses. Depuis le milieu des années 1980, les méthodes budgétaires et comptables ont été harmonisées. Les budgets annuels, en soi, ne donnent pas un fondement juridique aux dépenses ou aux impôts. Tous les postes des budgets des dépenses courantes et des investissements doivent s'appuyer sur des lois ayant été débattues individuellement au parlement et mises en vigueur avant les délibérations budgétaires.

La Constitution fédérale n'impose pas de principes budgétaires aux cantons. Aucune contrainte fédérale ne régit le financement des déficits, si ce n'est que la possibilité d'emprunts auprès de la banque centrale est interdite à tous les niveaux de gouvernement. La principale entrave **externe** à la souveraineté budgétaire des cantons est essentiellement la **concurrence** avec les autres cantons : si un canton adopte une politique fiscale inefficace offrant un piètre rapport coût-avantage, il s'exclura du marché par ses coûts trop élevés. Les particuliers et entreprises migreront « à la Tiebout » vers d'autres cantons (la solution de « sortie », selon la terminologie de Hirschman), ou encore les électeurs ou des groupes d'électeurs déploieront des initiatives et des référendums afin de faire modifier la composition des « biens publics/impôts » par rapport à celle d'autres cantons (la solution d'« expression »). Le facteur concurrence joue encore davantage à l'échelon local, notamment entre les communes d'une même agglomération urbaine.

4.1. Orthodoxie budgétaire

L'autonomie relativement vaste dont disposent les gouvernements cantonaux et locaux dans la gestion de leurs finances n'est pas illimitée. Il existe également des contraintes **internes**, imposées par les Constitutions ou les lois cantonales. Deux règles sont généralement observées, aussi bien par les cantons en vertu de leurs propres lois financières que par les communes sous la supervision du canton (DAFFLON, 1996).

- La première règle est la nécessité d'atteindre plus ou moins **l'équilibre budgétaire** dans la livraison des biens et services. La réglementation financière limite grandement la possibilité, pour les gouvernements locaux et cantonaux, d'enregistrer ou d'accumuler des déficits dans les budgets (de fonctionnement). Dans l'éventualité d'un important déficit budgétaire, la charge fiscale devrait être accrue. Dans plusieurs cantons, l'amortissement doit non seulement apparaître comme entrée comptable, mais aussi correspondre à un paiement réel du service de la dette. Si, à l'échelon d'une commune, l'administration locale ne se plie pas à cette règle, le gouvernement cantonal pourrait décider, à la place de la commune, de hausser le coefficient d'imposition annuel¹⁴. En général, les cantons appliquent la « **règle d'or** » : les

14 Par exemple, en septembre 1994, le Conseil d'État (organe exécutif) du canton de Berne a imposé à la commune de Berne (chef-lieu du canton et ville fédérale de Suisse) une augmentation du coefficient d'imposition, haussant ce dernier de 2,2 à 2,4 fois les impôts directs cantonaux perçus dans la commune. Cette mesure a été prise parce que l'électorat de la commune avait rejeté pour une troisième fois le budget de 1994, lequel accusait un déficit et exigeait, à des fins d'équilibre, une hausse des impôts. À Fribourg, le canton effectue un contrôle annuel des livres et de la dette publique des communes, et intervient si le budget de fonctionnement n'est pas équilibré ou si l'amortissement de la dette et le remboursement effectif des prêts sont insuffisants par rapport aux taux minimums légaux. Le canton peut intervenir sous plusieurs formes et peut aller jusqu'à prescrire un coefficient d'imposition plus élevé à la commune en faute, pour rétablir sa situation financière.

recettes courantes locales nettes (déduction faite des dépenses courantes) doivent suffire à acquitter les intérêts de la dette et à payer les coûts courants des investissements anciens et nouveaux. La mesure dans laquelle cette règle se traduit par le remboursement effectif annuel de la dette au fur et à mesure de l'utilisation (pour les investissements financés par des emprunts) varie d'un canton à l'autre. Une autre condition est l'existence d'une démarcation claire entre les dépenses courantes et les investissements et, bien sûr, une séparation entre le budget de fonctionnement et le budget des investissements. Ici encore, les définitions varient entre les cantons, en ce qui touche notamment la possibilité (i) de transformer des investissements en dépenses courantes par le biais de contrats de location et, ainsi, de transgresser les limites préalablement fixées (s'il en existe) et (ii) d'attribuer certaines dépenses à des budgets externes qui n'entrent pas dans les comptes du secteur public.

- La deuxième règle concerne les emprunts et les **limites de l'endettement**. Dans plusieurs cantons, l'endettement public n'est autorisé que pour financer les investissements et dans la mesure où le gouvernement local ou cantonal a la capacité financière d'assumer les intérêts et l'amortissement de la dette à même son budget de fonctionnement. Les taux d'amortissement sont établis en fonction du type d'investissement et de sa durée d'utilisation possible (financement selon le principe « pay-as-you-use »). Une distinction s'impose alors entre le budget de fonctionnement, qui doit être équilibré, et le budget des investissements, qui peut être financé par des emprunts.

Ces deux règles (plus ou moins) strictes expriment le principe de l'**imputabilité** ou de **responsabilité budgétaire**. Elles doivent être considérées en relation avec l'autonomie financière des cantons et des communes et leur vaste accès à des sources de revenus autonomes, comme nous l'avons vu plus haut. D'une part, les gouvernements cantonaux et locaux ont un degré relativement élevé (bien que décroissant) d'autonomie pour décider des services publics à offrir, et un accès direct à la taxation. D'autre part, on s'attend de ces gouvernements qu'ils agissent de manière prudente et financent sans endettement excessif les services qu'ils sont appelés à livrer, soit par la loi (« agence ») ou en réponse aux exigences de leur électorat (« choix »). C'est assurément une approche classique du fédéralisme fiscal (TOLLISON et WAGNER, 1986). Les intérêts sur la dette publique des cantons, en 1998, représentaient en moyenne 6 % du total des recettes propres cantonales, tandis que pour les communes, la proportion correspondante était de 7% (tableaux 6 et 7).

- Enfin, il existe également un vaste débat sur l'efficacité des référendums financiers en ce qui touche la taille du secteur public, d'une part, et le renforcement de la discipline budgétaire, d'autre part (voir section 2.3).

4.2. Politique macroéconomique

La décentralisation des fonctions gouvernementales rend problématique l'exercice d'un contrôle macroéconomique à l'échelle nationale. En effet, la responsabilité des cantons et des communes sous-entend l'accès à des sources de revenus propres ainsi que le droit d'emprunter. Un accès incontrôlé aux marchés de capitaux et une mauvaise gestion budgétaire par les gouvernements cantonaux et locaux pourraient compromettre d'éventuels efforts de stabilisation de l'économie. Pour cette raison, si l'on en croit les manuels de macroéconomie, le gouvernement central devrait avoir un certain pouvoir de surveillance ou de contrôle. Il faut toutefois distinguer la situation où les responsabilités et revenus confiés aux cantons et aux communes sont équilibrés et stables de celle où ils sont volatils et affichent de fortes variations cycliques. Dans le premier cas, le contrôle peut se limiter à appliquer la règle d'or, à n'autoriser les emprunts que pour les infrastructures et à surveiller le calendrier des investissements. Dans le deuxième cas, des emprunts peuvent être

nécessaires non seulement pour les investissements, mais aussi pour compenser la variation cyclique du budget (accroissement des dépenses d'aide sociale conjugué à une baisse des revenus en période de ralentissement cyclique).

Toutefois, un régime efficace de finances publiques décentralisées ne suit pas forcément la voie dictée par la théorie des manuels. Les ajustements fiscaux stabilisateurs ne peuvent être qu'hypothétiques dans le contexte suisse. En effet, l'électorat doit se prononcer par scrutin sur la loi fiscale (dans le canton) ou sur le coefficient d'imposition (dans la commune). Les électeurs pourront certes accepter des modifications fiscales, que ce soit pour restaurer l'équilibre budgétaire ou approuver de nouveaux investissements, mais il est peu probable que leurs motivations soient uniquement d'ordre macroéconomique. De plus, les échéanciers associés à de telles décisions n'auront vraisemblablement rien à voir avec l'évolution à la hausse ou à la baisse du contexte macroéconomique.

Par ailleurs, la classification économique des dépenses publiques, au tableau 6, révèle quelques faits intéressants sur la politique macroéconomique. Au niveau fédéral, les subventions (fonctionnement et investissements) représentent 59 % du total des dépenses, tandis que les proportions respectives des dépenses au titre du personnel et des intérêts sont de 10 % et de 7 %. C'est donc dire qu'une part d'environ 76 % du budget total appartient à des catégories de dépenses qui sont très difficiles, sinon impossibles, à modifier à court terme à des fins macroéconomiques. La consommation (11 %) et les investissements (2 %) ne totalisent que 13 % du budget fédéral : une proportion largement insuffisante pour tout type de finances fonctionnelles.

Avec 19 % du total des dépenses consacrées à la consommation (11 %) et aux investissements (8 %), les cantons sont dans une situation analogue.

Fait peu étonnant, les dépenses des communes au titre de la consommation (20 %) et des investissements (13 %) sont beaucoup plus élevées et représentent quelque 33 % du total.

Compte tenu de la difficulté d'agir à court terme sur les dépenses en personnel et les transferts, il est clair que la politique macroéconomique ne peut être dictée uniquement à partir du centre. Une certaine forme de consensus et une coopération verticale doivent exister entre les trois niveaux de gouvernement. Ce n'est pas un enjeu facile à résoudre car les intérêts régionaux et locaux sont divergents. En particulier, un nombre croissant de projets d'investissements exigent d'importantes ressources financières et une planification à long terme. Il est peu probable qu'un gouvernement s'appropriant à approuver un tel projet acceptera de le reporter pour des raisons macroéconomiques. Et inversement, il n'est pas facile d'accélérer un projet à des fins macroéconomiques, sans prendre le temps de présenter un programme d'investissement détaillé. Un canton ou une commune peut se montrer très réticent à abandonner ou à retarder un investissement au bénéfice d'une politique macroéconomique coordonnée au centre. C'est également l'explication du rôle limité que joue la politique fiscale et budgétaire dans la stabilisation, en comparaison de l'intervention des autorités monétaires par l'entremise de la Banque nationale suisse.

5. COORDINATION ET HARMONISATION FISCALES

Grâce à la vaste latitude dont dispose chaque canton pour aménager le régime fiscal, celui-ci peut fixer le niveau des impôts pour un ensemble particulier de biens et services publics relevant de sa compétence. Dans la théorie du fédéralisme fiscal, les cantons et les communes peuvent se servir de leur régime fiscal pour amener les entreprises et particuliers à migrer vers leur territoire. Toutefois, la souveraineté fiscale n'est pas illimitée. Il y aurait une allocation inefficace des ressources si des administrations décentralisées adoptaient des formes de taxation considérablement différentes. Chaque particulier ou entreprise serait incité à déménager dans la juridiction lui offrant la charge fiscale la moins

lourde. Dans un régime fiscal non neutre, les personnes et le capital pourraient privilégier les endroits où existent des avantages pécuniaires particuliers liés à divers types d'impôts, peu importe les services publics offerts. Mais la concurrence fiscale entre juridictions n'a pas de propriétés d'efficacité comparables à la pure concurrence sur le marché; elle est plutôt de la nature de l'oligopole (TULKENS, 1985, p. 45). De plus, il n'est pas possible pour des juridictions décentralisées d'adopter une politique résolument redistributive par le biais de la taxation. Non seulement l'accueil réservé à une telle politique varierait sur le plan éthique, mais il dépendrait de la mobilité des personnes et des entreprises, c'est-à-dire de leur capacité d'aller tout simplement ailleurs pour échapper à ses effets. Pour contrer ces distorsions, il faut un degré considérable de coordination et d'harmonisation fiscales, c'est-à-dire un effort de collaboration en vue d'établir un régime fiscal qui réduit au minimum les charges excessives et produit une combinaison souhaitable d'incidences (WEINER et AULT, 1998).

FREY (1981) et WEBER (1992) montrent que dans le contexte helvétique, les mouvements migratoires attribuables à la fiscalité sont peu nombreux. Le choix du lieu de résidence ou d'un emplacement dépend non seulement du ratio prix-service des politiques publiques, mais de plusieurs autres facteurs propres à chacun. Les entreprises savent qu'elles peuvent obtenir un allègement fiscal presque partout où elles songent à s'établir, même si un tel avantage n'est pas annoncé de façon formelle ou officielle. De plus, grâce à l'initiative et au référendum, les citoyens ont non seulement la solution de « sortie », mais aussi celle de l'« expression ». Puisqu'il existe une coordination fiscale depuis de nombreuses années, les problèmes d'harmonisation fiscale ont été abordés en termes de neutralité et dans le contexte d'une réduction des coûts d'administration et d'application plutôt que dans une perspective d'équité¹⁵.

5.1. Coordination fiscale

5.1.1. Coordination verticale

La coordination verticale est la répartition du pouvoir fiscal entre les divers niveaux de gouvernement. Les paliers ayant juridiction, les éléments imposables et les assujettis doivent être clairement précisés. Une attention doit être portée à la distribution géographique du rendement fiscal. Un impôt efficace relevant d'un niveau décentralisé devrait s'appuyer sur une assiette d'imposition largement et uniformément distribuée dans l'ensemble du pays (KING, 1984, p. 210-211). En outre, on peut dire que les objectifs généraux de la coordination fiscale verticale, soit :

- (i) sources de recettes stables et prévisibles aux trois niveaux;
 - (ii) proportion élevée du total des recettes cantonales et communales provenant de ressources propres;
 - (iii) espace fiscal suffisant aux niveaux des cantons et des communes;
 - (iv) imposition décentralisée efficace et imputabilité;
- sont atteints dans le cas de la Suisse.

Un regard au tableau 7 permet de voir qu'en Suisse, la coordination verticale est obtenue

- en partie par l'attribution de sources fiscales exclusives à chaque niveau de gouvernement selon le principe de la séparation des sources. La séparation est claire dans le cas des impôts sur la consommation et la dépense, pour lesquels il n'y a aucun

¹⁵ Il est révélateur que toutes les initiatives visant à établir, à l'échelle du pays ou des cantons, un système uniforme d'imposition du revenu et de la fortune des personnes physiques, et du rendement et du capital des personnes morales, ont été rejetées dans des votes populaires, car ces initiatives restreindraient la flexibilité fiscale des niveaux de gouvernement inférieurs et accroîtraient leur dépendance à l'égard des transferts. Les écarts de charge fiscale entre les cantons et les communes sont considérés comme le prix de l'autonomie (DAFFLON, 1986).

chevauchement des assiettes fiscales entre la Confédération, les cantons et les communes.

- Par contre, dans le cas de l'imposition « directe », le revenu des personnes physiques, ainsi que le rendement et le capital des personnes morales¹⁶, sont imposés conjointement aux trois paliers. La répartition verticale entre les trois niveaux de gouvernement est relativement complexe et souvent moins explicite. Deux principes sont appliqués : une imposition modérée à chaque niveau de façon qu'aucun gouvernement n'épuise à lui seul toute la capacité fiscale, et une attribution par priorité : d'abord les Cantons, puis les communes et enfin la Confédération. Le consensus traditionnel est que la part fédérale ne devrait pas dépasser le quart du total. Le revenu imposable minimum au niveau fédéral devrait être plus élevé qu'au niveau cantonal, et le barème des taux d'imposition, plus progressif. Néanmoins, les cantons récupèrent 30 % de l'impôt fédéral direct (IFD) sous forme de parts aux recettes, dont 13 % sont affectés à la péréquation fiscale intercantonale (voir la section 6.2 ci-dessous).
- Notons que la Suisse a une caractéristique particulière : la coordination fiscale verticale est inscrite dans la Constitution. Selon la disposition transitoire énoncée à l'article 196, alinéa 13, de la Constitution de 1999, l'IFD ne peut être prélevé que jusqu'à la fin de 2006. Il s'ensuit qu'à quelques années de cette échéance, le gouvernement fédéral doit justifier le maintien du prélèvement d'un impôt direct au niveau central en parallèle avec les cantons et les communes, et expliquer ses motifs. La décision de continuer de percevoir un IFD exige la double majorité des électeurs et des cantons, un outil de poids utilisé par les cantons pour obtenir des avantages compensatoires, en ce qui touche en particulier la politique de péréquation.

Étant donné l'entrée en vigueur de la TVA le 1^{er} janvier 1995 et, du même coup, l'extension aux services de l'imposition de la dépense, les fédéralistes les plus orthodoxes soutiennent que l'attribution conjointe de l'imposition directe à la Confédération et aux cantons devrait prendre fin. Leur argument est que la charge globale des impôts indirects (sur la consommation) reste plus légère en Suisse que dans la plupart des autres pays européens. La marge de manoeuvre résultante devrait être utilisée pour réduire la charge des impôts directs, laquelle, conjuguée aux cotisations de sécurité sociale, est supérieure à la moyenne. Certains souhaitent des attributions claires et nettes, sous le slogan « la TVA est fédérale, l'imposition directe est cantonale ». Les opposants affirment que l'abolition de l'IFD fera régresser l'action redistributive d'une taxation liée à la capacité contributive, car la progressivité des taux de l'IFD est plus élevée que dans les cantons. En outre, l'abolition créerait des difficultés pour la politique de péréquation du gouvernement central envers les cantons.

- La coordination verticale entre les cantons et leurs communes est obtenue du fait que les gouvernements locaux, comme nous l'avons vu à la section 3.4.2, n'ont pas de souveraineté en matière fiscale, mais seulement une flexibilité. L'enjeu le plus débattu est de savoir si les gouvernements locaux peuvent se servir de cette capacité en priorité, au détriment des cantons. Le plus souvent, la question est résolue par l'établissement, dans la loi cantonale, d'une limite supérieure aux coefficients d'imposition que peuvent appliquer les communes en proportion des impôts cantonaux (par exemple, dans le canton de Fribourg, l'impôt communal est limité à un maximum de 125 % de l'impôt cantonal).

¹⁶ L'impôt fédéral direct sur le capital des personnes morales a été supprimé par une loi adoptée le 10 octobre 1997, avec prise d'effet en 1998.

5.1.2. Coordination horizontale

La coordination horizontale consiste à répartir les compétences fiscales et les rendements fiscaux entre des juridictions de même niveau, lorsque l'assiette fiscale recouvre plusieurs communes ou cantons. En Suisse, la coordination horizontale est le produit de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Deux objectifs ont été visés : éviter la double imposition, et empêcher que les assujettis ayant des activités imposables dans plus d'une juridiction puissent se soustraire à la progressivité des barèmes d'imposition par une séparation géographique de l'assiette d'impôt. Bien que les règles techniques soient plutôt complexes (DAFFLON, 1986, p. 32-36), la coordination horizontale s'opère selon les grandes lignes suivantes :

- l'impôt sur le revenu est entièrement payé dans le canton et la commune de résidence¹⁷;
- tout revenu gagné dans d'autres juridictions est imposé dans la juridiction de résidence, selon le régime de cette dernière (et non celui de la juridiction où le revenu a été gagné);
- les immeubles sont imposés dans la juridiction où ils sont situés;
- si des entreprises sont actives dans plusieurs juridictions, le produit des impôts sur le rendement et sur le capital est réparti entre ces juridictions en fonction des composantes financièrement mesurables de l'activité (par exemple, chiffre d'affaires, volume des ventes, total des primes d'assurance dans le cas des sociétés d'assurance).

5.2. Harmonisation fiscale

Différentes juridictions, au même niveau de gouvernement, trouveront généralement souhaitable d'adopter des régimes fiscaux au moins approximativement semblables. Cela s'explique par trois raisons, dont deux sont associées au critère de neutralité fiscale. Premièrement, lorsque certaines unités économiques affichent un haut degré de mobilité interjuridictionnelle, l'imposition de ces unités, si elle est employée, devrait être de forme semblable entre les juridictions. Deuxièmement, les taux auxquels ces unités sont imposées localement ne devraient pas varier énormément d'une juridiction à l'autre, sauf dans la mesure où des écarts de taux reflètent des différences dans les avantages que retirent ces unités des services fournis. Ainsi, les distorsions allocatives dans l'utilisation et l'incidence des ressources résultant du régime fiscal lui-même peuvent être maintenues à un minimum compatible avec les autres objectifs fiscaux des juridictions individuelles (OATES, 1972, p. 147)¹⁸. Troisièmement, l'harmonisation simplifie la perception des impôts et réduit au minimum les coûts d'administration et d'application.

L'**harmonisation fiscale formelle** désigne tout effort visant à intégrer les divers régimes fiscaux établis indépendamment par les diverses juridictions pour produire un système uniforme et une définition unique des assiettes fiscales (points b à d dans la liste des choix de la section 3.4). Ainsi, les coûts d'information et de transaction sont réduits pour ceux qui paient des impôts dans plus d'un canton, les coûts d'administration et d'application sont réduits pour les autorités fiscales, et les cas litigieux diminuent.

L'**harmonisation fiscale réelle** est obtenue lorsque les allocations, les montants des déductions et exemptions et les barèmes de taux d'imposition sont identiques dans toutes

17 Confirmation en a été donnée par le Tribunal fédéral au début de 1999, à propos d'un litige entre les cantons de Genève et de Vaud concernant les citoyens travaillant à Genève, mais habitant dans le Vaud, qui avaient reçu du canton de Genève des avis de cotisation relatifs à l'impôt sur le revenu.

18 Puisque toutes les politiques de développement régional des cantons comportent des allègements fiscaux, ceux-ci ne procurent pas réellement d'avantage net à une région par rapport à une autre, ce qui crée une situation type de dilemme du prisonnier.

les juridictions. Une telle harmonisation ne cadre pas avec le principe du fédéralisme et n'a jamais été à l'ordre du jour politique en Suisse.

En Suisse, le problème de l'harmonisation fiscale se pose exclusivement pour les impôts prélevés simultanément par les deux niveaux de gouvernement les plus élevés – la Confédération et les cantons. Malgré la nouvelle législation entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001 après une période de transition de plusieurs années, l'harmonisation fiscale aux niveaux fédéral et cantonal demeure entièrement et exclusivement formelle. Au niveau cantonal, une harmonisation fiscale formelle a été réalisée au fil des ans pour deux raisons. Premièrement, la perception de l'impôt fédéral direct (IFD) sur le revenu des personnes physiques, ainsi que sur le rendement et le capital des personnes morales, est confiée aux cantons. En conséquence, dans l'objectif évident de réduire les coûts d'administration et d'application, et grâce aux bureaucrates qui, désireux de réduire leur effort, étaient réticents à vérifier plusieurs déclarations fiscales (au moins, les déclarations fédérale et cantonale) pour un seul et unique contribuable, une forte incitation bureaucratique s'est exercée au niveau des cantons en faveur de l'adoption de règles et de concepts de revenu (revenu brut, revenu brut rajusté, revenu imposable, déductions sur pièces et allocations) semblables à ceux de l'IFD. Deuxièmement, de plus en plus de contribuables – entreprises et particuliers – sont actifs en dehors de leur canton de résidence ou possèdent des biens immobiliers dans un autre canton, ce qui incite à des mesures d'uniformisation des règles d'imposition (l'harmonisation des formulaires de déclaration n'étant pas la moindre) de façon à réduire les coûts administratifs et juridiques.

L'harmonisation fiscale formelle actuellement instaurée est en partie le résultat de mesures législatives fédérales entrées en vigueur en 1993 et 1995 :

- La loi fédérale sur l'harmonisation de l'imposition directe aux niveaux cantonal et communal, en application depuis le 1^{er} janvier 1993, offre un cadre dans lequel les cantons (et les communes si elles ont davantage qu'une simple flexibilité fiscale) doivent définir leurs lois sur l'impôt direct, notamment en ce qui touche l'assujettissement des personnes physiques et morales, les biens et les périodes fiscales. Des formulaires de déclaration uniformisés sont introduits, au grand soulagement des personnes assujetties à l'impôt dans plus d'un canton. Les impôts sur le revenu et la fortune sont annualisés (alors qu'ils étaient auparavant perçus deux fois par année). Les cantons avaient un délai de huit ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2000, pour ajuster leur législation fiscale. En fait, la loi s'applique directement même si la loi fiscale cantonale n'a pas encore été alignée. Toutefois, puisque les cantons continuent de définir leurs propres barèmes d'imposition, leurs taux d'impôt et les montants des allocations et déductions, il y a encore de vastes écarts dans les niveaux d'imposition à l'intérieur de la Suisse. Par conséquent, l'harmonisation formelle apporte une solution sur le plan des coûts administratifs, mais pas en termes de neutralité fiscale.
- La loi fédérale sur l'impôt fédéral direct est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Comme les dispositions de cette loi étaient alignées sur celles de la loi précédente, il en est résulté une harmonisation verticale des impôts directs aux trois niveaux de gouvernement.
- Au niveau communal, une harmonisation fiscale formelle et réelle a presque été réalisée, sauf pour le coefficient d'imposition annuel, qui est lié à l'exigence d'équilibre budgétaire. La concurrence fiscale est une réalité dans la plupart des communes, notamment en raison de la mobilité interjuridictionnelle à l'intérieur des régions urbaines.

Que conclure de la présente situation? La souveraineté fiscale (partielle) est importante au niveau cantonal, mais pose des problèmes croissants. Les difficultés qu'a connues la Suisse au cours des trente dernières années – en fait, dès le moment où l'impôt direct est devenu une importante source de recettes pour les cantons – montrent la réelle nécessité

d'une forme quelconque de loi fiscale centrale. Récemment, les cantons ont dû reconnaître que la concurrence fiscale a eu des conséquences négatives et indésirables sur les politiques de développement régional et que les disparités économiques entre les régions et les cantons n'ont pas été réduites malgré la politique régionale et la politique péréquative du gouvernement fédéral (DAFFLON, 2000). Ces questions font l'objet d'un vif débat en Suisse.

5.3. Concurrence fiscale

5.3.1. Quelques faits saillants

La concurrence fiscale entre les juridictions régionales ou locales, dans un régime gouvernemental décentralisé à plusieurs niveaux, est depuis longtemps un enjeu qui se pose aux décideurs, notamment dans un système fédéral comme la Suisse où la disparité des impôts des entreprises entre les cantons (ou à l'intérieur d'un même canton) a été relativement importante au cours des vingt dernières années (pour un relevé, voir Administration fédérale des contributions, 1990, p. 63–8). En fait, les données empiriques montrent par exemple que durant les années 1980, la charge fiscale sur le rendement des entreprises variait énormément entre les 26 cantons suisses, les ratios maximum-minimum se situant entre 2 et 4 selon l'ampleur du bénéfice et la formule utilisée pour le calculer, aux fins des objectifs de la politique fiscale. Il semble que des données empiriques semblables existent aussi, quoique dans une moindre mesure, pour l'imposition des entreprises par les communes d'un même canton (DAFFLON, 1991, p. 58–65). Plus récemment, l'Étude économique de l'OCDE de 1999 a indiqué qu'en Suisse, le taux d'imposition moyen sur le bénéfice des entreprises variait de 13 % à 31 %, une fois réunis les impôts des trois niveaux de gouvernement (OCDE, 1999, p. 109). Des écarts de cette ampleur dans l'imposition des entreprises entre les gouvernements locaux (voir aussi la section 5.4 ci-dessous) créent un contexte où la concurrence fiscale et les stratégies fiscales peuvent éventuellement compromettre la mise en oeuvre des politiques fiscales nécessaires au niveau local. La situation est d'autant plus délicate si un équilibre budgétaire s'impose. Dans le reste de cette section, nous abordons les aspects théoriques et empiriques de la concurrence fiscale dans une perspective de choix publics, en illustrant notre propos par des exemples tirés du contexte suisse.

5.3.2. Une situation de dilemme du prisonnier

La concurrence fiscale peut être considérée comme une stratégie régionale (cantonale) ou locale (communale) déployée en vue d'attirer – ou de retenir – des activités économiques, pour diverses raisons macroéconomiques (essentiellement dans le but de favoriser le développement économique régional et de contrer le chômage). En Suisse, plusieurs cantons francophones ont récemment abaissé (ou prévoient abaisser) leurs impôts sur le rendement et le capital des entreprises, une tendance également observable dans la partie germanophone du pays. En particulier, les autorités fiscales cantonales ont adopté une politique fiscale discrétionnaire à l'égard des entreprises (ou de leurs dirigeants) visant à stimuler le développement économique local sur le plan de la croissance de la production et du marché du travail. En fait, cette stratégie fiscale pourrait aussi aider la Suisse à améliorer, et à consolider, sa position concurrentielle dans un système économique mondialisé.

Toutefois, l'omission de coordonner une telle politique au niveau d'un gouvernement central crée inévitablement une situation de dilemme du prisonnier. En fait, en matière de fiscalité, la coopération internationale est inexistante et apparaît même utopique dans l'immédiat. Pourtant, comme le signalent des théoriciens de l'économie publique (voir TULKENS, 1985), la concurrence fiscale entre les gouvernements locaux d'un même pays ne représente pas une solution optimale du point de vue de l'économie politique. Il est clair qu'à long terme, la concurrence fiscale diminue la charge des impôts et, par conséquent,

les recettes fiscales des gouvernements locaux dans leur ensemble. Même si la concurrence fiscale permet de maîtriser, voire de limiter, l'expansion de l'économie du secteur public (POMMEREHNE et al., 1996; FELD, 1999), les données empiriques pour l'Union européenne montrent que ce genre de concurrence entre régions gonfle les déficits budgétaires structurels et pourrait mettre en jeu la soutenabilité de la dette gouvernementale (COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, 1997). En outre, selon un rapport récent de l'OCDE, la mondialisation crée un contexte où le nombre d'emplacements possibles à l'étranger s'accroît sans cesse. Les gouvernements sont donc incités à recourir à des stratégies fiscales en vue d'attirer ces activités économiques hautement mobiles (voir OCDE, 1998). À l'heure actuelle, la concurrence fiscale entre gouvernements vise en fait à limiter les déplacements d'entreprises – aussi bien les usines que les investissements – vers des destinations étrangères, en réduisant les impôts sur le rendement des entreprises et le revenu de leurs dirigeants. Toutefois, ce genre de concurrence entre gouvernements locaux (mais l'argument vaut aussi pour les États nationaux) comporte une série d'inconvénients, c'est-à-dire (i) le risque que la région perde des activités commerciales et des investissements lucratifs, (ii) le risque d'une réduction considérable des recettes du gouvernement local et (iii) le risque de transfert d'une partie de la charge fiscale vers des facteurs ou activités moins mobiles (c.-à-d. travail et consommation), un déplacement qui compromettra à la fois l'emploi et l'équité fiscale.

Puisque chaque canton de la Suisse semble prêt à négocier une entente fiscale avec les entreprises (récemment établies) ayant une production à valeur relativement élevée, tout avantage économique éventuel en termes de croissance du revenu régional ou de l'emploi sera forcément annulé par la concurrence fiscale des autres cantons. Dès que la stratégie fiscale d'un canton réussit à attirer une entreprise grâce à un allègement des impôts, un autre canton emboîte le pas et réduit lui aussi les prélèvements fiscaux sur le rendement et le capital des entreprises, et ainsi de suite jusqu'à ce que toutes les charges fiscales des cantons soient finalement réduites à un minimum, en raison d'un manque de coordination entre les gouvernements locaux. Ce mouvement auto-alimenté de réductions fiscales est illustré au moyen des données empiriques de la période 1985-1999 pour les sept cantons francophones de la Suisse, en prenant l'exemple d'une entreprise dont le capital est de 2 millions CHF et le bénéfice de 320 000 CHF (tableau A).

Tableau A Impôt sur le rendement d'une entreprise dans la Suisse francophone, 1985–1999

Canton	1985*	1995*	1999*	1985–99
Berne	72 028	51 710 ↓	51 681 ↓	– 28 %
Fribourg	61 614	59 149 ↓	58 721 ↓	– 5 %
Genève	59 641	59 607 ↓	63 342 ↑	+6 %
Jura	85 582	58 723 ↓	58 549 ↓	– 32 %
Neuchâtel	90 180	88 897 ↓	88 565 ↓	– 2 %
Valais	74 704	65 325 ↓	65 204 ↓	– 13 %
Vaud	66 914	64 091 ↓	63 976 ↓	– 4 %

* valeur courante en CHF

Sources : Administration fédérale des contributions, Charge fiscale en Suisse 1985, Berne : Séries statistiques, 18, 1986, p. 67; Administration fédérale des contributions, Charge fiscale en Suisse 1995, Berne : Séries statistiques, 18, 1996, p. 69; Administration fédérale des contributions, Charge fiscale en Suisse 1999, Berne : Séries statistiques, 18, 2000, p. 69.

Les chiffres du tableau A comprennent l'imposition cantonale, communale et paroissiale et sont en valeur courante. Ils montrent que tous les cantons francophones, sauf Genève, ont réduit leur charge fiscale sur le rendement des entreprises au cours des 15 dernières

années. Le canton du Jura, notamment, affiche la baisse la plus forte (32 %), un reflet de sa position géographique défavorable et de son revenu cantonal relativement faible (tant en termes absolus que par habitant). En fait, comme l'explique la théorie de l'économie régionale, l'emplacement des entreprises dépend de plusieurs facteurs autres que les avantages fiscaux (qui sont en réalité annulés par la concurrence fiscale entre les gouvernements locaux). Au nombre de ces facteurs figurent la proximité des marchés et un accès facile (c.-à-d. peu coûteux) aux réseaux routier et ferroviaire, deux atouts dont demeure dépourvu le canton du Jura. De même, le canton du Valais souffre probablement de sa situation géographique et tente dès lors d'attirer (ou de retenir) les entreprises par un important allègement fiscal (baisse de 13 % sur la période 1985-1999). En revanche, le canton de Berne semble avoir réduit considérablement la charge fiscale des entreprises (28 %) pour suivre ou rattraper le vigoureux développement économique de la région de Bâle-Zurich durant les 15 dernières années. Les cantons de Fribourg (5 %), Vaud (4 %) et Neuchâtel (2 %) ont aussi réduit les impôts des entreprises pour des raisons semblables, quoique à un moindre degré.

Voyons maintenant le tableau B, qui montre que malgré la baisse considérable des impôts des entreprises dans la partie francophone de la Suisse, les cantons germanophones, qui ont été en mesure d'offrir de meilleurs avantages fiscaux, demeurent plus attrayants pour les entreprises. Si l'indice moyen de la charge fiscale au tableau B est établi à 100 pour la Suisse dans son ensemble, les variations de l'indice dans les cantons francophones montrent une hausse relative dans chacun des cantons (sauf Genève) au cours des cinq dernières années de la période (1995-1999). Manifestement, la concurrence fiscale entre les sept cantons francophones (y compris Berne) n'arrive pas à démarquer ces derniers du reste de la Suisse au chapitre de la venue de nouvelles entreprises et, ainsi, à stimuler le développement économique régional. En revanche, comme le montre le tableau A, la concurrence fiscale est telle que, dans l'ensemble, les gouvernements locaux sacrifient une part considérable de leurs recettes à l'allègement des impôts sur le rendement et le capital des entreprises.

Tableau B Indice de charge fiscale sur le rendement et le capital des entreprises dans les cantons francophones de la Suisse, 1985-1999

Canton	1985	1995	1999
Berne	118,1	95,3 ↓	98,0 ↑
Fribourg	106,8	101,8 ↓	104,3 ↑
Genève	101,3	117,5 ↑	114,5 ↓
Jura	111,8	104,7 ↓	105,7 ↑
Neuchâtel	138,6	138,6 --	151,0 ↑
Valais	118,6	114,2 ↓	117,1 ↑
Vaud	97,1	105,0 ↑	107,8 ↑
Suisse	100,0	100,0	100,0

Sources : Administration fédérale des contributions, Charge fiscale en Suisse 1985, Berne : Séries statistiques, 18, 1986, p. 74; Administration fédérale des contributions, Charge fiscale en Suisse 1995, Berne : Séries statistiques, 18, 1996, p. 76; Administration fédérale des contributions, Charge fiscale en Suisse 1999, Berne : Séries statistiques, 18, 2000, p. 76.

Si on examine la concurrence fiscale entre les gouvernements cantonaux (francophones) dans une perspective de choix publics, on constate que chaque canton ne fait que réagir à la situation du moment plutôt que de prendre l'initiative et obtenir un avantage durable sur le plan macroéconomique. En réalité, les entreprises ne sont pas attirées vers un endroit particulier, car le processus continu de concurrence fiscale entre les gouvernements locaux supprime tout avantage comparatif qu'une administration pourrait avoir sur les autres à court terme. Ce problème se double de celui de l'asymétrie de l'information. En fait, il est fréquent qu'une entreprise en quête d'avantages fiscaux (essentiellement, un allègement des impôts) amorce des négociations avec plus d'un canton ou d'une administration locale. Ainsi, l'entreprise connaît et compare les divers types d'avantages fiscaux offerts par les gouvernements concurrents, tandis qu'aucun de ces derniers n'est au courant de l'offre des autres. Donc, comme le souligne le rapport de l'OCDE de 1998, le manque de coopération entre les gouvernements locaux fait en sorte que la concurrence fiscale est globalement nuisible au secteur gouvernemental général, en termes de recettes fiscales et de développement économique (OCDE, 1998, p. 33). De plus, dans l'hypothèse où les politiques restent inchangées et où l'équilibre budgétaire doit être préservé, tout avantage fiscal accordé à une entreprise (ou à un groupe cible d'entreprises) doit être compensé par un accroissement de la charge fiscale des autres entreprises ou des particuliers. De telles compensations créent un système de subventions implicites qui menace la justice fiscale.

5.3.3. Sortir du dilemme

En ce qui touche les politiques de concurrence fiscale, deux suggestions peuvent être faites.

À court terme, un observatoire indépendant, faisant autorité, devrait être établi pour le secteur gouvernemental général, afin de recenser toutes les décisions régionales (cantonales) et locales (communales) relatives à l'octroi d'allègements fiscaux ou d'autres avantages aux entreprises. Cet organisme public serait chargé d'examiner les conséquences de telles pratiques fiscales sur le plan de l'allocation et de la répartition des ressources, sans imposer de pénalités pendant une période initiale de (disons) cinq ans. Il élaborerait également des lignes directrices visant à (1) éviter le dilemme du prisonnier qui a caractérisé jusqu'ici la concurrence fiscale entre les gouvernements locaux, (2) consolider la position de l'économie helvétique par rapport à la concurrence internationale, au moyen d'une politique fiscale globale à la fois cohérente et coordonnée aux trois niveaux de gouvernement (fédéral, cantonal et communal) et (3) contribuer à l'établissement d'une entente mondiale sur les politiques de concurrence fiscale, prévoyant expressément des contrôles et des pénalités. Le concept désuet d'autonomie locale devrait donc être révisé et adapté à un système économique mondialisé.

À long terme, une réelle harmonisation en matière de fiscalité des entreprises devrait être mise en oeuvre. En fait, l'harmonisation fiscale entre les cantons suisses prévue par la loi du 14 décembre 1990 – devenue pleinement opérationnelle en janvier 2001 – n'a pas d'incidence sur la concurrence fiscale, car les taux d'impôts sont exclus du processus d'harmonisation. Si une harmonisation fiscale efficace doit voir le jour en Suisse, elle devra s'inscrire dans une réforme structurelle dont émaneront un impôt unique, un taux d'imposition unique et une autorité fiscale unique. Une solution moins rigoureuse, laissant aux cantons une certaine marge de manoeuvre, par exemple $\pm 10\%$ du taux d'imposition, serait aussi possible. L'intégrité du fédéralisme fiscal serait préservée si les recettes fiscales étaient réparties entre les niveaux de gouvernement (fédéral, cantonal et communal) selon une formule de péréquation sanctionnée par la loi et non pas négociable lors des discussions budgétaires annuelles (CONSEIL DE L'EUROPE, 1998, p. 23).

5.4. Charge fiscale dans les cantons

Il est clair, selon ce qui précède, que l'harmonisation fiscale n'implique pas une parfaite uniformité entre les taux et les formes d'imposition d'une juridiction à l'autre. En raison de l'autonomie fiscale des cantons, et jusqu'à un certain point des communes, la charge fiscale peut varier considérablement entre les juridictions, en fonction des diverses visions du régime fiscal, de la combinaison des principes d'imposition (capacité contributive/avantages reçus), et de la progressivité des barèmes d'imposition. De plus, la consommation des services publics, ainsi que le coût unitaire de prestation des services publics à des seuils minimums comparables, varient d'un canton à l'autre. Les cantons montrent aussi de nettes différences au chapitre du revenu et de la richesse (selon les chiffres du tableau 1, les indices du RNC par habitant varient entre 70 points dans le canton du Jura et 154 points dans celui de Zoug, par rapport à une moyenne de 100 points). Il est de la nature du fédéralisme fiscal, lorsque des impôts non fondés sur les avantages reçus sont prélevés dans des juridictions décentralisées et qu'il existe des écarts de coûts dans la prestation des services publics et de grandes variations du RNC, d'introduire des disparités dans l'assujettissement aux impôts et, par ricochet, des inefficacités et des inégalités. C'est un résultat auquel il faut s'attendre et qui est acceptable dans la mesure où l'« efficacité » n'est pas seulement « économique », mais s'entend de la capacité générale des institutions fédérales de renforcer le système des freins et contrepoids (par exemple, face à l'autonomie; WISEMAN, 1990, p. 120) et pourvu que les disparités ne soient pas trop profondes et restent dans des limites politiquement raisonnables. Toutefois, des taux d'imposition sensiblement plus élevés (et peut-être des services publics inférieurs) dans des juridictions moins nanties peuvent rendre nécessaires d'importants paiements de péréquation (voir section suivante).

Le tableau 9 donne les indices de la charge fiscale pour cinq catégories d'impôts dans les cantons et les communes, catégories qui représentent, ensemble, quelque 90 % du total des recettes fiscales cantonales et communales. Des mesures fiables de la charge fiscale relative des cantons et des communes sont nécessaires pour plusieurs raisons. Premièrement, les cantons et les communes doivent savoir le niveau des recettes qu'ils sont en mesure d'obtenir sans imposer une charge fiscale trop lourde comparativement aux autres. Deuxièmement, il importe d'avoir une idée de la capacité et de la volonté des cantons et des communes de réaliser des recettes et, en ce qui touche l'exigence d'un budget de fonctionnement équilibré, de mettre au point des systèmes d'alerte signalant les pressions financières. Troisièmement, si une péréquation est nécessaire, il ne faut pas – prétend-on – verser d'aide financière aux gouvernements bénéficiaires si ceux-ci ne déploient pas un effort minimum de taxation. Cependant, quelle que soit l'utilité de ces données, la charge fiscale doit être interprétée avec précaution. Deux juridictions peuvent avoir des indices différents non seulement parce qu'elles veulent fournir des niveaux différents de services publics (le modèle de « choix »), mais aussi parce qu'elles n'ont pas la même politique en matière d'emprunts et de recettes autres que les impôts (redevances d'utilisation). Les écarts peuvent aussi s'expliquer par une capacité financière moindre (en termes du RNC par habitant) ou des variations du coût unitaire de prestation des services publics.

Le tableau 9 montre qu'un particulier peut payer le double ou le triple du montant d'impôt pour des niveaux identiques de revenu et de richesse, selon l'endroit où il réside. Même des cantons voisins affichent parfois de vastes écarts permanents de la charge fiscale (WEBER, 1992, p. 248), par exemple les cantons de Zurich et de Zoug pour l'imposition du revenu des personnes physiques (77,2 et 54,1 points par rapport à une moyenne nationale de 100), ou ceux de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne (112,5 et 90,9 points). Le tableau 9 contient deux autres éléments d'information intéressants :

(1) Les ratios max/min diffèrent d'une source d'impôt à une autre et en relation avec la capacité financière des cantons. Le ratio max/min est de 2,2 pour le RNC par habitant (tableau 1, colonne 7, entre les cantons de Zoug et du Jura) et de 2,3 pour les indices

globaux de la charge fiscale (tableau 9, colonne 7). Mais il varie de 2,50 à 6,59 pour les diverses sources d'impôt, et les chiffres diffèrent largement d'un canton à l'autre pour chaque type d'impôt, d'où l'on peut conclure que les variations de la situation économique des différents cantons, en termes du RNC par habitant, n'expliquent pas entièrement les écarts des charges fiscales.

Examinons par exemple les sept cantons du tableau suivant (un condensé des tableaux 1 et 9), qui ont un RNC par habitant presque identique (un peu plus de 38 000 CHF).

Condensé des tableaux 1 et 9

Cantons	RNC par habitant	Dépenses par habitant	Charge fiscale				
			Revenu	Richesse	Rendement	Véhicules	Indice global
Thurgovie	38 506	6 085	99,6	136,3	95,0	71,3	101,5
St-Gall	38 196	6 578	101,5	90,2	95,7	105,3	100,0
Lucerne	38 832	6 809	115,6	170,8	90,2	97,6	116,8
Grisons	38 878	9 536	80,0	89,9	103,5	138,0	90,6
Berne	38 758	7 257	122,8	103,5	91,2	139,6	120,3
Uri	38 348	11 385	90,7	61,5	105,3	81,6	88,5
Appenzell Rh. int.	38 735	6 883	108,5	84,5	110,4	113,4	106,1

- Les indices d'imposition du revenu et de la richesse des personnes physiques dans les cantons de Saint-Gall, Berne, Appenzell Rhodes intérieures et Uri (indice de l'impôt sur le revenu > indice de l'impôt sur la richesse) affichent exactement la tendance inverse de ceux des cantons de Thurgovie, Lucerne et Grisons (indice de l'impôt sur le revenu < indice de l'impôt sur la richesse).
- Lucerne et Berne, qui ont des indices de l'impôt sur le revenu supérieurs à la moyenne, ont adopté des politiques divergentes pour l'imposition de la richesse : la charge est à peu près égale à la moyenne à Berne (103,5 points), mais beaucoup plus élevée à Lucerne (170,8 points).
- Bien que l'intervalle des indices de l'impôt sur le rendement ne soit pas aussi large que celui des indices de l'impôt sur le revenu (de 90,2 à 105,3 = 15,1 points dans le premier cas et de 80 à 122,8 = 42,8 points dans le second cas), la mesure dans laquelle il existe une relation inverse entre ces deux types d'imposition (p. ex. « faible impôt sur le revenu » ↔ « impôt élevé sur le rendement ») n'apparaît pas clairement.
- Le canton de Grisons, avec des dépenses publiques par habitant de 9 536 CHF, montre un indice global de la charge fiscale de 90,6 points, tandis que le canton de Lucerne, avec des dépenses publiques par habitant de 6 809 CHF, montre un indice atteignant 116,8 points. Aucune relation directe entre des dépenses élevées par habitant et une charge fiscale élevée ne peut être décelée.

La conclusion principale est que les cantons ayant un RNC par habitant presque identique répartissent différemment la charge fiscale entre les diverses sources d'imposition, par rapport à la charge fiscale moyenne. Cependant, ces écarts reflètent davantage des préférences cantonales en matière d'imposition que des disparités du revenu par habitant ou des variations des dépenses publiques par habitant.

(2) Dans le calcul des ratios, le canton se situant au minimum ou au maximum n'est jamais le même, sauf pour les cantons de Nidwald et de Zoug, qui figurent deux fois comme minimum. Les cantons ayant les indices minimums sont les suivants : Zoug pour le revenu et le rendement, Nidwald pour la richesse et le capital, et Valais pour les véhicules. Les cantons ayant les indices maximums sont les suivants : Jura pour le revenu, Valais pour la richesse, Neuchâtel pour le rendement, Glaris pour le capital et Berne pour les véhicules.

Le canton du Valais a la charge fiscale la plus élevée sur la richesse et la charge la plus faible sur les véhicules. Cela semble indiquer que les cantons ont effectivement des approches différentes, d'une part en ce qui touche la charge fiscale relative, pour chaque source d'impôt, pouvant être exigée de leurs propres contribuables par rapport au contribuable moyen de l'ensemble des cantons et, d'autre part, en ce qui touche la charge fiscale relative qui peut être exigée de chaque source de recettes. Il n'y a pas de concept d'uniformité des différentes charges fiscales à la grandeur du pays, comme c'est le cas en Allemagne par exemple.

6. PÉRÉQUATION

Les écarts entre cantons sur le plan de la taille, de la géographie, de la population et du potentiel économique sont si grands qu'en l'absence de mesures de péréquation, le fédéralisme fiscal serait marqué par des disparités régionales d'ampleur intolérable. C'est pourquoi le gouvernement fédéral, en vue de corriger la répartition de base des ressources entre les cantons, intervient au moyen de trois politiques principales – péréquation fiscale, politique d'allocations agricoles et aide aux régions de montagne – dans le but de renforcer les régions structurellement faibles¹⁹. Il convient de souligner, à ce stade, qu'il n'existe pas en Suisse de dispositions constitutionnelles ou de déclaration des gouvernements ou des citoyens des cantons selon lesquelles les mesures de péréquation devraient aplanir entièrement les différences entre les cantons et, ainsi, égaliser totalement les conditions économiques ou fiscales. Les mesures visent plutôt un objectif pragmatique, c'est-à-dire rendre les disparités régionales politiquement acceptables, de façon que les différences qui subsistent ne mettent pas en danger la cohésion de la Confédération.

L'objectif initial, dans la loi fédérale sur la péréquation de 1959, était de permettre aux cantons d'offrir certains services publics à des niveaux minimums acceptables sans qu'il y ait d'énormes différences entre les charges fiscales des cantons. La péréquation traduisait des politiques visant à corriger le déséquilibre fiscal, que celui-ci soit dû à des écarts dans les capacités de recettes des cantons ou au fait que, dans certaines juridictions, le coût unitaire de prestation de niveaux de service définis était supérieur à la moyenne nationale. En fin de compte, le critère de la capacité de recettes l'a emporté sur celui du coût unitaire, notamment en raison de la difficulté de définir les besoins, de distinguer entre prestation moyenne et prestation minimum et de préciser les coûts relatifs, ce qui incitait les gouvernements bénéficiaires à jouer de stratégie. Par conséquent, trois termes sur quatre dans la formule de calcul de la capacité financière des cantons (voir ci-dessous) se rapportent maintenant à la capacité de génération de recettes. Depuis le tout début, le calcul de la péréquation exclut les différences entre les cantons au titre des dépenses en services qui visent autre chose, ou un seuil plus élevé, que les normes minimums, ainsi que les variations intercantionales de la progressivité des barèmes d'imposition reflétant des objectifs différents de redistribution des revenus ou des combinaisons différentes des types d'imposition (selon les avantages reçus/selon la capacité contributive). Au niveau local, de nombreux cantons ont introduit une péréquation intercommunale, avec des visées et des moyens semblables.

19 Toutefois, BLÖCHLIGER et FREY (1993, p. 231) font observer qu'il n'y a pas de coordination générale des mesures de péréquation régionales et que, de plus, certaines mesures aux effets redistributifs indirects amplifient les disparités régionales. Par exemple, bien que les achats du gouvernement central n'aient pas à dessein une incidence redistributive, ils profitent surtout aux cantons industrialisés ayant déjà un RNC supérieur à la moyenne (JEANRENAUD, 1985).

Le moyen le plus direct de réduire les disparités cantonales est la péréquation fiscale²⁰, c'est-à-dire des paiements du gouvernement fédéral aux cantons dans l'objectif de réduire les écarts de capacité fiscale. Il existe actuellement, en Suisse, trois ensembles de politiques qui incluent des composantes péréquatives. Toutefois, au cours des vingt dernières années, elles se sont révélées peu efficaces (DAFFLON, 1995), et des discussions sont en cours en vue d'une réforme de l'ensemble du système.

6.1. Capacité financière des cantons

Tous les programmes de péréquation ont en commun le fait d'être liés à la capacité financière des cantons. La formule actuelle de calcul de cette capacité financière inclut quatre composantes (tableau 10) :

- a) le RNC (revenu national attribuable à un canton) par habitant (colonne 2), qui mesure les ressources financières de chaque canton. Cette composante est pondérée de 1,5 dans le calcul de l'indice général;
- b) l'inverse de la charge fiscale des cantons et des communes (colonne 3), telle que décrite à la section précédente;
- c) le revenu fiscal par habitant des cantons et des communes provenant des diverses sources d'imposition, pondéré selon les indices de la charge fiscale pour donner des valeurs comparables (colonne 4). Cette composante est également pondérée de 1,5 dans le calcul de l'indice général;
- d) une approximation des besoins de dépenses des cantons, en tenant compte de la densité de population et de l'importance relative des superficies agricoles des cantons dans les montagnes et dans la plaine (colonne 5).

La valeur moyenne de chaque composante, pour les 26 cantons, se voit attribuer une valeur de 100 points, puis tous les indices sont calculés en proportion. L'indice général pour chaque canton est la moyenne pondérée (colonne 6), qui est ensuite corrigée de façon à ce que l'indice cantonal le plus bas ait une valeur de 30 points (colonne 7). Les cantons ayant plus de 120 points sont considérés comme ayant une capacité financière élevée, tandis que ceux ayant 60 points ou moins sont considérés comme ayant une faible capacité financière. Les cantons à capacité moyenne ont entre 61 et 119 points. Avec cette formule, le ratio max/min est de 6,87 points en 1998-1999, le minimum étant le canton du Jura avec 30 points et le maximum, le canton de Zoug avec 206 points. La formule produit une expansion relative de l'échelle de classement des capacités financières des cantons par rapport à leur position relative en termes du RNC par habitant (colonne 2), ce dernier classement donnant un ratio max/min de 2,5, entre Zoug et Appenzell Rh. int. Ainsi, les effets péréquatifs des paiements de péréquation sont renforcés.

6.2. Programmes fédéraux de péréquation

Trois ensembles de programmes fédéraux de péréquation ont été mis en oeuvre depuis 1959 au profit des cantons : (1) subventions fédérales conditionnelles aux cantons, (2) parts à certaines recettes fiscales fédérales et (3) contributions des cantons à certaines dépenses fédérales de sécurité sociale²¹.

20 D'autres mesures régionales, principalement des subventions conditionnelles, visent soit des organisations individuelles ou privées à l'intérieur des régions, soit les régions elles-mêmes ou encore les communes qu'elles englobent. Les régions ne coïncident pas nécessairement avec les limites cantonales. Habituellement, les régions regroupent un certain nombre de communes voisines ayant des similitudes géographiques (par exemple toutes les municipalités situées dans une vallée ou le long de la même rive d'un cours d'eau). Certaines régions sont intercantionales, ce qui crée des problèmes de coordination lorsque les Constitutions ou lois cantonales n'ont pas les mêmes règles. Il n'y a pas de règles supracantonales automatiques à observer, de sorte que le fédéralisme coopératif est négocié cas par cas.

21 Il existe aussi des transferts péréquatifs entre cantons, principalement des contributions au titre d'effets de

6.2.1. Subventions fédérales conditionnelles (spécifiques)

Plusieurs éléments des dépenses cantonales profitent de subventions fédérales spécifiques. Pour la plupart des fonctions soutenues, le taux des subventions inclut deux composantes :

- un taux de base (S_{\min}^j dans la formule ci-dessous) qui représente, pourrait-on dire, l'intérêt fédéral dans l'application de normes minimales de services publics par les cantons, et qui varie selon l'effet incitatif ou d'autres critères techniques (économies d'échelle, effet de débordement, coûts d'encombrement);
- un supplément péréquatif (partie entre crochets de la formule), inversement relié à l'indice de capacité financière du canton bénéficiaire.

Cette péréquation fiscale est principalement verticale, allant du gouvernement fédéral vers les niveaux situés au-dessous. Elle est régie par de nombreuses lois spéciales. La formule générale des subventions pour la plupart des fonctions soutenues est la suivante :

$$S_i^j = S_{\min}^j + [(120 - E_i) / 60 \times (S_{\max}^j - S_{\min}^j)]$$

où

S	=	taux de subvention
j	=	fonction soutenue
i	=	canton $i = 1, \dots, 26$
E	=	indice de capacité financière
max	=	taux de subvention maximum
min	=	taux de subvention minimum
E_i	=	120 pour $E_i \geq 120$
E_i	=	60 pour $30 \leq E_i \leq 60$

Exemple :

Supposons un taux de subvention de base de 30 % pour une fonction « j » et un taux maximum de 45 %. Un canton n'ayant pas une capacité financière élevée aura droit, à titre de contribution péréquative, à une partie du supplément de 15 % du taux de base. La part additionnelle exacte est égale à la différence entre les deux taux (ici, 15 %) pondérée par la position relative de l'indice de capacité financière du canton entre 120 et 60 points. Un canton ayant 100 points recevrait $(120 - 100) / 60 \times 15 = 5\%$ en sus du taux de base de 30 %, soit 35 % des dépenses reconnues pour la fonction « j » du projet. Pour $E_i = 120$, le taux de subvention est S_{\min}^j ; pour $E_i = 60$, le taux de subvention est S_{\max}^j .

débordement régionaux. C'est le cas par exemple des contributions que versent les cantons sans universités aux cantons ayant des universités, sous forme d'une somme annuelle fixe par étudiant. À l'échelon local, de nombreux programmes de parts aux recettes et de subventions ont été instaurés entre les cantons (pas tous) et leurs communes. Certains cantons ont aussi établi des mécanismes de péréquation horizontale en vertu desquels les communes à forte capacité fiscale apportent un soutien direct aux municipalités moins bien nanties.

6.2.2. Partage des recettes

La part des cantons aux recettes fiscales du gouvernement fédéral provient de plusieurs sources, mais trois programmes de partage seulement ont des composantes péréquatives, soit ceux relatifs à l'impôt fédéral direct (IFD), à l'impôt anticipé (IA) et à une part des droits d'entrée fédéraux sur les carburants (DC). Historiquement, les quotes-parts visaient en général à compenser le déséquilibre fiscal attribuable au fait qu'une source de recettes cantonale était centralisée (droits d'entrée, monopole sur les alcools, monnaie, droits de timbre) ou partagée avec le centre (impôt direct et impôt anticipé). Avec le temps, les principaux programmes de parts aux recettes ont été associés aux paiements de péréquation.

- Les cantons reçoivent 30 % de l'*impôt fédéral direct* (IFD) (sur le revenu, ainsi que sur le rendement et le capital des entreprises). Une part de 17 % est attribuée en fonction de l'origine (définie comme le lieu de résidence des contribuables), et 13 % sont versés selon la capacité financière. La répartition s'exprime par une formule exponentielle :

$$P_i^{IFD} = 0,17 \text{ IFD}_i + [2,71828^{-0,0192104 \times E_i} \times \frac{H_i}{1000} \times \frac{0,13 \text{ IFD}}{1000000} \times K]$$

où P représente la part du canton « i » et où le chiffre de la population sert de multiplicande²².

- Ils reçoivent aussi 10 % de l'*impôt anticipé* (IA), déduction faite des frais de perception. Une part de 5 % est attribuée en fonction de la population, et 5 % sont réservés aux cantons ayant des indices de capacité $E_i < 100$. La formule utilise les termes $[100 - E_i]$ et $[(100 - E_i)^2]$ et le chiffre de la population sert de multiplicande :

$$P_i^{IA} = 0,10 \text{ IA} \times \left[\frac{H_i}{2H_f} + \frac{1}{4} \times \left(\frac{H_i \times [100 - E_i]}{\sum_i H_i \times [100 - E_i]} + \frac{H_i \times [100 - E_i]^2}{\sum_i H_i \times [100 - E_i]^2} \right) \right]$$

- Le gouvernement fédéral rembourse aux cantons une partie de ses recettes provenant des *droits d'entrée fédéraux sur les carburants* (DC). La moitié du produit des droits « ordinaires » et le total de la « surtaxe » sont exclusivement attribués aux dépenses routières. Une part de 12 % de ce montant est remboursée aux cantons, à titre de paiements généraux pour 93/100 et aux fins des routes alpines internationales pour 7/100. Sur les 93/100, 42/100 sont attribués à la péréquation, pour les cantons ayant des indices de capacité $E_i < 100$. La formule utilise les termes $[(100 - E_i)^{1,4}]$ et le total des dépenses routières cantonales G sert de multiplicande.

$$P_i^{DC} = DC \times 0,93 \times 0,42 \times \left[\frac{G_i \times (100 - E_i)^{1,4}}{\sum_i G_i \times (100 - E_i)^{1,4}} \right]$$

22 Les formules détaillées de calcul des quotes-parts sont présentées dans DAFFLON, 1995, p. 99,112 et 131.

6.2.3. Contributions des cantons à la sécurité sociale

La troisième catégorie de paiements de transfert incluant des composantes péréquatives est celle des contributions des cantons à trois programmes fédéraux de sécurité sociale : l'assurance vieillesse et survivants (AVS), l'assurance invalidité (AI) et les allocations familiales agricoles (AFA)²³. Les paiements totaux du secteur public sont les suivants :

Programme	Participation du secteur public	Part fédérale	Part cantonale
AVS	20 % du total des dépenses	17 %	3 %
AI	50 % du total des dépenses	37,5 %	12,5 %
AFA	Total du déficit annuel	2/3	1/3

- Pour l'AVS et l'AI, la formule du paiement cantonal (CONT) est basée sur le montant total des pensions au titre de l'AVS payées dans le canton « i », pondéré par la capacité financière du canton sous la forme $[5/7 (E_i - 100) + 100]$.

$$CONT_i^{AVS} = 0,03 S_i AVS_i \times \frac{AVS_i \times [\frac{5}{7} (E_i - 100) + 100]}{\sum_i AVS_i \times [\frac{5}{7} (E_i - 100) + 100]}$$

- Dans le cas des allocations familiales agricoles, les cantons ayant un IFD par habitant inférieur à 4/5 de la moyenne nationale profitent d'une réduction de contribution proportionnelle à la différence entre cette moyenne et leur propre ratio $[IFD_i/H_i]$.

6.3. Importance des paiements de transfert

L'importance des trois programmes de péréquation est illustrée au tableau 11 pour l'année 1998. Les paiements du gouvernement fédéral aux cantons se sont chiffrés à 8 591 millions CHF, ou 18 % du total des dépenses fédérales. Ce montant représentait 15 % du total des ressources publiques des cantons : 6 % sous forme de subventions spécifiques et 9 % sous forme de parts aux recettes. Les contributions cantonales aux trois programmes mentionnés de dépenses fédérales au titre de la sécurité sociale se sont élevées à 1 841 millions CHF, ou 3 % du total des dépenses des cantons. Toutefois, une part seulement des paiements (indiquée également au tableau 11) est de nature péréquative. Globalement, la péréquation représente 2 937 millions CHF, ou 34 % du total des transferts du gouvernement fédéral aux cantons, et 147 millions CHF, ou 8 % du total des contributions cantonales aux dépenses fédérales de sécurité sociale. Pour les 26 cantons, la part péréquative nette s'élève à 6 750 millions CHF et correspond à 12 % du total des recettes cantonales.

23 Les transferts financiers entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la sécurité sociale sont assez complexes et visent plusieurs programmes, à structure descendante ou ascendante et avec ou sans composantes péréquatives. Voir à ce propos DAFFLON, 1999.

7. CONCLUSION

En conclusion, nous pouvons résumer les principales caractéristiques des finances publiques en Suisse de la façon suivante :

- a) En 1997, le total des dépenses publiques représentait 32 % du PNB (exclusion faite de la sécurité sociale), une proportion modérée en comparaison des autres pays européens.
- b) La responsabilité est partagée entre les trois niveaux de gouvernement dans presque tous les domaines d'intervention publique, si bien que les budgets des trois niveaux de gouvernement sont de plus en plus enchevêtrés. Toutefois, le principe de subsidiarité influence fortement l'attribution des fonctions dans la hiérarchie fiscale, comme le montre l'exemple des dépenses en enseignement et formation. Mais une centralisation s'opère furtivement et change le rôle de « choix » des juridictions décentralisées en un rôle d'« agence ». À l'échelon local, les municipalités les plus peuplées sont mieux placées pour résister à ce changement.
- c) Les principales sources de revenus du secteur public sont l'imposition directe sur le revenu et la fortune des personnes physiques, ainsi que sur le rendement et le capital des personnes morales, suivies des impôts sur la dépense et des redevances d'utilisation. Mais les proportions respectives des recettes de ces trois sources varient pour les trois niveaux de gouvernement.
- d) Les cantons et les communes ont une faible dépendance à l'égard des paiements de transfert. Pour les cantons, la part des revenus propres est de 77 %, tandis que pour les communes, elle est de 84 %. Ces chiffres contrastent avec le degré de centralisation plus élevé des dépenses publiques.
- e) La souveraineté fiscale réside aux niveaux de la Confédération et des cantons. Pourtant, son exercice est limité par la concurrence entre juridictions et la mobilité des unités imposables, ainsi que par les pratiques et lois en matière de coordination et d'harmonisation. Les communes n'ont pas d'autorité sur la taxation, mais ont une entière flexibilité fiscale.
- f) La responsabilité budgétaire est de rigueur aux trois niveaux de gouvernement. En conséquence, les budgets de fonctionnement doivent être équilibrés, les emprunts ne peuvent servir qu'à financer les investissements et seuls des paiements de transfert limités sont disponibles. Il s'agit d'une approche classique des finances publiques. En outre, l'accès direct à de multiples sources de revenus est essentiel.
- g) Au-delà des écarts de potentiel économique entre les cantons, la perception par des niveaux de gouvernement décentralisés d'impôts non fondés sur les avantages reçus, la variation des visions cantonales de l'équité fiscale et une autonomie relativement vaste pour décider des services publics à offrir font en sorte que la charge fiscale des particuliers varie énormément d'un canton à l'autre, comme le montrent les indices de la charge fiscale cantonale pour divers revenus fiscaux.
- h) Des programmes de péréquation permettent de combler en partie les écarts de capacité de recettes des cantons, mais les paiements de transfert aux cantons demeurent modestes, sous l'influence des objectifs de responsabilité budgétaire et d'autonomie financière des diverses juridictions. Ces programmes n'ont pas la prétention de créer des conditions économiques et fiscales identiques pour l'ensemble des juridictions cantonales et communales.

L'expérience suisse introduit le pragmatisme dans le fédéralisme fiscal. Les gouvernements décentralisés, grâce à leur autonomie financière et budgétaire, peuvent déployer des politiques publiques particulières, de façon indépendante ou par divers modes de collaboration horizontale ou verticale. La comparaison et la concurrence entre les juridictions assurent que seules les politiques qui sont acceptées à long terme par la population peuvent se concrétiser. La solution appropriée n'est pas imposée *ex ante*, mais émerge *ex post* après un processus de sélection qui, comme la méthode des essais et des erreurs, compare les diverses approches envisagées. Grâce à ce processus, les politiques des domaines les plus divers peuvent être continuellement révisées, sans qu'il soit

nécessaire d'indiquer à l'avance la bonne solution, que personne ne connaît de toute façon (BLÖCHLIGER et FREY, 1993, p. 237). Dans ce processus, les éléments de démocratie directe et d'économie constitutionnelle jouent un rôle crucial. Ces éléments – garantie constitutionnelle relative à la division verticale du pouvoir, initiative et référendum, principe de subsidiarité, souveraineté fiscale, accès à de multiples sources de revenus et faible dépendance à l'égard de transferts (péréquatifs) – sont les ingrédients essentiels du fédéralisme fiscal.

Références

- ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES CONTRIBUTIONS, (1990) *Charge fiscale en Suisse 1989*, Berne : Séries statistiques, 18.
- BASTA L. R. et FLEINER T. (éd.), (1996) *Federalism and Multiethnic States: the Case of Switzerland*, Institut du Fédéralisme, Université de Fribourg, Études et colloques n° 16.
- BENETT R.J., (1990) *Decentralisation, Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*, Clarendon Press, Oxford.
- BLÖCHLIGER H. et FREY R.L., (1993) The evolution of Swiss federalism: a model for the European Community?, in COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *op. cit.*, p. 213-242.
- BRAUN D., AYRTON R., BULLINGER A.-B. et WÄLTI S., (2000) Fiscal Policy Decision Making in Federal States, Université de Lausanne, Institut d'études politiques et internationales, manuscrit, et SNFR, projet 1214-52384.97
- COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, (1993) The Economics of Community: Public Finance, Commission des Communautés européennes, Économie européenne, Rapports et études n. 5.
- COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, (1997) A Package to Tackle Harmful Tax Competition in the European Union, COM(97), Luxembourg: Publications officielles des Communautés européennes, COM(97) 564 final.
- CONSEIL DE L'EUROPE, (1998) « Limitations of local taxation, financial liquidation and methods of calculating general grants », Local and Regional Authorities in Europe, 65, Strasbourg
- COOPERS et LYBRAND, (1995) Taxation in Switzerland, avec Schweizerische Treuhandgesellschaft, Hallwag, Berne et Bâle.
- DAFFLON B., (1986) « Fédéralisme, coordination et harmonisation fiscales : étude du cas suisse », Recherches économiques de Louvain, 1986, vol. 52/1, p. 3-43.
- DAFFLON B. (1991) « Local business taxation in Switzerland: assessment, strategies and conflicts », in G. Pola (éd.) Local Business Taxation: An International Overview, Milan: Vita e Pensiero, p. 41-66.
- DAFFLON B., (1992) « The assignment of function to local government : from theory to practice », Environment and Planning C: Government and Policy, volume 10, p. 283-298.
- DAFFLON B., (1995) « Fédéralisme et solidarité : étude de la péréquation en Suisse », publication de l'Institut de Fédéralisme, Université de Fribourg, Études et colloques 15, 322 pages.
- DAFFLON B., (1996) « The requirement of a balanced local budget: theory and evidence from the Swiss experience », in POLAG., FRANCE G. et LEVAGGI R., Developments in local Government Finance: Theory and Policy, Edward Elgar, Cheltenham, p. 228-250.
- DAFFLON B., (1998) « Les fusions de communes dans le canton de Fribourg (Suisse) : analyse socio-économique », Annales des Collectivités locales, GRALE et CNRS, Litec, Paris, p. 125-166.
- DAFFLON B., (1999) « Fiscal Federalism in Switzerland », in FOSSATI A. et PANELLA G., Fiscal Federalism in Europe, Routledge Studies in the European Economy, Londres, p. 255-294.

- DAFFLON B., (1999b) « Politique sociale et solidarité péréquative dans un État fédéraliste : le cas suisse », *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 135/3, p. 455-476.
- DAFFLON B., (2000) « Faut-il baisser ou réformer la fiscalité directe? », *Revue Économique et Sociale*, 58 (1), p. 19-36, Lausanne.
- FELD L., (1999) *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: eine empirische Analyse für die Schweiz*, Thèse de doctorat 222, Université de St. Gall et Bamberg.
- FREY B. et EICHENBERGER R., (1999) *The New Democratic Federalism for Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- FREY R.L., (1981) « Bestimmungsfaktoren der inter- und intraregionalen Wanderungen », in FREY R.L. (éd.), *Von der Land- zur Stadtfucht*, Lang, Berne.
- FRENKEL M., (1986) *Föderalismus und Bundesstaat*, Haupt Verlag, Berne.
- JEANRENAUD C., (1985) *Regional Impact of Government Procurement*, Verlag Rüegger, Berne, FNSR, Regional Problems.
- KING D., (1984) *Fiscal Tiers : the Economics of Multi-level Government*, Allen and Unwin, Londres.
- KIRCHGÄSSNER G. et POMMEREHNE W., (1990) *Evolution of public finance as a function of federal structure: a comparison between Switzerland and the Federal Republic of Germany*, mimeograph, International Institute of Public Finance, 46th Congress, Bruxelles.
- KIRCHGÄSSNER G., FELD L. et SAVIOZ M., (1999) *Die Direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Helbing and Lichtenham, Bâle.
- KNAPP B., (1982) *Précis de droit administratif*, Éditions Helbing et Lichtenhahn, Bâle et Francfort.
- KNAPP B., (1986) « Étapes du fédéralisme suisse », in *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Volume 3, Föderalismus, Haupt Verlag, Berne.
- OATES W., (1972) *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- OCDE, (1998) *Harmful Tax Competition: an Emerging Global Issue*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, *Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial*, Paris : Organisation de coopération et de développement économiques.
- OCDE, (1999) *Economic Survey. Special Feature: Tax Reform in Switzerland*, Paris : Organisation de coopération et de développement économiques.
- OLSON M., (1969) The principle of "fiscal equivalence": the division of responsibilities among different levels of government, *American Economic Review* 49, p. 479-487.
- POMMEREHNE W., (1978) « Institutional approaches to public expenditures: empirical evidence from Swiss municipalities », *Journal of Public Economics*, 9, p. 255-280.
- POMMEREHNE W. et SCHNEIDER F., (1978) « Fiscal illusion, political institutions and local public spending », *Kyklos*, 31/3, p. 381-408.
- POMMEREHNE W., G. KIRCHGAESSNER et L. FELD, (1996) « Tax harmonization and tax competition at State-local levels: lessons from Switzerland », in G. Pola, G. France et R.

- Levaggi (éd.) : *Developments in Local Government Finance: Theory and Policy*, Cheltenham: Edward Elgar, p. 292–330.
- SCHMITT N., (1996) *Federalism: the Swiss Experience*, HSRC Publishers, Pretoria, *Federalism Theory and Application*, vol. 2.
- TOLLISON R. D. et WAGNER R.E., (1986) «Balanced Budgets and Beyond », in J.M. BUCHANAN, C.K. ROWLEY et R.D. TOLLISON (éd.) : *Deficits*, Basil Blackwell, Oxford, p. 374-390.
- TULKENS H., (1985) « Analyse économique de la concurrence entre juridictions fiscalement souveraines », Université de Louvain, Center of Operation Research and Econometrics, Tiré à part no 676.
- WALSH C., (1993) « Fiscal federalism: an overview of issues and a discussion of their relevance to the European Community », in COMMUNAUTE EUROPÉENNE, op. cit., p. 25-62.
- WEBER L., (1992) *Les finances publiques d'un État fédératif: la Suisse*, Economica, Paris et Genève.
- WEINER J. et AULT H., (1998) « The OECD's report on harmful tax competition », *National Tax Journal*, vol. LI Nr 3, septembre 1998, p. 601-608.
- WISEMAN J., (1989) « The Political Economy of Federalism: a Critical Appraisal », in *Cost, Choice and Political Economy*, p. 71-111, Edward Elgar, Aldershot.
- WISEMAN J., (1990) « Principles of Political Economy: an Outline Proposal, Illustrated by Application to Fiscal Federalism », *Constitutional Political Economy*, vol. 1, no 1, p. 101-124.
- WOLMAN H., (1990) *Decentralization: What It Is and Why We Should Care*, in BENETT R. J., op. cit., p. 29-41.
- ZIMMERMANN H., (1987) « Föderalismus und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse », in SCHMIDT K. (éd.), *Beiträge zu Ökonomischen Problemen des Föderalismus*, Dunker und Humblot, Berlin.

Tableau 1												
Quelques indicateurs généraux relatifs aux cantons suisses, 1998												
1998												
Cantons	Nombre de communes	Superficie km ²	Population		Revenu cantonal 1998			Finances publiques dans les cantons (en milliers de CHF*)				
			Totale	Densité	Total (en millions de CHF)	CHF par habitant	Δ % 1980/98	Dépenses	Recettes	Solde (-) Déficit	Taille du secteur public (9:6)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Zoug	11	207	96 517	466	6 679	69 755	23	739 499	720 849	-18 650	11	
Zurich	171	1 661	1 187 609	715	70 594	58 770	25	8 235 356	8 276 586	41 230	12	
Bâle-Ville	3	37	190 505	5 149	14 852	76 235	43	3 559 379	3 561 351	1 972	24	
Genève	45	246	398 910	1 622	21 710	54 189	13	5 861 562	5 429 981	-431 581	27	
<i>Total partiel I</i>		<i>2 151</i>	<i>1 873 541</i>	<i>871</i>	<i>113 835</i>			<i>18 395 796</i>	<i>17 988 767</i>	<i>-407 029</i>	<i>16</i>	
Bâle-Campagne	86	428	256 761	600	12 346	48 632	24	2 053 672	2 056 673	3 001	17	
Nidwald	11	242	37 320	154	1 989	54 789	42	244 640	239 538	-5 102	12	
Schaffhouse	34	298	73 725	247	3 421	46 708	24	503 538	502 732	-806	15	
Argovie	232	1 395	536 462	385	23 667	44 386	16	3 065 561	2 998 193	-67 368	13	
Vaud	384	2 822	611 613	217	28 315	45 677	20	5 424 143	5 283 219	-140 924	19	
Thurgovie	81	863	226 479	262	8 893	39 399	17	1 378 070	1 342 460	-35 610	15	
Schwyz	30	852	126 479	148	6 227	49 768	48	634 509	707 761	73 252	10	
St-Gall	90	1 951	444 891	228	17 364	39 123	16	2 926 347	2 893 062	-33 285	17	
Soleure	126	791	243 450	308	9 977	41 458	16	1 630 262	1 392 585	-237 677	16	
Tessin	245	2 738	306 179	112	12 280	40 691	28	2 389 324	2 278 845	-110 479	19	
Lucerne	107	1 429	343 254	240	13 450	39 341	22	2 337 106	2 339 803	2 697	17	
Glaris	29	681	38 698	57	1 999	52 222	20	335 298	327 942	-7 356	17	
Grisons	212	7 105	186 118	26	7 894	42 151	15	1 774 890	1 718 438	-56 452	22	
Berne	400	5 932	941 144	159	36 105	38 111	8	6 830 312	7 043 650	213 338	19	
Uri	20	1 058	35 612	34	1 462	42 108	39	405 429	366 883	-38 546	28	
Appenzell Rh. ext.	20	243	53 816	221	2 118	39 592	20	355 100	354 715	-385	17	
<i>Total partiel II</i>		<i>28 828</i>	<i>4 462 001</i>	<i>155</i>	<i>187 507</i>			<i>32 288 201</i>	<i>31 846 499</i>	<i>-441 702</i>	<i>17</i>	
Neuchâtel	62	717	165 594	231	6 501	39 173	12	1 488 392	1 424 204	-64 188	23	
Fribourg	245	1 591	232 086	146	8 456	36 302	15	1 958 526	1 921 668	-36 858	23	
Appenzell Rh. int.	6	173	14 873	86	574	39 608	29	101 474	105 477	4 003	18	
Obwald	7	481	31 989	67	1 088	34 251	9	230 404	232 254	1 850	21	
Valais	163	5 213	274 458	53	9 515	35 197	13	1 972 079	1 924 706	-47 373	21	
Jura	83	837	68 995	82	2 277	33 804	10	734 801	713 939	-20 862	32	
<i>Total partiel III</i>		<i>9 012</i>	<i>787 995</i>	<i>87</i>	<i>28 411</i>			<i>6 485 676</i>	<i>6 322 248</i>	<i>-163 428</i>	<i>23</i>	
Total	2903	39 991	7 123 537	178	329 753	46 236	19	57 169 673	56 157 514	-1 012 159	17	

Sources : Annuaire statistique de la Suisse, 1995, p. 30; R. Steiner, Kooperationen und Fusionen der Gemeinden in der Schweiz, 1999, Institut für Organisation und Personal der Universität Bern. Revenu cantonal : montants fournis par le Département fédéral des Finances, « Finances publiques en Suisse 1998 », A.F.F., 18/2000, Berne, p. 59. Colonne 1 : classement des cantons selon leurs indices de capacité financière, 1998-1999. Colonne 3 : à l'exclusion des lacs et glaciers. Colonne 8 : taux de croissance du revenu cantonal par habitant entre 1980 et 1997 en valeur réelle (les valeurs courantes du revenu cantonal ont été corrigées de l'inflation à l'aide des indices des prix à la consommation). Colonne 9 : total des dépenses courantes (49 015 millions CHF) et dépenses d'investissement (8 154 millions CHF). Colonne 11 = colonne 10 - colonne 9 : le déficit total est inférieur au total des dépenses d'investissement. Colonne 12 = colonne 9/colonne 6.

Tableau 2 Croissance du secteur public, 1970-1998¹													
	1970		1980			1990			1998				
	CHF	P ³	CHF	P	G ⁴	CHF	P	G ⁵	CHF	P	G ⁶	G ⁷	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Confédération	7 834	32	17 532	32	1,24	31 616	31	0,80	46 962	33	0,49	4,99	
Cantons	9 533	39	21 926	39	1,30	41 116	40	0,88	57 170	40	0,39	5,00	
Communes	6 840	29	16 476	29	1,41	30 245	29	0,84	39 327	27	0,30	4,75	
Total ²	24 207	100	55 934	100	1,31	102 977	100	0,84	143 459	100	0,39	4,93	
% du PNB	22		26,2			27,3			31,7				

Source : « Finances publiques en Suisse 1998 », A.F.F., 18/2000, Berne, p. 2-3.

1 Dépenses publiques en millions de francs suisses (CHF). 2 Avec les doubles imputations et sans la sécurité sociale. 3 Quote-part (en %) de chaque niveau de gouvernement dans le total des dépenses publiques. 4 Taux de croissance sur la période 1970-1980. 5 Taux de croissance sur la période 1980 - 1990. 6 Taux de croissance sur la période 1990 - 1998, valeurs courantes. 7 Taux de croissance sur la période 1970-1998.

Tableau 3 Dépenses publiques, 1998, en milliers de CHF			
Fonction	Confédération	Cantons	Communes
Administration	1 425 530	2 926 084	3 395 280
Ordre public	484 041	4 612 253	1 808 953
. police	83 258	2 135 453	767 507
. justice	96 880	1 010 771	39 855
. police du feu	0	65 007	480 527
. autres	303 903	1 401 022	521 064
Défense nationale	5 352 217	306 531	280 773
. militaire	5 235 654	176 689	47 013
. civile	116 563	129 842	233 760
Affaires étrangères	2 043 198	0	0
Enseignement et formation	3 131 112	13 914 687	9 043 484
. jardins d'enfants	0	351 403	605 636
. écoles publiques	21 765	5 462 221	7 016 353
. écoles spéciales	0	488 905	477 085
. écoles pédagogiques	450 370	2 428 916	761 530
. collèges	12 850	1 748 467	63 401
. écoles techniques supérieures	161 551	778 686	54 279
. universités, recherche	1 803 002	2 290 306	8 157
. autres	681 574	365 783	57 043
Culture, sports et loisirs	465 586	1 150 686	2 093 792
. culture	194 304	559 795	767 445
. sports	110 077	126 275	757 401
. loisirs	161 205	464 616	568 946
Santé	184 357	9 253 832	7 035 062
. hôpitaux	7 686	6 940 121	5 009 906
. autres	176 671	2 313 711	2 025 156
Affaires sociales, solidarité	12 909 673	10 987 438	5 592 103
. assurance-vieillesse	4 576 091	814 167	190 075
. assurance-invalidité	3 061 166	1 019 573	214 234
. assurance-maladie	1 470 117	2 360 731	299 518
. autres assurances sociales	2 450 607	3 307 684	778 112
. logement social	203 406	223 504	61 570
. logement pour personnes âgées	0	97 338	887 970
. aide sociale individuelle	1 148 286	2 489 068	2 570 499
. autres	0	675 373	590 125
Transports et routes	8 686 152	5 407 911	2 787 269
. routes	2 717 590	4 113 692	2 212 810
. chemins de fer	4 635 010	49 313	666
. transports publics régionaux	1 059 219	1 163 296	559 273
. autres	274 333	81 610	14 520
Environnement	694 897	1 353 371	3 529 124
. eau	0	39 573	223 581
. traitement et épuration des eaux	191 143	537 127	1 698 698
. cueillette et traitement des déchets	39 514	137 756	846 028
. aménagement du territoire, zonage	295 090	444 727	244 458
. autres	169 150	194 188	516 359
Économie	4 596 240	3 487 854	699 723
. agriculture	3 925 524	2 643 347	96 301
. forêts	180 088	366 332	357 535
. autres	490 628	478 175	245 887
Finances	6 989 180	3 769 023	3 061 795
. péréquation	0	594 285	314 740
. recettes fiscales partagées	3 485 238	579 357	0
. intérêts et gestion de la dette publique	3 503 653	2 472 637	2 723 277
. autres	289	122 744	23 778
Total	46 962 183	57 169 670	39 327 358
Source : « Finances publiques en Suisse 1998 », A.F.F., 18/2000, Berne, p. 24, 44 et 76.			

Tableau 4 Parts respectives des dépenses publiques, 1998, en pourcentage						
Fonction	Part du budget			Répartition entre les niveaux de gouvernement		
	Confédération	Cantons	Communes	Confédération	Cantons	Communes
administration	3	5	9	18	38	44
ordre public	1	8	5	7	67	26
défense nationale	11	1	1	90	5	5
relations étrangères	4	0	0	100	0	0
enseignement et formation	7	24	23	12	53	35
culture, sports	1	2	5	13	31	56
santé	0	16	18	1	56	43
affaires sociales	27	19	14	44	37	19
transports	18	9	7	51	32	17
environnement	1	2	9	12	24	63
économie	10	6	2	52	40	8
finances	15	7	8	51	27	22
total	100	100	100	33	40	27

Source : calculs de l'auteur, d'après le tableau 3

Part du budget = proportion du budget affectée à chaque fonction pour un niveau de gouvernement (lecture verticale).

Répartition entre les niveaux de gouvernement = proportion de chacun des niveaux de gouvernement pour une même fonction (lecture horizontale).

Tableau 5 Dépenses en enseignement et formation, 1998, en milliers de CHF						
Fonction : enseignement et formation	Confédération		Cantons		Communes	
	1 000 CHF	%	1 000 CHF	%	1 000 CHF	%
jardins d'enfants	0	0	351 403	37	605 636	63
écoles publiques	21 765	0	5 462 221	44	7 016 353	56
écoles spéciales	0	0	488 905	51	477 085	49
écoles professionnelles	450 370	12	2 428 916	67	761 530	21
Collèges	12 850	1	1 748 467	96	63 401	3
écoles techniques	161 551	16	778 686	78	54 279	5
Universités	1 803 002	44	2 290 306	56	8 157	0
Autres	681 574	62	365 783	33	57 043	5
Total	3 131 112	12	13 914 687	53	9 043 484	35

Source : « Finances publiques en Suisse 1998 », A.F.F., 18/2000, Berne, p. 24, 44 et 76

Tableau 6 Classification économique des dépenses publiques, 1998, en milliers de CHF			
Nature des dépenses publiques	Confédération	Cantons	Communes
Fonctionnement			
Personnel	4 784 833	20 810 803	15 057 613
Consommation	5 049 478	6 309 274	7 880 622
Intérêts	3 343 509	2 367 494	2 274 168
Autres	3 485 238	1 173 642	314 740
Subventions et remboursements			
- secteur public			
. Confédération	0	15 922	0
. cantons	7 121 091	*415 088	3 732 216
. communes	0	3 924 557	*1 443 222
- secteur parapublic	12 740 245	3 319 819	587 399
- pays étrangers	1 590 824	0	0
- secteur privé	2 557 513	11 093 715	3 846 676
Investissements			
Investissements propres	724 525	4 776 748	5 178 244
Prêts et participations	1 995 599	1 468 778	120 265
Subventions et remboursements			
- secteur public			
. Confédération	0	5 022	0
. cantons	2 662 872	*12 994	64 848
. communes	0	906 929	*76 558
- secteur parapublic	785 699	369 679	65 595
- pays étrangers	120 757	618 874	195 634
- secteur privé			
Autres	0	8 413	9 335
Totaux	46 962 183	57 169 669	39 327 355
Source : « Finances publiques en Suisse 1998 », A.F.F., 18/2000, Berne, p. 20, 40, 72 et 74.			
*sans les doubles imputations; ce montant n'est pas inclus dans le total			

Tableau 7 Recettes publiques, 1998, en milliers de CHF			
Sources	Confédération	Cantons	Communes
Impôts sur le revenu et sur la fortune	18 330 763	24 031 534	18 354 852
. Revenu des personnes physiques	5 996 891	16 174 257	13 392 283
. Fortune des personnes physiques	0	1 891 712	1 514 768
. Rendement des sociétés	3 163 331	2 685 681	1 595 420
. Capital des sociétés	481 382	842 557	532 632
. Impôt foncier	0	178 384	504 237
. Gains en capital	45 285	434 333	458 424
. Successions et dons	0	1 214 762	112 857
. Mutations immobilières	0	609 848	244 231
. Impôt anticipé	5 387 568	0	0
. Droit de timbre	3 256 306	0	0
Impôts sur la consommation ou la dépense	21 522 185	1 639 396	60 300
. Taxe sur la valeur ajoutée	13 286 502	0	0
. Tabac	1 459 316	0	0
. Droits de douane	1 027 461	0	0
. Taxes sur les carburants	4 712 250	0	0
. Taxes routières	458 776	0	0
. Impôts sur les véhicules	0	1 564 530	0
. Impôts sur les divertissements	0	27 618	25 652
. Impôts sur les chiens	0	9 364	19 227
. Autres	577 880	37 884	15 421
Monopoles fiscaux, licences	249 526	625 271	121 637
Revenus des biens publics	4 461 049	2 340 154	2 609 090
. Intérêts, dividendes	1 064 148	836 827	598 411
. Revenus des immeubles	47 153	332 746	1 208 239
. Autres	3 349 748	1 170 581	802 440
Recettes fiscales partagées	5 389	3 705 379	1 168 251
. Impôt fédéral direct	0	2 918 544	1) -
. Impôt anticipé	0	535 407	-
. Taxe d'exemption militaire	0	31 288	-
. Autres	5 389	220 140	-
Subventions	20 944	14 042 003	5 393 466
. fédérales	0	9 575 653	20 256
. cantonales	20 944	*428 082	4 884 207
. communales	0	3 797 064	*1 519 780
. autres	0	669 286	489 003
Indemnités et redevances d'utilisation	2 482 987	9 773 772	11 062 267
. Émoluments administratifs	277 838	1 315 013	382 803
. Ventes de produits et services	56 820	4 722 002	7 444 449
. Revenus du patrimoine financier	46 170	21 218	56 806
. Remboursements	1 413 644	1 392 163	572 044
. Autres	688 515	2 323 376	2 606 165
Total	47 072 843	56 157 509	38 769 863
*sans les doubles imputations ; ce montant n'est pas inclus dans le total; 1) sous-totaux non disponibles.			
Source : « Finances publiques en Suisse 1998 », 18/2000, Berne, p. 22, 26, 42, 74, 137, 139, 141.			

Tableau 8 Sources de recettes, 1998, en pourcentage				
	Confédération	Cantons	Communes	Total
Impôts directs	39	43	47	43
Impôts sur la consommation et la dépense	46	3	-	16
Monopoles fiscaux, licences	1	1	-	1
Biens publics	9	4	7	7
Recettes fiscales partagées	-	7	3	3
Subventions et remboursements	-	25	14	14
. de la Confédération	-	17	-	-
. des cantons	-	-	13	-
. des communes	-	7	-	-
Indemnités et redevances d'utilisation	5	17	29	16
Total	100	100	100	100

Source : Calculs de l'auteur, d'après le tableau 7.

Tableau 9 Indices de la charge fiscale dans les cantons et les communes, 1998						
Cantons	Personnes physiques		Personnes morales		Véhicules	Indice global
	Revenu	Richesse	Rendement	Capital		
1	2	3	4	5	6	7
Zurich	77,2	51,0	108,9	86,1	97,1	80,0
Berne	122,8	103,5	91,2	107,6	139,6	120,3
Lucerne	115,6	170,8	90,2	97,7	97,6	116,8
Uri	90,7	61,5	105,3	98,4	81,6	88,5
Schwyz	80,8	73,3	81,7	85,3	96,9	81,3
Obwald	120,3	121,4	97,1	74,7	90,6	116,9
Nidwald	70,6	43,2	87,5	40,6	82,6	70,3
Glaris	102,6	106,5	107,9	179,9	106,8	108,1
Zoug	54,1	62,5	57,9	59,4	83,9	57,3
Fribourg	122,1	197,8	100,0	103,2	104,0	124,8
Soleure	102,0	81,1	98,5	100,9	89,2	100,3
Bâle-Ville	112,5	115,6	105,8	122,9	95,0	112,1
Bâle-Campagne	90,9	85,4	99,4	175,3	110,6	93,0
Schaffhouse	101,2	82,3	106,0	77,6	65,0	99,0
Appenzell Rh. e.	108,5	84,5	110,4	123,7	113,4	106,1
Appenzell Rh. i.	97,3	78,4	86,4	86,6	99,3	94,3
Saint-Gall	101,5	90,2	95,7	96,1	105,3	100,0
Grisons	80,0	89,9	103,5	145,8	138,0	90,6
Argovie	96,3	97,3	101,7	109,2	75,4	96,6
Thurgovie	99,6	136,3	95,0	112,3	71,3	101,5
Tessin	92,5	75,1	128,1	111,8	94,0	97,6
Vaud	103,6	157,3	105,3	103,9	126,0	109,3
Valais	122,4	284,8	103,2	139,5	54,3	130,0
Neuchâtel	123,9	129,4	150,7	114,9	101,8	126,4
Genève	113,2	116,7	121,5	103,9	67,7	113,5
Jura	135,0	142,1	100,2	112,7	120,0	131,8
Moyenne	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ratio max/min	2,50	6,59	2,60	4,43	2,57	2,30
Source : « Charge fiscale en Suisse 1998 », AFF, Berne, 1999, p. 62, 76 et 89.						
Les indices de la charge fiscale sont calculés de la façon suivante : pour chaque impôt, plusieurs cas types sont pris en considération. Par exemple, pour l'impôt sur les personnes physiques, quatre catégories de contribuables aux revenus variables sont incluses : célibataires, personnes mariées sans enfant, personnes mariées ayant deux enfants, retraités. Pour chaque catégorie, le montant des impôts cantonaux, communaux et paroissiaux versés dans le chef-lieu est calculé. Le poids de chaque catégorie dans l'indice global dépend de la proportion du total des revenus qu'elle représente dans chaque canton. On attribue à la moyenne une valeur de 100 points, et on calcule tous les indices en proportion.						

Tableau 10 Capacité financière des cantons, 2000/2001

Cantons	Revenu cantonal par habitant 1996/97 (x 1,5)	Inverse de la charge fiscale 1995-1998 (x 1)	Revenu fiscal 1996/1997 (x 1,5)	Critère des besoins (x 1)	Moyenne pondérée	Indice général
1	2	3	4	5	6	7
Zoug	158,32	142,23	161,02	96,63	143,57	218
Bâle-Ville	141,00	89,93	129,60	111,10	121,39	158
Zurich	125,15	118,22	126,56	108,95	120,95	157
Genève	112,65	85,49	126,35	111,10	111,02	130
Nidwald	115,81	128,85	105,77	83,38	108,92	124
Bâle-Campagne	107,22	107,21	109,39	105,52	107,53	120
Schaffhouse	102,29	102,93	95,53	111,06	102,14	106
Argovie	98,80	105,99	90,33	110,46	100,03	100
Schwyz	97,49	118,71	94,20	85,49	98,35	96
Vaud	98,77	87,80	98,47	106,17	97,96	95
Thurgovie	86,31	102,42	89,40	110,44	95,28	87
Soleure	91,51	102,51	88,46	103,52	95,20	87
Saint-Gall	86,48	101,13	91,74	98,58	93,41	82
Tessin	84,06	96,67	100,53	85,96	91,90	78
Glaris	113,65	90,98	80,86	77,30	92,01	78
Grisons	87,12	100,89	101,52	70,00	90,77	75
Lucerne	88,82	87,75	83,36	102,09	89,62	72
Uri	86,81	113,89	81,17	73,61	87,89	67
Berne	88,50	83,25	84,99	94,18	87,53	66
Appenzell Rh. ext.	80,79	95,45	83,43	82,25	84,81	59
Appenzell Rh. int.	83,36	105,49	82,49	71,39	85,13	60
Neuchâtel	87,53	76,48	84,35	88,65	84,59	58
Fribourg	84,63	70,00	78,09	97,00	82,21	52
Obwald	77,47	89,06	70,99	76,76	77,70	40
Jura	70,00	73,41	72,27	84,98	74,36	31
Valais	74,23	71,99	70,00	81,19	73,90	30
Suisse	100	100	100	100	100	100
Ratio max/min	2,26	1,98	2,30	1,35	1,94	7,27

Source : ordonnance fixant la capacité financière des cantons pour les années 2000 et 2001 du 17 novembre 1999, RS 613.11.

Les indices calculés ne sont pas directement comparables aux chiffres correspondants des tableaux 1 (revenu par habitant) et 9 (indices de la charge fiscale) car pour chaque série on donne la valeur de 70 points au coefficient le plus bas. Les indices des autres cantons sont alors calculés proportionnellement par le biais d'une formule spécifique. A priori, on ne peut pas dire si ces ajustements renforcent ou réduisent les effets péréquatifs. Tout dépend de la position relative des cantons dans le premier calcul (ratio min/max original).

Tableau 11 Paiements de transfert en 1998

		Part péréquative	
		% ⁽¹⁾	CHF
1. <i>Subventions spécifiques fédérales</i> ⁽²⁾	3 597 586	24	850 855
2. <i>Recettes fiscales partagées</i>	4 993 249	42	2 086 796
Impôt fédéral direct (IFD)	2 918 544	43	1 254 974
Impôt anticipé (IA)	535 407	50	267 704
Droit de douane sur les carburants (DC)	480 212	40	192 085
Banque nationale suisse	1 005 498	37	372 034
Taxe d'exemption militaire	31 288	0	0
Taxe sur l'alcool	22 300	0	0
Confédération + cantons (1+2)	8 590 835		2 937 651
3. <i>Contributions cantonales</i> (3)	1 841 191	8	147 295
Assurance-vieillesse et survivants (AVS)	801 447	8	64 116
Assurance-invalidité (AI)	995 630	8	79 650
Allocations familiales agricoles (AFA)	44 114	4.5	1 985
Total (1 + 2 - 3)	6 749 644		

Sources : Subventions spécifiques fédérales : montants fournis par le ministère fédéral des Finances. IFD, IA, taxe militaire : « Finances publiques en Suisse 1998 », A.F.F., Berne, 18/2000, p. 26-27. DC : Office fédéral des routes. BNS : Rapport de gestion 1998. Taxe sur l'alcool : Régie des alcools, Rapport de gestion et comptes 1997/1998. AVS, AI : montants fournis par le ministère fédéral des Assurances sociales. AFA : montants fournis par le ministère fédéral des Assurances sociales.

(1) Les parts péréquatives sont évaluées d'après les résultats estimatifs de 1991 (DAFFLON, 1995, p. 198), car les formules de calcul des parts aux recettes n'ont pas changé.

(2) Seules les subventions spécifiques fédérales versées aux cantons qui contiennent un supplément péréquatif ont été prises en considération. La part péréquative a été fournie par l'Administration fédérale des finances, à partir de ses propres calculs. Elle correspond aux résultats que l'auteur a obtenus pour 1991 à partir de ses propres estimations (DAFFLON, 1995, p. 299).

Revenu cantonal par habitant: taux de croissance 1980-1998 et disparités 1998

