

6.b. COMMENTAIRE SUR LA COMMUNICATION DE E. VAN DE VELDE

Yves LEJEUNE

Université Catholique de Louvain

Autonomie et intégration financières des cantons suisses

— I —

Dans les discours sur l'autonomie financière des communautés et des régions en Belgique, on pratique fréquemment l'amalgame entre la «responsabilité financière», qui incombe aux entités composantes de l'Etat, et le principe de l'«autonomie de recettes» de ces mêmes collectivités. Dans les deux cas, il s'agirait de répartir les compétences financières entre l'Etat et ses unités constitutives de manière à ce que l'utilisation, par une collectivité déterminée, de ses moyens financiers soit étroitement liée à un effort de création de recettes de la part de cette même collectivité. Grâce à l'attribution de ressources propres, de nature principalement fiscale, les parties constituant d'un Etat composé devraient avoir non seulement la responsabilité mais aussi la charge du financement des mesures qui rentrent dans leurs attributions. En somme, il s'agirait de garantir aux entités composantes une autonomie politique maximale, dont l'autonomie financière ne serait qu'un aspect, et, dans le même mouvement, de prémunir l'Etat tout entier contre les revendications financières de certaines d'entre elles, plus démunies ou moins méritantes que d'autres.

Or, les deux questions sont distinctes.

a) Le principe de *responsabilité financière* implique principalement que les unités constitutives ne puissent mener une politique de dépenses sans se préoccuper des moyens financiers indispensables à l'exécution de cette politique. Il n'est pas douteux que pareil objectif peut être réalisé sans recourir pour l'essentiel à une fiscalité propre. Il suffit d'une disposition qui, tel l'article 15 de la loi spéciale du 8 août 1980, établisse que «l'Etat ne garantit aucun des engagements pris par la communauté ou par la région». Les collectivités communautaires et régionales assument alors l'entière responsabilité financière des engagements qu'elles contractent; elles doivent en outre financer leurs dépenses par leurs propres moyens, dont la dotation globale allouée par le pouvoir central forme l'essentiel. Sans doute vont-elles être conduites à faire pression sur l'autorité centrale pour recevoir davantage.

Mais c'est précisément dans cette négociation avec le pouvoir national que pourra se manifester l'esprit du fédéralisme de coopération indispensable aujourd'hui dans tout Etat (quasi) fédéral.

b) Quant au *pouvoir de créer des recettes* pour couvrir les dépenses publiques correspondantes, l'expérience des Etats fédéraux (1) montre que l'attribution de compétences matérielles et l'utilisation de ressources fiscales propres (c'est-à-dire l'autonomie politique proprement dite, d'une part et l'autonomie de recettes, d'autre part) obéissent à des lois qui ne sont pas les mêmes. L'essentiel est d'assurer aux entités composantes des moyens financiers suffisants, quelle qu'en soit la nature, pour satisfaire à leurs besoins réels.

Mais l'autonomie financière ainsi comprise connaît nécessairement des limites dans un Etat fédéral moderne. Le fédéralisme du siècle passé était caractérisé par une simple juxtaposition d'Etats fédérés anciennement indépendants, qui veillaient jalousement sur leurs compétences financières. Ce fédéralisme compartimenté a peu à peu fait place à un fédéralisme coopératif, lequel intègre davantage les Etats membres dans une société politique globale soucieuse d'assurer la péréquation des services et ressources publics sur toute l'étendue du territoire fédéral, de réduire les inégalités régionales et d'harmoniser toutes les politiques financières publiques au sein de l'Etat. Il est normal et, pour tout dire, politiquement naturel que les Etats régionalisés — comme l'Espagne ou la Belgique — et les Etats fédéraux nés de la transformation d'Etats unitaires connaissent, eux aussi, le même phénomène.

Sans cet équilibre harmonieux entre l'autonomie et la coopération, il n'y a pas de fédéralisme financier véritable. Il y a des peuples aux intérêts divergents, emprisonnés dans une structure étatique animée de tensions contradictoires (2). L'expérience suisse, que je voudrais brièvement comparer au régionalisme belge, illustre fort à propos cette dialectique de l'équilibre qui anime le fédéralisme, notamment dans le domaine financier.

- II -

Les aspects financiers du fédéralisme suisse (3) conjuguent une autonomie considérable laissée aux cantons — ainsi appelle-t-on, en Suisse, les Etats fédérés — et une volonté d'harmonisation dans le chef de la Confédération

(1) Telle qu'elle est relatée par J. ANASTOPOULOS dans *Les aspects financiers du fédéralisme* (Paris, L.G.D.J., 1979, 440 pp.).

(2) Nous avons, pour notre part, tenté de caractériser les relations financières entre l'Etat belge, ses communautés et ses régions dans notre communication «Le fédéralisme financier est-il pratiqué en Belgique?» (28 février 1984, *Société royale d'économie politique de Belgique*, n° 439).

(3) Voy. notre étude, parue sous ce titre dans la *Revue française de finances publiques* (n° 7, 1984, pp. 155-184).

— terme qui désigne dans ce contexte l'autorité fédérale —. Les cantons suisses jouissent notamment d'une très large «autonomie de recettes»; cependant la Confédération s'attache de plus en plus à coordonner les politiques cantonales de dépense, ce qui est d'autant plus compréhensible que nombre de tâches dévolues aux cantons consistent purement et simplement à exécuter ou à appliquer le droit fédéral (1).

a) L'Etat fédératif suisse a été créé en 1848. A l'origine, les cantons devaient se suffire à eux-mêmes au point de vue financier. Mais rapidement la situation s'est modifiée, et l'autorité centrale a bientôt dû verser aux cantons diverses allocations.

Aujourd'hui comme hier, les cantons perçoivent les *impôts* qu'ils jugent utiles, dans les limites du droit fédéral. En 1981, ces impôts représentaient 55% de l'ensemble des recettes cantonales (2). La même année, 20% des ressources de l'ensemble des cantons provenaient de transferts fédéraux.

En effet, les cantons émargent au budget fédéral par des *allocations inconditionnelles*: des quotes-parts de certaines recettes fédérales, et par des *subsidés conditionnels*: des subventions affectées à des buts spécifiques et des remboursements pour les frais occasionnés aux cantons par l'accomplissement des tâches que leur imposent la Constitution et la législation fédérales. Malgré une réduction temporaire découlant de la mauvaise situation financière de la Confédération, les parts inconditionnelles aux recettes fédérales représentaient encore en 1981 5,5% des ressources des cantons et 7% des dépenses fédérales. Plus du quart de celles-ci constituait alors des recettes pour les cantons.

b) Les transferts fédéraux sont, en majeure partie, plus ou moins calculés de façon à favoriser les cantons faibles; ils ont ainsi un incontestable effet de compensation financière. C'est ce qu'on appelle la *péréquation intercantonale*, qui a pour but de réduire les inégalités entre cantons.

La péréquation se fait d'abord par la répartition des subventions fédérales. Le taux de ces subventions varie en proportion inverse de la capacité financière de chaque canton. Celle-ci est mesurée en prenant en considération non seulement la matière imposable au titre de l'impôt fédéral direct, mais encore des coefficients relatifs à la force fiscale, à la charge fiscale et à la situation des régions de montagne. Le classement détaillé des cantons d'après leur indice général de capacité financière est quelquefois remplacé par un échelonnement plus rigide, axé sur une classification en trois groupes: can-

(1) C'est là l'un des traits caractéristiques du fédéralisme helvétique.

(2) Compte non tenu des rétributions (englobées sous la rubrique «dédommagements» avec les «contributions de tiers» dans les statistiques officielles).

tons à forte capacité financière, à capacité financière moyenne, à faible capacité financière.

La péréquation se fait ensuite par la répartition d'un certain pourcentage des quotes-parts du produit de deux impôts fédéraux. Le barème de répartition tient compte, dans une proportion variable, de la population et de la capacité financière des cantons (1).

— III —

Au terme de ce bref survol, quelques enseignements peuvent sans doute, avec la prudence qui s'impose, être dégagés.

1. La Suisse garantit *dans sa Constitution* à la fois l'autonomie financière de ses entités composantes et l'obligation de solidarité envers les régions défavorisées. En Belgique, le régime financier des collectivités composantes de l'Etat est au contraire l'œuvre du législateur ordinaire, à l'exception des principes du pouvoir fiscal propre et de l'attribution d'un crédit global aux communautés, qui sont inscrites dans la Constitution (2), ainsi que du pouvoir de contracter des emprunts, qui est inscrit dans la loi spéciale (3). Cette situation traduit à la fois un état de dépendance des communautés et des régions à l'égard du pouvoir national et une certaine fragilité juridique du principe fondamental de solidarité envers les régions en difficulté.
2. L'autonomie financière des cantons découle non seulement de recettes fiscales propres (représentant plus de la moitié de leurs ressources), mais encore de *parts inconditionnelles aux recettes fédérales*. En elles-mêmes, les dotations allouées aux communautés et aux régions belges peuvent donc être considérées comme leur assurant une véritable autonomie financière (4).
3. En Suisse, les *clés de répartition* appliquées à la majeure partie des allocations fédérales permettent de compenser les disparités des ressources financières entre les cantons. En Belgique, c'est une péréquation interrégionale involontaire qui résulte de l'application des critères de population (favorable à la Région flamande) et du territoire (favorable à la Région

(1) Sur les critères de détermination de la capacité financière des cantons, l'échelonnement des subventions fédérales d'après cette capacité et le barème de répartition des quotes-parts de recettes fédérales, voy. notre étude précitée dans la *Revue française de finances publiques* (n° 7, 1984), pp. 176-181.

(2) Const., art. 59bis, 59ter, 110 §2 et 113.

(3) Loi du 8 août 1980, art. 14.

(4) A notre sens, il n'y a pas de différence essentielle entre le système du partage des recettes d'impôts et celui des dotations inconditionnelles dès l'instant où ces transferts sont prescrits et organisés par la Constitution ou la loi.

wallonne). Sans doute ce dernier critère est-il peu adéquat dans le domaine financier; mais la capacité financière régionale, calculée à la manière helvétique, n'aboutirait-elle pas à une redistribution interrégionale plus importante encore que celle que nous connaissons actuellement?

4. Dans la mesure où environ 90% des recettes communautaires et régionales résultent de dotations qui ont un effet de péréquation, il est compréhensible que les ristournes d'impôts et les dotations complémentaires destinées à supporter la reprise des dettes du passé par les régions soient réparties en fonction de la *localisation de la recette à transférer* (1). Ce procédé de «dérivation» ou de «juste retour» pénalise évidemment les collectivités à faible concentration économique, et inversement favorise les collectivités les plus puissantes économiquement; on peut dire qu'il compense en quelque sorte l'absence de fait de fiscalité propre. Il est clair cependant que ce système ne saurait plus être admis le jour où la part relative des dotations dans le financement des communautés et des régions aurait diminué de façon significative.
5. Il serait méthodologiquement incorrect d'examiner les relations financières qui s'établissent entre un Etat composé et ses parties constituantes sans s'interroger aussi sur l'*autonomie de décision en matière de dépense* (2). C'est que le degré d'autonomie ou d'intégration des entités composantes dans le domaine financier ne se mesure pas uniquement en tenant compte de l'origine et de l'ampleur de leurs ressources. Or, la Confédération suisse s'emploie désormais à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle, à coordonner la planification financière à moyen terme et à harmoniser les législations fiscales (3). Elle peut utiliser pour ce faire diverses techniques de surveillance fédérale (*Bundesaufsicht*) qui vont de la circulaire, formulant des instructions générales, à la contrainte, directe ou indirecte (4).

L'autonomie cantonale, partielle, ne va donc pas sans une intégration, partielle elle aussi. Ce constat peut nous servir de conclusion provisoire. En effet, si un Etat aussi fédéraliste que la Suisse s'attache à restreindre l'autonomie financière de ses Etats membres, comment s'étonner que la Belgique, qui n'est pas un Etat fédéral, limite davantage encore l'autonomie financière de ses communautés et de ses régions?

(1) Loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 11; loi du 5 mars 1984 relative aux soldes et aux charges du passé des communautés et des régions et aux secteurs économiques nationaux, art. 6.

(2) Entendue ici comme la libre affectation des moyens financiers disponibles aux dépenses publiques des collectivités considérées.

(3) Voy. notre étude précitée, *Revue française de finances publiques* (n° 7, 1984), p. 183-184.

(4) Par exemple, la rétention ou la réclamation de subventions fédérales lorsque la tâche dont elles devaient favoriser l'accomplissement n'est pas remplie.