

Les aspects financiers du fédéralisme suisse *

Yves LEJEUNE **

Dans son ouvrage déjà classique sur « Les aspects financiers du fédéralisme » (1), Jean Anastopoulos écrit :

« Il est indispensable que (ces) aspects financiers soient rapprochés de la théorie fédérale car, le plus souvent, ils ne sont étudiés par les spécialistes des finances publiques que comme un mode particulier d'organisation financière, sans que soit établi le rapport au fédéralisme. Et de même, les spécialistes du fédéralisme ne semblent pas tirer toujours, quant au système fédéral lui-même, les conclusions qui s'imposent lors de l'étude des relations financières dans les différentes Fédérations » (2).

L'objectif de la présente étude est plus modeste, mais il s'inscrit dans cette perspective. Quelles sont, au sein de l'Etat fédéral suisse,

* Le présent article constitue le texte remanié d'une contribution à l'étude des « Aspects administratifs et financiers de la régionalisation et du fédéralisme en Europe occidentale », réalisée en 1983 par le Centre universitaire de Charleroi (CUNIC) pour le compte de l'Exécutif régional wallon. Les remerciements de l'auteur vont à M. le ministre PH. Busquin, qui a bien voulu en autoriser la publication.

** Chef de travaux à l'université catholique de Louvain.

(1) Paris, L.G.D.J., 1979, 440 p.

(2) *Op. cit.*, p. 2.

les relations financières qui s'établissent entre le pouvoir central et les collectivités composantes ? La répartition des dépenses (I) et celle des recettes (II) permettent-elles de reconnaître aux cantons suisses une véritable autonomie financière (III) ? Tels sont les aspects du fédéralisme suisse à l'époque contemporaine que l'on décrira dans les lignes qui suivent.

I. — LA RÉPARTITION DES DÉPENSES

La « Confédération suisse » est, de nos jours, un Etat fédéral composé de vingt-six collectivités fédérées appelées « cantons » (3). Elle comptait, au 1^{er} décembre 1980, 6 365 000 habitants, pour une superficie de 41 293 km².

Si la petite taille et la diversité des cantons confèrent indubitablement des traits propres au fédéralisme helvétique, la population et l'étendue de la Confédération elle-même sont également sans commune mesure avec celles de la plupart des autres Etat fédéraux : Etats-Unis, Canada, Australie, Inde, Union Soviétique.

On observera que l'appellation « Confédération » suisse a subsisté après la création de l'Etat fédéral en 1848. L'acte constitutif de la Fédération helvétique porte, curieusement, l'intitulé de « Constitution fédérale de la Confédération suisse ». La « Confédération » désigne aussi l'autorité fédérale, par opposition aux vingt-six cantons.

Le trait majeur de tout fédéralisme étatique est la répartition des compétences législatives, administratives, voire juridictionnelles, entre le pouvoir central et les entités composantes de l'Etat. Cette répartition résulte du droit constitutionnel fédéral. En Suisse comme dans la plupart des autres Etat fédéraux, la Constitution énumère limitativement les attributions de l'autorité fédérale, délaissant la compétence résiduaire aux cantons ainsi qu'il ressort de l'article 3 :

« Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral ».

Comme la répartition des dépenses n'est rien d'autre que le reflet de l'autonomie de décision reconnue à l'Etat fédéral et à ses unités

(3) Le vocable « canton », apparu dans les alliances militaires passées avec les Rois de France, s'est imposé dès la fin de l'Ancien Régime.

constitutives, les tableaux qui suivent (4) permettent de classer les domaines d'action de la Confédération et des cantons ainsi que de déceler leurs tâches les plus coûteuses. On ne perdra pas de vue que certaines dépenses de la Confédération sont des recettes pour les cantons, destinées à couvrir leurs propres dépenses ; certaines dépenses des cantons sont des recettes pour les communes... Il y a donc des sommes comptées deux ou trois fois. Les dépenses totales, une fois déduits les doubles ou triples comptes, étaient d'environ 50 milliards de francs suisses en 1981.

Le tableau 1 fait apparaître que les cantons se taillent la part du lion dans les secteurs de la santé (68 % des dépenses de la Suisse en ce domaine) et de l'enseignement (52 % des dépenses en ce domaine). La Confédération supporte 100 % des dépenses en matière de relations extérieures, 91 % en matière de défense, 80 % en matière d'agriculture et 46 % en matière de transports. 75 % des dépenses concernant la protection de l'environnement et 48 % des dépenses d'administration générale incombent aux communes. La part de chaque niveau de collectivité à l'accomplissement des tâches est donc très différente d'une fonction à l'autre. « La Confédération participe pour 35% aux dépenses globales consolidées et les cantons et communes pour respectivement 35 % et 30 %, ce qui signifie que la Confédération, les cantons et les communes contribuent à raison d'un tiers chacun environ au financement des dépenses publiques. A l'exception des relations avec l'étranger qui chargent exclusivement la Confédération, les cantons, les communes et la Confédération participent conjointement à l'accomplissement de toutes les tâches » (5).

Il ne s'agit là que des dépenses des collectivités politiques (Confédération, cantons, communes). Pour avoir une vue générale des dépenses publiques, il faudrait encore ajouter celles des services publics qui ont une comptabilité distincte (PTT, chemins de fer, Sécurité sociale...). Depuis quelques années, cette adjonction (après déduction des comptes multiples) représente près de 50 % des dépenses totales ci-dessus évoquées.

(4) Tous les tableaux illustrant cette étude sont tirés de l'*Annuaire statistique de la Suisse 1982*, publié par l'Office fédéral de la statistique, Bâle, Birkhäuser, et de l'*Annuaire statistique de la Suisse 1983* ; de *Finances publiques en Suisse 1981*, statistiques de la Suisse, 751^e fascicule, élaboré par l'Administration fédérale de la statistique, Berne, 1983 ; et de l'article « Les finances des collectivités publiques suisses en 1981 », publié par l'Administration fédérale des finances dans *La vie économique*, Berne, Département fédéral de l'Economie publique, août 1983, pp. 584-589.

(5) *La vie économique*, Berne, Département fédéral de l'Economie publique, août 1983, p. 586.

Comme les PTT, les chemins de fer fédéraux et la plupart des branches de la Sécurité sociale sont des entreprises fédérales, on peut dire, approximativement, que la moitié des dépenses publiques incombe à la Confédération, l'autre moitié aux cantons et aux communes (6).

TABLEAU 1

**Répartition des dépenses
par niveau d'administration en 1981
(Classification fonctionnelle)**

Tâches	Confédération	Cantons	Communes
	Parts aux dépenses en %		
Relations avec l'étranger.....	100	—	—
Défense nationale	91	5	4
— Protection civile	45	23	32
— Défense nationale militaire	97	2	1
Agriculture	80	15	5
Prévoyance sociale	52	28	20
— Assurances sociales	71	21	8
Santé	1	68	31
Enseignement et recherche	16	52	32
— Universités	44	55	1
Formation professionnelle	21	55	24
— Ecoles moyennes, technicums	3	92	5
Hygiène du milieu	9	16	75
— Protection des eaux, ordures ménagères	13	22	65
Autorités et administration	16	36	48
Trafic	46	26	28
— Routes nationales	80	19	1
— Autres routes	11	35	54
Dépenses totales	35	35	30

Le tableau 2 montre comment se répartissaient en 1981 les dépenses cantonales entre les cantons et selon les fonctions assumées. Les cantons consacraient en moyenne 27 % de leurs dépenses à l'enseignement et à la recherche, 17 % à la santé, 13 % au trafic et à l'énergie, 10 % à la prévoyance sociale, 8 % à la justice, à la police et aux sapeurs-pompiers, 5 % à l'administration générale.

(6) V. J.-F. AUBERT, « Les relations financières entre la Confédération et les cantons », *Les problèmes financiers dans l'Etat régionalisé*, Bruxelles, Bruylant, 1981, pp. 75-88, ici pp. 78-79.

TABLEAU 2

Dépenses des cantons d'après la classification fonctionnelle, en 1981

Cantons	Classification fonctionnelle														Dépenses total		
	Admini- stration générale	Justice police	Défense nationale	Enseigne- ment culture sports	Culte	Santé	Hygiène du milieu	Prévoyance sociale	Aménage- ment du territoire		Trafic énergie		Dépenses du service financier			Placements afférents à la fortune financière	
											Routes	Autres	Economie publique	Intérêts passifs			Autres
Zürich	216 499	331 407	82 718	1 113 702	31 601	707 692	65 579	362 006	3 260	384 277	119 867	80 313	169 606	96 604	3 765 131		
Berne	126 523	273 539	58 817	1 118 612	50 315	391 609	69 076	285 878	13 483	209 367	39 358	213 506	58 354	52 711	2 975 360		
Lucerne	35 357	62 054	16 077	211 051	3 510	188 336	20 226	71 875	679	145 748	2 980	119 629	53 639	16 360	947 902		
Uri	10 222	11 084	4 075	25 087	66	11 553	2 913	7 893	295	108 575	1 034	21 444	4 608	2 290	211 139		
Schwyz	9 571	16 520	9 522	57 856	150	8 757	5 735	17 741	15	53 808	2 546	58 962	9 597	13 560	264 240		
Obwald	5 191	5 410	2 382	8 394	3	13 503	2 715	5 479	126	11 627	164	14 576	3 013	2 708	75 464		
Nidwald	5 206	5 880	3 143	11 696	26	12 014	6 686	5 445	17	89 060	606	8 946	6 346	5 115	160 186		
Glarus	9 155	5 590	4 888	21 282	—	18 053	4 812	11 838	22	41 997	2 230	11 765	3 034	32 794	9 167 469		
Zoug	19 065	18 142	7 977	55 554	11	52 938	9 942	17 342	838	23 378	1 681	12 258	8 753	12 205	1 897 241 981		
Fribourg	30 816	48 121	19 337	224 694	150	73 865	9 256	43 326	1 715	105 059	8 037	72 859	35 597	9 233	— 682 065		
Soleure	35 691	57 188	18 254	155 097	4 034	95 072	9 744	58 520	1 531	34 545	7 419	23 095	22 855	19 225	— 542 870		
Bâle-Ville	92 891	155 379	12 323	471 378	122	641 852	89 964	186 634	3 767	67 842	22 853	10 823	83 564	16 962	— 1 856 354		
Bâle-Campagne	48 162	51 621	14 907	219 125	5 474	146 509	27 807	63 784	1 810	63 308	27 799	16 206	54 711	38 043	39 799 305		
Schaffhouse	13 315	16 859	5 953	48 360	2 145	52 974	4 600	19 048	322	10 477	509	10 193	10 244	1 333	— 196 332		
Appenzell Rh.-E.	6 774	8 251	6 140	17 447	30	17 858	1 773	11 990	313	18 654	1 713	14 003	5 253	7 452	321 117 972		
Appenzell Rh.-I.	2 769	2 878	975	6 839	85	6 414	5 077	3 856	1	5 664	685	9 396	2 332	191	— 47 162		
Saint Gall	60 730	69 470	23 841	200 561	13 055	197 744	23 087	87 730	3 056	225 515	7 426	46 950	19 437	56 326	305 1 035 233		
Grisons	31 132	48 636	11 289	119 432	—	55 898	20 625	48 393	2 642	172 520	6 024	106 991	21 432	13 640	— 658 654		
Argovie	70 075	83 062	33 820	387 586	39	224 292	22 318	89 759	2 240	117 036	9 416	73 751	47 968	38 522	223 1 200 087		
Thurgovie	28 748	46 673	10 798	99 492	—	108 467	19 482	33 631	1 302	64 745	2 939	31 183	23 454	18 293	— 489 207		
Ticino	71 903	78 241	11 527	268 870	7	69 912	30 921	191 912	9 640	319 896	6 064	54 917	69 039	36 289	— 1 219 138		
Vaud	76 412	146 803	30 442	634 382	31 247	456 478	20 836	286 534	4 531	182 665	29 724	110 463	75 182	36 502	— 2 122 201		
Valais	28 231	57 475	16 026	230 192	94	54 425	18 159	67 625	13 783	179 545	8 053	72 082	22 914	25 228	— 793 832		
Neuchâtel	28 545	36 684	9 439	138 411	321	60 450	4 492	68 683	1 950	37 835	8 422	26 461	18 840	17 048	28 457 609		
Genève	111 839	204 773	16 197	839 719	—	493 571	21 183	372 339	5 521	85 234	8 422	21 665	102 752	36 108	— 2 400 412		
Jura	14 578	14 919	2 078	73 242	4 646	20 525	10 142	16 739	1 975	13 829	2 433	20 370	2 411	1 623	466 199 976		
Total	1 189 400	1 856 659	432 945	6 758 061	147 131	4 181 361	527 150	2 435 980	74 834	2 772 206	409 513	1 262 807	934 915	626 365	18 054 23 627 361		

II. — LA RÉPARTITION DES RECETTES

« La répartition des ressources financières, destinées à assurer l'exécution des tâches publiques, s'est faite jusqu'ici sans critère précis et régulier, au hasard des nécessités économiques ou selon le mode de perception qui paraissait le plus commode ; rien qui n'illustre mieux l'empirisme gouvernemental helvétique ». Ainsi Jean Rorh introduit-il le chapitre qu'il consacre, dans son ouvrage sur la Suisse contemporaine, à la répartition des ressources et des charges financières (7).

L'histoire des finances publiques suisses est très compliquée. A l'origine, les recettes fédérales comprenaient les douanes, les postes, la régle des poudres et des contributions cantonales qui ne furent sollicitées qu'une fois, en 1849 (8). Les cantons, qui contribuaient ainsi aux dépenses de l'administration centrale, devaient se suffire à eux-mêmes au point de vue financier. Rapidement la situation s'est modifiée, et la Confédération a bientôt dû verser aux cantons diverses allocations.

Jusqu'à la première Guerre mondiale, l'Etat fédéral a pu équilibrer son budget avec les revenus des douanes. Il était admis que les impôts directs étaient prélevés par les cantons et les indirects par la Confédération. Mais l'augmentation considérable des dépenses fédérales, encore aggravée par l'extension continue des attributions du pouvoir central, a conduit celui-ci à chercher de nouvelles ressources.

Depuis 1874, il fait percevoir par les cantons un impôt direct spécial, la taxe d'exemption du service militaire, dont le produit lui revient par moitié. Il n'a pas perçu d'autres impôts *directs* avant 1915. On eut alors successivement un impôt de guerre extraordinaire, une contribution directe de crise, des « sacrifices pour la défense nationale », un impôt anticipé sur le revenu des capitaux mobiliers, les prestations d'assurances et les gains de loterie. En fait d'impôts *indirects*, la Confédération a trouvé des recettes nouvelles dès 1917 : des droits de timbre, un impôt sur les tabacs bruts et manufacturés, un impôt sur la

(7) J. ROHR, *La Suisse contemporaine*, coll. U2, Paris, A. Colin, 1972, p. 271.

(8) J.-F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, Ides et Calendes ; Paris, Dalloz, 1967, t. I^{er}, n° 76, p. 36.

bière, un impôt sur le chiffre d'affaires ainsi que, temporairement, un impôt compensatoire et un impôt sur certains objets de luxe (9).

Il se dégage de la répartition des recettes fiscales par niveau d'administration qu'en 1981 la Confédération s'attribue 40,96 % de l'ensemble des impôts contre 33,13 % pour les cantons et 25,90 % pour les communes.

A. Les ressources financières de la Confédération

Aux termes de l'article 42 de la Constitution, la Confédération dispose actuellement, pour couvrir ses dépenses, des ressources suivantes :

- « a) le produit de la fortune fédérale ;
- b) le produit net de l'administration des postes, des télégraphes et des téléphones (art. 36) ainsi que celui de la régie des poudres (art. 41) ;
- c) le produit net de la taxe d'exemption du service militaire (art. 18, 4^e al.) ;
- d) le produit des péages (art. 30) ;
- e) la part fédérale au produit de l'imposition des boissons distillées (art. 32 *bis* et 34 *quater*, 7^e al.), ainsi que la part fédérale aux recettes brutes des jeux (art. 35, 5^e al.) ;
- f) la part fédérale au bénéfice net de la banque investie du monopole d'émission des billets de banque (art. 39, 4^e al.) ;
- g) le produit des impôts fédéraux (art. 41 *bis* et s.) ;
- h) le produit des émoluments et les autres recettes prévues par la législation. »

La Confédération puise l'essentiel de ses ressources dans sa fiscalité. Les autres postes ne représentent plus en 1981 qu'à peine 10 % de l'ensemble.

§ 1. Les impôts fédéraux

Les impôts que la Confédération est autorisée à percevoir figurent dans le texte de la Constitution fédérale.

(9) Sur le développement du système fiscal fédéral, v. J. ANASTOPOULOS, *op. cit.*, pp. 141-142 ; S. BIERI, *Fiscal federalism in Switzerland*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, Canberra, 1979, pp. 20-29 ; J. ROHR, *op. cit.*, pp. 273-274 ; J.-F. AUBERT, *op. cit.*, t. I^{er}, n^{os} 76, 119, 139-141, pp. 36, 51, 58-60.

Celle-ci détermine par ailleurs la quote-part qui doit être laissée aux cantons à titre de commission de perception lorsqu'il s'agit de recettes fédérales dont la collecte est confiée aux administrations cantonales.

Les impôts *indirects* fédéraux sont les droits de douane (art. 28 à 30) auxquels il convient d'adjoindre les droits d'entrée sur les carburants (art. 36 *ter*), les droits de timbre sur les titres et coupons (art. 41 *bis*, al. 1, *litt.* a), l'impôt sur le tabac (art. 4 *bis*, al. 4, *litt.* c), l'impôt sur la bière (art. 41 *ter*, al. 4, *litt.* b) et l'impôt sur le chiffre d'affaires (*id.*, al. 3). La Confédération pourrait également frapper d'un impôt de consommation spécial « le pétrole et le gaz naturel, les produits résultant de leur raffinage, ainsi que les carburants pour moteurs qui proviennent d'autres matières » (*id.*, al. 4, *litt.* a). Quant aux impôts *directs* fédéraux, ce sont la taxe d'exemption du service militaire (art. 18, al. 4) ; l'impôt anticipé « sur les revenus de capitaux mobiliers, les gains faits dans les loteries et les prestations d'assurances » (art. 41 *bis*, al. 1, *litt.* b) ; et un impôt fédéral direct, traditionnellement appelé « impôt de défense nationale » (10).

Parmi ces impôts, il en est qui sont perçus par les cantons pour le compte de la Confédération. Ce sont l'impôt fédéral direct (« de défense nationale ») et la taxe d'exemption du service militaire. Quant à l'impôt anticipé, il est perçu par la Confédération mais son remboursement s'effectue, dans certains cas, par le truchement des cantons.

Le tableau 3 indique que les impôts fédéraux les plus productifs sont l'impôt pour la défense nationale, l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt anticipé et, parmi les droits de douane, les droits sur les carburants. La fiscalité indirecte fournit la majorité des recettes fiscales fédérales (61 % en 1981).

(10) Les dispositions constitutionnelles en vigueur n'autorisent la perception de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt fédéral direct que jusqu'au 31 décembre 1994 (v. art. 41 *ter*, al. 1 *in fine*).

TABLEAU 3

Recettes fiscales de la Confédération depuis 1950

Nature de la contribution	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1978	1979	1980	1981
	En 1000 francs									
<i>Impôts sur le revenu et sur la fortune</i>	650 438	492 180	813 614	1 098 835	2 274 911	3 979 413	5 207 290	4 783 346	5 467 751	6 073 911
Impôt de défense nationale	456 538	235 812	448 966	425 051	1 175 063	2 216 157	3 206 377	3 090 445	3 419 984	3 340 740
— sur le revenu	252 315	135 263	270 282	244 506	692 817	1 380 666	2 276 528	2 194 216	2 252 316	2 468 802
— sur la fortune	52 542	9 303	—	—	—	—	—	—	—	—
— sur le rendement	135 022	57 743	145 327	153 269	412 565	691 441	808 007	788 064	781 124	763 025
— sur le capital	13 685	9 645	27 476	20 900	58 990	88 646	103 810	92 713	91 998	89 866
— sur les gains de fortune	2 984	2 823	5 881	6 376	12 691	55 404	16 032	15 452	21 546	21 047
Impôt anticipé	77 642	97 585	188 307	357 482	740 184	1 207 094	1 360 353	941 744	1 248 831	1 745 375
Taxe d'exemption du service militaire	16 040	17 773	2 497	35 321	51 646	87 195	100 945	107 318	103 206	111 038
Droits de timbre	100 198	141 010	173 844	280 981	308 018	468 967	530 615	643 839	695 730	876 538
<i>Imposition de la consommation</i>	1 018 053	1 349 347	1 991 919	3 310 831	4 966 434	7 046 626	8 244 106	8 473 007	9 151 494	9 671 048
Impôt sur le chiffre d'affaires	445 154	563 794	663 801	1 190 968	1 688 027	3 205 416	4 038 385	4 234 319	4 772 150	5 274 251
Imposition spéciales	95 052	140 491	267 038	319 686	914 333	902 049	1 216 014	1 236 571	1 208 643	1 153 166
Impôt sur le tabac	69 072	79 344	126 238	189 530	625 056	552 321	568 332	637 177	633 563	637 387
Impôt sur la bière	12 049	15 481	19 750	26 320	29 191	34 181	31 976	32 207	32 766	35 914
Suppléments de prix, autres taxes	13 931	45 666	121 050	103 836	260 106	315 547	615 106	567 187	542 314	479 865
Droits de douane	477 847	645 062	1 061 080	1 800 177	2 364 074	2 939 161	2 989 707	3 002 117	3 170 701	3 243 631
Droits d'entrée et de sortie	323 049	418 814	667 330	972 290	1 116 667	992 438	864 058	875 929	922 587	924 527
Droits sur les carburants	95 181	163 594	312 634	466 954	739 341	822 617	903 410	903 580	954 818	979 921
Droits sur le tabac	47 373	48 261	71 194	114 413	23 431	4 199	6 797	6 910	6 092	7 241
Droits supplémentaires sur les carburants	—	—	—	228 499	470 585	1 106 274	1 195 615	1 194 994	1 263 293	1 296 633
Autres droits supplémentaires	12 244	16 393	9 922	18 021	14 050	13 633	19 827	20 704	23 911	35 109
Recettes fiscales, total	1 668 491	1 841 527	2 805 533	4 409 666	7 241 345	11 026 039	13 451 596	13 256 353	14 619 245	15 744 599

§ 2. Les autres ressources financières

A l'énumération des ressources fiscales, il y a lieu d'ajouter les différentes « régales » fédérales, c'est-à-dire les revenus des monopoles attribués à la Confédération : Entreprise des P.T.T. (art. 36) ; fabrication et vente de la poudre de guerre (art. 41, al. 1) ; Régie fédérale des alcools (art. 32 *bis*), Monnaie fédérale (art. 38) ; Banque nationale (art. 39) (11). En revanche, les Chemins de fer fédéraux et les organismes de Sécurité Sociale « affectent leurs bénéfices à leurs fins propres et ne les remettent pas à la trésorerie de la Confédération » (12).

Enfin, la Confédération peut aussi percevoir des « taxes d'orientation », destinées à pénaliser financièrement certains comportements économiques, ainsi que des « impôts conjoncturels », destinés à réduire le pouvoir d'achat des particuliers en période d'inflation (art. 31 *quinquies*). Ces taxes ne relèvent pas directement du régime financier (13).

B. Les ressources financières des cantons

Les ressources financières des cantons sont variées. Outre leur *fiscalité* propre, les cantons se sont arrogés toutes sortes de *régales* ; ils émargent au budget de la Confédération par des *parts* du produit de recettes fédérales, des *subventions* et des *remboursements ou bonifications* ; ils *reçoivent des contributions* de tiers (communes, cantons...) et jouissent du *rendement* de leur *patrimoine*. Le tableau 4 montre l'évolution des recettes procurées par ces diverses sources depuis 1950. Si l'on compare la répartition des recettes de la Confédération, des cantons et des communes en 1981, on constate que les *impôts* représentaient cette année-là 76 % du total perçu en Suisse (sans doubles imputations), 55 % de l'ensemble des recettes cantonales et 52 % de l'ensemble des recettes communales (v. tableau 5). Le tableau 6 indique, pour chaque canton, le montant des différentes catégories de recettes dont il a bénéficié en 1981.

(11) Parmi celles-ci, « seules comptent véritablement, du point de vue financier, l'Entreprise des P.T.T. et la Régie fédérale des alcools » (J.-F. Aubert, *op. cit.*, supplément 1967-1982. N° 761, p. 83).

(12) J.-F. AUBERT, *op. cit.*, t. I^{er}, n° 761, p. 288.

(13) En ce sens : J.-F. AUBERT, *op. cit.*, supplément 1967-1982, n° 761 *bis*, p. 83.

Recettes des cantons, depuis 1950

En 1000 francs

Rubriques	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1981
Impôts	737 685	1 013 753	1 546 926	2 764 546	4 916 664	9 848 365	11 758 805	12 738 578
Impôts sur le revenu et la fortune	663 823	904 691	1 375 598	2 492 325	4 454 733	9 184 331	10 898 067	11 870 027
Impôts sur le revenu					2 727 183	6 196 016	7 504 024	8 130 487
Impôts sur la fortune					366 637	610 103	739 236	780 676
Impôts sur le rendement					638 367	1 365 737	1 229 638	1 422 766
Impôts sur le capital					225 002	378 026	435 648	464 661
Impôts sur les immeubles					32 664	59 892	71 286	74 749
Impôts sur les gains de fortune					162 320	194 114	306 466	320 370
Impôts sur les successions					201 890	270 140	360 545	373 236
Impôts sur les mutations					100 670	110 303	245 159	296 075
Impôts du feu							6 065	4 007
Impôts sur la dépense	73 862	109 062	171 328	272 221	461 931	664 034	860 738	868 551
Impôts sur les véhicules à moteur	50 189	82 715	134 643	227 403	394 994	586 905	751 972	784 453
Impôts sur les divertissements	7 861	11 118	13 567	17 167	20 736	24 475	36 704	35 460
Impôts sur les chiens	1 814	2 368	2 684	3 356	3 960	5 483	8 771	9 204
Autres impôts sur la dépense	13 998	12 861	20 434	24 295	42 241	47 171	63 291	39 434
Régales et patentes	34 882	46 702	59 560	73 628	102 653	129 281	174 370	189 185
Régales	22 080	32 746	1 912	55 424	80 173	100 235	137 764	147 897
Patentes	12 802	13 956	57 648	18 204	22 480	29 046	36 606	41 288
Rendements	109 510	117 473	151 861	220 814	378 275	597 088	769 189	891 418
Intérêts, dividendes	54 175	52 382	73 891	102 864	207 013	334 808	402 701	460 407
Loyers et fermages	9 740	14 893	21 054	35 468	60 098	86 487	129 249	161 936
Parts au rendement des banques	17 956	17 613	21 428	24 729	35 734	40 860	66 860	76 922
Parts au rendement des exploitations industrielles	9 337	13 308	13 153	16 177	22 935	10 053	33 194	33 194
Autres rendements	18 302	21 277	22 335	41 576	52 495	124 880	153 102	158 959
Parts	145 967	149 845	151 635	283 744	529 179	1 016 984	1 408 131	1 263 391
Parts aux recettes fédérales	145 967	149 845	151 635	283 744	529 179	1 016 984	1 408 131	1 263 391
Parts aux recettes communales						982		
Contributions	221 224	257 448	426 726	1 372 842	2 191 850	3 947 011	4 492 533	4 760 658
Remboursement de la Confédération	28 261	41 104	119 013	741 423	917 763	1 134 854	1 183 960	1 270 123
Subventions fédérales	147 109	165 758	233 327	443 636	997 924	1 988 618	2 024 788	2 083 848
Contributions des communes	43 854	50 386	74 386	187 783	276 163	823 539	1 283 785	1 406 687
Dédonnancements	242 339	321 906	431 136	662 586	1 152 934	2 310 023	3 097 599	3 392 577
Emoluments, contributions de tiers ¹	75 003	112 431	158 185	252 644	402 272	683 242	928 828	1 001 349
Ventes courantes	45 411	55 309	66 948	85 080	190 462	277 703	329 709	364 094
Ventes d'immeubles de la fortune administrative								
Remboursements, autres	1 949	520	6 369	—	14 236	8 859	22 620	47 489
Aliénation d'éléments de la fortune financière	119 976	153 646	199 634	324 862	545 964	1 345 219	1 816 442	1 979 645
	125	8	549	—	15 393	30 690	62 055	49 560
Recettes, total	1 491 732	1 907 135	2 768 393	5 378 160	9 286 948	17 879 442	21 762 682	23 283 367

1. Y compris contributions d'autres cantons

TABLEAU 5

**Recettes de la confédération,
des cantons et des communes, en 1981**

en millions de francs

Rubriques	Confédération (1)	Cantons	Communes	sans doubles imputations
Impôts (2)	15 745,0	738,6	9 252,0	37 735,6
— Impôts sur le revenu et sur la fortune	6 073,9	11 870,0	9 218,5	27 162,4
— Impôts sur la dépense	9 671,0	868,6	33,6	10 573,2
Monopole, régales et patentes	472,6	189,2	—	661,8
Rendements	559,5	891,4	1 092,1	2 542,9
Parts	3,0	1 263,4	247,1	(3) 1 513,6
Contributions des collectivités publiques	52,5	4 760,7	2 688,1	(3) 7 491,8
Dédommagements	490,8	3 392,6	4 404,3	8 297,0
Aliénation d'éléments de la fortune financière	78,2	49,6	194,8	322,6
Recettes, total	17 401,5	23 285,4	17 878,4	49 559,9

(1) Jusqu'en 1980, y compris parts des cantons au bénéfice de la Banque Nationale et au monopole de l'alcool.

(2) Sans les impôts paroissiaux.

(3) Doubles imputations non comprises dans le total.

TABLEAU 6

Recettes des cantons, en 1981

En 1000 francs

Cantons	Impôts			Régales et patentes	Rendements	Parts aux recettes fédérales	Contributions des collectivités publiques		Dédommagements			Allévation d'éléments de la fortune financière	Recettes total
	Impôts sur le revenu et la fortune	Impôts sur la dépense	Total				Subventions et remboursements de la Conféd.	Contributions des cantons et communes	Total	Enlacements contributions	Autres recettes imputables	Total	
Zürich	2 139 150	185 526	2 324 676	13 417	155 663	238 513	334 034	106 870	440 904	252 055	415 219	667 274	3 847 445
Berne	1 450 555	109 981	1 560 536	21 475	101 293	455 578	455 772	434 287	890 059	78 686	148 046	226 732	2 956 887
Lucerne	346 151	33 661	379 812	4 368	33 277	56 997	205 392	34 315	239 707	37 587	121 501	159 088	878 620
Uri	38 980	3 395	42 375	4 961	6 590	6 292	124 217	1 845	126 062	4 864	15 536	20 400	206 680
Schwyz	88 393	11 707	100 100	1 734	11 456	17 237	72 274	11 760	34 034	9 553	17 484	27 037	246 962
Obwald	15 829	2 976	18 805	1 090	4 686	5 851	23 385	4 593	28 178	8 314	6 899	15 213	73 886
Nidwald	26 926	3 640	30 566	1 015	5 375	6 100	88 126	2 801	90 927	7 088	1 848	18 956	152 919
Châti	81 349	4 872	86 221	1 997	7 774	6 565	47 742	3 957	51 699	4 528	9 884	14 212	168 468
Zoug	121 206	9 904	131 110	1 454	12 715	34 821	22 569	15 965	38 534	18 746	16 864	35 610	256 430
Fribourg	238 820	25 549	264 369	5 160	21 994	41 361	175 264	52 080	227 344	63 551	43 229	106 780	667 270
Soleure	279 918	31 590	311 508	4 658	19 880	45 170	59 127	38 253	97 380	19 075	49 964	69 039	548 102
Bâle-Ville	967 149	27 206	994 355	10 486	88 186	60 205	78 072	34 702	132 774	56 167	441 324	497 491	1 791 589
Bâle-Campagne	444 575	34 653	479 228	5 706	32 231	41 017	40 477	61 562	102 039	33 750	86 260	120 010	780 706
Schaffhouse	110 873	7 241	118 114	2 277	11 780	9 992	18 000	6 464	24 464	7 742	35 726	43 468	210 177
Appenzell Rh.-E.	45 972	6 058	52 030	689	8 257	10 347	23 157	9 126	32 283	10 117	4 453	14 570	118 201
Appenzell Rh.-L.	13 469	1 593	15 062	225	3 120	3 314	12 681	2 637	15 318	3 066	5 438	8 504	45 543
Saint-Gall	465 551	57 315	522 866	9 403	42 300	62 976	206 173	28 574	234 747	45 465	148 711	194 176	1 070 739
Grisons	254 678	27 823	282 501	17 787	37 196	30 052	194 056	29 619	223 675	17 956	54 594	72 550	663 761
Argovie	629 850	60 126	689 976	18 045	51 281	75 631	103 517	47 589	151 106	56 324	149 990	206 314	1 192 647
Thurgovie	235 892	22 523	258 415	2 501	28 466	31 565	71 419	16 708	88 127	16 506	75 876	92 382	501 456
Ticino	501 107	39 609	540 716	15 948	30 533	46 334	335 221	59 777	394 998	34 042	49 824	83 866	1 112 892
Vaud	1 116 974	72 639	1 189 613	12 603	38 206	100 106	248 720	192 997	441 717	47 124	227 140	274 264	2 058 358
Vallais	329 450	18 578	348 028	22 546	15 265	50 537	194 552	74 229	268 781	31 425	32 916	64 341	770 759
Neuchâtel	257 011	18 015	275 026	3 182	22 574	30 525	67 054	22 198	89 252	12 558	23 433	35 991	457 619
Genève	1 588 773	45 003	1 633 776	4 884	92 964	91 564	118 770	55 200	173 970	119 956	194 418	314 374	2 311 532
Jura	81 426	7 288	88 714	1 574	8 156	14 741	34 000	38 579	72 579	5 304	4 651	9 955	195 719
Total	11 870 027	868 551	12 738 578	189 185	891 418	1 263 391	3 353 971	1 406 687	4 760 658	1 001 349	2 391 228	3 392 577	23 285 367

§ 1. Les impôts cantonaux

« Les cantons perçoivent les *impôts* qu'ils jugent utiles, dans les limites du droit fédéral » (14). Ici comme dans les autres domaines, c'est l'article 3 de la Constitution fédérale qui donne la compétence résiduaire aux Etats membres de la Confédération suisse. Dans les mêmes limites, les communes peuvent lever les impôts pour autant qu'elles y aient été habilitées par les cantons.

La première de ces limites réside dans l'exclusivité de la plupart des impôts fédéraux. Seul l'impôt pour la défense nationale n'a pas supprimé l'impôt direct cantonal ou communal, mais s'y est ajouté : il s'agit là d'impôts « parallèles » (15) sans qu'il y ait coïncidence parfaite de la définition du revenu, des déductions autorisées, des procédés d'estimation...

Deuxième limite : les impôts cantonaux ou communaux ne sauraient entraver l'exercice des compétences fédérales. Ce principe, qui est parfois désigné sous le nom d'immunité fédérale, est affirmé par plusieurs lois fédérales (16).

En troisième lieu, la fiscalité ne peut porter atteinte aux droits fondamentaux (égalité, propriété, liberté économique, liberté de conscience...).

Enfin, le champ d'application territorial des impôts cantonaux est délimité par des règles dégagées par le Tribunal fédéral sur la base de l'article 46 de la Constitution (17).

Les cantons peuvent imposer, parallèlement à la Confédération, un impôt direct sur le revenu des personnes physiques, le rendement, le capital et les réserves des personnes morales. Ils ont en outre la compétence exclusive de prélever :

- un impôt général sur la fortune des personnes physiques ;
- des impôts spéciaux sur certains éléments du revenu (gains immobiliers, droit de succession...) ;

(14) J.-F. AUBERT, « Les relations financières entre la Confédération suisse et les cantons », *Les problèmes financiers dans l'Etat régionalisé*, Bruxelles, Bruylant, 1981, 75-88, p. 81.

(15) J.-F. AUBERT, *Traité*, t. I^{er}, n° 758, p. 287.

(16) *Id.*, n° 723-724, pp. 275-276.

(17) *Ibid.*, n° 829, pp. 312-313.

- des impôts spéciaux sur certains éléments de la fortune (taxes sur les véhicules à moteur, sur certains animaux...) ;
- des droits de mutation sur les transferts immobiliers ;
- des droits de timbre sur des documents qui ne sont pas frappés par la législation fédérale ;
- différentes taxes sur la possession et la dépense (18).

On y ajoutera les récales traditionnelles du sel, des mines, de la chasse, de la pêche... et les revenus des services industriels cantonaux.

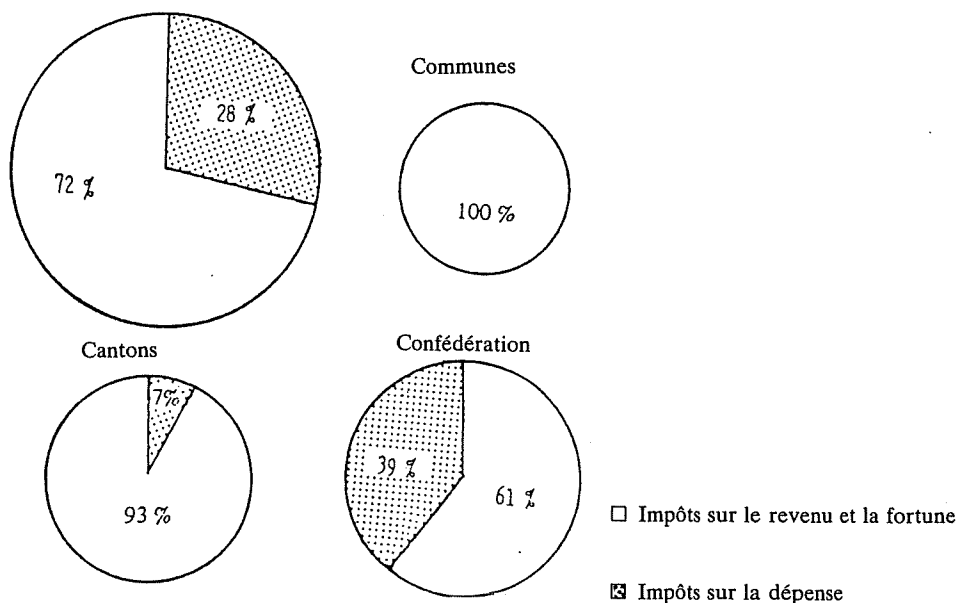
Les cantons ont des régimes fiscaux très variables, non seulement par leur nature mais aussi par leur taux. Les lois fiscales cantonales tendent cependant à se rapprocher, dans l'ensemble, des principes réglemant l'impôt fédéral pour la défense nationale.

Ce sont les impôts directs qui constituent les ressources fiscales essentielles des cantons (et des communes) :

TABLEAU 7

Structure des recettes fiscales
de la confédération, des cantons
et des communes 1981

Confédération, cantons, communes



(18) *Ibid.*, n° 762, p. 289 et J. ANASTOPOULOS, *op. cit.*, p. 142.

Les différences de taxation entre cantons restent encore très sensibles, comme le prouve le tableau 8 ci-dessous.

TABLEAU 8

Imposition du produit du travail de personnes indépendantes, en 1981

Impôts cantonaux et communaux (1) d'une personne mariée sans enfants

Chefs-lieux des cantons	Impôts cantonaux et communaux en francs sur un produit du travail de ... francs							
	20 000	25 000	30 000	40 000	50 000	60 000	100 000	200 000
Zürich	825	1 358	1 971	3 494	5 334	7 388	17 452	48 715
Bern (2)	1 210	1 929	2 655	4 369	6 412	8 783	19 691	48 785
Luzern	1 368	1 985	2 848	4 697	6 547	8 828	18 199	42 688
Altdorf	1 084	1 667	2 307	3 623	5 150	6 859	14 475	37 461
Schwyz	897	1 514	2 202	3 722	5 512	7 483	16 070	36 402
Sarnen	1 002	1 480	2 047	3 545	5 316	7 106	14 265	32 163
Stans	920	1 397	1 959	3 255	4 671	6 159	12 325	27 099
Glarus	854	1 458	2 216	4 040	6 126	8 338	18 262	44 172
Zug (2)	599	1 039	1 567	2 717	4 023	5 540	12 238	31 600
Fribourg	1 458	2 274	3 179	5 236	7 463	9 844	19 877	46 951
Solothurn	1 178	1 897	2 709	4 505	6 467	8 739	18 501	45 754
Basel	922	1 536	2 300	4 165	6 440	8 895	19 644	48 032
Liestal	1 141	1 791	2 589	4 455	6 471	8 775	18 853	45 468
Schaffhausen (2)	1 126	1 797	2 560	4 605	6 804	9 236	20 157	50 091
Herisau	890	1 500	1 995	3 317	4 927	6 735	14 374	34 157
Appenzell	1 067	1 715	2 444	3 934	5 457	7 215	14 832	39 132
St. Gallen	995	1 571	2 243	3 757	5 781	8 137	17 611	44 619
Chue	747	1 247	1 876	3 450	5 163	7 244	15 775	38 292
Aarau	1 046	1 641	2 323	4 020	6 114	8 466	18 396	45 115
Frauenfeld	1 178	1 854	2 616	4 284	6 249	8 635	18 510	44 651
Bellinzona (2)	762	1 471	2 273	4 195	6 430	8 838	19 454	48 911
Lausanne (2)	1 482	2 217	3 042	4 928	6 991	9 338	20 353	51 716
Sion	1 277	1 949	2 750	4 680	6 854	9 241	21 612	48 156
Neuchâtel	1 264	2 013	2 880	4 887	6 982	9 247	18 906	46 219
Genève	1 205	1 995	2 972	5 135	7 341	9 622	19 672	46 587
Délémont	1 288	2 127	2 925	4 916	7 049	9 625	21 006	51 408

(1) Y compris l'impôt de paroisse pour la communauté religieuse la plus importante.

(2) Contribuables avec cotisations à la caisse de pension.

§ 2. Les transferts fédéraux et communaux

Les allocations fédérales aux cantons revêtent essentiellement deux formes. Les unes sont inconditionnelles ; les autres sont conditionnelles parce qu'elles sont affectées à des buts spécifiques. Ces transferts représentaient 21 % des ressources des cantons en 1980 et 20 % en 1981 ; ils sont, en majeure partie, plus ou moins calculés de façon à favoriser les cantons faibles et ont ainsi un incontestable effet de compensation financière (v. *infra*, C).

a) *Les quotes-parts de recettes fédérales*

La Constitution suisse réserve aux cantons un pourcentage déterminé du produit de certains impôts fédéraux. Ces *parts*, dont le pourcentage varie selon le type de recettes, reviennent de plein droit aux cantons qui en usent comme il leur plaît. « Politiquement, elles servent à dédommager les cantons du rétrécissement de leurs compétences financières. Juridiquement, certaines d'entre elles correspondent à des frais de perception » supportés par les cantons pour le compte de la Confédération (19).

Le mode de répartition des parts entre les cantons est fixé par la législation fédérale. On trouvera un aperçu des clés de répartition au tableau 9. Les montants alloués en 1980 et en 1981 figurent au tableau 10. Ils représentaient en 1981 7,1 % des dépenses fédérales.

TABLEAU 9

Parts cantonales aux recettes fédérales

Recettes fédérales	Parts cantonales	Répartition intercantonale
Impôt de défense	30 % (Const., art. 41 <i>ter</i> , al. 5, <i>Litt.</i> b)	Loi fédérale du 19 juin 1959, art. 8 et 9 : — 22,5 % du produit perçu par le canton — 7,5 % du produit sont redistribués (péréquation, v. <i>infra</i>)
Droits de timbre	20 % (<i>id.</i> , art. 41 <i>bis</i> , al. 1, <i>litt.</i> a) non versés de 1981 à 1985 (<i>ibid.</i> , dispositions transitoires, art. 14, al. 1 ^{er})	Loi fédérale du 27 juin 1973 art. 2 : selon la population de résidence
Impôt anticipé	10 % (<i>ibid.</i> , dispositions transitoires art. 10 al. 2) ; 12 % si le taux de l'impôt n'était pas supérieur à 30 %	Loi fédérale du 13 octobre 1965, art. 2 : — 1/2 selon la population — 1/2 selon capacité financière (péréquation, v. <i>infra</i>)

(19) *Ibid.*, n° 764, p. 289.

Recettes nettes de la Régie fédérale des alcools	5 % de 1981 à 1985 (<i>ibid.</i> , dispositions transitoires, art. 15, al. 1 ^{er}) ; normalement 50 % (<i>ibid.</i> , art. 32 <i>bis</i> , al 9)	Loi fédérale du 21 juin 1932, art. 45 : selon la population de résidence ordinaire ; les 5 % doivent être affectés à la lutte contre l'alcoolisme (« dîme de l'alcool »)
Bénéfice net de la Banque nationale suisse	au moins les 2/3 (<i>ibid.</i> , art. 39, al. 4)	Loi fédérale du 23 décembre 1953, art. 27, al. 3 selon la population
Taxe d'exemption du service militaire	20 % à titre de « commission de perception » (<i>ibid.</i> , dispositions transitoires, art. 6)	Loi fédérale du 12 juin 1959, art. 45 : 20 % du produit perçu par le canton.

b) Les subsides conditionnels

La Confédération octroie également des subsides que les cantons ne peuvent utiliser qu'à des fins déterminées. Une quarantaine de lois fédérales prévoient en effet que la Confédération participe aux dépenses des cantons dans les domaines de l'enseignement, de la politique agricole, de la construction des routes, de la politique sociale, de l'épuration des eaux, de la protection civile... lorsque certaines règles uniformes sont respectées (20). On distingue les subventions fédérales et les remboursements.

1) Les *subventions* fédérales (*Bundesbeiträge*) sont des allocations versées par la Confédération dans un but déterminé et sous certaines conditions. Elles sont servies aux cantons, comme aussi à d'autres collectivités ou organismes publics, ou à des particuliers. Elles doivent reposer sur une base constitutionnelle, étant entendu que « l'attribution d'une compétence législative à la Confédération s'étend implicitement au pouvoir de subventionner, parce que le plus contient le moins, et que la fin justifie les moyens » (21). On citera à titre d'exemples l'aménagement du territoire (art. 22 *quater*) ; la construction de logements (art. 34 *sexies*) ; la construction des routes (art. 36 *ter*, al. 1^{er}, *litt.* b à d) ; l'instruction primaire (art. 27 *bis*) ; les établissements d'enseignement supérieur (art. 27) ; les bourses d'études (art. 27 *quater*) ; la formation professionnelle (art. 31 *bis*, al. 3,

(20) V. J.-F. AUBERT, article cité, p. 82.

(21) J.-F. AUBERT, *Traité*, t I^{er}, n° 768, p. 291.

TABLEAU 10

Parts des cantons aux recettes fédérales en 1981

En 1000 francs

Cantons	Impôt de défense nationale			Taxe militaire	Droits de timbre	Amendes fédérales	Monopole de l'alcool	Banque Nationale	Total Parts aux recettes fédérales
	(30 %) Parts selon rendement	Péréquation financière	Total						
Zurich	220 200	- 36 524	183 676	4 049	-	-	-	-	203 009
Berne	82 067	+ 21 618	103 685	2 602	-	-	-	-	141 938
Lucerne	25 055	+ 9 832	34 887	810	-	-	-	-	49 301
Uri	2 752	+ 985	3 737	106	-	-	-	-	6 036
Schwyz	6 605	+ 3 155	9 760	339	-	-	-	-	13 403
Obwald	1 860	+ 1 226	3 086	80	-	-	-	-	4 918
Nidwald	3 961	- 407	3 554	390	-	-	-	-	4 050
Glarus	5 733	- 381	5 352	106	-	-	-	-	6 327
Zoug	30 565	- 5 819	24 746	251	-	-	-	-	26 030
Fribourg	18 736	+ 5 062	23 798	592	-	-	-	-	37 221
Soleure	22 767	+ 4 081	26 848	674	-	-	-	-	35 814
Bâle-Ville	56 437	- 10 272	46 165	747	-	-	-	-	49 688
Bâle-Campagne	30 467	- 3 940	26 527	837	-	-	-	-	30 356
Schaffhouse	8 632	+ 210	8 842	212	-	-	-	-	10 083
Appenzell Rh.-E.	5 586	+ 921	6 507	116	-	-	-	-	8 148
Appenzell Rh.-I.	935	+ 788	1 723	47	-	-	-	-	2 783
Saint-Gall	35 227	+ 6 961	42 188	1 109	-	-	-	-	52 855
Grisons	17 115	+ 756	17 871	568	-	-	-	-	22 979
Argovie	42 781	+ 2 432	45 213	1 788	-	-	-	-	53 173
Thurgovie	16 517	+ 3 593	20 110	516	-	-	-	-	24 580
Ticino	33 724	- 736	32 988	1 306	-	-	-	-	39 180
Vaud	63 085	- 864	62 221	1 827	-	-	-	-	74 074
Valais	16 476	+ 10 383	26 859	874	-	-	-	-	39 726
Neuchâtel	14 744	+ 4 238	18 982	535	-	-	-	-	26 603
Genève	115 539	- 21 470	94 069	1 732	-	-	-	-	100 552
Jura	4 656	+ 4 172	8 828	282	-	-	-	-	14 909
Total	882 222		882 222	22 212	-	-	-	-	1 077 736

litt. a et 34 *ter*, al. 1^{er}, *litt. g*) ; les établissements pénitentiaires (art. 64 *bis*, al. 3) ; la police des denrées alimentaires (art. 69 *bis*, al. 2)... Les barèmes des subventions dépendent de l'intérêt que la Confédération porte à ces questions et, par souci de péréquation, de la capacité financière des cantons (v. *infra*, C). Une base légale est également nécessaire, en principe. En 1981, ces subventions représentaient 11,8 % des dépenses fédérales.

Par suite de la mauvaise situation financière de la Confédération, les subventions fédérales ont été réduites de 10 % en 1981, 1982 et 1983 par arrêté fédéral du 20 juin 1980 (22). Néanmoins, les subventions allouées aux cantons à forte et moyenne capacité financière au titre de l'aide aux universités ont été réduites du 8 % ; certaines prestations allouées aux cantons à faible capacité financière n'ont été réduites que de 5 % (ordonnance du 26 août 1981 statuant sur les rigueurs excessives de certaines prestations de la Confédération en 1982, art. 3 et 4) (23).

La Confédération cherche ainsi à rétablir ses finances, comme elle l'a fait à l'égard des parts cantonales au produit des droits de timbre et aux recettes de la Régie fédérale des alcools (v. le tableau 9).

2) Les remboursements (*Rückvergütungen*) effectués par la Confédération concernent les frais occasionnés aux cantons par l'accomplissement des tâches qui leur sont imposées par la Constitution fédérale : par exemple, l'habillement et l'équipement des troupes (art. 20, al. 3) ; les dépenses pour la protection civile (art. 22 *bis*, al. 3) ; les routes nationales (art. 36 *bis*, al. 4 ; 36 *ter*, al. 2, *litt. a* et e) ; la police des denrées alimentaires (art. 69 *bis*, al. 2) (24). En dehors de ces obligations constitutionnelles, la Confédération peut assumer elle-même tout ou partie des charges financières liées aux tâches d'exécution imposées aux cantons par la législation fédérale (25). C'est la loi fédérale qui fixe librement les modalités de ces remboursements, sans aucune limitation de taux ou de proportion (26). En 1981, les remboursements se montaient à 7,2 % des dépenses fédérales.

**

(22) *Recueil des lois fédérales*, 1980, p. 1492.

(23) *Id.*, 1981, p. 1 619.

(24) Exemples cités par J. ROHR, *op. cit.*, p. 283.

(25) V. J. ANASTOPOULOS, p. 240 et J.-F. AUBERT, *op. cit.*, t. I^{er}, n° 773, p. 293.

(26) V. J. ANASTOPOULOS, *op. cit.*, p. 240.

Un autre circuit de redistribution fonctionne entre cantons et communes : celles-ci versent à ceux-là des *contributions communales* aux dépenses d'enseignement, d'assurances sociales, de routes... En contrepartie, les cantons font parvenir aux communes une aide financière pour des tâches d'intérêt public ; ils ont aussi adopté un système de péréquation pour éviter trop de grandes différences entre les communes et limiter l'écart des charges fiscales (27).

C. — La péréquation intercantonale

La Confédération procède à une partie des transferts visés plus haut, en tenant compte de la situation financière des cantons afin d'obtenir une certaine *péréquation*.

La péréquation financière intercantonale (*interkantonaler Finanzausgleich*) recouvre un ensemble de procédés qui ont pour but de réduire les inégalités économiques entre cantons.

Sensu lato, le simple fait d'attribuer une tâche jusqu'alors cantonale à la Confédération entraîne généralement une péréquation : quelle que soit l'ampleur des dépenses qu'ils occasionnent, les cantons pauvres n'y contribuent plus désormais qu'à concurrence de leur capacité financière alors que les prestations fédérales sont offertes également à tous les cantons. L'effet de la péréquation est encore plus marqué lorsque la tâche transférée intéresse particulièrement certains cantons. Il en va ainsi des mesures fédérales prises en faveur des régions de montagne.

Au sens strict, la péréquation financière est prescrite par la Constitution fédérale. L'article 42 *ter* dispose :

« La Confédération encourage la péréquation financière entre les cantons. En particulier, lorsque des subventions fédérales sont accordées, la *capacité financière* des cantons et la situation des *régions de montagne* doivent être considérées de façon appropriée » (italiques ajoutées).

L'article 41 *ter*, al. 5, *litt. b*, prescrit aussi qu'« un sixième au moins (de la part cantonale de l'impôt fédéral direct) doit être affecté à la péréquation financière intercantonale ».

(27) V. J. ROHR, *op. cit.*, p. 282 ; R. JAGMETTI, « Les compétences du pouvoir local en Suisse », *Annuaire européen d'administration publique*, vol. III, 1980, pp. 29-43, ici p. 43, et S. BIERI, *op. cit.*, pp. 65-66.

En vertu de ces prescriptions constitutionnelles, une loi fédérale du 19 juin 1959 a été adoptée, concernant la péréquation financière entre les cantons. Cette péréquation se fait par le biais de l'attribution de *subventions* échelonnées selon la capacité financière des cantons ainsi que par la répartition d'un quart des *parts* cantonales à l'impôt de défense nationale (impôt fédéral direct) et de la moitié des *parts* cantonales au produit de l'impôt anticipé. Elle est basée sur la *capacité financière* des cantons.

Pour mesurer la capacité financière, on prend en considération non seulement la capacité fiscale, mais encore des coefficients relatifs aux dépenses cantonales, à l'effort fiscal ou à la densité de la population... (28). Le barème et le classement sont refaits tous les deux ans. Actuellement, une ordonnance du 7 décembre 1981 fixe la capacité financière des cantons en tenant compte des coefficients suivants (art. 1^{er}) :

« I. Matière imposable au titre de l'impôt de défense nationale :

Moyenne entre la matière imposable des personnes physiques par habitant au titre de l'impôt de défense nationale et la matière imposable des personnes physiques et morales par habitant au titre de ce même impôt ; on utilise le revenu net pour les personnes physiques et le bénéfice ou revenu imposable pour les personnes morales.

II. Force fiscale :

Recettes fiscales des cantons et communes par habitant, pondérées par l'indice de la charge fiscale globale de chaque canton.

III. Charges fiscale :

Indice, inversement proportionnel (valeur inverse), de la charge fiscale représentée par tous les impôts cantonaux et communaux, compte tenu des variations des revenus consécutives au renchérissement.

IV. Zone de montage :

Moyenne entre la part en pour

(28) V. l'évolution décrite par J. ANASTOPOULOS, *op. cit.*, pp. 307-310.

cent de la surface cultivable non située en région de montagne par rapport à l'ensemble de la surface cultivable et le nombre d'habitants par km² de surface totale sans les terrains incultes ou inabordables; les lacs et rivières; pour ce qui est de la densité de la population, les chiffres-indices dépassant la moyenne suisse sont fixés à 100 »

Le tableau 11 établit les indices généraux de la capacité financière des cantons pour 1982 et 1983.

TABLEAU 11

Détermination de la capacité financière des cantons pour les années 1982 et 1983
Chiffres-indices

Cantons	coefficient 1 Matière imposable de l'impôt de défense nationale (chiffre-indice le plus faible = 70)	Coefficient 2 Force fiscale (Chiffre-indice le plus faible = 70)	Coefficient 3 Charge fiscale sans extension	coefficient 4 Zone de montagne (chiffre-indice le plus faible = 70)	Moyenne arithmétique	Ecart par rapport à 100	Ecart corrigé (chiffre-indice le plus faible fixé à 30)	Indice général	
								avant arrondissement	après arrondissement
ZH	119,94	123,36	107,5	107,90	114,68	+ 14,68	- 48,68	148,68	149
BE	90,68	90,50	91,0	96,42	92,15	- 7,85	- 26,03	73,97	74
LU	79,72	76,36	97,5	102,14	88,93	- 11,07	- 36,71	63,29	63
UR	80,66	73,64	108,0	72,37	83,67	- 16,33	- 54,15	45,85	46
SZ	74,40	79,83	116,0	84,53	88,69	- 11,31	- 37,51	62,49	62
OW	70,00	74,00	106,08	75,08	81,27	- 18,73	- 62,11	37,89	38
NW	88,38	93,24	128,0	81,64	97,82	- 2,18	- 7,23	92,77	93
GL	114,56	86,31	101,0	76,03	94,48	- 5,52	- 18,30	81,70	82
ZG	152,85	116,30	129,0	101,14	124,82	+ 24,82	- 82,30	182,30	182
FR	77,17	70,00	86,0	96,96	82,53	- 17,47	- 57,93	42,07	42
SO	87,72	82,48	89,5	103,68	90,85	- 9,15	- 30,34	69,66	70
BS	162,82	155,10	98,0	109,24	131,29	+ 31,29	- 103,76	203,76	204
BL	112,12	97,71	104,5	106,18	105,13	+ 5,13	- 17,01	117,01	117
SH	98,83	96,97	102,5	109,20	101,88	+ 1,88	- 6,23	106,23	106
AR	88,10	84,39	112,5	83,30	92,07	- 7,93	- 26,30	73,70	74
AI	70,79	73,08	105,0	71,47	80,09	- 19,91	- 66,02	33,98	34
SG	87,19	84,14	108,5	98,46	94,57	- 5,43	- 18,01	81,99	82
GR	90,69	100,05	103,5	70,00	91,06	- 8,94	- 29,64	70,36	70
AG	93,91	87,86	103,0	108,84	98,40	- 1,60	- 5,31	94,69	95
TG	88,89	84,53	99,0	108,72	95,29	- 4,71	- 15,62	84,38	84
TI	81,57	104,26	99,0	87,46	93,07	- 6,93	- 22,98	77,02	77
VD	96,90	95,70	89,5	105,39	96,87	- 3,13	- 10,38	89,62	90
VS	76,94	80,92	92,0	80,58	82,61	- 17,39	- 57,66	42,34	42
NE	90,94	84,01	89,0	88,36	88,08	- 11,92	- 39,53	60,47	60
GE	129,58	140,74	93,5	109,24	118,27	+ 18,27	- 60,58	160,58	161
JU	74,78	70,61	85,5	84,67	78,89	- 21,11	- 70,00	30,00	30
Total	100,00	100,00	100,0	100,00	100,00	—	—	100,00	100

§ 1. La répartition des subventions fédérales

Le taux des *subventions* fédérales varie en proportion inverse de la capacité ainsi mesurée, selon une échelle mobile établie par une ordonnance du 21 décembre 1973 réglant l'échelonnement des subventions fédérales d'après la capacité financière des cantons (29). Les cantons dont l'indice est égal ou supérieur à 120 se voient attribuer le coefficient minimal, cependant que les cantons dont l'indice est égal ou inférieur à 60 se voient attribuer le coefficient maximal. Ce classement détaillé est remplacé, lorsque des lois ou ordonnances le prévoient expressément, par un échelonnement plus rigide, axé sur la classification des cantons en trois groupes d'après leur capacité financière (ordonnance du 21 décembre 1973, art. 4). Les cantons se répartissent en trois groupes (30) :

Cantons à forte capacité financière (indice de 120 ou plus) :
Bâle-Ville, Zoug, Genève, Zurich ;

Cantons à capacité financière moyenne : Bâle-Campagne, Schaffhouse, Argovie, Nidwald, Vaud, Thurgovie, Saint-Gall, Glaris, Tessin, Berne, Appenzell Rh.-Ext., Grisons, Lucerne, Soleure, Schwyz, Neuchâtel ;

Cantons à faible capacité financière (indice inférieur à 60) : Uri, Valais, Fribourg, Obwald, Appenzell Rh.-Int., Jura.

La « *part* » (qui est en réalité un mélange de subvention et de remboursement) du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières est répartie entre les cantons selon un autre système de péréquation, actuellement régi par l'arrêté fédéral du 23 décembre 1959 (31), l'ordonnance du 22 février 1978 (32) et l'ordonnance du 5 juin 1978 (33). Après déduction des subsides versés, conformément à la Constitution, aux cantons alpestres, ainsi que des montants éventuellement affectés à l'encouragement des recherches en matière de travaux routiers, la « *part* » destinée aux constructions routières (trois cinquièmes) est répartie de la manière suivante :

- 42 % au titre de contribution de la Confédération aux frais des routes nationales ;
- 19 % au titre de contribution aux frais d'aménagement des routes principales ;

(29) *Recueil des lois fédérales*, 1974, p. 146 et *Recueil systématique du droit fédéral*, n° 613.12.

(30) Ordonnance fixant la capacité financière des cantons pour les années 1982 et 1983, art. 5.

(31) *Recueil systématique du droit fédéral*, n° 725. 116.2

(32) *Id.*, n° 725.116.21.

(33) *Ibid.*, n° 725.116.25.

- 4 % au titre de contribution aux frais qu'entraîne la suppression ou la sécurité des passages à niveau ;
- 35 % au titre de contribution générale aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur et au titre de la péréquation financière dans le secteur routier.

Ces 35 % sont répartis entre les cantons en fonction :

- a. de la longueur des routes ouvertes aux véhicules à moteur ;
- b. des dépenses des cantons pour les routes ;
- c. de la capacité financière des cantons ;
- d. de l'imposition fiscale des poids lourds par les cantons.

La péréquation s'effectue comme il suit (ordonnance du 5 juin 1978, art. 6) :

« a. A raison de 50 pour cent affectés à des contributions générales, dont un tiers en fonction de la longueur des routes, entre tous les cantons, et deux tiers en fonction des dépenses pour les routes, entre tous les cantons ;

b. A raison de 45 pour cent affectés à la péréquation financière, entre les cantons ayant une capacité financière inférieure à celle de la moyenne du pays. La répartition s'opère selon un coefficient résultant de la multiplication des différences de la capacité financière des cantons au regard de la moyenne du pays par le montant calculé selon la lettre a ;

c. A raison de 5 pour cent entre tous les cantons, en fonction de l'imposition fiscale du trafic lourd. La répartition s'opère selon un coefficient résultant de la multiplication de l'indice de l'imposition fiscale par le nombre de camions et tracteurs à sellettes. »

§ 2. La répartition des quotes-parts de recettes fédérales

a) Le quart des parts cantonales au produit de l'impôt pour la défense nationale, soit 7,5 % du produit total de cet impôt, est réparti entre les cantons de la manière suivante : 1/4 à tous les cantons d'après le chiffre de la population, 3/4 aux cantons dont l'indice de capacité financière était inférieur à 170 en 1980 (25 sur 26), selon une échelle mobile particulière établie par une ordonnance du 8 décembre 1980 (voir tableau 12).

TABLEAU 12

**Répartition de la quote-part des cantons
au produit de l'impôt de défense
nationale destinée à la péréquation financière
Barème de répartition ¹**

Cantons d'après la capacité financière	Répartition selon la population (1/4) Chiffre de la population = coef. 1 (recensement 1970)	Répartition d'après la capacité financière (3/4)					Répartition globale Coef. 1 + coef. 2 = Coef. global
		Indice de la capacité financière (0 du 19.12.79)	Ecart simple par rapport à la capacité financière 170 ²	Ecart quadratique par rapport à la capacité financière 170	Colonne 2 × Colonne 5	Colonne 6 ramenée proport. à 3 × col. 2 = coef. 2 ³	
1	2	3	4	5	6	7	8
ZG	67 996	179	—	—	—	—	67 996
BS	234 945	164	6	36	8 458 020	3 756	238 701
GE	331 599	159	11	121	40 123 479	17 820	349 419
ZH	1 107 788	146	24	576	638 085 888	283 393	1 391 181
BL	204 889	126	44	1 936	396 665 104	176 171	381 060
NW	25 634	108	62	3 844	98 537 096	43 763	69 397
AG	433 284	103	67	4 489	1 945 011 876	863 836	1 297 120
SH	72 854	97	73	5 329	388 238 966	172 428	245 282
TI	245 458	90	80	6 400	1 570 931 200	697 696	943 154
VD	511 851	89	81	6 561	3 358 254 411	1 491 498	2 003 349
TG	182 835	85	85	7 225	1 320 982 875	586 687	769 522
GL	38 155	82	88	7 744	295 472 320	131 228	169 383
SG	384 475	81	89	7 921	3 045 426 475	1 352 562	1 737 037
GR	162 086	77	93	8 649	1 401 881 814	622 616	784 702
AR	49 023	72	98	9 604	470 816 892	209 104	258 127
SZ	92 072	70	100	10 000	920 720 000	408 919	500 991
SO	224 133	66	104	10 816	2 424 222 528	1 076 668	1 300 801
BE	916 035	65	105	11 025	10 099 285 875	4 485 386	5 401 421
NE	169 173	60	110	12 100	2 046 993 300	909 129	1 078 302
LU	289 641	59	111	12 321	3 568 666 761	1 584 949	1 874 590
VS	206 563	52	118	13 924	2 876 183 212	1 277 397	1 483 960
UR	34 091	45	125	15 625	532 671 875	236 575	270 666
OW	24 509	43	127	16 129	395 305 661	175 567	200 076
FR	180 309	42	128	16 384	2 954 182 656	1 312 038	1 492 347
AI	13 124	36	134	17 956	235 654 544	104 661	117 785
JU	67 261	30	140	19 600	1 318 315 600	585 502	652 763
CH	6 269 783	100	—	—	42 351 088 428	18 809 349	25 079 132

1) Calcul pour l'année 1980

2) Pour les cantons dont la capacité financière est inférieure à 170

3) La réduction est opérée pour que le coefficient 2 équivale au triple du coefficient 1

b) La moitié des parts cantonales au produit de l'impôt anticipé, soit 5 % du produit total de cet impôt, est réparti entre les cantons dont l'indice de capacité financière était inférieur à 100 en 1980 (19 sur 26) et selon une échelle mobile particulière établie par l'ordonnance précitée du 8 décembre 1980 (voir tableau 13).

TABLEAU 13

**Répartition de la quote-part
des cantons au produit de l'impôt anticipé**
Barème de répartition ¹

Cantons d'après la capa- cité finan- cière	Répar- tition selon la population (1/2) Chiffre de la population = coef. 1 (recensem. de 1970)	Répartition selon la capacité financière (1/2)								Répartition finale Coefficient 1 + coef. 2 = coef. global
		Indice de la capacité financière (selon 0 du 19.12 1979)	Ecart simple par rapport à la capacité financ. moyen du pays ²	Ecart quadrati- que par rapport à la capacité financ. moyen. du pays ²	Col. 2 x col. 4	Col. 2 x col. 5	Col. 6 ramenée proport. à la moitié du coef- ficient 1 ³	Col. 7 ramenée proport. à la moitié du coef- ficient 1 ³	Col. 8 + col. 9 = coef. 2	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
ZG	67 996	179	—	—	—	—	—	—	—	17 996
BS	234 945	64	—	—	—	—	—	—	—	234 945
GE	331 599	159	—	—	—	—	—	—	—	331 599
ZH	1 107 788	146	—	—	—	—	—	—	—	1 107 788
BL	204 889	126	—	—	—	—	—	—	—	204 889
NW	25 634	108	—	—	—	—	—	—	—	25 634
AG	433 284	103	—	—	—	—	—	—	—	433 284
SH	72 854	97	3	9	218 562	655 686	5 988	481	6 469	79 323
TI	245 458	90	10	100	2 454 580	24 545 800	67 252	18 004	85 256	330 714
VD	511 851	89	11	121	5 630 361	61 933 971	154 264	45 429	199 693	711 544
TG	182 835	85	15	225	2 742 525	41 137 875	75 142	30 175	105 317	288 152
GL	38 155	82	18	324	686 790	12 362 220	18 817	9 068	27 885	66 040
SG	384 475	81	19	361	7 305 025	138 795 475	200 148	101 807	301 955	686 430
GR	162 086	77	23	529	3 727 978	85 743 494	102 142	62 893	165 035	327 121
AR	49 023	72	28	784	1 372 644	38 434 032	37 609	28 191	65 800	114 823
SZ	92 072	70	30	900	2 762 160	82 864 800	75 679	60 782	136 461	228 533
SO	224 133	66	34	1 156	7 620 522	259 097 748	208 792	190 050	398 842	622 975
BE	916 035	65	35	1 225	32 061 225	1 122 142 875	878 434	823 098	1 701 532	2 617 567
NE	169 173	60	40	1 600	6 766 920	270 676 800	185 404	198 543	383 947	553 120
LU	289 641	59	41	1 681	11 875 281	486 886 521	325 367	357 134	682 501	972 142
VS	206 563	52	48	2 304	9 915 024	475 921 152	271 658	349 091	620 749	827 312
UR	34 091	45	55	3 025	1 875 005	103 125 275	51 373	75 643	127 016	161 107
QW	24 509	43	57	3 249	1 397 013	79 629 741	38 276	58 409	96 685	121 194
FR	180 309	42	58	3 364	10 457 922	606 559 476	286 533	444 915	731 448	911 757
AI	13 124	36	64	4 096	839 936	53 755 904	23 013	39 430	62 443	75 567
JU	67 261	30	70	4 900	4 708 270	329 578 900	129 000	241 748	370 748	438 009
CH	6 269 783	100	—	—	114 417 743	4 273 847 745	3 134 891	3 134 891	6 269 782	12 539 565

1. Calcul pour l'année 1980

2. Pour les cantons dont la capacité financière est inférieure à la moyenne suisse

3. La réduction à la moitié du coefficient 1 (col. 2) est effectuée pour que le coefficient 2 (somme des col. 8 et 9) ait la même pondération que le coefficient 1.

*
**

Le système de péréquation financière intercantonale est critiqué à un double titre. D'une part, la prolifération des modes de péréquation « alourdit encore le processus sans avantages perceptibles... et la

crainte, très répandue, que les Etats fédérés les plus démunis ne soient entraînés à utiliser leur pauvreté et à en faire ostentation pour dépouiller les plus riches, y trouve des arguments plus solides » (34). D'autre part, la péréquation financière, qui se traduit par des chiffres impressionnants, se fait avec les subventions bien plus qu'avec les quotes-parts ; « elle n'a donc lieu qu'autant que les cantons font eux-mêmes des dépenses. Une péréquation inconditionnelle, avec des sommes dont les cantons disposeraient librement, serait peut-être plus juste » (35).

La Commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale, dans son rapport de 1977, soulignait qu'« il importe de mettre un terme à l'absence actuelle de système caractérisé par toutes sortes de mesures ponctuelles » (36). « Des subventions ne doivent être allouées que pour les dépenses occasionnées aux cantons par l'exécution d'un mandat de la Confédération ou pour des prestations spéciales d'intérêt national » (37).

III. — EN MANIÈRE DE CONCLUSION : LE DEGRÉ D'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES CANTONS

La Suisse paraît être l'un des Etats fédéraux qui préserve le mieux l'autonomie financière des collectivités fédérées. Plusieurs indices en témoignent.

Il y a d'abord le rang et l'autorité juridique des règles relatives au statut financier des cantons. La Suisse a inscrit dans sa Constitution les principes de ce régime. Les sources de recettes fédérales sont limitativement énumérées par la Constitution ; la plupart des transferts fédéraux au profit des cantons ont une base constitutionnelle ; la péréquation intercantonale est prescrite par la Constitution. L'autonomie financière des cantons échappe ainsi, du moins quant à son principe, à la compétence du législateur fédéral.

(34) J. ROHR, *op. cit.*, p. 287.

(35) J.-F. AUBERT, article cité, p. 86.

(36) L. WILDHABER, *Rapport final* de la Commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale, Berne, Office central fédéral des imprimés, et du matériel, 1977, p. 117.

(37) *Id.*, p. 124.

Il y a ensuite l'origine principale des ressources financières des cantons. Ceux-ci tirent d'impôts propres 54,7 % de leurs recettes, régales et patentes exclues. Leurs parts inconditionnelles aux recettes fédérales représentent encore 5,42 % de leurs ressources, malgré la réduction temporaire décidée par le Constituant suisse pour la période 1981-1985 (année de référence : 1981).

Il y a encore l'administration des impôts cantonaux. Les cantons lèvent eux-mêmes leurs impôts et en perçoivent même pour le compte de la Confédération. Dans l'exercice de cette fonction, ils sont soumis à la surveillance fédérale qui se fait plus pressante lorsqu'ils agissent pour le compte de la Confédération. Par exemple, « les cantons sont tenus de faire contrôler par un organe de contrôle financier les mesures prises dans le domaine des routes nationales en tant que la Confédération contribue à leur financement », précise une ordonnance fédérale du 9 novembre 1965 (38).

Il faut citer également l'incompétence de la Confédération à l'égard des règles budgétaires et comptables applicables aux cantons. Ceux-ci se sont efforcés d'harmoniser leurs nomenclatures budgétaires et comptables ainsi que la présentation de leurs budgets et de leurs comptes (39). Cette uniformisation n'a pu être réalisée qu'à l'initiative de la conférence des directeurs (= ministres) cantonaux des Finances.

Il y a lieu, cependant, d'observer que l'autonomie de dépense des cantons est peu à peu grignotée. En Suisse comme dans tous les Etats fédéraux, l'autorité fédérale tend à se réserver un rôle directeur en la matière, qu'il s'agisse du court terme, du moyen terme ou, plus généralement, de l'harmonisation des lois fiscales.

En ce qui concerne le *court terme*, le nouvel article 31 *quinquies* de la Constitution, adopté en février 1978, permet à la Confédération de prendre des mesures « tendant à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle, en collaboration avec les cantons ». Cette disposition stipule aussi que « la Confédération, les cantons et les communes établissent leur budget compte tenu des impératifs de la situation conjoncturelle ». L'autorité fédérale elle-même doit, dans l'exercice de cette compétence, tenir compte « des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays ».

(38) Ordonnance concernant la surveillance de la construction et de l'entretien des routes nationales, art. 1^{er} (*Recueil systématique du droit fédéral*, n° 725.115).

(39) V. notamment le *Manuel de comptabilité publique* édité par la conférence des directeurs cantonaux des Finances (2^e éd., Berne, P. Haupt, 1982).

En ce qui concerne *la planification à moyen terme*, il n'existe qu'une règle : c'est l'article 30 de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, du 18 décembre 1968, aux termes duquel le gouvernement fédéral « s'emploie à coordonner la planification financière de la Confédération, des cantons et des communes. Il peut subordonner l'octroi de subventions d'infrastructures à la présentation par les cantons intéressés d'un plan d'aménagement pluri-annuel ».

Finalement, en ce qui concerne *l'harmonisation des lois fiscales*, la Constitution fédérale contient, depuis le 12 juin 1977, un article 42 *quinquies* selon lequel l'autorité fédérale « s'emploie, avec la collaboration des cantons, à harmoniser les impôts directs de la Confédération des cantons et des communes. A cet effet elle édicte une loi qui établit, pour la législation des cantons et des communes », la définition de l'assiette de l'impôt. En édictant cette législation-cadre, l'autorité fédérale « tiendra compte des efforts entrepris par les cantons en vue de l'harmonisation fiscale ». Les cantons devront être associés à l'élaboration de cette législation qui n'a pas encore vu le jour. L'harmonisation que la Confédération peut ainsi imposer aux cantons doit demeurer purement formelle et ne peut s'étendre au montant des impôts (40).

La Commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale avait la conviction profonde qu'il est absolument nécessaire d'arriver à une unification quant à la planification financière, aux budgets et aux comptes des cantons. C'est pourquoi, l'article 56, 5^e alinéa, de son projet de Constitution chargeait l'autorité fédérale d'adopter des lois-cadres à cet égard (41). Ce projet paraît aujourd'hui enterré, mais il témoigne, sans conteste, d'un état d'esprit assez répandu en Suisse.

(40) J.-F. AUBERT, *op. cit.*, supplément 1967-1982, n° 612, p. 66.

(41) Rapport cité, p. 124.