

Le fédéralisme suisse aux points de vue économique et fiscal

Roger Dehem

Volume 31, numéro 4, janvier–mars 1956

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1002747ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1002747ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Dehem, R. (1956). Le fédéralisme suisse aux points de vue économique et fiscal. *L'Actualité économique*, 31(4), 523–533. <https://doi.org/10.7202/1002747ar>

Le fédéralisme suisse aux points de vue économique et fiscal¹

Fondées sur des particularismes locaux le plus profondément enracinés, les institutions suisses ont été soumises, depuis un siècle, à des forces centralisatrices et unificatrices qui, chose curieuse, n'ont pas encore entamé la diversité des régimes fiscaux. Ce sera là le thème de cette étude qui a pour objet d'analyser le processus de centralisation des fonctions économiques de l'État, d'une part, et l'adaptation retardée et encore inachevée du régime fiscal, d'autre part.

La Constitution de 1848 substitua l'État fédératif à la Confédération d'États restaurée par le Pacte de 1815 après l'occupation et l'unification française de 1798. Pour la première fois depuis cinq siècles et demi, les cantons suisses allaient se départir de certains attributs de leur souveraineté en faveur d'une autorité fédérale. Le nouveau régime politique est né de besoins militaires, économiques et de facteurs idéologiques. Les débuts de la révolution industrielle ayant élargi les aires d'échange, le commerce ne pouvait plus s'accommoder de barrières intercantionales. La révolution économique avait entraîné la formation d'une nouvelle élite sociale à esprit libéral et progressif qui aspirait à s'émanciper des cadres traditionnels².

1. Que soient remerciés ici ceux qui ont rendu cette étude possible, principalement les professeurs W. Bickel et J. Niehans de l'Université de Zurich, et le Conseil canadien pour la Recherche sociale.

2. Sur les facteurs explicatifs de la Constitution de 1848, voir W. E. Rappard, *La Constitution fédérale de la Suisse, 1848-1948*, Boudry, La Baconnière, 1948, ch. VII.

Le transfert des pouvoirs des cantons au nouvel État fut limité, au début, aux régies des postes, de la monnaie, des douanes et de la poudre à canon. Même l'organisation militaire demeurait en partie décentralisée, les cantons et l'État se partageant les responsabilités. Toutefois, en matière culturelle, le pouvoir central se vit assigner un rôle supplétif: on lui confia le droit d'établir une université fédérale et une école polytechnique. La souveraineté fiscale des cantons demeurait entière, à l'exception des douanes, des postes et de la régie des poudres, qui constituaient, pratiquement, les seules sources de revenu réservées à la Confédération. Celle-ci pouvait, toutefois, percevoir des contributions des cantons, mais elle n'y eut recours qu'une fois, en 1849.

L'embryon de centralisation, conçu en 1848, devait, au cours du siècle à venir, être alimenté d'ingrédients idéologiques et économiques qui allaient le développer rapidement. La facilité avec laquelle la Constitution a pu être révisée devait permettre un ajustement graduel aux circonstances nouvelles. De 1848 à 1947, quatre-vingt-seize revisions constitutionnelles ont été tentées, et quarante-huit ont abouti¹.

La revision la plus importante fut celle de 1874. Elle marqua un élargissement de la sphère étatique et une réduction de la souveraineté cantonale. L'organisation militaire fut centralisée davantage, tandis qu'en de nombreuses matières le droit fut unifié. La Confédération étendit aussi sa tutelle en matière d'instruction primaire².

En 1891, l'émission des billets de banque fut centralisée. En 1898, la compétence fédérale fut étendue à tout le domaine du droit civil et du droit pénal. En 1915, le droit de percevoir un impôt direct de guerre fut accordé, à titre transitoire, à la Confédération. En 1917, les droits de timbre s'ajoutèrent aux sources fiscales de l'État central. En 1925, la Confédération étendit ses responsabilités à l'assurance en vue de la vieillesse, de la survie et de l'invalidité. En 1947, les dérogations permises au principe de la liberté du commerce et de l'industrie furent inscrites dans la Constitution. Cette revision consacra le progrès de l'esprit de sécurité économique et sociale sur les principes libéraux qui

1. Cf. Rappard, *op. cit.*, p. 273.

2. Cf. Rappard, p. 289.

animèrent les constituants de 1848. Cette transformation était, elle-même, due à l'accroissement des aléas sociaux et de la solidarité nationale liés au progrès de l'industrialisation.

* * *

Contrairement à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, la Constitution suisse limite explicitement les fonctions de l'autorité fédérale. Les pouvoirs résiduels appartiennent aux cantons. Malgré cette garantie de la souveraineté cantonale, il est frappant de constater l'ampleur effective des pouvoirs centraux et le degré d'unification atteint en des matières que la diversité culturelle semblait prédestiner à l'empire des particularismes cantonaux.

Une caractéristique importante du fédéralisme suisse est la participation des cantons à l'exécution de nombreuses fonctions fédérales. L'unification réalisée par les normes fédérales est ainsi camouflée par la décentralisation apparente des pouvoirs.

La Confédération se réserve le droit non seulement de légiférer, mais aussi d'administrer seule les lois dans les domaines suivants: les douanes, la concession des chemins de fer, les monopoles de l'alcool, des postes, télégraphes et téléphones, de l'émission de monnaie et de la fabrication de la poudre de guerre.

La Confédération et les cantons se partagent l'exécution des lois fédérales dans l'organisation militaire, la police des étrangers, la tenue du registre du commerce et du registre foncier¹.

En matière civile et pénale, la législation est fédérale, tandis que «l'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice demeurent aux cantons . . . »²

La Confédération a la haute surveillance de l'utilisation des forces hydrauliques³, de la police des endiguements et des forêts⁴, de la chasse et de la pêche⁵. Elle légifère sur le régime des banques⁶.

En matière culturelle, «la Confédération a le droit de créer, outre l'École polytechnique fédérale existante, une université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure ou de

1. Cf. G. Sauser-Hall, *Guide politique suisse*, Lausanne, Payot, 1947, pp. 94-95.

2. Constitution, art. 64 et 64 bis.

3. Id., art. 24 bis.

4. Id., art. 24.

5. Id., art. 25.

6. Id., art. 31 quater.

subventionner des établissements de ce genre. Les cantons pourvoient à l'instruction primaire, qui doit être suffisante et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile. Elle est obligatoire et, dans les écoles publiques, gratuite. Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance. La Confédération prendra les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations»¹. «Des subventions sont allouées aux cantons en vue de les aider à remplir leurs obligations dans le domaine de l'instruction primaire . . . »²

Ces articles de la Constitution mettent en évidence le processus d'unification de normes culturelles dans un pays où trois grandes langues nationales et deux cultes religieux se partagent une population traditionnellement éprise d'autonomie locale. Toutefois, dans la réalité, il semble que les cantons aient sauvegardé leur influence prépondérante en matière scolaire, malgré les dispositions constitutionnelles qui encadrent leur politique et malgré les subventions fédérales³.

L'enseignement moyen relève de la juridiction exclusive des cantons, tandis que les écoles normales et techniques sont subventionnées par la Confédération.

Bien que la Constitution de 1848 autorisait la Confédération à instituer une université fédérale, l'exercice de ce droit s'est heurté à l'opposition des cantons. Seule l'École polytechnique de Zurich fut créée, et cela dès 1854.

La Confédération érigea une bibliothèque nationale en 1894, et un musée national en 1898. La création scientifique et artistique est encouragée par des subventions fédérales. La politique fédérale vise donc à promouvoir des normes culturelles élevées dans l'ensemble du pays. C'est pourquoi elle accorde des subventions spéciales aux minorités linguistiques du Tessin et des Grisons, pour permettre à celles-ci de progresser sans renoncer à leur idiome.

Dans le domaine du travail, «la Confédération a le droit de statuer des prescriptions uniformes sur le travail des enfants

1. Constitution, art. 27.

2. Id., art. 27 bis.

3. H. Haller, *Lastenausgleich und Aufgabenverteilung Zwischen. Bund und Kantonen*, Diss. Université de Zurich, 1947, pp. 69-71.

dans les fabriques, sur la durée du travail qui pourra y être imposé aux adultes, ainsi que sur la protection à accorder aux ouvriers contre l'exercice des industries insalubres et dangereuses . . . »¹ En outre, «la Confédération a le droit de légiférer : a) sur la protection des employés ou ouvriers; b) sur les rapports entre employeurs et employés ou ouvriers, notamment sur la réglementation en commun des questions intéressant l'entreprise et la profession; c) sur la force obligatoire générale de contrats collectifs de travail... d) sur le service de placement; e) sur l'assurance-chômage et l'aide aux chômeurs; f) sur la formation professionnelle dans l'industrie, les arts et métiers, le commerce, l'agriculture et le service de maison . . . L'assurance-chômage incombe aux caisses publiques et aux caisses privées, paritaires ou syndicales. Le droit d'instituer des caisses publiques et de déclarer l'assurance-chômage obligatoire en général est réservé aux cantons.»²

La sécurité sociale est également sous le contrôle de la Confédération. Celle-ci régit l'assurance en cas d'accident et de maladie³. Tandis que la première est obligatoire pour certaines catégories de population et est subventionnée uniquement par la Confédération, l'assurance-maladie est mise en vigueur par décisions cantonales ou communales, sanctionnées par le Conseil fédéral. Les cantons et la Confédération s'en partagent le financement⁴.

L'article 34 *quater* de la Constitution prévoit que «la Confédération instituera par voie législative l'assurance en cas de vieillesse et l'assurance des survivants; elle pourra introduire ultérieurement l'assurance en cas d'invalidité . . . Les assurances seront réalisées avec le concours des cantons . . . »

En matière de travaux publics, la Constitution accorde beaucoup de latitude à la Confédération qui «peut ordonner à ses frais ou encourager par des subsides les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays . . . »⁵. Toutefois, ici encore, les pouvoirs théoriques de l'autorité fédérale ont été restreints, en fait, par les prérogatives traditionnelles des cantons, surtout en matière de construction de routes. L'activité fédérale

1. Constitution, art. 34.

2. Constitution, art. 34 ter.

3. Id., art. 34 bis.

4. Cf. Haller, op. cit., pp. 84-86.

5. Constitution, art. 23.

a été presque exclusivement limitée à la construction et à l'entretien des routes stratégiques et alpestres. La ristourne aux cantons d'un quart des recettes fédérales de la taxe sur l'essence contribua à défrayer le coût croissant de la voirie cantonale¹.

* * *

L'organisation fiscale suisse se caractérise essentiellement: par la concurrence des pouvoirs fédéral, cantonaux et communaux dans le champ de l'imposition directe; par la participation cantonale au produit de certaines sources fédérales de revenus; par l'importance des subventions fédérales aux activités cantonales.

En vertu de l'article 42 de la Constitution, «les dépenses de la Confédération sont couvertes: a) par le produit de la fortune fédérale; b) par le produit des péages fédéraux perçus à la frontière suisse; c) par le produit des postes et des télégraphes; d) par le produit de la régale des poudres; e) par la moitié du produit brut de la taxe sur les exemptions militaires perçue par les cantons; f) par les contributions des cantons que règlera la législation fédérale, en tenant compte surtout de leur richesse et de leurs ressources imposables; g) par le produit des droits de timbre.»

La Constitution ne mentionne pas les impôts directs, qui sont demeurés, en principe, du ressort de la souveraineté cantonale. Cependant, en réalité, la Confédération a prélevé l'impôt direct depuis la première guerre mondiale, sauf en 1933, et cela en vertu de dispositions transitoires.

L'extension graduelle des tâches du gouvernement central s'est heurtée à l'inélasticité des pouvoirs de taxation. Aussi, les guerres et la grande dépression ont-elles fourni des prétextes à des dispositions d'exception.

En 1915, la Confédération fut autorisée à prélever un impôt de guerre non renouvelable par un article constitutionnel qui serait abrogé de plein droit après la perception de cet impôt². Celui-ci fut complété, en 1916, par une taxe sur les bénéfices de guerre réalisés pendant la période de 1915 à 1920². En 1919, la Confé-

1. Cf. Haller, op. cit., pp. 92-96.

2. Cf. Rappard, op. cit., p. 325.

3. Cf. E. P. Pechel, *Die Einkommensteuer im bundesstaatlichen Finanzausgleich*, Diss. Université de Zurich, 1951, p. 56.

dération obtint le droit de percevoir un impôt extraordinaire destiné à amortir le coût de la mobilisation au cours de la guerre. Cet impôt, perçu par périodes de quatre ans, fut prélevé jusqu'en 1932.

L'année 1933 fut exempte d'impôt direct fédéral; ce fut la seule de 1916 à nos jours. Dès 1934, la Confédération préleva une *contribution de crise* dans le but de compenser le déclin des recettes douanières et l'augmentation des dépenses de secours. Elle fut prélevée, tous les deux ans, de 1934 à 1940. Cet impôt direct ne fut pas autorisé par un amendement constitutionnel, mais il fut fondé sur le droit de nécessité fiscale¹.

À la contribution de crise succéda, en 1941, l'*impôt pour la défense nationale*. Il fut décrété en vertu des pouvoirs spéciaux accordés au gouvernement central en 1939 pour la protection de la neutralité suisse. Deux prélèvements sur la fortune, appelés *sacrifices pour la défense nationale*, et une *taxe sur les bénéfices de guerre* s'ajoutèrent à l'impôt pour la défense nationale. Ce dernier est encore en vigueur aujourd'hui. L'arrêté fédéral du 25 juin 1954 prorogea le régime transitoire des finances fédérales jusqu'en 1958. Le gouvernement fédéral n'a pas encore réussi à obtenir un amendement à la constitution, qui rendrait permanents ses pouvoirs d'imposition directe.

C'est en matière de taxation directe que la souveraineté cantonale et l'autonomie communale se sont le mieux conservées. Ceci rend le système fiscal extrêmement hétéroclite: les trois pouvoirs perçoivent l'impôt sur le revenu personnel, l'impôt sur la fortune et l'impôt sur les profits commerciaux. Les principes et les barèmes d'imposition varient de canton à canton et, au sein d'un même canton, d'une commune à l'autre. En 1954, dans les communes qui sont chefs-lieux de cantons ou qui comptent plus de dix mille habitants, un revenu du travail de 10,000 francs d'une personne mariée sans enfant est taxé par le canton et la commune au taux moyen de 6.5 p.c. Mais les taux effectifs variaient entre 3.9 et 11.8 p.c. Pour un revenu du travail de 40,000 francs, le taux moyen était de 14.9 p.c., alors que la dispersion s'étendait de 5.6 à 25.2 p.c.

1. Cf. Pechel, op. cit., p. 57.

Les chiffres correspondants relatifs à l'impôt fédéral pour la défense nationale étaient comparativement modestes: 1.1 et 5.1 p.c.¹

Cette diversité intercantonale et intercommunale des impôts est évidemment cause d'inefficacités économiques. Les conditions naturelles de concurrence interrégionale et interlocale sont faussées par la disparité des impôts. En outre, la progressivité effective des barèmes est moindre que la progressivité voulue, en raison des déplacements de domicile induits par les disparités. Il est heureux que l'impôt fédéral puisse corriger la progressivité insuffisante des barèmes cantonaux et communaux par une progressivité accusée de son impôt sur le revenu et la fortune. Mais en 1954, la Confédération ne percevait que 27 p.c. des impôts sur le revenu et la fortune, tandis que les cantons en prélevaient 36 p.c., et les communes 37 p.c.²

L'égoïsme cantonal en matière fiscale ressort du fait que chaque fois que la Confédération a réussi à se constituer de nouvelles sources de revenus, les cantons ont exigé une participation à ces nouvelles recettes, en dédommagement de l'infraction à leurs prérogatives. En 1954, la Confédération restitua de ce chef aux cantons 20 p.c. des droits de timbre, 10 p.c. du sacrifice pour la défense nationale, 30 p.c. de l'impôt pour la défense nationale, 8 p.c. des recettes brutes de l'impôt sur les bénéfices de guerre, 54 p.c. des taxes d'exemption du service militaire, 50 p.c. du profit du monopole de l'alcool, une partie du bénéfice net de la banque nationale, et même des amendes fédérales³.

En 1954, 7.6 p.c. des recettes cantonales provenaient de la participation aux recettes fédérales⁴. Alors que la Constitution de 1848 prévoyait des contributions cantonales au financement des dépenses fédérales, la réalité s'est déroulée autrement. Les cantons ont exploité leurs droits et prérogatives traditionnels en rançonnant la Confédération chaque fois que celle-ci fut acculée par les circonstances à étendre ses sources de revenu. Comme les cantons sont demeurés les percepteurs des impôts directs fédéraux,

1. Bureau fédéral de la statistique, *Charge fiscale en Suisse, 1954*, Statistiques de la Suisse, 267^e fascicule, pp. 13-25.

2. Bureau fédéral de la statistique, *Finances et impôts de la Confédération, des cantons et des communes 1953-54*, Statistiques de la Suisse, 274^e fascicule, p. 70.

3. Statistiques de la Suisse, 274^e fascicule, p. 93.

4. Id., p. 26.

sauf de l'impôt complémentaire sur le revenu de la fortune¹, les transferts de la Confédération aux cantons représentent, dans une certaine mesure, une indemnisation pour les frais de perception.

La remise aux cantons d'une partie des revenus fédéraux ne donne lieu qu'à une faible redistribution intercantonale du revenu. Les ristournes se font, en effet, au prorata des perceptions dans chaque canton, à l'exception du profit de la banque nationale, du produit du monopole de l'alcool, de la taxe de timbre, et de l'impôt complémentaire sur la fortune. Les recettes de cette dernière catégorie sont réparties en proportion des populations cantonales².

Grâce à leur force de négociation avec le pouvoir central, les cantons ont, en général, sauvegardé et même amélioré leur aisance financière. Non seulement ils ont préservé l'intégrité de leurs pouvoirs de taxation, mais ils ont réussi à jouir d'une partie du produit du système fiscal fédéral. Le financement des dépenses fédérales en est rendu d'autant plus onéreux³.

Le contraste étrange entre l'étendue des responsabilités constitutionnelles de la Confédération, d'une part, et la limitation des pouvoirs fiscaux fédéraux, d'autre part, est résolu par le système des *subventions conditionnelles* par lesquelles les cantons deviennent, en fait, les agents exécutifs du pouvoir central. En 1954, les subventions représentaient près de 18 p.c. du total des dépenses fédérales⁴. Les recettes des cantons, d'autre part, étaient constituées à raison de 8.7 p.c. par des subventions fédérales, outre les 7.6 p.c. de participation aux recettes fédérales et les 2.7 p.c. de remboursements de la Confédération pour l'équipement militaire, la police politique, les recensements fédéraux et autres tâches exécutées pour le pouvoir central. Les impôts cantonaux ne fournissaient que 53 p.c. des recettes totales⁵. L'importance relative des diverses sources de revenu varie énormément d'un canton à l'autre. Ainsi, en 1954, 43.8 p.c. des recettes cantonales de

1. Cf. H. Rossi, *Die kantonalen Anteile an Bundeseinnahmen*, Diss. Université de Zurich, 1952, pp. 104 et 110.

2. Cf. H. Abegg, *Verteilungsschlüssel bei Subventionen und Anteilen*, Diss. Université de Zurich, 1948, pp. 91-92.

3. H. Rossi, *op. cit.*, pp. 111-113.

4. Statistiques de la Suisse, 274^e fascicule, p. 16.

5. Id., pp. 44-45.

Uri provenaient de subventions fédérales, alors que Genève n'obtenait que 2.4 p.c. de ses revenus de cette source.

Certaines subventions sont prévues dans la Constitution, notamment en faveur des cantons de Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais, à raison de leurs routes alpestres internationales¹. Le Tessin reçoit en outre une subvention pour promouvoir sa culture minoritaire. Les autres subventions sont réparties, selon des modalités diverses², pour exécuter la politique fédérale en matière d'instruction publique, de ponts et chaussées, d'endiguements et corrections fluviales, d'agriculture, de sylviculture, d'hygiène publique, de prévoyance sociale et de travaux publics³.

L'étendue de l'intervention fédérale dans les activités cantonales n'est mesurée qu'en partie par le transfert de revenu du pouvoir central aux cantons. Si ceux-ci perçoivent, en moyenne, près de 20 p.c. de leurs revenus de la Confédération, l'affectation d'une fraction plus appréciable de leurs dépenses est déterminée par la participation cantonale au financement des activités subventionnées. En fait, dans la mesure de leur participation financière aux activités dirigées ou surveillées par le gouvernement fédéral, les cantons subventionnent l'action unificatrice de celui-ci.

* * *

Malgré l'attachement des Suisses à l'autonomie communale et à la souveraineté cantonale, les fonctions de la Confédération se sont multipliées et étendues depuis un siècle. L'extension des compétences centrales a toutefois été dissimulée par l'utilisation des administrations cantonales comme agents d'exécution des politiques fédérales. Celles-ci ont eu pour objectif de faire accepter des normes nationales a-linguistiques et a-religieuses en matière de services publics. Par l'intermédiaire des cantons et des communes, le pouvoir central a ainsi pu unifier sans centraliser. Cette unification n'est pas une uniformisation: les couleurs locales n'ont pas été ternies.

L'adaptation de l'appareil fiscal demeure en retard par rapport à la nouvelle répartition des responsabilités gouvernementales. Le

1. Constitution, art. 30.

2. Cf. Abegg, op. cit., pp. 92-94.

3. Statistiques de la Suisse, 274^e fascicule, p. 93.

financement des activités fédérales repose sur les dispositions fiscales transitoires. Le peuple n'a pas encore voulu entériner les conséquences fiscales des tâches qu'il a imposées à la Confédération. Demeuré archaïque, le régime fiscal appelle une refonte. La Confédération devrait être assurée d'une source adéquate et flexible de moyens financiers. Une certaine uniformisation des barèmes fiscaux cantonaux et communaux devrait éliminer les pertes économiques dues aux disparités actuelles.

Roger DEHEM,
*professeur à la Faculté des Sciences sociales
(Montréal).*

