

Zeitschrift: Domaine public
Band: - (1975)
Heft: 328

Artikel: Harmonisation fiscale la responsabilité des cantons
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1028744>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 08.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Diversité et disparités : la mosaïque helvétique (fin)

Le niveau des dépenses varie aussi proportionnellement à la taille des communes ; ainsi, les villes de plus de 100 000 habitants dépensent le double des communes de moins de 5000 habitants, écarts dus essentiellement à la quantité de services offerts.

Enfin, le niveau des recettes et des dépenses varie selon la spécialisation socio-économique des communes. Ainsi, plus forte est la proportion de population résidante active dans l'industrie, mais surtout dans les services, plus est élevé le niveau des recettes et des dépenses.

En définitive, pour remplir leurs tâches, les communes disposent de moyens très inégaux.

Les moins pourvues ont de grandes difficultés à remplir les tâches obligatoires et traditionnelles, tandis que d'autres peuvent offrir à leur population des prestations supplémentaires en quantité et en qualité.

Les deux extrêmes

A une extrémité, on trouve la petite commune rurale, à l'autre la commune résidentielle riche. Les *communes rurales* montrent des difficultés financières, particulièrement la quasi impossibilité (notamment par un taux d'imposition élevé et une force contributive relative faible) de mobiliser des ressources nouvelles pour faire face à des tâches supplémentaires. Les *communes industrielles* manifestent de faibles ressources totales et peu de marge de manœuvre en matière financière, du fait surtout du faible revenu de leur population. Les *communes résidentielles*, par contre, sont en bien meilleure posture : elles ont le plus souvent les moyens d'une politique autonome. Enfin, les *communes urbaines* ont des charges très lourdes, mais grâce surtout à des ressources souvent correspondantes, elles connaissent une situation relativement satisfaisante.

Inégalités numériques, fiscales, scolaires, culturelles...

C'est un truisme que de souligner l'inégalité des communes dans le canton de Vaud, comme ailleurs. Inégalité numérique dans la vingtaine d'habitants de Goumoëns-le-Jux aux 140 000 Lausannois ; devant le fisc, entre Juriens qui ne connaît pas d'impôt communal, et Les Thioleyres qui paient 1,70 par franc de l'Etat ; scolaire, d'Avenches qui fournit un collège secondaire, aux Diaberets dont les enfants descendent à Aigle ; sociale, de la population industrielle de l'ouest lausannois aux dynasties bourgeoises de Jouxten-Mézery ; culturelle, de la ville aux concerts quotidiens au village qui attend son abbaye triennale. Même au plan civique, l'égalité n'existe pas : le votant original est vite repéré, malgré l'isoloir, lorsque les scrutateurs n'ont à manier qu'une centaine de bulletins, par opposition à l'électeur noyé d'un centre urbain.

A première vue, le bilan semble défavorable aux habitants des communes moyennes et petites. Un citoyen aisé peut pratiquer le chantage fiscal en menaçant de déménager si l'on supprime l'arrêt du taux de progression de l'impôt dont il est seul bénéficiaire ; un petit groupe de pression peut manipuler un conseil général et lui faire approuver une zone locative qui accroît les coûts sociaux au profit d'un seul spéculateur. Cependant, ces maux ne sont pas incorrigibles. Une législation plus équitable est à même de renforcer l'autonomie communale en armant mieux les municipalités contre de tels intérêts purement égoïstes. Certes les services d'une petite commune sont-ils plus limités et plus lents que ceux d'un centre urbain, même dans les domaines de la santé et de la voirie. Mais en retour, que d'atouts pour la qualité de la vie : calme, solidarité, sens de la communauté, par opposition à la solitude au

milieu de la foule. Comparez le chômeur urbain, perdu sur le trottoir, au chômeur rural, toujours sûr d'obtenir de petits travaux, un repas, un verre et surtout une conversation.

Et, sur le plan civique, l'habitant d'une petite commune est plus à même de participer à la prise de décisions. Il contrôle les dépenses communales par son activité au conseil général, tandis que le citoyen finit par se désintéresser de la politique. De surcroît, les populations périphériques sont mieux représentées au niveau cantonal.

Finalement, bien utilisée, l'organisation communale corrige les inégalités géophysiques et historiques, ou plutôt les compense.

L'absence de civilisation urbaine

Car le vrai problème n'est pas dans l'inefficacité des petits corps politiques, à laquelle la collaboration intercommunale peut remédier. Il est bien plutôt dans l'absence de civilisation urbaine. Qui fera vivre les fractions de ville ?

Pour l'heure, une des questions les plus lancinantes que pose l'inégalité des communes se résume en un mot magique : l'harmonisation fiscale ! Faisons le point...

Harmonisation fiscale : la responsabilité des cantons

Au cours de 1974, deux projets de loi fédérales ont été soumis à la procédure de consultation, dans le cadre de l'harmonisation fiscale. L'un d'eux est intitulé « Loi sur les impôts directs des cantons et des communes ». Si l'harmonisation fiscale intercantonale a donné lieu à de nombreuses discussions, l'incidence de ce projet sur l'harmonisation intercommunale des impôts n'a été que rarement évoquée, et l'on sait mal quelle portée aurait le projet s'il était adopté. La seule évocation des impôts communaux se trouve à l'alinéa 1 de ce projet qui prévoit que : « Les can-

tons et les communes qui ont la compétence de prélever des impôts perçoivent, conformément à la présente loi,

a) un impôt sur le revenu, un impôt sur les gains sur participations, un impôt sur les gains immobiliers et un impôt sur la fortune des personnes physiques;

b) un impôt sur le bénéfice et un impôt sur le capital des personnes morales;

c) un impôt à la source des personnes physiques et morales. »

L'enjeu des « blancs »

Suit une réglementation détaillée des bases d'imposition, avec quelques « blancs » relatifs aux taux d'imposition et au montant de certaines déductions, telles que les déductions sociales principalement. Les cantons gardent la compétence de remplir ces blancs à leur convenance. Qu'en est-il des communes ? Leur compétence en matière fiscale dépend de la législation cantonale. A l'heure actuelle, les communes de dix-neuf cantons prélèvent les impôts ordinaires sur le revenu et sur la fortune sur les mêmes bases et d'après le même tarif que le canton. Elles gardent généralement la faculté de fixer le coefficient applicable au barème cantonal, parfois dans des limites qui leur sont imposées. Les communes de trois cantons, Uri, Valais et Neuchâtel perçoivent leurs impôts selon les mêmes bases que le canton, mais elles peuvent avoir leur barème d'impôt propre. Dans trois cantons également, Soleure, Bâle-Ville et Grisons, les communes sont libres d'aménager des règlements d'imposition particuliers. Une uniformité plus grande préside à l'imposition des personnes morales et en matière d'impôts spéciaux sur le revenu (impôt sur les gains en capital).

Pour tous les impôts

L'harmonisation fiscale peut toucher les communes de façon différente. Il semble certain que celles qui ont la possibilité d'aménager leur sys-

tème d'imposition comme elles l'entendent perdront cette faculté. En effet, les bases d'imposition réglées par la loi d'harmonisation devront être les mêmes tant pour les différents cantons que pour leurs communes. Elles devraient également l'être pour les différents types d'impôt sur le revenu que peuvent prélever les communes : impôt des pauvres, impôt ecclésiastique, etc.

La question reste ouverte de savoir si les communes resteront libres d'aménager leur barème comme elles l'entendent. On peut évidemment imaginer que les « blancs » de la loi, qui sont laissés à la compétence des cantons, le soient également à celle des communes; celles-ci pourraient alors prévoir des taux d'imposition, une progression de l'impôt et éventuellement des déductions sociales, en fonction des nécessités de leur ménage. Dans ce cadre, les communes vaudoises qui connaissent un arrêt de progression pourraient le conserver.

On peut toutefois se demander s'il est judicieux de laisser aux communes une telle liberté.

Finances et autonomie...

Sur la base des travaux de l'office cantonal de statistique, le canton de Vaud a été découpé sagement en zones hospitalières. Puis l'Etat a choisi le même schéma pour délimiter les zones d'équipement gériatrique, sans s'apercevoir que les problèmes des soins médicaux aux malades temporaires et des soins quotidiens aux vieillards ne se recouvrent pas.

Le district d'Oron et une partie de celui d'Echalens, ruraux tous deux, où les familles sont encore unies et vivent dans des maisons souvent spacieuses, ont ainsi été rattachés à celui de Lausanne. De nombreuses communes de ces districts se sont opposées à ce rattachement, coûteux pour le contribuable, cruel pour les personnes âgées qui préfèrent terminer paisiblement leur vie où elles l'ont

Un régime par canton

Du point de vue de la justice fiscale, il est difficile d'admettre que les communes d'un même canton aient des conceptions diverses de la charge fiscale de base qui doit frapper des contribuables disposant de revenus identiques et dont la situation de famille est pareille. Que les communes adaptent leurs ressources fiscales à leur besoin par le biais d'un coefficient paraît normal, qu'elles imposent plus ou moins lourdement certaines catégories de contribuables, par rapport au canton est plus contestable et laisserait place à la concurrence intercommunale. Dans la mesure où l'harmonisation fiscale doit diminuer les disparités entre cantons, il est souhaitable qu'à l'intérieur d'un même canton, les disparités entre communes soient également atténuées et que, par rapport au statut actuel, un progrès se marque également. C'est au niveau de la loi-cadre fédérale, loi qui fixera quelles sont les dispositions de la loi d'har-

● SUITE AU VERSO

commencée, plutôt que d'être déportées dans des « mouiroirs » urbains, tout luxueux soient-ils.

Des conférences sous l'autorité préfectorale ont abouti à des compromis vaudois. Puis, neuf mois plus tard, les municipalités en cause ont reçu l'avis qu'elles n'avaient qu'à signer la convention rédigée sans leur concours et faisant fi des compromis atteints.

Ainsi l'autonomie communale ne serait que le droit de dire oui aux fermes suggestions de l'Etat. Donc un trompe-l'œil.

Mais plusieurs communes restent fermes sur leur position, même sous la menace d'une loi cantonale jacobine. Elles veulent prouver ainsi que l'autonomie communale a un sens, et que l'on ne place pas des ruraux dans des asiles, alors qu'une infirmière visiteuse représente une solution plus humaine et moins coûteuse.

Harmonisation fiscale (suite et fin)

monisation qui seront obligatoires pour les cantons, que se réglera également le problème de l'imposition communale. Il s'agira de savoir si la loi-cadre abandonnera au canton le soin de régler les relations entre les impôts cantonaux et communaux, celles-ci pouvant varier d'un canton à l'autre ou si elle fixera également les limites des compétences communales en cette matière, ce qui entraînera une harmonisation au niveau suisse sur le plan communal aussi. L'enjeu de ce débat n'est pas sans importance, puisque les impôts communaux directs représentent quelque 40 % (en 1973 : 36-37 % !) des impôts directs totaux.

La réorganisation des pouvoirs locaux

Tenter de rationaliser le système communal, en particulier agir sur les structures locales dans les régions urbaines, c'est jusqu'ici en Suisse emprunter deux voies principales : l'intégration (par absorption et fusion de communes) et la coopération (notamment par convention et association intercommunales).

Au chapitre des fusions, le bilan¹ est rapidement fait, si l'on sait que la Suisse s'est montrée l'un des moins empressés, parmi les pays européens, à réduire le nombre de ses communes ! En une centaine d'années, de 1860 à 1972, seules 148 (4 %) communes ont disparu (176 fusions ou absorptions et 28 créations).

Entrons cependant dans le détail. Les disparitions ont eu lieu principalement à deux époques : une quarantaine de 1860 à 1890 et une trentaine de 1951 à 1972. En fait, depuis les années soixante,

¹ Voir « La réorganisation du gouvernement local en Suisse », Jean Meylan, Lausanne 1975.

on assiste à une accélération du mouvement de fusions (32 communes ont disparu de 1961 à 1972), une accélération qui touche les cantons jusque-là « préservés », une accélération souvent favorisée par des gouvernements cantonaux qui s'efforcent de faciliter la concentration. Ce, dans des zones essentiellement rurales. Les zones urbaines, contrairement à ce qui s'était passé avant la guerre (le cas de Zurich est typique) ne sont pas touchées : les autorités locales concernées, particulièrement celles des communes suburbaines de grandes villes, profitent de la croissance de la

population locale et du renforcement de leur potentiel économique pour affirmer leur droit à une existence autonome.

Deux instruments efficaces

En réalité, en dehors de relations directes entre les différentes administrations et autorités locales ou d'accords de droit privé qui sont les premiers modes de règlement de problèmes communs, la base de l'organisation régionalisée et constituée par

Autonomie: à chacun sa tranche de gâteau ?

L'institution communale passe pour être en Suisse plus fortement implantée qu'ailleurs. On a même soutenu que la structure des rapports entre le canton et les communes reproduisait celle des rapports entre la Confédération et les cantons; il y aurait un fédéralisme intracantonnel. L'idée n'est pas fautive : d'ailleurs, si le fédéralisme est aujourd'hui considéré comme menacé, il en va de même pour l'autonomie communale.

Compte non tenu de tout ce qui peut les différencier, les deux institutions ont en tout cas ceci de commun, qu'elles sont la condition nécessaire de la décentralisation politique et de la participation démocratique aux affaires locales et régionales. Parlement communal, initiative et référendum sont les moyens classiques d'une telle participation; surtout l'initiative, malheureusement ignorée dans le canton de Vaud (est-ce parce que — reste de l'influence bernoise — la politique est avant tout l'affaire des notables ?). Mais il est évident que tout cela ne sert plus à grand-chose si peu à

peu les compétences communales sont accaparées par le canton.

Or, les affaires du ressort de la commune sont très loin d'être négligeables (voir page 8). C'est d'elle que dépendent dans une large mesure les équipements collectifs (transports publics, routes, zones vertes, écoles, etc.), la politique culturelle, la politique du logement — pour ne citer que ces quelques exemples : secteurs principalement d'intérêt local où, précisément, la gestion communale paraît, ou plutôt paraissait la plus appropriée.

Menaces

Cependant, même ces secteurs sont aujourd'hui considérés comme menacés. Ils le sont de plusieurs manières. Le canton peut s'approprier la compétence directement (par exemple en matière scolaire); ou bien, par le moyen de compétences qui lui appartiennent, il peut réduire la commune au rôle d'autorité d'application même dans la gestion de ses affaires propres (c'est ainsi qu'on peut concevoir les rapports entre le plan directeur cantonal et les plans d'affectation communaux, tels qu'ils sont prévus par la loi fédérale sur l'aménagement