

Zeitschrift: Domaine public

Herausgeber: Domaine public

Band: 32 (1995)

Heft: 1222

Artikel: Péréquation financière : la bouteille à l'encre des subventions fédérales

Autor: Delley, Jean-Daniel

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1015572>

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: 15.03.2025

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

La bouteille à l'encre des subventions fédérales

Le sujet est technique, ennuyeux pour le plus grand nombre, bien moins médiatique que la prochaine démission d'Otto Stich ou les coups de gueule de Christoph Blocher. Pourtant, les relations financières entre la Confédération et les cantons constituent un enjeu politique de première importance. Etat des lieux et perspectives.

RÉFÉRENCE

René L.Frey, Andreas Spillmann, Bernard Dafflon, Claude Jeanrenaud, Alfred Meier

La péréquation financière entre la Confédération et les cantons, 31 mars 1994.

(j.d) Les subventions et autres transferts financiers versés par Berne aux cantons représentent des sommes considérables. Lourdes charges pour la Confédération (21% des dépenses fédérales) et ressources indispensables pour les cantons (17% de leurs budgets), ces subventions sont devenues la cible favorite des mesures d'économie. Plutôt que de repenser le système de la péréquation financière, peu efficace, l'Etat fédéral tente de résoudre ses problèmes financiers sur le dos des cantons.

Le prix de la sous-traitance

Au 19^e siècle, la Confédération ne vivait que des droits de douanes et du revenu de ses monopoles. Elle ne commence à prélever des impôts qu'à l'occasion des deux derniers conflits mondiaux, pour financer l'effort de défense nationale et les tâches toujours plus nombreuses qui lui sont confiées. Mais ces tâches, elle en délègue la plus grande partie de l'exécution aux cantons, qu'elle indemnise en contrepartie. Par ailleurs, la Confédération apporte une aide financière pour des tâches de compétence cantonale, mais dont l'utilité déborde les frontières d'un canton: ainsi d'une université, institution cantonale mais fréquentée par les jeunes de toute une région. Ces subventions liées, c'est-à-dire exclusivement disponibles pour des tâches déterminées, représentent plus de 70% des quelque 12 milliards de francs qui passent annuellement des caisses fédérales à celles des cantons. Le solde est constitué par la quote-part des cantons aux recettes de la Confédération, dont ils disposent librement.

L'Etat central ne se borne pas à indemniser les cantons et à les aider pour des tâches qui présentent un intérêt supra-cantonal. Il vise également à atténuer les disparités financières entre les cantons, à l'aide d'une clé de répartition censée favoriser les moins

bien lotis d'entre eux. Or cet objectif n'est toujours pas réalisé: au contraire, si l'on considère le revenu par habitant, les inégalités entre cantons se sont aggravées depuis 1965.

Deux raisons essentielles à cet échec. Tout d'abord la part cantonale aux recettes de la Confédération n'est pas suffisamment ventilée en fonction de la capacité financière des cantons. Les cantons pauvres devraient recevoir plus. Ensuite, si les cantons financièrement faibles reçoivent bien des subventions par habitant plus élevées que les autres, la part qui reste à leur charge (dépense résiduelle) est proportionnellement plus élevée que celle des cantons riches. Plus un canton est démuné, plus il doit mettre de sa poche pour obtenir la subvention fédérale.

L'exercice consistant à pratiquer des économies linéaires, avec report des charges en cascade sur les cantons, les communes et les particuliers, a montré ses limites. Il frappe indistinctement les bénéficiaires, sans tenir compte de l'utilité et de l'efficacité des subventions. Lorsque les ressources se font plus rares, il devient indispensable d'en optimiser l'usage.

Examiner d'un œil critique les transferts financiers entre Confédération et cantons et imaginer un système plus efficace, c'est le mandat confié à des experts par le département fédéral des finances et la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Leur rapport pose le diagnostic et jette les bases d'une réforme. Berne et les cantons poursuivent maintenant le travail de concert. Les conclusions, qui seront transmises au Conseil fédéral à fin 95, ne manqueront pas de susciter de vives résistances, puisqu'elles mettront inévitablement en cause des avantages acquis et des habitudes. Lignes de force d'une réforme indispensable mais douloureuse.

D'une pierre deux coups

Sur le principe, il y a consensus. Dans un Etat fédéral, la péréquation financière est nécessaire pour atténuer les disparités entre les régions et assurer de manière optimale et économique des prestations à toute la population. L'erreur consiste à vouloir faire d'une pierre deux coups: l'efficacité et la lutte contre les disparités se conjuguent mal.

Reprenons l'exemple des universités. Neuchâtel reçoit des subventions fédérales pour sa haute école parce qu'il fournit des prestations qui ne profitent pas seulement à ses

Transferts financiers de la Confédération en faveur des cantons 1991

Montants en mio de francs

Aides financières – Contributions:

à la production agricole	967
aux routes cantonales	771
aux universités	397

soit 69% des aides financières

Indemnités

Routes nationales	1770
-------------------	------

soit 71% des indemnités

Part aux recettes fédérales

Impôt fédéral direct	2055
----------------------	------

soit 82% de la participation cantonale aux recettes de la Confédération.

Ce tableau ne comprend que les transferts les plus importants qui représentent 70 à 80% de la totalité des transferts.

qui présentent un intérêt supra-cantonal. Il vise également à atténuer les disparités financières entre les cantons, à l'aide d'une clé de répartition censée favoriser les moins

Le projet bernois

Berne a été l'un des plus rapides à donner un contour précis aux Hautes écoles spécialisées qui naissent sur son territoire et qui devraient ouvrir leurs portes à l'automne 1997.

REPÈRES

Le Conseil fédéral distingue deux types de HES:

- HES au sens de la loi fédérale, que la Confédération encourage, réglemente (formations OFIAMT) et subventionne pour un tiers. Rappelons que les écoles d'ingénieurs et les écoles supérieures spécialisées sont déjà subventionnées à quelque 20% par l'Etat fédéral.

- HES relevant de la compétence cantonale, gérée par le canton (HES préparant aux professions du secteur social, santé, arts) et que la Confédération se borne à encourager. Un enjeu financier encore à débattre au Parlement.

(vb) Défi européen, attractivité des filières techniques et de gestion d'entreprise par la voie non universitaire, revitalisation de l'économie suisse, on connaît les raisons qui poussent à redessiner un paysage plus attractif et plus pointu pour la formation supérieure dite tertiaire.

L'intérêt du projet bernois réside dans sa claire prise en compte des domaines artistique d'une part et social-santé d'autre part, qui relèvent des compétences cantonales, contrairement aux formations techniques, architecture, économie (voir DP 1221), filières royales des HES, telles que les conçoit le Département fédéral de l'économie. En effet, la Confédération a nettement donné la priorité aux domaines qu'elle régit, en vertu de la Loi fédérale sur la formation professionnelle. Des domaines *rentables* pour l'économie du pays (ou qui devraient l'être), ce qui explique aussi l'avancement impressionnant du processus HES les concernant. On ne peut en dire autant de toutes les forma-

tions professionnelles régies par les cantons, comme l'art et la musique et encore moins du secteur santé-social. Le canton de Berne entend bien montrer, en donnant à ces métiers la possibilité de systématiser leur formation, qu'ils ont également besoin d'une revalorisation et d'une reconnaissance de leurs diplômes dans les pays qui nous entourent. La terminologie choisie pour les nouvelles hautes écoles d'art illustre bien ce souci; les écoles dispensant une formation artistique porteront le nom de haute école d'art, car les dénominations HES de musique et HES d'art n'ont pas cours à l'étranger. Les études d'art exigeant une grande mobilité, il est également important que des étudiants étrangers puissent obtenir des bourses de leur pays pour étudier dans une haute école d'art suisse.

Le financement de ces hautes écoles fait grincer des dents. Outre les HES relevant de la loi fédérale et pour lesquelles un tiers de



LE MAQUIS DES SUBVENTIONS

La multiplication des types de subventions de faible montant dans un même secteur complique la tâche du bénéficiaire et ne garantit pas un usage efficace des moyens alloués. Ainsi, dans le domaine forestier, il n'existe pas moins d'une douzaine de subventions différentes pour un montant total de 150 millions de francs. Une enveloppe globale permettrait aux bénéficiaires de gérer plus sagement les moyens disponibles dans le cadre de la protection de la forêt.

habitants. Canton financièrement faible, il bénéficie d'un taux préférentiel. Mais cette préférence n'aide en rien les autres cantons démunis qui n'entretiennent pas d'université. Dans ce cas, la péréquation n'atteint pas son but de réduction des disparités entre les cantons. Seule la Confédération est à même de le faire. Elle y parviendra en tenant mieux compte de la capacité financière des cantons dans la répartition de la quote-part cantonale aux recettes fédérales: aujourd'hui seuls 13% de l'impôt fédéral direct sont reversés aux cantons selon ce critère. C'est trop peu.

En contrepartie, les experts préconisent une péréquation horizontale pour les tâches cantonales d'intérêt régional. Les cantons non universitaires, par exemple, paieraient aux cantons universitaires en fonction du nombre de leurs résidents étudiants ou diplômés. De manière à ce que se recourent bénéficiaires et payeurs d'une prestation.

La jungle des subventions

Reste le gros morceau des subventions liées, celles qui financent des activités spécifiques imposées par la Confédération. La liste des critiques est longue. La plus connue a trait à la propension à la dépense de la part de la collectivité subventionnée: pourquoi calculer au plus serré puisque Berne assume une partie des coûts? Pour lutter contre cela, la subvention devrait être forfaitaire et non plus calculée sur les frais effectifs. Les procédures en seraient simplifiées et par conséquent les frais administratifs réduits. Par ailleurs le bé-

néficaire aurait avantage à abaisser ses coûts puisqu'il pourrait conserver la part de la subvention non dépensée.

Dans le même ordre d'idée, pourquoi, lorsque c'est possible, ne pas lier la subvention au résultat plutôt qu'à la dépense? Dans le domaine de l'épuration des eaux, le montant de l'aide fédérale pourrait dépendre de la qualité des eaux traitées, les subventions d'exploitation remplaçant les subventions à la construction.

De manière générale, les objectifs poursuivis par les aides financières sont mal définis alors que les prescriptions et les procédures à respecter pour en bénéficier sont détaillées et lourdes. Une situation peu propice à la vérification de l'efficacité des aides octroyées.

Le développement des transferts financiers de la Confédération vers les cantons n'est pas sans danger pour l'autonomie d'action de ces derniers. Les possibilités multiples de subventions, parfois à des taux très élevés, peuvent provoquer des distorsions dans les choix des autorités cantonales: on privilégie les dépenses subventionnées au détriment d'autres activités peut-être plus utiles mais dont la charge incombe totalement au canton. D'où l'importance d'une augmentation de la quote-part des cantons aux recettes de la Confédération, des recettes que les cantons peuvent affecter à leur guise, en compensation de nouvelles modalités de subventionnement plus efficaces et d'une réduction des taux qui inciterait les bénéficiaires à un comportement plus économe. ■