

Nouvelle répartition des tâches entre la confédération et les cantons

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **72 (1980)**

Heft 5-6

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-386001>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

En date du 31 mai, l'Union syndicale suisse a adressé au Département fédéral de justice et police un mémoire concernant la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Nous reproduisons ici le texte de ce mémoire.

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de nous prononcer sur les premières propositions en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Après avoir examiné de manière approfondie ces propositions et leurs incidences sur le plan social, économique et financier, l'Union syndicale suisse (USS) émet un avis négatif sur tous les points essentiels. Nous indiquons les motifs de cette attitude dans la première partie du présent mémoire, consacrée à la conception de l'Etat. Dans la deuxième partie, nous donnons notre avis sur vos diverses propositions en nous limitant aux domaines les plus importants, mais sans nous prononcer en détail sur toutes les questions. Dans la troisième partie, nous résumons nos remarques sur la politique financière.

1. Considérations générales

Vos propositions de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons soulèvent d'abord la question de savoir sur quelle *conception de l'Etat* il y a lieu de se fonder. La conception de la commission d'étude se caractérise avant tout par l'autonomie des cantons qui conservent de larges domaines où ils sont compétents non seulement en droit, mais aussi sur le plan financier. Il est vrai que même les propositions de cette commission ne se conforment pas toujours à ce principe, dont une application systématique signifierait le retour à l'ancienne confédération d'Etats. Dans la pratique, l'interdépendance entre les compétences centrales d'orientation et la fédéralisation de l'exécution est tellement forte qu'il ne semble plus guère possible de dissocier clairement les tâches de la Confédération et celles des cantons. Aussi avons-nous l'impression que ces «premières propositions» pour une nouvelle répartition des tâches ont été déterminées avant tout par des considérations financières et que leur utilité est bien mince du point de vue de l'organisation de l'Etat.

En prenant position, l'USS part de l'idée que l'Etat doit pouvoir assurer ses prestations à tous les niveaux de décision (commune,

canton, Confédération) non seulement en ce qui concerne l'exécution des tâches publiques dans le domaine des infrastructures, mais aussi, et tout particulièrement, pour tout ce qui touche à la *solidarité sociale* en faveur de ses membres plus faibles sur le plan économique. A cet égard, une sécurité sociale complète pour chaque citoyen et une compensation des disparités régionales sont du ressort de la Confédération. Un tel objectif suppose un certain degré de centralisation dans l'Etat fédéral et la fixation de normes dans les domaines où l'exécution est l'affaire des cantons ou des communes.

Du point de vue de la conception de l'Etat, nous pensons que l'unité de la Suisse repose sur la volonté d'éviter autant que possible ou de régler par des moyens pacifiques les éventuels conflits entre les diverses cultures, langues, régions ou catégories de la population. Les fonctions de coordination qui incombent à l'Etat social moderne revêtent donc une grande signification puisqu'elles vont à contre-courant d'un renforcement des inégalités économiques et sociales. Nous renvoyons ici à une enquête sur l'image de la Suisse, menée par l'institut de sociologie de l'Université de Zurich pour le Fonds national de la recherche, dont il ressort que près de la moitié des personnes interrogées considéraient l'instauration de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) comme l'événement suisse le plus important du vingtième siècle. Nous sommes convaincus que l'avenir de notre fédéralisme ne dépend pas essentiellement de la détermination des compétences, mais bien de la volonté et de la capacité d'assurer un équilibre dans le domaine social.

Nous avons examiné vos propositions surtout du point de vue de leurs conséquences pratiques, car l'USS s'intéresse en premier lieu aux prestations des pouvoirs publics à tous leurs niveaux, et en second lieu seulement à la question de savoir à quels niveaux ces prestations doivent être fournies. Il nous paraît certes parfaitement légitime de décentraliser des tâches qui peuvent tout aussi bien, ou même mieux et de façon plus démocratique, être fournies au niveau inférieur. Mais une telle décentralisation suppose que les cantons et les communes ont la capacité et la volonté politique de fournir effectivement ces prestations. C'est pourquoi l'Etat central doit garantir le droit aux prestations essentielles et veiller à l'unité dans ce domaine.

Le rapport de la commission d'étude rappelle à plusieurs reprises que ses propositions partent de l'idée que le citoyen ne doit être touché par aucune réduction de prestations et que les instances inférieures doivent véritablement assumer les tâches qui leur sont confiées. Il est permis de mettre sérieusement en doute cette prémisse. L'expérience montre que les nombreuses tâches ne sont remplies (ou ne peuvent l'être) par les cantons que s'ils reçoivent

une aide financière substantielle de la Confédération (ex. la construction de maisons de retraite). A défaut du stimulant que représentent ces subventions, les prestations restent insuffisantes dans de nombreux cantons (ex. bourses d'études). Aussi avons-nous l'impression que vos propositions ne conduisent pas à un véritable affermissement des cantons. Par contre, elles entraîneraient à plus ou moins brève échéance, et malgré les affirmations contraires, une réduction considérable des prestations, en particulier dans le domaine social et dans les transports publics régionaux.

Il ressort d'ailleurs du rapport que ces deux secteurs n'ont été compris dans la nouvelle répartition des tâches que parce qu'ils sont importants du point de vue de la politique financière. Or nous estimons que, par nature, ces deux secteurs ne s'y prêtent guère. Il s'agit en effet de tâches nationales auxquelles la Confédération ne peut plus guère se soustraire.

En principe, une nouvelle répartition des tâches nous paraît avoir un sens dans les domaines où elle vise à supprimer des subventions minimales et les contrôles multiples exigés par l'octroi de subventions. Nous serions également favorables à une « correction de frontière » juridique et financière qui se solderait par des économies réelles. Mais une telle opération n'est possible que dans des limites relativement étroites car, dans notre système à plusieurs niveaux, les subventions fédérales constituent à la fois un instrument d'orientation destiné à encourager l'accomplissement de tâches déterminées, surtout sociales et économiques, et un moyen d'assurer la péréquation financière.

Nous sommes d'avis que le système des subventions d'encouragement a fait ses preuves dans l'ensemble et que dans le domaine social surtout, un abaissement des subsides fédéraux se traduit par une réduction effective des prestations. Pour ces motifs, sur lesquels nous reviendrons ensuite, nous rejetons les premières propositions de nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, particulièrement en ce qui concerne la sécurité sociale, l'encouragement de la construction de logements, les transports publics régionaux, la formation professionnelle et les bourses d'études. Nous estimons que les mesures proposées ne permettent pas d'atteindre le but visé du point de vue de l'organisation de l'Etat et qu'elles ne sont pas judicieuses sur les plans financier et social.

2. Appréciation de diverses propositions concrètes

Comme nous l'avons indiqué plus haut, nous nous bornons à prendre position au sujet des propositions qui intéressent particulièrement l'USS. Ce faisant, nous respectons l'ordre des propositions adopté pour le rapport de la commission d'étude.

2.1. Bourses d'études

La commission d'étude propose que seules les bourses accordées à des étudiants venant de l'étranger restent de la compétence de la Confédération. Toutes les autres bourses devraient, progressivement, relever des cantons d'ici 1985. L'USS ne peut pas accepter ces propositions car les bourses d'études constituent un exemple-type: en effet, de nombreux cantons ne sont pas en mesure d'accorder des bourses ou n'ont pas la volonté politique de le faire. Pour la même raison, nous doutons qu'une coordination intercantonale dans ce domaine débouche sur de meilleures solutions. Les différences actuelles sont considérables et ne peuvent être atténuées qu'au moyen d'une législation-cadre fédérale, procédé qu'approuvent d'ailleurs la plupart des cantons.

Nous rappelons en outre que la nouvelle loi sur la formation professionnelle, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1980, a unifié les compétences de la Confédération en matière de bourses aux apprentis, élèves d'écoles techniques supérieures et participants aux cours de l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle (futurs maîtres professionnels). La formation professionnelle étant, à juste titre, la seule branche d'enseignement qui soit réglementée par une loi fédérale, une «cantonalisation» de ces subsides n'entre en tout cas pas en ligne de compte. A une époque où les métiers qualifiés se spécialisent de plus en plus, beaucoup d'apprentis sont obligés de chercher une place d'apprentissage hors de leur canton de domicile. Aussi ne faut-il pas remettre en question l'harmonisation réalisée dans ce domaine.

2.2. Gymnastique et sport (en relation avec la formation professionnelle)

Il est dit dans ce chapitre que le sport des apprentis devrait être examiné plus tard, dans le cadre de la formation professionnelle. Nous rappelons à ce propos que la gymnastique obligatoire pour les apprentis est ancrée dans la loi depuis 1972, mais que la trop longue période transitoire, qui devait expirer en 1986, a encore été prolongée pour des raisons d'économies. L'USS ne pourrait accepter aucune nouvelle prolongation de ce délai, ni aucune réduction des subventions fédérales pour la gymnastique des apprentis.

D'une manière générale, nous estimons que les compétences fédérales en matière de formation professionnelle, et donc aussi les subventions fédérales aux installations et aux constructions dans ce domaine, doivent être maintenues, car seule la Confédération est en mesure d'assurer l'unité nécessaire en matière de formation professionnelle.

2.3. Santé

Les propositions tendant à supprimer des subventions mineures

peuvent en principe être approuvées. Mais il faut remarquer qu'il s'agit de «subventions à des subventions». Il y a donc lieu de craindre que les cantons ne prennent pas en charge les coûts résultant des réductions de subventions et les fassent supporter à d'autres (par exemple par l'assurance-maladie).

En ce qui concerne la lutte contre les maladies contagieuses, la Confédération et les cantons doivent agir de concert puisque ces maladies ne connaissent pas de frontières. La Confédération ne peut pas, dans ce domaine, être déchargée de ses obligations financières. Le versement de subventions à des associations et des ligues nationales qui se consacrent à la lutte contre des maladies spécifiques (par exemple la Ligue suisse contre le rhumatisme) devrait également rester l'affaire de la Confédération.

Pour ce qui est de la formation du personnel soignant, nous voulons, en principe, une réglementation fédérale, comme dans les autres secteurs de la formation professionnelle. C'est pourquoi nous estimons qu'il n'est pas opportun de confier l'établissement des lignes directrices de la formation de ce personnel à un organisme privé (la Croix-Rouge suisse) et d'écarter ainsi toute influence de la Confédération.

2.4. Sécurité sociale

Dans ce chapitre, la commission d'étude part de l'idée que la Confédération veille à la sécurité sociale collective, alors que l'aide et l'assistance individuelles sont du ressort des cantons. A notre avis, ce partage n'est pas possible. Les cantons participent dans une telle mesure au financement de la sécurité sociale collective qu'il ne peut pas être question de les décharger de cet effort (exemple: les 3,6 milliards de francs versés par les cantons pour couvrir les déficits des hôpitaux). D'autre part, nombre de prestations du domaine de l'assistance individuelle ne seraient pas suffisantes, aujourd'hui encore, sans l'aide de la Confédération. L'idée maîtresse de la commission d'étude ne devrait donc pas être suivie plus avant. Il faut plutôt tendre à ce que tous les citoyens aient droit à la sécurité sociale la plus large et la plus équitable possible, ce qui implique, pour la Confédération, le devoir d'assurer une certaine harmonisation.

2.41. Contributions cantonales à l'AVS

2.42. Subventions fédérales pour les prestations complémentaires

La commission d'étude propose de décharger les cantons de leur participation au financement de l'AVS (469 millions de francs en 1977), alors que les prestations complémentaires seraient mises entièrement à leur charge et que les subventions fédérales versées à ce titre (194 millions de francs en 1977) seraient supprimées.

Ces deux mesures ne nous paraissent pas appropriées. Nous ne

voyons pas très bien pourquoi la justification historique des contributions cantonales à l'AVS (la compensation d'anciennes prestations cantonales d'assistance) ne devrait plus être valable de nos jours. Comme l'indique expressément la commission d'étude, cette proposition devrait créer les conditions nécessaires pour d'autres mesures de répartition allant dans le sens opposé. Mais l'ensemble de ces propositions ayant pour effet – nous en sommes convaincus – de réduire les prestations dans le domaine social, nous refusons également la suppression des contributions cantonales à l'AVS.

Cette attitude a aussi un motif d'ordre fiscal. Les prestations de l'Etat à l'AVS devraient augmenter considérablement à l'avenir, comme le constate le rapport. Mais tant que la majeure partie des impôts directs, liés à la progression, seront perçus par les cantons, il ne nous semble pas opportun de décharger ceux-ci de leur participation à l'AVS.

Le système actuel des prestations complémentaires a pour effet que tous les cantons appliquent uniformément la limite supérieure. La suppression des subventions fédérales, qui couvrent jusqu'à 70% des dépenses, entraînerait incontestablement une régression dans de nombreux cantons.

Au demeurant, les prestations complémentaires sont désignées comme une tâche fédérale dans les dispositions transitoires de la Constitution, en attendant que l'AVS et l'assurance-invalidité (AI) couvrent le minimum vital. Or cet objectif est encore loin d'être atteint. La proposition visant à confier entièrement la charge des prestations complémentaires aux cantons, après une période transitoire de quelques années, est donc en contradiction avec le mandat donné par la Constitution.

2.43. Assurance-invalidité

La commission d'étude soumet ici deux variantes à la discussion. La première prévoit une centralisation considérable de l'organisation de l'AI et, partant, la renonciation à la part fournie par les cantons (242 millions de francs en 1977). En revanche, la deuxième propose un renforcement des compétences cantonales et le doublement de la part actuelle des cantons.

Ne pouvant approuver aucune des deux variantes, nous vous proposons de maintenir le système en vigueur. Nos observations au sujet des contributions des cantons à l'AVS peuvent être appliquées, par analogie, à la solution centraliste de la première variante. Une centralisation des deux grandes assurances que sont l'AVS et l'AI paraît certes logique, mais elle suppose la volonté politique de garantir en permanence à la Confédération les recettes supplémentaires nécessaires. Tant que cette volonté fait défaut, les cantons ne doivent pas être déchargés de leur participation. Quant à la

deuxième variante, nous craignons qu'elle n'entraîne une détérioration des prestations dans certains cantons. Nous rejetons donc sans réserve cette proposition. La Confédération doit veiller à une application uniforme de ses lois également dans le domaine de l'AI.

2.44. Assurance-maladie

Là, également, la commission d'étude propose deux variantes. La première variante repose sur le maintien de l'autonomie tarifaire des cantons et prévoit que ceux-ci prendront en charge la moitié des subventions versées actuellement par la Confédération aux caisses-maladie, soit 440 millions de francs par année. Dans la deuxième variante, la Confédération continuerait de payer les subventions actuelles, mais se verrait attribuer en contrepartie des compétences plus larges pour la fixation de taxes hospitalières forfaitaires et la conclusion de conventions tarifaires sur le plan national.

L'USS part du principe que dans un territoire aussi petit que la Suisse, la politique de la santé doit être plus centralisée. Il est inadmissible qu'une caisse-maladie suisse paie une taxe forfaitaire de 180 francs par journée d'hospitalisation dans un canton et 90 francs dans un autre. Il est inadmissible qu'un patient hospitalisé hors de son canton doive être transféré le plus tôt possible uniquement pour que sa facture soit moins élevée. Il est inadmissible que les cotisations d'assurance-maladie s'élèvent, pour une famille, à 600 francs par année dans une région et à 1600 francs dans une autre.

La deuxième variante aggraverait encore ces distorsions. Elle doit par conséquent être rejetée. La commission d'étude fait elle-même remarquer que l'autonomie dont jouissent les cantons en matière de taxes leur donne la possibilité d'accroître leur degré d'auto-financement et d'alléger leur charge fiscale en augmentant les taxes hospitalières cantonales. C'est ce qu'ont pratiqué déjà de nombreux cantons, ces dernières années, en vue de réaliser des économies. Il est donc probable que bien des cantons feraient usage de cette possibilité de transférer les coûts au lieu d'augmenter massivement leurs subventions à l'assurance-maladie. En outre, le relèvement des taxes hospitalières provoquerait celui des primes des caisses-maladie.

L'USS ne peut donc soutenir que la deuxième variante. Nous rappelons cependant notre réponse du 31 octobre 1977 à la procédure de consultation sur la révision partielle de l'assurance-maladie, où nous proposons une répartition quelque peu différente des subventions fédérales. A notre avis, celles-ci devraient notamment être de nouveau adaptées au renchérissement et à l'évolution des salaires.

2.44. Maisons de retraite et aide à la vieillesse

L'encouragement à la construction de maisons de retraite au moyen de ressources provenant du fonds de l'AVS fait partie du projet d'article constitutionnel de 1972. A l'époque, l'institutionnalisation de prestations en nature, à côté de l'introduction du «2^e pilier», était présentée comme un avantage appréciable. De fait, ces subventions se sont avérées très bénéfiques. Beaucoup de cantons avaient manifestement, dans ce domaine, un retard que seules les subventions fédérales ont permis de rattraper. De cette manière seulement, on peut expliquer que pas moins de 583 maisons de retraite aient été mises au bénéfice de cette aide depuis 1973 et que celle-ci se soit élevée, au total, à 331 millions de francs. Aussi ne pouvons-nous approuver la suppression de telles subventions.

Il est tout à fait choquant que les contributions des pouvoirs publics à l'AVS puissent, par ce détour, être diminuées encore de 1%, alors que leur relèvement à 20% constituait l'élément principal de la 9^e révision de l'AVS approuvée par le peuple à une nette majorité. Quant à l'aide à la vieillesse, elle fait également partie du mandat constitutionnel introduit en 1972. Nous admettons que de telles subventions soient versées de manière plus appropriée et n'incitent pas à transformer des institutions officielles en fondations privées. Des institutions suisses, telles que Pro Senectute, ne doivent toutefois pas être limitées dans leurs activités.

2.5. Encouragement à la construction de logements

Le rapport justifie en huit lignes la proposition de transférer l'encouragement à la construction aux cantons. Il n'est pourtant pas possible d'ignorer à ce point l'une des activités les moins spectaculaires de la Confédération, mais qui compte actuellement parmi les plus efficaces. L'encouragement fédéral à la construction remplit en effet une fonction stimulatrice, compensatrice, subsidiaire et régulatrice du marché du logement.

Ses *effets multiplicateurs* sont évidents si l'on songe au nombre de constructions réalisées avec des moyens relativement modestes. Les garanties fédérales n'ont pratiquement rien coûté jusqu'à présent et elles portent à peu près sur le tiers d'un milliard de francs. Dans très peu de cas, elles ont dû être payées. Les abaissements et les prêts consentis par la Confédération, ainsi que les participations au capital de sociétés interrégionales de construction de logements ont permis de déclencher un volume de construction correspondant à un multiple des sommes engagées. On estime que l'activité dans le domaine de la construction de logements déclenchée grâce à l'aide fédérale au cours des cinq dernières années porte sur 2,7 milliards de francs, soit sur 8% du volume total de 33,8 milliards.

L'efficacité de cette activité de la Confédération est ainsi prouvée concrètement.

L'encouragement à la construction de logements a des *effets compensatoires* parce que la Confédération a porté l'accent sur les régions qui en avaient le plus besoin. Il n'a pas dû être très poussé dans les cantons – comme Zurich ou Genève – qui déploient traditionnellement une grande activité dans ce domaine (logements sociaux ou d'utilité publique, coopératives de construction). Dans les cantons où, pour des raisons de nature diverse, le pourcentage de logements subventionnés est moins élevé, la Confédération a accordé en revanche une aide sensible qui a permis de construire un nombre important de logements avantageux.

Il semble que 16 cantons se soient prononcés pour un transfert, aux cantons, de l'encouragement à la construction de logements. Ce résultat nous laisse sceptique. Nous nous permettons de nous demander combien de cantons, parmi ces 16, encouragent effectivement la construction de logements et que feront les 10 autres.

L'encouragement à la construction de logements a une *fonction subsidiaire* parce qu'il permet de renoncer à des mesures plus vastes, plus sévères et plus interventionnistes. Si les mesures d'encouragement décrites, peu coûteuses pour la Confédération, permettent d'éviter des tensions sur le marché locatif et d'atténuer des inégalités sociales, des interventions dans d'autres domaines deviennent superflues. L'encouragement à la construction de logements ne saurait toutefois remplacer une politique crédible en matière de protection des locataires.

L'encouragement à la construction de logements a une *fonction régulatrice* parce qu'il soutient les catégories de logements qui échappent aux lois du marché. La pénurie de logements avantageux menace en effet de devenir particulièrement grave dans les localités où une activité intense dans le domaine de la construction fait grimper les prix des terrains. Précisément dans ces localités, les logements avantageux deviennent de plus en plus rares et les régions qui connaissent une forte croissance économique ne sont pas en mesure, en raison de leurs charges dans le domaine des infrastructures, de prendre seules des mesures d'encouragement visant à corriger les effets d'une telle évolution. Dans les régions menacées de dépeuplement où, pour des raisons inverses, la construction de logements avantageux ne présente pas d'attrait, l'aide fédérale a aussi une fonction régulatrice.

Si la Suisse, pays industriel où le prix du terrain est le plus élevé et où le pourcentage de propriétaires est le plus faible ne pratique plus une politique du logement au niveau fédéral, un élément essentiel de l'Etat social sera compromis. Les cantons ne seront jamais en mesure de combler la lacune qui en résulterait.

2.6. *Transports*

Nous avons déjà eu l'occasion d'exprimer nos réserves, dans le cadre de la procédure de consultation, au sujet du projet de hiérarchisation des transports établi par la Commission de la Conception globale des transports (CGST).

Nous doutons fort en effet qu'une régionalisation du réseau des CFF soit de nature à améliorer la situation générale des chemins de fer. On risque au contraire de porter atteinte aux trafics local et régional, qui sont d'importants pourvoyeurs du trafic national. Car le comportement à l'égard des transports publics peut être très différent d'un canton à l'autre ou d'une région à l'autre. C'est pourquoi une nouvelle hiérarchie, comme celle qui a été envisagée par la CGST, ne favoriserait guère, à notre sens, une conception globale des transports à l'échelle du pays. La structure du réseau des CFF et les imbrications découlant de l'exploitation ne permet d'ailleurs pas d'établir des comptes précis pour chaque ligne et de déterminer l'ampleur du déficit. Quoiqu'il en soit, le partage du réseau des CFF en tronçons d'importance nationale, d'une part, et régionale, d'autre part, ne renforcerait en tout cas pas le caractère de service public des transports par rail. D'autant moins si le financement était basé sur le principe «qui commande paie».

Dès lors, la solution transitoire selon laquelle les cantons devraient couvrir la moitié du déficit du trafic régional voyageurs des CFF ne nous paraît pas acceptable. Nous partageons à ce propos l'avis du groupe de contact qui a rejeté les mesures urgentes proposées par la commission d'étude. On peut du reste se demander s'il est judicieux d'inclure la question des transports dans l'examen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons alors que le débat autour des propositions de la CGST est loin d'être terminé. On crée ainsi une confusion regrettable qui ne facilitera pas la compréhension du problème par le peuple lorsqu'il devra se prononcer (votation sur les articles constitutionnels). Il conviendrait pour le moins d'attendre que le Conseil fédéral se soit prononcé au sujet des propositions de la CGST en matière de répartition des tâches.

Cette remarque vaut du reste également pour les transports privés, bien que, à cet égard, les choses soient moins compliquées. En effet, la répartition actuelle ne devrait pas subir de trop grandes modifications.

3. Aspects financiers des propositions

3.1. Conditions politiques et financières générales

La commission d'étude précise elle-même que ses conceptions sont commandées par la tendance à limiter l'activité de la Confédé-

ration, voire de l'Etat en général. C'est pourquoi elle pose en axiome qu'une nouvelle répartition des tâches ne doit pas, dans l'ensemble, avoir pour résultat d'augmenter le degré de centralisation.

Ces considérations sont manifestement contraires à une autre tendance, à savoir le développement d'un Etat social moderne sur le plan fédéral. Il est indéniable que dans de nombreux cas, une répartition logique des tâches ne serait possible que grâce à un renforcement de la centralisation. En érigeant au rang de dogme suprême la limitation des dépenses publiques, on ne répond pas aux besoins effectifs; on suit une certaine conception politique et idéologique qui accorde aux intérêts d'une minorité de contribuables une valeur plus grande qu'aux besoins de la majeure partie des citoyens d'un Etat social moderne.

Dans ce contexte, les *faiblesses structurelles de notre système fiscal* apparaissent clairement:

- On estime dans nos milieux que le double rejet des projets financiers de la Confédération est dû avant tout à l'augmentation des impôts à la consommation, qui se heurte à une forte opposition. Ces impôts seront ressentis comme injustes aussi longtemps que d'autres domaines de la politique fiscale n'auront pas été aménagés de manière plus équitable. *L'intensification de la lutte contre la fraude fiscale* et le recours à de *nouvelles ressources fiscales dans le domaine bancaire* restent les conditions essentielles de tout nouveau régime financier viable.
- *L'assèchement artificiel des recettes de l'Etat* n'est d'ailleurs pas un moyen de pression nouveau; il marque toute l'histoire des finances fédérales. La Confédération n'a pu instaurer un impôt direct que par des mesures d'urgence: d'abord comme impôt de guerre (1916-17 et 1921-22), puis comme impôt de crise (1934-41), enfin comme impôt «de défense nationale». En 1953 et en 1970, les tentatives d'introduire définitivement un impôt fédéral direct dans la Constitution ont échoué, et cela bien que la Confédération ne soit plus en mesure, depuis longtemps, de faire face à ses tâches sans un tel impôt.
- Sur le plan cantonal, la péréquation financière se heurtera à des limites aussi longtemps que *l'harmonisation fiscale* ne sera pas réalisée. Les systèmes cantonaux d'imposition directe sont très divers et la concurrence entre cantons se fait au détriment des personnes exerçant une activité lucrative dépendante, moins mobiles, qui sont imposées de manière excessive, en particulier dans les cantons de faible capacité financière. Si l'on ne veut pas qu'elle entraîne des prestations sociales, la nouvelle répartition des tâches ne pourra avoir lieu que si les *charges fiscales sont harmonisées* et si la *substance fiscale est épuisée dans tous les*

cantons (imposition des revenus élevés et des grosses fortunes, interdiction des arrangements en matière fiscale).

Si l'on admet que les objectifs de la nouvelle répartition des tâches relèvent d'abord de l'organisation de l'Etat, et ensuite seulement de la politique financière, il faut renoncer aux transferts budgétaires entre Confédération et cantons dont les motifs se situent dans le court terme. La nouvelle répartition des tâches ne peut en aucun cas remplacer la solution des problèmes fondamentaux de politique financière qui se posent actuellement.

3.2. Conséquences financières de la nouvelle répartition des charges

Etant donné que l'USS apprécie négativement toutes les propositions financières importantes de la commission d'étude en vue d'une nouvelle répartition des tâches, nous renonçons à examiner en détail leurs conséquences financières pour la Confédération et les cantons. Cependant, nous tenons à faire quelques constatations de principe.

En matière de politique financière, l'USS a toujours estimé que les recettes de l'Etat doivent s'adapter aux tâches qui lui sont confiées et non pas le contraire. Elle jugerait erronée une répartition des charges fondée en premier lieu sur des considérations de politique financière. Cette opinion se recoupe avec celle de la commission d'étude, pour qui l'affectation des recettes doit être adaptée à une bonne répartition des tâches, et non le contraire.

Or les propositions que vous nous soumettez s'avèrent justement impraticables de ce point de vue. Ainsi qu'il ressort en particulier du rapport complémentaire de la commission d'étude sur la péréquation financière, les transferts les plus importants qui ont été envisagés entraînent, notamment dans le domaine social, la suppression d'effets compensatoires en faveur des cantons à faible capacité financière. Il en résulte de grandes inégalités dans les charges supplémentaires supportées par les cantons. La commission d'étude propose que ces inégalités soient compensées par l'augmentation de 10 à 15 % de la part des recettes de l'impôt de la défense nationale consacrée à la péréquation financière (la part cantonale de 30 % restant inchangée). Une telle solution ne nous paraît pas admissible pour les cantons à forte capacité financière, du moins aussi longtemps qu'une harmonisation fiscale efficace n'aura pas été réalisée.

En résumé, nous constatons qu'à notre avis

- les motifs touchant à l'organisation de l'Etat qui sont évoqués à l'appui des propositions ne sont pas convaincants;
- La réalisation des propositions dans le domaine social, la construction de logements et les transports publics régionaux aurait

pour effet de réduire les prestations et d'affaiblir la solidarité sociale;

- si l'on excepte ces domaines, les propositions restantes sont peu nombreuses et sans importance du point de vue financier;
- les propositions font apparaître de nouveaux défauts sur le plan de la politique financière; à cet égard, nous doutons qu'il soit opportun de prévoir un renforcement de la péréquation financière précisément en vue de corriger ces défauts.

Nous estimons, par conséquent, que l'utilité des propositions qui nous sont soumises est faible. Un nouveau régime financier de la Confédération ne saurait en tout cas être bâti sur de telles propositions.

Nous sommes convaincus que vous voudrez bien examiner attentivement nos objections et vous en remercions d'avance.

Veillez agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'assurance de notre haute considération.

Union syndicale suisse