

LE FEDERALISME SUISSE A L'EPREUVE DU TEMPS : UN MODELE POUR L'EUROPE ?

Katrin PFEIFFER*
Luc WEBER*

Résumé

Cet article a pour objet d'examiner le fédéralisme suisse à l'épreuve du temps. Après avoir décrit l'origine et les particularités du système, l'étude cherche à mettre en évidence la dynamique de la répartition des tâches et de leur financement. Elle démontre notamment un clivage étonnant entre l'évolution de la répartition des compétences juridiques en faveur de l'Etat central et celle des dépenses entre collectivités publiques. La coexistence d'un transfert de compétences vers le centre et d'une large autonomie des Etats membres donne à penser que le système fédéral suisse offre un modèle pour la construction de l'Europe.

* Université de Genève.

Origine du fédéralisme suisse : de la Confédération à l'Etat fédéral

Les racines historiques de la Confédération helvétique remontent au 13^e siècle, ou plus précisément à 1291, où les trois Etats montagnards - Uri, Schwyz et Unterwald - signèrent le protocole qui fut à l'origine du futur Etat fédéral suisse. L'union des cantons suisses se réalisa progressivement pour devenir, à la fin du 16^e siècle, une Confédération de 13 cantons. Ces Etats souverains se sont regroupés en vue de poursuivre certains objectifs communs tels que la défense nationale, la politique étrangère ou des projets publics de grande envergure.

La tentative française d'imposer un système unitaire en fondant une République Helvétique en 1798 ne résista pas longtemps. Les cantons retrouvèrent leur autonomie en 1803. L'adoption d'une *Constitution fédérale en 1848* marqua la substitution de l'Etat fédéral à la Confédération des cantons. Cette substitution s'explique en partie par la nécessité d'une base plus large que celle des cantons pour l'accomplissement de nombreuses tâches publiques, ainsi que par l'expansion des activités publiques vers de nouveaux domaines économiques et sociaux.

Même si les cantons durent céder une partie de leur souveraineté, ils gardèrent après 1848 une large autonomie dans leurs domaines de compétence traditionnels, tels que la justice et la police, l'éducation, la culture et les travaux publics.

Les particularités du fédéralisme suisse

L'Etat fédéral se distingue de l'Etat unitaire par la répartition du pouvoir entre le gouvernement central d'un côté et les gouvernements des Etats associés de l'autre côté. Dans n'importe quel type de gouvernement unitaire, même décentralisé, les gouvernements des niveaux inférieurs ne sont que des organes statutaires dont l'existence peut être remise en question à n'importe quel moment par le pouvoir central [1]. Hormis cette distinction fondamentale, les caractéristiques de l'Etat fédéral peuvent fortement varier d'un pays à l'autre. Il convient ainsi de faire un bref résumé des *particularités du fédéralisme suisse*.

Autonomie des cantons et principe de subsidiarité : contrairement à la majorité des autres pays fédéralistes, qui sont le fruit d'une volonté délibérée de décentraliser le pouvoir de décision, l'Etat fédéral suisse est le résultat d'un regroupement d'Etats souverains. Cette origine historique explique la vaste autonomie dont jouissent les Etats membres (cantons) en Suisse. Aux termes de l'article 3 de la Constitution fédérale, "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". Le principe de subsidiarité précise en outre qu'une tâche ne peut être transférée au niveau de gouvernement supérieur que si l'échelon inférieur n'est pas en mesure de l'assumer.

Fédéralisme d'exécution : le "fédéralisme d'exécution" est le mode dominant de répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. En d'autres termes, les tâches revenant à la Confédération selon l'article 3 de la Constitution sont dans une large mesure prises en charge par les administrations cantonales, le pouvoir central se contentant de légiférer et de contrôler leur exécution. A ce sujet, NÜSSLI constate dans son ouvrage "Föderalismus in der Schweiz" que sur 158 domaines de compétence fédérale, 62 % prévoient une compétence cantonale d'exécution [2].

Diversité des cantons : la structure fédéraliste suisse s'explique dans une large mesure par la grande diversité des Etats membres. Ainsi, les cantons suisses présentent d'importantes divergences géographiques, politiques, économiques et démographiques (voir l'annexe 1). Ces disparités interrégionales se manifestent, entre autres, dans un revenu cantonal par habitant qui variait entre 27 840 Frs. et 66 769 Frs. en 1989.

Démocratie semi-directe : le système gouvernemental suisse est basé sur la démocratie semi-directe qui permet au peuple suisse d'exercer une activité législative et constitutionnelle considérable. Les procédés utilisés sont le *référendum* et l'*initiative populaires*.

Toute modification de la Constitution exige l'acceptation en votation populaire de la majorité des citoyens suisses et des cantons. Les pouvoirs de l'Etat central sont donc limités à la fois par une *barrière démocratique* (majorité des citoyens) et une *barrière fédéraliste* (majorité des cantons). En outre, 50 000 citoyens peuvent exiger qu'une nouvelle loi ou la modification d'une loi soit approuvée en votation par la majorité des citoyens suisses. En d'autres termes, le référendum est obligatoire au niveau constitutionnel et facultatif au niveau législatif. Par ailleurs, une initiative signée par 100 000 citoyens et proposant une modification totale ou partielle de la Constitution fédérale doit être soumise au vote du peuple et des cantons.

Au moyen de ces droits politiques les citoyens exercent un contrôle sur le processus de prise de décision politique, ce qui implique une contrainte sur les parlements. Ces instruments entre les mains des citoyens permettent également une meilleure révélation des préférences.

Relations cantons - communes : le fédéralisme ne s'exerce pas uniquement au niveau fédéral. Les cantons connaissent, eux aussi, une forte décentralisation des compétences. Contrairement à celle des cantons, l'autonomie des quelque 3 000 communes est *déléguée* par les Constitutions cantonales. Ceci implique que le fédéralisme au niveau cantonal revêt un caractère *plus centralisateur* qu'au niveau fédéral.

Secteur public à trois niveaux : les aménagements constitutionnels énoncés ci-dessus conduisent à une structure particulière du secteur public suisse.

Ce dernier est subdivisé en *trois niveaux* - Confédération, cantons, communes - d'importance plus ou moins égale si l'on se réfère aux dépenses totales par fonction [3]. Les trois niveaux de gouvernement prennent des décisions indépendantes en matière juridique, politique et financière selon le principe de subsidiarité énoncé ci-dessus.

**Répartition des
compétences
entre la
Confédération,
les cantons et
les communes**

Aménagements constitutionnels

Comme nous venons de le mentionner, les compétences de la Confédération sont limitées à celles qui sont expressément énoncées dans la Constitution fédérale. Toutes les autres compétences appartiennent aux cantons qui légifèrent de façon autonome conformément aux dispositions et aux principes constitutionnels existants.

Les principales compétences accordées à la Confédération sont la défense nationale, les relations avec l'étranger, les postes et télécommunications, la monnaie, ainsi que le droit privé, commercial et pénal. En outre, la Confédération supervise les voies de communication et les problèmes agricoles. Elle prend également les mesures nécessaires pour promouvoir le développement économique du pays et le bien-être des citoyens. Depuis la deuxième guerre mondiale, l'Etat a été chargé de tâches de plus en plus nombreuses. Ces tâches "nouvelles" ont été essentiellement confiées à la Confédération, bien que leur *exécution* soit dans une large mesure à la charge des cantons.

Dans certains domaines, tels que la perception des impôts directs ou l'aide à l'instruction, la Confédération *partage ses compétences* avec les cantons, mais dans de nombreux domaines le pouvoir central n'a aucune compétence. Il en est ainsi par exemple pour l'instruction publique au niveau primaire, les travaux publics, les hôpitaux et les établissements analogues.

Le partage des dépenses publiques [4]

• *Le partage en 1987*

Le partage des dépenses publiques entre la Confédération, les cantons et les communes est présenté dans le tableau 1 qui traduit les chiffres avec et sans les comptages à double induits par les transferts entre les collectivités publiques. On remarque que :

- les trois niveaux de gouvernement revêtent une importance plus ou moins identique si l'on se réfère au critère de financement (dépenses brutes moins les transferts reçus) ;
- si l'on s'intéresse à l'auteur des dépenses (dépenses brutes diminuées des transferts octroyés), ce sont les cantons qui font office de centre d'exécution avec une part de 41 % de l'ensemble des dépenses ;
- la Confédération affecte un quart de ses dépenses au financement des autres échelons politiques, alors qu'elle s'avère elle-même financièrement indépendante (cf. tableau 2).

Tableau 1
Partage des dépenses entre la Confédération,
les cantons et les communes en 1987

| en millions de FS | Dépenses brutes (avec double imputation) | | Dépenses selon le critère d'affectation propre | | Dépenses selon le critère de financement | |
|-------------------|---|---------|---|---------|---|---------|
| Confédération | 23'881 | 29.6 % | 17'702 | 26.2 % | 23'837 | 35.2 % |
| Cantons | 32'494 | 40.3 % | 27'972 | 41.3 % | 23'974 | 35.5 % |
| Communes | 24'209 | 30.1 % | 21'973 | 32.5 % | 19'836 | 29.3 % |
| TOTAL SUISSE | 80'584 | 100.0 % | 67'647 | 100.0 % | 67'647 | 100.0 % |

source: Les finances publiques en Suisse 1987, OFS Berne, 1989

Tableau 2
Dépenses de transferts et indépendance financière (1987)

| | DP*/DB | Transferts octroyés | TR*/DB | Indépendance financière |
|---------------|--------|---------------------|--------|----------------------------|
| Confédération | 74.2 % | 25.8 % | 0.1 % | 99.9 % |
| Cantons | 86.1 % | 13.9 % | 26.2 % | 73.8 % |
| Communes | 90.8 % | 9.2 % | 18.1 % | 81.9 % |

* DB=dépenses brutes; DP=dépenses propres; TR=transferts.

• *Evolution des dépenses (1950-1987)*

Au niveau consolidé et en termes nominaux, les dépenses publiques se sont multipliées par plus de 17 entre 1950 et 1987 pour passer de 3,9 à 67,6 milliards de Frs. (le PNB s'est multiplié par 13 environ). Même en tenant compte de l'inflation, cette augmentation reste impressionnante. Les causes de cette croissance sont fondamentalement les mêmes que dans les autres pays industrialisés. Il convient néanmoins de mettre en évidence le rôle important joué par le besoin de rattrapage (le secteur public suisse était l'un des plus petits avant la guerre) et l'effet combiné de l'importance dans le système fiscal des impôts sur le revenu et de leur progressivité relativement forte.

Tableau 3
Taux d'augmentation annuel moyen
du rapport dépenses brutes/PNB

| Niveau de collectivité | Taux d'augmentation annuel moyen 1950-1987 | Taux d'augmentation annuel moyen 1960-1987 |
|------------------------|--|--|
| Confédération | 0.2 % | 1.0 % |
| Cantons | 1.4 % | 1.9 % |
| Communes | 1.0 % | 2.0 % |
| Total Suisse | 0.7 % | 1.5 % |

Source de base: "Les finances publiques en Suisse - 1987", OFS, 1989

Les dépenses n'évoluent pas de manière identique aux trois niveaux de collectivité. Ramenées au produit national brut, les dépenses de la Confédération enregistrent un taux d'augmentation nettement moins fort que celui des cantons et des communes. Même si l'on fait abstraction du gonflement des dépenses fédérales dans la période de l'après-guerre en se référant à la période 1960-1987, on constate que la part des dépenses cantonales et communales dans le PNB s'est accrue en moyenne deux fois plus vite que celle des dépenses fédérales (cf. tableau 3). Cette évolution semble quelque peu paradoxale dans la mesure où, sur le plan juridique, les compétences se sont plutôt développées en faveur de la Confédération. En effet, durant ces dernières décennies, la plupart des "tâches nouvelles", telles que les assurances sociales, l'aménagement du territoire, la protection

de l'environnement et l'énergie nucléaire, ont été largement confiées à la Confédération.

La dynamique enregistrée au niveau des cantons et des communes s'est manifestée tant sur le plan du financement des tâches publiques qu'au niveau de leur exécution (cf. tableau 4). On peut ainsi en déduire que ce sont surtout les gouvernements inférieurs qui ont répondu à l'augmentation quantitative et qualitative de la demande de prestations publiques.

Un des facteurs déterminants du rôle financier croissant des cantons est lié à la structure des dépenses. Or, les domaines à forte croissance, tels que la santé publique et l'enseignement, sont principalement confiés aux cantons. Un autre facteur explicatif réside dans l'évolution inégale des recettes selon l'échelon politique (voir le chapitre sur le financement des collectivités publiques). Ainsi, la croissance particulièrement importante des recettes cantonales et communales, qui est liée à la priorité que ces gouvernements donnent aux impôts sur le revenu progressifs, est sans doute à l'origine de la forte dynamique financière au niveau régional [5].

Tableau 4
Evolution des parts de chaque échelon gouvernemental dans les dépenses totales

| <u>Financement des dépenses</u> | Confédération | Cantons | Communes | Total Suisse |
|-----------------------------------|---------------|----------|----------|--------------|
| 1950 | 42.3 % | 28.8 % | 28.9 % | 100 % |
| 1987 | 35.2 % | 35.5 % | 29.3 % | 100 % |
| Taux de variation: 1950 - 1987 | - 16.8 % | + 23.3 % | + 1.4 % | |
| Taux de variation annuel moyen | - 0.50 % | + 0.57 % | + 0.04 % | |

| <u>Auteur des dépenses</u> | Confédération | Cantons et communes | Total |
|----------------------------|---------------|---------------------|-------|
| 1977 | 26.7 % | 73.3 % | 100 % |
| 1987 | 26.2 % | 73.8 % | 100 % |

• Répartition des dépenses par fonction

Les dépenses et les recettes sont mises en valeur selon la classification fonctionnelle et économique. La classification fonctionnelle attribue aux différents domaines d'activité publique les dépenses affectées par les trois niveaux de gouvernement. Afin de faire ressortir le *coût effectif* des diverses tâches, les transferts entre collectivités sont éliminés au niveau du gouvernement qui en bénéficie.

La *Confédération* joue un rôle prédominant dans les relations avec l'étranger et prend en charge dans une large mesure les dépenses pour la défense nationale et l'agriculture. Par ailleurs, elle couvre la majorité des frais du service financier (qui incluent les transferts), de la sécurité sociale, ainsi que du trafic et de l'énergie. L'attribution de ces tâches au gouvernement central se justifie économiquement par le critère d'allocation (éviter les problèmes de resquilleur liés aux effets de déversement et profiter des économies d'échelle) et par un objectif de justice sociale visant à garantir un niveau d'approvisionnement minimal et des normes uniformes pour tous les citoyens.

Les cantons financent avant tout les dépenses dans les domaines traditionnels, tels que la justice, la police, la santé, l'éducation et la recherche [6].

Les *communes*, quant à elles, sont particulièrement actives dans le domaine de l'hygiène du milieu et dans celui de la culture, des loisirs et des sports. Cette décentralisation recherche, entre autres, une meilleure adaptation de l'offre aux préférences individuelles.

Tableau 5
Les domaines de compétence des trois niveaux de collectivité en 1987
(participation financière en % des dépenses totales de chaque tâche)

| | Confédération | cantons | communes | Total |
|---|---------------|---------|----------|---------|
| Domaines où la Confédération joue un rôle prédominant: | | | | |
| Relations avec l'étranger | 100.0 % | 0.0 % | 0.0 % | 100.0 % |
| Défense nationale | 90.6 % | 4.5 % | 4.9 % | 100.0 % |
| Agriculture | 81.5 % | 15.5 % | 3.0 % | 100.0 % |
| Dépenses du service financier ^[8] | 72.2 % | 3.4 % | 24.4 % | 100.0 % |
| Prévoyance sociale | 50.2 % | 28.3 % | 21.5 % | 100.0 % |
| Transport, énergie | 46.8 % | 26.7 % | 26.5 % | 100.0 % |
| Domaines où les cantons jouent un rôle prédominant: | | | | |
| Justice | 11.2 % | 71.2 % | 17.6 % | 100.0 % |
| Santé | 0.6 % | 66.8 % | 32.6 % | 100.0 % |
| Police et service du feu | 2.6 % | 62.1 % | 35.4 % | 100.0 % |
| Enseignement et recherche | 16.2 % | 51.7 % | 32.1 % | 100.0 % |
| Domaines où les communes jouent un rôle prédominant: | | | | |
| Hygiène du milieu | 7.6 % | 15.2 % | 77.2 % | 100.0 % |
| Culture, loisirs, sports | 8.7 % | 24.1 % | 67.2 % | 100.0 % |
| Autorités, administration générale | 15.8 % | 36.1 % | 48.1 % | 100.0 % |
| Pour les autres domaines regroupés - services spéciaux (uniquement la Confédération), culte, aménagement du territoire/politique régionale, sylviculture, chasse, pêche, cours d'eaux, avalanches, tourisme, industrie, artisanat, commerce - la répartition est la suivante: | | | | |
| | 29.6 % | 42.0 % | 28.4 % | 100.0 % |

Il ressort du tableau 5 que, malgré la prédominance des trois niveaux de gouvernement dans certains domaines de compétence, aucune des collectivités ne finance entièrement les tâches qui lui sont attribuées. Néanmoins, si la participation financière des autres échelons politiques est parfois importante au niveau des activités à prédominance cantonale et communale, elle est presque inexistante au niveau de certaines tâches fédérales.

• *Evolution de la répartition des tâches (1960-1987)*

Sur la période observée, les 5 groupes de tâches financièrement les plus importantes de l'Etat, à savoir *l'enseignement et la recherche, la prévoyance sociale, les transports et l'énergie, la santé et la défense nationale*, absorbent toujours environ les deux tiers des dépenses consolidées.

Tableau 6
Répartition des 5 tâches financièrement les plus importantes entre la Confédération, les cantons et les communes (1960 - 1987)

| | 1960* | | 1987* | |
|----------------------------------|--------------|------------|--------------|------------|
| | % horizontal | % vertical | % horizontal | % vertical |
| Enseignement et recherche | | | | |
| Confédération | 0,75 % | 4,03 % | 16,15 % | 9,08 % |
| cantons | 21,19 % | 27,47 % | 51,69 % | 28,89 % |
| communes | 35,80 % | 26,56 % | 32,16 % | 21,73 % |
| Total Suisse | 100,00 % | 17,50 % | 100,00 % | 19,81 % |
| Prévoyance sociale | | | | |
| Confédération | 43,05 % | 12,48 % | 50,24 % | 22,32 % |
| cantons | 30,71 % | 10,97 % | 28,31 % | 12,51 % |
| communes | 27,21 % | 12,47 % | 21,45 % | 11,46 % |
| Total Suisse | 100,00 % | 11,97 % | 100,00 % | 15,66 % |
| Trafic et énergie | | | | |
| Confédération | 21,46 % | 0,12 % | 46,79 % | 14,18 % |
| cantons | 42,50 % | 14,59 % | 26,71 % | 8,05 % |
| communes | 36,04 % | 15,86 % | 26,50 % | 9,85 % |
| Total Suisse | 100,00 % | 11,50 % | 100,00 % | 10,68 % |
| Santé | | | | |
| Confédération | 2,29 % | 0,46 % | 0,57 % | 0,19 % |
| cantons | 72,05 % | 17,52 % | 66,81 % | 22,37 % |
| communes | 25,66 % | 8,00 % | 32,62 % | 13,20 % |
| Total Suisse | 100,00 % | 8,15 % | 100,00 % | 11,87 % |
| Défense nationale | | | | |
| Confédération | 96,70 % | 37,07 % | 90,57 % | 19,78 % |
| cantons | 1,88 % | 0,87 % | 4,52 % | 0,98 % |
| communes | 1,43 % | 0,84 % | 4,91 % | 1,29 % |
| Total Suisse | 100,00 % | 15,47 % | 100,00 % | 7,70 % |

* % horizontal = part de chaque niveau de collectivité dans le financement total d'une tâche.

% vertical = part d'une tâche dans les dépenses totales d'un niveau de collectivité.

source: Les finances publiques en Suisse, diverses années, OFS, Berne.

Néanmoins, chacune de ces tâches évolue d'une manière différente aussi bien au niveau global qu'au niveau de la répartition entre les trois entités étatiques. Il ressort ainsi du tableau 6 que la compétence financière s'oriente vers une centralisation accrue dans trois de ces domaines : le trafic et l'énergie, la prévoyance sociale, ainsi que l'enseignement et la recherche. Si l'évolution du premier domaine s'explique en grande partie par l'extension et l'entretien du réseau routier dans les années 1970 et 1980 ainsi que par un gonflement des dépenses pour les chemins de fer, celle du deuxième domaine est liée à une contribution accrue de la Confédération aux assurances sociales. Quant à l'expansion de la charge fédérale dans le domaine de l'enseignement et de la recherche, elle est essentiellement imputable au financement des universités, de la recherche et de la formation professionnelle.

Dans le domaine de la santé, en revanche, on assiste à un mouvement de décentralisation dans la mesure où la Confédération s'est presque entièrement désengagée de cette tâche entre 1960 et 1987. Ainsi en 1987, les cantons et les communes prennent en charge la quasi-totalité de cette tâche. Reste la défense nationale où l'on n'observe aucune dynamique fédéraliste [8].

Si l'on se réfère aux tâches moins onéreuses de l'Etat (cf. l'annexe 3), on remarque que les deux domaines qui ont connu le plus fort accroissement dans les dépenses consolidées évoluent vers une décentralisation financière. Ainsi, les communes ont consolidé leur prédominance financière dans le domaine de la culture, des loisirs et des sports, et les activités relatives à l'hygiène du milieu, dont le financement a été assuré à 71 % par les cantons en 1960, sont devenues un domaine à compétence communale dès le début des années 1970.

Au niveau de l'ensemble des tâches publiques, la compétence financière s'est développée en faveur des niveaux de gouvernement inférieurs entre 1960 et 1987. Si les cantons et les communes ont financé environ 60 % des activités publiques en 1960, ils prennent en charge presque les deux tiers en 1987.

• Répartition des dépenses selon leur incidence économique

La classification économique [9] analyse la répercussion des dépenses sur les différents secteurs du circuit économique. Contrairement à la classification fonctionnelle, les doubles imputations liées aux transferts entre les collectivités publiques sont éliminées au niveau de la collectivité qui les octroie. Plusieurs caractéristiques structurelles ressortent du tableau 7 qui montre la répartition des dépenses ainsi classées :

- le niveau d'investissement de la Confédération est modeste (12 % des dépenses fédérales) ;
- la Confédération s'avère être une centrale de transferts. Ces derniers représentent en effet les deux tiers du budget fédéral et bénéficient essentiellement aux autres collectivités publiques (26 % des dépenses fédérales), aux entreprises publiques et aux assurances sociales (20 % des dépenses fédérales), ainsi qu'à des tiers (17 % des dépenses fédérales) ;
- contrairement à la structure des dépenses fédérales, les cantons, et encore davantage les communes, affectent une proportion élevée de leurs dépenses au domaine propre et surtout au financement des rémunérations et des prestations sociales ;
- c'est au niveau des communes que les investissements atteignent le niveau le plus élevé.

Depuis 1965, la proportion des fonds étatiques employés pour les dépenses de transferts a nettement augmenté au détriment de la part affectée au domaine propre. Bien que la Confédération continue à jouer un rôle prédominant dans le financement des transferts, elle contribue de moins en moins au financement des autres collectivités publiques. En revanche, ce sont les cantons et les communes qui ont augmenté leur effort financier en participant davantage aux dépenses des autres échelons politiques. Cette tendance représente un autre indicateur de la dynamique financière croissante des gouvernements inférieurs.

Tableau 7
Répartition des dépenses selon leur incidence économique (1987)

| en % des dépenses totales de chaque niveau | Confédération | Cantons | Communes | TOTAL* |
|--|---------------|--------------|--------------|--------------|
| Rémunérations/prestations sociales | 11.2 | 39.3 | 36 | 35.8 |
| Consommation de biens et services: | 21.4 | 16.4 | 27.2 | 24.8 |
| intérêts passifs | 4.2 | 3.2 | 5.2 | 4.9 |
| autres | 17.2 | 12.2 | 22.0 | 19.9 |
| Investissements propres | 1.8 | 9.7 | 17.7 | 11.7 |
| DEPENSES PROPRES | 34.4 | 64.4 | 80.9 | 72.3 |
| Transferts: | 63.4 | 34.7 | 18.9 | 26.5 |
| aux tiers | 17.3 | 16.3 | 9.0 | 17.3 |
| aux entreprises publiques | 19.8 | 4.3 | 0.6 | 9.2 |
| aux collectivités publiques | 26.3 | 14.1 | 9.3 | |
| Prêts et participation | 2.2 | 0.9 | 0.2 | 1.3 |
| TRANSFERTS | 65.6 | 35.6 | 19.1 | 27.8 |
| DEPENSES TOTALES | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Dépenses d'investissements | 12.2 | 16.3 | 19.4 | 14.7 |
| Dépenses courantes | 87.8 | 83.7 | 80.6 | 85.3 |

* doubles imputations non comprises dans le total.

Le partage des recettes publiques [10]

Comme c'est le cas pour les dépenses, les principales sources de financement de la Confédération nécessitent une base constitutionnelle, alors que les cantons sont autorisés à prélever toutes les recettes que la Constitution ne leur interdit pas expressément. Les droits des communes en matière fiscale sont en général délégués par les cantons et peuvent fortement varier d'un canton à l'autre. La décentralisation du système fiscal suisse est accentuée par l'existence du référendum facultatif auquel toute modification de la loi fiscale est soumise.

La répartition des recettes entre la Confédération, les cantons et les communes pour 1987 est résumée dans le tableau 8. Si l'on compare ces chiffres avec ceux du tableau 1, on constate que le partage des recettes entre les trois échelons gouvernementaux correspond à celui que l'on a vu pour les dépenses. Ceci montre que les cantons tiennent non seulement une place importante dans l'exécution des tâches, mais également dans le financement de ces dernières.

Si l'on compare les recettes propres avec les recettes brutes, on remarque que la Confédération s'avère financièrement indépendante par rapport aux autres échelons politiques, alors que les cantons se financent par les autres niveaux de gouvernement à concurrence d'un quart de leurs recettes.

Tableau 8
Répartition des recettes entre la Confédération,
les cantons et les communes en 1987

| En millions de FS et en % des recettes de l'Etat | Recettes brutes | | Recettes propres (recettes brutes diminuées des transferts reçus) | |
|--|-----------------|--------------|---|--------------|
| | | | | |
| Confédération | 24'902 | 30 % | 24'879 | 36 % |
| Cantons | 33'001 | 40 % | 24'480 | 35 % |
| Communes | 24'766 | 30 % | 20'393 | 29 % |
| TOTAL SUISSE | 82'669 | 100 % | 69'752 | 100 % |

Le tableau 9 résume les principales sources de financement de l'Etat en 1987, ainsi que la répartition de ces ressources entre la Confédération, les cantons et les communes. Il en ressort que les impôts ne sont pas la seule, mais la principale source de financement de l'Etat. Néanmoins, le rapport recettes fiscales/PIB de la Suisse reste inférieur à la moyenne de l'ensemble des pays de l'OCDE et ceci sur toute la période 1965-1985 [11]. Parmi les *recettes fiscales*, ce sont les impôts sur le revenu et la fortune et l'imposition de la consommation (ICHA et impôts spéciaux) qui représentent les principaux piliers financiers du secteur public suisse (environ 70 % des recettes totales).

Tableau 9
Les sources de financement de la Confédération,
des cantons et des communes (1987) [12]
(en milliers de FS et en % des recettes totales)

| Source de financement | Confédération | Cantons | Communes | TOTAL* |
|--|--------------------------------------|--------------------------------------|---|---|
| Impôts sur le revenu/fortune ^[14] | 9'677'359 50.86 % | 17'062'591 51.7 % | 12'403'607 50.08 % | 39'143'527 56.12 % |
| Imposition de la consommation ^[15] | 9'863'371 30.61 % | - | - | 9'863'371 14.14 % |
| Droits de douane | 3'723'929 12.16 % | - | - | 3'723'929 5.41 % |
| Impôts sur la dépense | - | 1'072'830 3.25 % | 82'637 0.26 % | 1'155'467 1.37 % |
| TOTAL DES RECETTES FISCALES | 23'264'659 62.63 % | 18'135'421 54.05 % | 12'466'244 60.34 % | 53'916'324 77.3 % |
| Monopoles - autres | 768'215 2.47 % | - | - | 768'215 1.13 % |
| Régimes et Patentes | - | 274'598 0.83 % | - | 274'598 0.39 % |
| Rendements | 533'613 1.34 % | 1'274'450 3.86 % | 1'509'402 6.09 % | 3'317'505 4.76 % |
| Dédommagements | 764'317 3.07 % | 4'696'730 14.23 % | 6'282'404 25.37 % | 11'740'180 16.83 % |
| Aliénation d'éléments de la fortune financière | - | 101'845 0.31 % | 135'336 0.55 % | 237'181 0.34 % |
| Parts | 3'653 0.01 % | 1'813'718 5.5 % | 470'976 1.93 % | 2'294'347 2.78 % |
| Contributions | 19'536 0.06 % | 6'703'393 20.31 % | 3'896'051 15.73 % | 10'622'251 12.85 % |
| TOTAL DES "AUTRES RECETTES" | 1'587'335 6.37 % | 14'865'174 45.05 % | 12'300'169 49.66 % | 16'863'080 22.7 % |
| RECETTES BRUTES TOTALES | 24'851'994 100.00 % | 33'000'595 100.00 % | 24'766'169 100.00 % ** | 82'668'072 100.00 % ** |
| TRANSFERTS RECUS | 23'189 0.09 % | 8'520'382 25.82 % | 4'373'027 17.68 % | 12'910'598 15.62 % |
| RECETTES PROPRES | 24'828'775 99.91 % | 24'480'213 74.18 % | 20'393'386 82.34 % | 69'752'374 84.30 % |

* Les montants comptés à double sont éliminés au niveau global, ** avant déduction des montants comptés à double; source: "Les finances publiques en Suisse, 1987", "Kantonsfinanzen 1988".

Parmi les "autres recettes", ce sont les dédommagements (qui englobent les émoluments, les taxes et les produits des ventes), ainsi que les divers rendements (intérêts, dividendes, loyers et fermages) qui occupent une place importante dans le financement des collectivités publiques.

La répartition des recettes entre les trois niveaux de gouvernement présente quelques particularités structurelles :

- l'essentiel des moyens financiers de la Confédération provient de l'imposition indirecte (l'impôt sur le chiffre d'affaires, les impôts spéciaux et les droits de douane représentent 54,8 % des recettes fédérales) ;
- pour les cantons et les communes, en revanche, ce sont les impôts directs qui constituent la principale source de financement (environ la moitié des recettes de ces deux collectivités publiques) ;
- les recettes fiscales s'avèrent particulièrement importantes au niveau de la Confédération (plus de 93,6 % des recettes fédérales), alors qu'environ la moitié du financement des cantons et des communes provient d'autres sources ;
- les revenus provenant des dédommagements représentent plus d'un quart des recettes communales.

• *Evolution des recettes (1950-1987)*

Pour l'ensemble de la Suisse et pour la période 1950-1987, le taux de croissance annuel moyen des recettes a été moins fort que celui des dépenses (7,87 % pour les recettes et 8,01 % pour les dépenses). L'évolution des recettes a toutefois été inégale selon l'échelon politique. Alors que la croissance des recettes a été supérieure à celle des dépenses au niveau des cantons et des communes entre 1960-1987, on observe le contraire au niveau de la Confédération. En effet, si les dépenses de la Confédération se sont multipliées par 9 environ entre 1960 et 1987, le facteur multiplicateur des recettes fédérales sur cette période n'est que de 7,5.

La cause de cette évolution inégale réside essentiellement dans la différence de structure fiscale. Comme on l'a vu ci-dessus, les cantons et les communes tirent l'essentiel de leurs recettes de l'impôt sur le revenu et la fortune (à savoir 52 % des recettes totales en 1987), alors qu'une grande partie des ressources fédérales provient des prélèvements sur la consommation (39,6 % en 1987). Or, de par leur nature progressive, les recettes de l'impôt sur le revenu et la fortune tendent à augmenter plus rapidement que le PNB. Quant à l'impôt sur la consommation, il faut relever que les services caractérisés par une croissance rapide ne sont actuellement pas soumis à

l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA). Hormis la nature des impôts fédéraux, la réduction des tarifs douaniers et le choix d'un système de droits de douane spécifique ont joué un rôle dans l'évolution des recettes fédérales.

**Solutions
suisses en
matière de
coordination,
d'harmonisation
et d'égalisation
fiscales**

La coordination verticale

Tout Etat fédéral doit résoudre les problèmes de coordination, d'harmonisation et d'égalisation fiscales, liés à la structure de son organisation politique et financière. La coordination verticale recherche une solution au problème du choix des impôts aux différents niveaux de gouvernement et vise à régler les problèmes fiscaux qui surgissent *entre* deux niveaux de gouvernement.

Lors de l'attribution des compétences aux différents niveaux de gouvernement, il s'agit tout particulièrement d'éviter que la même masse fiscale imposable soit frappée à plusieurs échelons. Ce problème peut être résolu, soit par une *séparation complète* des différentes ressources, c'est-à-dire par une attribution exclusive de chaque type de ressources à un seul niveau de gouvernement, soit par un prélèvement unique des recettes et un *partage* entre les différents échelons politiques par la suite. Cette deuxième solution simplifie dans une large mesure la procédure fiscale et résout les problèmes de coordination et d'harmonisation fiscales. En revanche, elle représente une *entrave sérieuse* à l'autonomie des gouvernements inférieurs, ce qui explique probablement le peu de soutien dont elle jouit en Suisse.

Le système fiscal suisse est en principe construit selon le *système de séparation*, mais cette dernière n'est que très partiellement respectée. Au niveau cantonal, par exemple, il existe un système de partage dans la mesure où les communes se limitent à appliquer leurs taux d'imposition à l'impôt cantonal de base sur le revenu et la fortune.

Si l'on se réfère au niveau de désagrégation des recettes représentées dans le tableau 9, on remarque que la majorité des ressources financières sont en effet partagées entre les trois niveaux de gouvernement. Soit il existe des compétences *non-exclusives* de la Confédération (des cantons) pour prélever certains impôts et/ou recourir à certaines recettes non-fiscales, soit les cantons et les communes *participent* au produit net de certaines recettes des niveaux supérieurs (voir le tableau 1 de l'annexe 4). Néanmoins, les différents niveaux de gouvernement n'imposent pas nécessairement les mêmes éléments lorsqu'ils prélèvent le même type d'impôt. Ainsi, dans le cas de l'impôt sur le revenu et la fortune (IRF), par exemple, ce ne sont que le revenu des personnes physiques et le bénéfice et le capital des personnes morales qui sont soumis à une triple imposition (voir le tableau 2 de l'annexe 4). Mais, même pour les catégories de l'IRF qui remplissent le critère de la compétence

exclusive, la séparation n'est souvent pas respectée en raison de la participation des niveaux de gouvernement inférieurs aux recettes dégagées par la Confédération (telles que l'impôt anticipé et la taxe militaire).

La coordination horizontale

Les mesures en matière de coordination horizontale, qui visent à résoudre les problèmes de compétence fiscale entre les collectivités d'un *même niveau* de gouvernement, sont principalement issues de la *jurisprudence du Tribunal fédéral suisse* [15]. Les principales règles appliquées pour éviter qu'un contribuable ne subisse une double imposition et/ou n'échappe à la progressivité des barèmes sont les suivantes :

- l'impôt sur le revenu est entièrement prélevé dans le canton de domicile ;
- le revenu gagné dans un autre canton que celui du domicile est évalué selon les règles en vigueur dans le canton de domicile ;
- l'impôt perçu sur le revenu provenant de deux ou plusieurs cantons ne doit pas dépasser l'impôt prélevé sur le même revenu gagné dans un seul canton [16].

Malgré ces efforts de coordination, qui impliquent des coûts administratifs importants, de nombreux problèmes d'équité interrégionale demeurent en raison des différences importantes qui existent entre les cantons en matière de barème d'imposition, d'assiette de l'impôt ou d'autres éléments du droit fiscal.

Harmonisation fiscale

L'harmonisation fiscale englobe tous les efforts entrepris pour éliminer les problèmes d'efficacité et d'équité découlant de la forte diversité formelle et matérielle des modalités d'application fiscale. Cette diversité implique des différences de *charges fiscales* parfois considérables (cf. l'annexe 5) qui sont non seulement indésirables du point de vue de l'équité individuelle, mais qui ont également une incidence indésirable sur le plan de l'efficacité économique et de la politique régionale. En effet, on pourrait s'attendre à ce que les cantons et les communes qui ont une charge fiscale relativement basse tendent à attirer de nouvelles entreprises, ainsi qu'une population aisée, ce qui les enrichit encore davantage. En revanche, les cantons et les communes caractérisés par une charge fiscale relativement plus lourde connaissent une évolution inverse et ont tendance à s'appauvrir.

Depuis l'essor économique qui a suivi la seconde guerre mondiale, l'harmonisation fiscale a fait l'objet de nombreuses discussions. Plusieurs projets [17] ont été élaborés par des commissions d'experts ayant comme objectif une plus grande uniformité et une meilleure transparence du système fiscal suisse [18]. En juin 1977, les bases d'une harmonisation fiscale (Art. 42 quinquies de la Constitution fédérale) furent acceptées en votation populaire. L'article susmentionné habilite la Confédération à légiférer pour les législations cantonales et communales sur les "principes régissant l'assujettissement à l'impôt, l'objet et le calcul des impôts dans le temps, la procédure et le droit pénal en matière fiscale" (harmonisation formelle). En revanche, "la fixation des barèmes, des taux et des montants exonérés de l'impôt demeure de la compétence des cantons" (harmonisation matérielle). Les efforts actuellement entrepris concernent ainsi essentiellement l'harmonisation dite "*formelle*" et non pas "*matérielle*".

Egalisation fiscale

L'égalisation fiscale, ou péréquation financière, vise en premier lieu à pallier les déséquilibres financiers qui existent entre les collectivités publiques en raison de l'évolution inégale des finances publiques locales [19]. Un autre objectif est de donner une aide financière aux collectivités locales qui offrent des services publics dont les bénéfices sociaux dépassent les frontières locales et/ou qui se caractérisent par des économies d'échelle. L'égalisation fiscale apparaît sous forme :

- d'égalisation fiscale verticale ;
- d'égalisation fiscale horizontale ;
- d'égalisation fiscale verticale avec effet horizontal [20] ;

• *Egalisation fiscale verticale*

L'égalisation fiscale *entre* deux échelons politiques (Confédération-cantons, cantons-communes) se fait soit par une *redistribution des tâches*, soit par des *transferts financiers*. Dans le cas de la Suisse, les transferts financiers effectués notamment par la Confédération sont une source non négligeable de revenus pour les cantons et les communes. En revanche, la redistribution des tâches entre deux niveaux de collectivité est moins courante. Ceci n'est pourtant pas étonnant : un transfert de responsabilité entre la Confédération et les cantons nécessite non seulement une modification de la Constitution fédérale, mais risque également d'entraîner une vive résistance de la part des tenants du fédéralisme.

Les transferts financiers entre les différents niveaux de collectivité prennent soit la forme d'*aides conditionnelles* (subventions) lorsqu'ils sont affectés à des buts spécifiques, soit d'*allocations inconditionnelles* (parts). L'évolution des transferts de la Confédération aux cantons est représentée dans le tableau 1 de l'annexe 6. En 1987, les cantons ont reçu 4,3 milliards de subventions et de remboursements de la Confédération, ce qui représente les 70 % des transferts de la Confédération aux cantons. Il ressort du tableau 2 de l'annexe 6 que la participation fédérale au financement des tâches cantonales peut atteindre jusqu'à 85 % des dépenses totales (routes nationales).

• *Egalisation fiscale verticale avec effet horizontal*

Les transferts d'un niveau de gouvernement vers un autre peuvent avoir des effets horizontaux dans la mesure où ils sont distribués en fonction de la *capacité financière* des collectivités publiques. Ainsi, 13 % de la *participation cantonale* à l'impôt fédéral direct (IFD) et 50 % de celle afférente à l'impôt anticipé (IA) sont distribués entre les cantons en fonction de leurs force et charges financières [21] (cf. tableau 3 de l'annexe 6).

Une égalisation financière intercantonale est par ailleurs réalisée par l'*échelonnement des subventions et des remboursements* de la Confédération selon la capacité financière des cantons. En 1987, les cantons étaient classés dans les trois groupes suivants :

| Capacité financière: | N° des cantons | Cantons | Transferts reçus de la Confédération (en % des recettes cantonales) |
|----------------------|----------------|---|---|
| forte | 4 | ZG, BS, ZH, GE | 10 % |
| moyenne | 15 | BL, SH, AR, NW, GL VD, TG, SG, SZ, SO, TI, BE, AR, GR, LU | 2. % |
| faible | 7 | NE, OW, VS, AI, FR, UR, JU | 34 % |

Source: ordonnance du Conseil Fédéral du 27.11.85; *La Vie économique*, 12/88.

Les transferts de la Confédération ont un *effet péréquatif* dans la mesure où leur proportion dans les recettes cantonales peut varier entre 10 % et 34 %, selon que le canton est considéré comme financièrement fort, moyen ou faible.

*Hormis la répartition différenciée des quotes-parts cantonales aux recettes de la Confédération, l'échelonnement des subventions fédérales et la contribution modulée de la Confédération à la construction de routes nationales, il existe encore une autre mesure d'égalisation fiscale intercantonale, à savoir la prise en compte de la capacité financière des cantons pour la détermination de leur *contribution aux œuvres sociales de la Confédération*.

Le système de transferts des cantons vers les communes ressemble à celui des transferts de la Confédération aux cantons. Les communes reçoivent, selon leur capacité financière relative, des transferts non liés et des transferts liés.

- Egalisation fiscale horizontale

Il s'agit d'une péréquation financière entre les collectivités publiques d'un *même niveau* de gouvernement (entre cantons, entre communes). En Suisse, la péréquation horizontale entre les cantons joue un rôle mineur. En revanche, une péréquation entre les communes est pratiquée dans de nombreux cantons (Genève, Zurich, Lucerne, etc.).

Avantages et
inconvénients
du système
fédéral suisse

Introduction

Après la description du fédéralisme suisse, il faut analyser les avantages et les inconvénients inhérents à une telle organisation étatique et se demander si le système fédéral suisse pourrait offrir un modèle pour la construction de l'Europe politique.

Il découle de la première partie descriptive que le fédéralisme suisse représente un système particulièrement complexe et peu transparent qui, dans une large mesure, a été conditionné par son *passé historique*. Il est difficile de trouver une logique interne à ce système, car ce sont essentiellement des *compromis politiques* qui ont répondu aux évolutions économiques et sociales du pays et qui ont façonné le système fiscal actuel. La Suisse a en effet toujours dû concilier les *avantages d'une économie intégrée* avec la *diversité* de ses Etats membres. En d'autres termes, toute décision économique a dû être prise dans un contexte politique plus vaste.

Une analyse du fédéralisme suisse à l'aide de concepts et de critères purement économiques ne pourra donc donner qu'une appréciation partielle du système helvétique. Néanmoins, dans un premier temps, on se limitera à l'aspect économique en examinant le système fédéral suisse à l'aide de trois

critères fondamentaux liés aux trois principales fonctions [22] de l'Etat, à savoir :

- l'efficacité dans l'allocation des ressources ;
- l'équité de la répartition des revenus ;
- la stabilisation de l'économie.

Le fédéralisme suisse et la stabilisation économique

En ce qui concerne la fonction de stabilisation, qui consiste à faire varier la demande globale relative à l'appareil de production de l'économie [23], les économistes sont rarement en faveur d'une participation des gouvernements inférieurs. Il est même généralement reconnu que les Etats membres ne devraient jouer aucun rôle actif dans ce domaine et ceci principalement pour les raisons suivantes: toute action locale en matière de stabilisation économique, telle que la stabilisation des prix ou la lutte contre le chômage, ont nécessairement des effets au-delà des frontières locales. Si l'impact primaire d'une politique budgétaire expansive, par exemple, profite à la collectivité qui la pratique, l'effet multiplicateur n'est que partiel car une partie de la demande induite touche une production effectuée en dehors de la région [24]. Ces effets de débordement impliquent que la collectivité qui mène une politique de stabilisation ne peut obtenir une compensation pour les bénéfices qu'elle procure aux autres collectivités. De surcroît, les autres collectivités bénéficiaires ont tendance à opter pour un comportement dit de "resquilleur".

Encore faut-il ajouter que même le niveau d'une nation s'avère en général insuffisant pour internaliser les effets de débordement induits par une politique de stabilisation active. Sous cet angle, il serait donc souhaitable de confier cette tâche à une entité supranationale.

En Suisse, l'utilisation de la *politique budgétaire* comme instrument de stabilisation économique n'a jamais revêtu une grande importance bien que la Confédération ait pris des mesures de politique budgétaire dans le cadre des programmes conjoncturels des années 1975/76 et 1981/82. Une étude empirique récente [25], se référant à la période 1956-1975, n'a pas pu mettre en évidence les effets significatifs d'une telle politique sur l'économie réelle. Parmi les nombreux facteurs à l'origine de cette inefficacité figurent des éléments qui sont étroitement liés à la structure de l'Etat fédéral suisse, à savoir :

-
- la *démocratie directe en matière fiscale* (cf. première partie) ;
 - la *lenteur de l'élaboration et de la mise en œuvre* d'une politique budgétaire qui implique que les mesures prises risquent d'arriver trop tard et de déployer des effets *pro-cycliques* ;
 - la forte *diversité* qui existe entre les cantons, en ce qui concerne les *périodes de taxation* ;
 - la *marge de manœuvre limitée* du gouvernement central (le budget fédéral ne constitue qu'environ le tiers des dépenses consolidées et les dépenses propres de la Confédération pour la consommation, les rémunérations et les investissements ne représentent que 3,2 % du PIB en 1987).

Le fédéralisme suisse et la politique redistributive

Bien que ce soit d'une manière moins péremptoire par rapport à la politique de stabilisation, il est en principe plus efficace à maints égards de conduire une politique de redistribution interpersonnelle des revenus et de la fortune au niveau de la nation qu'à celui des niveaux de gouvernement inférieurs. Supposons qu'un canton procède à une redistribution beaucoup plus élevée que ses cantons voisins en appliquant, par exemple, un taux d'imposition fortement progressif. En cas de *grande mobilité*, cette politique serait vouée à l'échec pour les raisons suivantes :

- les agents aisés, fortement touchés par le fisc, seraient incités à quitter le canton ;
- les citoyens pauvres, résidant dans les autres cantons, seraient attirés par cette politique ;
- le revenu du canton par tête aurait tendance à diminuer.

Néanmoins, l'expérience montre que la mobilité est relativement faible en Suisse et ceci malgré les grandes *disparités de charge fiscale* qui existent entre les cantons. Ces charges peuvent en effet varier, pour un revenu de 50 000 Frs [26] par exemple, entre 4,7 % (Zoug) et 12,2 % (Jura).

Les explications de ce comportement sont nombreuses et on ne pourra mentionner ici que quelques éléments clés :

- les *écarts effectifs* entre les charges fiscales cantonales sont probablement inférieurs à ceux que l'on observe dans les statistiques, puisque les différences au niveau de la législation fiscale ne sont pas prises en compte dans le calcul théorique ;
- il n'est pas tenu compte dans les charges fiscales théoriques des *différences de qualité et de quantité des services* publics offerts. Or, une comparaison objective entre les collectivités publiques ne peut se faire qu'en considérant à la fois les coûts (impôts, etc.) et les bénéfices (services reçus) ;
- la divergence observée en matière de charge fiscale reflète également la sensibilité politique des autorités et de la population locale en matière de *justice sociale* ;
- le choix d'un lieu de domicile est beaucoup plus fortement influencé par des *considérations professionnelles et les attaches sentimentales* que par le motif fiscal.

Il ressort de ces quelques considérations qu'une part importante des politiques de redistribution ou des politiques sociales peut être effectuée aux niveaux cantonal et régional. Cependant, une *politique de péréquation* reste indispensable pour remédier aux inégalités horizontales qui apparaissent nécessairement dans un système où la politique locale prédomine. Bien qu'il existe quelques ententes intercantionales (péréquation horizontale), il incombe avant tout au gouvernement central d'intervenir pour assurer une certaine équité nationale (péréquation verticale avec effet horizontal : cf. plus haut).

Le fédéralisme suisse et l'efficacité allocative

L'offre de prestations publiques, voire son financement, peut gagner en efficacité dans un système décentralisé dans la mesure où les *préférences locales* sont mieux respectées. Ainsi, on atteint un *gain d'efficacité allocative* si l'écart entre les décisions gouvernementales et les préférences individuelles, ou, en d'autres termes, si l'écart entre l'offre publique et la demande des citoyens diminue. Dans un pays comme la Suisse, où l'Etat fédéral est issu d'un regroupement d'Etats souverains caractérisés par de fortes différences culturelles, sociales et religieuses, la décentralisation de la fonction allocative contribue sans doute à l'augmentation du bien-être pour l'ensemble de la société.

Hormis un meilleur respect des besoins et des goûts individuels, la décentralisation de la fonction allocative peut aussi apporter des gains

d'efficacité dans la mesure où les citoyens d'une collectivité à taille limitée ont une meilleure prise de conscience des programmes de dépenses puisqu'ils sont directement touchés par les conséquences financières. Subsidairement, la décentralisation favorise l'esprit de concurrence et incite les collectivités à innover.

La *taille minimale* de la collectivité à laquelle il est opportun de donner la responsabilité est pourtant conditionnée par la portée géographique des effets déployés par les prestations publiques [27]. Ainsi, tout écart entre le cercle des bénéficiaires d'une prestation publique et celui des payeurs représente un coût pour la société provoqué par les effets de débordement.

En Suisse, les cantons satisfont en principe au critère de taille minimale pour une grande partie des prestations publiques. Cependant, avec l'évolution économique et sociale, les tâches publiques sont devenues plus complexes et de plus en plus imbriquées les unes dans les autres. Le volume des transferts intergouvernementaux a augmenté et la taille des cantons s'est souvent révélée insuffisante pour répondre au critère d'efficacité évoqué ci-dessus.

Le cas des *autoroutes* suisses illustre bien ce problème. Ce sont les cantons qui proposent à la Confédération les tronçons autoroutiers qui, à leurs yeux devraient être construits en priorité. Il en découle que la politique fédérale en la matière *dépend largement des décisions des niveaux de gouvernement inférieurs*. Cette approche fédéraliste a certainement permis de résoudre de nombreux problèmes au niveau du trafic local, mais elle a également ralenti voire empêché, le développement d'un réseau autoroutier qui répond aux *besoins nationaux et internationaux*.

Les *enchevêtrements financiers et administratifs* croissants sont coûteux. Lorsque deux ou trois autorités à différents niveaux s'occupent d'une même tâche, il en résulte nécessairement des difficultés et des retards dans les décisions, des doubles et triples contrôles et un sens limité de la responsabilité. Afin de remédier à ces problèmes d'efficacité, des démarches ont été entreprises, dès le début des années 1970, en vue de réexaminer voire de réformer le fédéralisme suisse à l'aide d'une nouvelle répartition de tâches entre la Confédération et les cantons. Ces réformes devraient tout particulièrement rationaliser l'exécution des tâches publiques grâce à une répartition claire des responsabilités. Néanmoins, au bout d'une vingtaine d'années, la réforme est loin d'être accomplie !

Conclusion

En guise de conclusion, il nous a paru intéressant - bien que risqué - de prendre la liberté d'examiner, à la lumière de l'évolution du fédéralisme suisse, ainsi que de ses avantages et inconvénients, dans quelle mesure celui-ci pourrait servir de modèle pour la construction de l'Europe politique.

Le tournant de l'histoire politique de la Suisse a été le passage, en 1848, d'une Confédération d'Etats souverains caractérisée par l'absence d'un véritable pouvoir central à une fédération dans laquelle certaines compétences sont transférées à un pouvoir central. Il est à noter que la tentative imposée en 1798 par Napoléon 1er de passer d'une Confédération d'Etats à une République une et indivisible tiendra à peine cinq ans, tant le système était contraire à la "nature" helvétique.

Or, l'une des conséquences de la transformation du monde, en particulier la globalisation des relations et la diminution relative des distances, fait qu'il est naturel que le processus d'intégration, qui a formé la Suisse au XIXe siècle, se poursuive selon une dynamique proche au niveau du continent européen. Même si ce mouvement inspire actuellement des craintes à la Suisse - de même que les cantons suisses continuent de résister à tout transfert de pouvoir en faveur du gouvernement fédéral -, il est devenu souhaitable aujourd'hui qu'un certain nombre de domaines de l'intervention publique caractérisés par un large effet de débordement soient transférés à un pouvoir supranational.

L'examen du modèle suisse a cependant beaucoup plus à apporter que cela. Il démontre en particulier que si un transfert de compétences vers un pouvoir supranational, ou plus concrètement européen, est dans la nature des choses, il s'accommode très bien d'une assez large autonomie de gestion tant au niveau des pays membres qu'à celui de leurs régions. Ce fait est de grande importance car si l'on peut observer d'un côté une diminution marquée des distances relatives, on doit bien constater d'un autre côté une affirmation croissante des régionalismes, qui se concrétise par une demande constante d'autonomie accrue. A la limite, dans les régions frontalières, il existe, sur le plan économique et social tout au moins, une dynamique d'intégration régionale indépendante de celle qui se développe au niveau supranational.

En conséquence, tout processus d'intégration politique qui négligerait cette autre évolution serait maladroite. Certes, d'un côté, le transfert de compétences à un pouvoir supranational se justifie pour la défense, le commerce et les finances, la monnaie et la stabilisation, la concurrence, ou encore la recherche fondamentale ou technologique nécessitant de gros moyens, que cela soit dans le but d'internaliser les effets de débordement, d'harmoniser les politiques, de favoriser la concurrence et la mobilité, ou encore d'atteindre la masse critique nécessaire. Cependant, d'un autre côté, il est tout aussi important de veiller au respect des particularités nationales et régionales. Pour des raisons historiques, géographiques, culturelles,

sociales et économiques, les préférences individuelles et collectives à l'égard des prestations et politiques publiques diffèrent, parfois considérablement, d'une collectivité publique à l'autre. Dans ces conditions, une politique conduite par un gouvernement national ou supranational et qui, en raison de son caractère de bien public, présente inévitablement une grande uniformité sur l'ensemble de sa zone d'influence, exerce une contrainte sur toutes les régions et sur les groupes dont les goûts ne correspondent pas à l'électeur médian en fonction duquel elle a été conçue. Le mécontentement qui en résulte n'est rien d'autre qu'un gaspillage de ressources car, si ces dernières avaient été affectées plus en harmonie avec les préférences des collectivités, le taux de satisfaction aurait pu être plus grand. Ceci est principalement valable pour l'allocation des ressources, qui se concrétise au niveau public par la mise à disposition d'infrastructures et la fourniture de services publics. Mais il l'est dans une certaine mesure aussi pour la politique de redistribution et la politique sociale. La demande "d'égalité" comme celle de prestations sociales diffèrent elles aussi d'un pays ou d'une région à l'autre. Vouloir trop centraliser la décision serait, là aussi, source de perte de bien-être.

Certes, le respect des particularités nationales et régionales implique l'acceptation d'un traitement inégal des citoyens selon leur lieu de domicile. Est-ce acceptable sur le plan des principes d'équité et supportable eu égard aux risques de distorsions des décisions économiques que cela pourrait entraîner ? Là aussi, l'expérience suisse peut être utile, en apportant en particulier deux constatations importantes sur le comportement des individus, qui, apparemment, sont en principe valables pour toute l'Europe. Les différences qui existent d'un canton à l'autre, et même d'une commune à l'autre, dans la balance nette entre les prestations publiques offertes et les charges fiscales consécutives n'ont pas les effets néfastes que l'on pourrait craindre a priori. D'une part, elles ne sont pas à l'origine d'un mécontentement populaire et de revendications au niveau national, ce qui tend à montrer que les citoyens attachent plus d'importance à la possibilité de pouvoir influencer la politique locale qui les concerne que de s'assurer de l'égalité de leur traitement par rapport aux citoyens des autres collectivités. D'autre part, la mobilité qui existe à l'intérieur du pays et avec l'étranger est motivée avant tout par des considérations professionnelles, et subsidiairement par la contrainte de logement ; par conséquent, la dimension fiscale est très secondaire.

Ces quelques remarques nous incitent à penser, sur un plan plus politique, que la construction de l'Europe politique par une transformation du système confédéral actuel en vigueur au sein de la Communauté à un système fédéral - qui devrait à long terme couvrir en principe tout le continent - est non seulement une évolution naturelle, mais encore souhaitable pour le bien-être de la population du continent. Toutefois, si le transfert d'un certain nombre de compétences à un gouvernement européen est souhaitable, la construction

politique de l'Europe devrait à notre avis non seulement éviter toute centralisation non indispensable, mais encore respecter les particularités nationales, voire même favoriser une plus large décentralisation dans certains pays membres. Loin de ralentir la réalisation de l'objectif prioritaire, ce respect des particularités nationales et régionales semble au contraire un bon moyen de réduire les résistances qui s'opposent ou en tout cas freinent le processus.