

Contribution rédigée pour la Commission du déséquilibre fiscal mise sur pied par le Gouvernement du Québec

## **Les équilibres et déséquilibres du système fédéral suisse**

*Sonja Wälti*

*Université de Lausanne et Université de Georgetown  
3600 N St NW, Suite 200, Washington DC 20007  
tel. +1 (202) 687 7856, sw29@georgetown.edu*

*Août 2001*

### **La comparaison: à quoi bon?**

Étudier le fédéralisme suisse pour mettre en perspective le système fédéral canadien peut paraître audacieux compte tenu des énormes différences de taille entre les deux pays. En effet, la Suisse compte à peine plus de sept millions d'habitants, alors que le Canada en compte plus de trente. La Suisse s'étend sur un territoire d'à peine plus de 40 000 km<sup>2</sup>, alors que le territoire canadien en comprend près de 10 millions. Un suisse habitant à l'extrémité du pays doit compter à peine plus de quatre heures de train pour atteindre la capitale de Berne loin de 250 km, alors qu'un canadien dans la même situation doit parcourir une distance de près de 4 000 km pour arriver à Ottawa.

Quelle est donc l'utilité de tirer des parallèles entre deux mondes aussi différents, peut-on se demander. Il y a, à mon avis, deux raisons qui font qu'une telle entreprise est loin d'être futile, non pas forcément pour copier des systèmes mais pour mieux les comprendre. Premièrement, les fédéralismes des deux pays montrent des similitudes importantes qui promettent une comparaison fructueuse. Deuxièmement, les institutions sont, pour ainsi dire, indifférentes à la taille. Autrement dit, l'exécutif, le législatif et le système administratif se ressemblent indépendamment du nombre d'habitants à servir, de la surface à administrer et des distances à parcourir, ce d'autant plus que ces données sont

de moins en moins importantes dans un univers à la fois ‘localisé’ et ‘globalisé’. Des solutions adoptées dans un pays peuvent donc, en tenant compte des particularités de chaque pays, être envisagées dans l’autre.

Cet exposé a été rédigé pour mettre en perspective le fédéralisme fiscal en Suisse, en particulier les aspects concernant les équilibres et déséquilibres fiscaux. Il a pour but de dessiner un “portrait politique” du fédéralisme fiscal en Suisse et de fournir des éléments pour mieux comprendre les jeux d’interaction qui résultent des institutions fiscales. Après une introduction au système politique suisse, l’accent sera mis sur l’allocation des tâches et des ressources entre les niveaux de gouvernement en Suisse. Je discuterai ensuite de la façon dont ces configurations institutionnelles affectent les relations intergouvernementales en Suisse, avant de conclure sur la faisabilité et la plausibilité des réformes du système.

### **Les éléments fédéraux du système politique suisse**

Le gouvernement fédéral suisse est composé d’un cabinet de sept ministres désignés par le parlement, qui exercent le pouvoir de façon ‘collégiale’, c’est-à-dire en partageant la responsabilité des décisions. La composition suit une “formule magique”, qui veut que le gouvernement fédéral reflète à peu près les forces partisans dans le pays: deux Sociaux-Démocrates, deux Chrétiens-Démocrates, deux Radicaux et un membre de l’Union démocratique du centre. Au fond, c’est comme si la Suisse était dirigée, de façon permanente, par une grande coalition. Pour la durée d’une année, l’un ou l’une des ministres agit comme Président de la Confédération, une fonction qui est essentiellement représentative. Selon la tradition consociationnelle en Suisse, le parlement veille en outre à ce que le gouvernement représente les rapports linguistiques, régionaux et religieux. Jusqu’à tout récemment, il n’était pas possible d’élire deux ministres du même canton.

Le Conseil national, la chambre basse du parlement en Suisse, est comparable à la Chambre des communes au Canada. Le Conseil national est composé de 200 députés élus à la proportionnelle dans leur circonscription électorale, à savoir les vingt-six cantons, pour une durée de quatre ans. Chaque canton a droit à un certain nombre de sièges qui est fonction du nombre d’habitants. Les décisions du Conseil national sont prises selon une

logique partisane. Mais il est courant que, selon les enjeux, la logique partisane cède à la formation de coalitions régionales, voire linguistiques.

Le Conseil des États suisse est l'équivalent du Sénat canadien, mais fonctionne sur des bases assez différentes. Chacun des vingt-six cantons y est représenté par deux députés élus à la majoritaire par les électors cantonaux<sup>1</sup>. Dans le passé, lorsque les membres du Conseil des États étaient désignés par les gouvernements cantonaux, le Conseil des États fonctionnait un peu comme un conseil des ministres cantonaux. Aujourd'hui, la chambre haute est simplement une deuxième chambre dans un système bicaméral parfait. Si les députés portent toujours une attention particulière aux intérêts de leur canton, bon nombre de décisions se font, comme au Conseil national, selon une logique partisane. Bicamérisme parfait signifie en Suisse que les deux chambres peuvent faire des propositions et décider en matière d'affaires courantes. Contrairement au Sénat canadien, le Conseil des États peut, tout comme le Conseil national, décider sur des mesures budgétaires et financières. Le budget est évalué en commun et doit obtenir l'approbation des deux chambres. En cas de différences, le budget fait la "navette" entre les deux chambres jusqu'à ce qu'un accord soit atteint<sup>2</sup>. Le même procédé vaut également pour toute autre décision, qu'il s'agisse d'un acte réglementaire, d'une dépense ou d'un impôt.

Une particularité suisse est que certains actes législatifs font en plus l'objet d'un référendum populaire. S'il s'agit d'un changement dans la Constitution fédérale, le référendum est obligatoire; s'il s'agit d'une loi, le référendum est facultatif et peut être exigé à l'aide d'une récolte de signatures. Certains attribuent à ces procédures un effet restrictif. Bien qu'il y ait peu de données comparatives dans ce domaine, cette hypothèse semble plausible, car les référendums portent souvent sur des nouveaux programmes et donc de nouvelles dépenses.

La coordination intergouvernementale entre Confédération et cantons passe en outre par de nombreux groupes de travail, commissions et conférences des directeurs cantonaux (des finances, de l'éducation, de l'économie etc.). La politique budgétaire est sujette à des négociations permanentes au sein de telles structures de coordination.

---

<sup>1</sup> Les six cantons "demi-cantons" n'ont droit qu'à un seul député.

<sup>2</sup> A défaut d'un accord, le chiffre le plus bas fait foi.

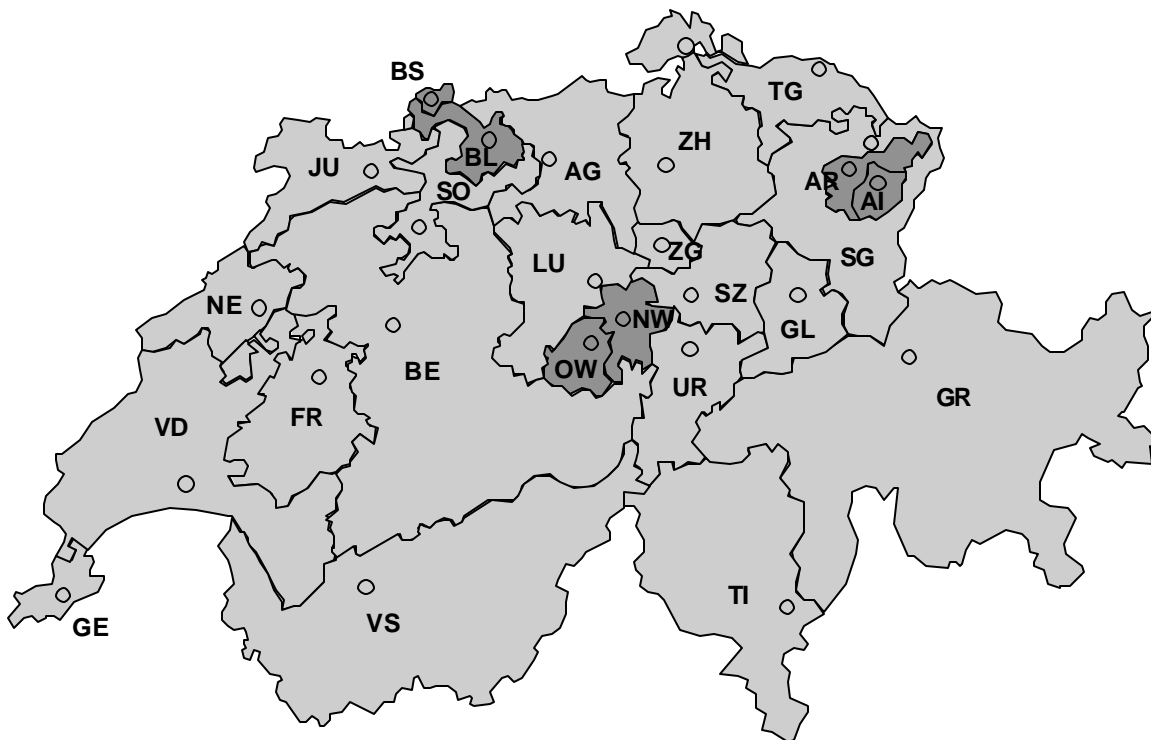
## Y a-t-il des déséquilibres dans le fédéralisme suisse?

Le fédéralisme suisse a d'importants points en commun avec le fédéralisme canadien. Non seulement s'agit-il, dans les deux pays, de systèmes fédérés établis, mais leur fédéralisme est enraciné dans des principes comparables. Les deux systèmes cherchent à concilier des besoins d'unité et de cohabitation avec ceux de la diversité culturelle et linguistique et de l'autonomie régionale et locale. Les deux systèmes ont trouvé dans le fédéralisme un moyen de poursuivre le bien-être commun tout en attribuant aux entités régionales un certain degré d'autonomie qui devrait leur permettre de mettre en évidence et en valeur la singularité de leur situation. Les deux systèmes fédéraux continuent à pratiquer l'auto-réflexion, que ce soit pour remettre en question les institutions établies ou que ce soit pour les parfaire.

### Les déséquilibres horizontaux

La Suisse est composée de vingt-six cantons, dont six sont ce qu'on appelle des "demi-cantons", marqués en plus foncé dans la carte ci-après.

*Graphique 1: Les cantons et "demi-cantons" suisses*

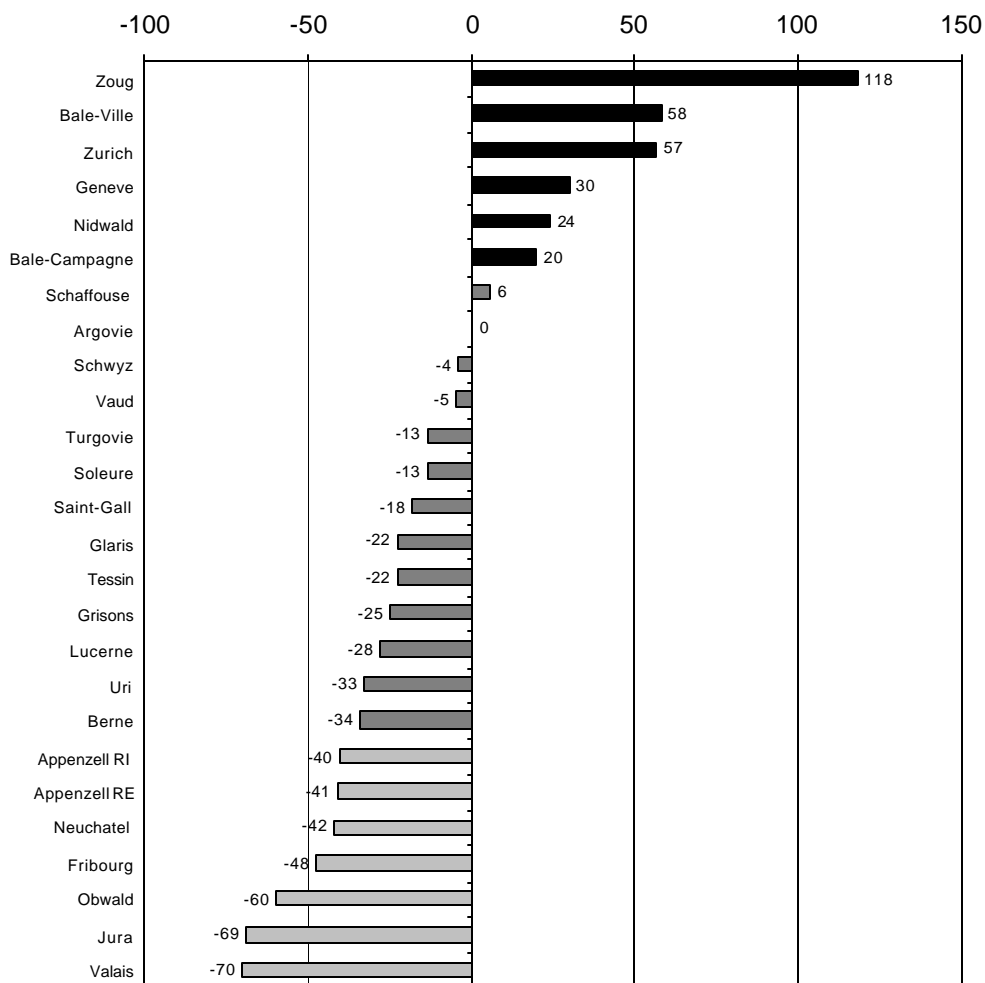


Les cantons varient fortement sur le plan socioéconomique (voir également Dafflon 2001a, 2001b, 1995). Ainsi, les deux cantons les plus peuplés, Zurich et Berne, sont 70 fois plus grands que la plus petite entité, à savoir le canton d'Appenzell Rhodes-intérieures. Sur le plan des disparités économiques – quoiqu'une distinction claire entre cantons "riches" et cantons "pauvres" soit difficile (Gaudard 1989) –, le constat est similaire. Plus de vingt pour cent du PIB émanent du seul canton de Zurich, où seize pour cent des habitants ont leur domicile. En 1998, le produit intérieur brut des cantons allait du simple (Jura, JU) au double (Bâle-Ville, BS). Et le taux de croissance dans le canton le plus performant (Schwyz, SZ) était six fois plus grand que dans le canton le moins performant (Berne, BE). De même pour les inégalités de revenu: le revenu par habitant des cantons les plus riches (Zurich, Zoug et Bâle-Ville) est presque le double du revenu des cantons les plus pauvres (Uri, Obwald, Thurgovie et Jura). Et l'indice de la capacité financière des cantons oscille entre 30 et 218 autour de la moyenne suisse (100)<sup>3</sup>. Le *Graphique 2* présente les cantons selon leur capacité financière autour de la moyenne suisse (fixée à zéro), allant du mieux doté au moins bien doté.

---

<sup>3</sup> Pour plus de détails sur le calcul de cet indice, voir Dafflon (2001a, 2001b).

Graphique 2: Les disparités de capacité financière entre les cantons



La capacité financière reflète en grande partie les recettes fiscales d'un canton. Ainsi, les recettes du canton de Jura s'élèvent à moins de la moitié de celles du canton de Zoug. Même si ces différences sont quelque peu atténuées par le coût de la vie, qui est plus faible dans les régions défavorisées, elles restent considérables. La péréquation financière a pour but de remédier à cette situation (voir Dafflon 2001a, 2001b, 1995). À cet effet, un tiers de l'impôt fédéral direct – c'est la part de l'impôt sur le revenu prélevée par la Confédération – est redistribué aux cantons en fonction de leur capacité financière. Mais les investissements et emplois publics fédéraux tendent à anéantir l'effet de la péréquation, en favorisant les cantons économiquement plus forts (Grosclaude et Schwab 1991). Il en est de même des transferts conditionnels, qui sont courants en Suisse et qui,

en subventionnant les dépenses, favorisent au fond les cantons capables de consacrer d'importants fonds propres. C'est pourquoi la péréquation financière est actuellement en cours de révision, le but principal de la réforme étant d'éliminer la subvention des dépenses pour passer à une véritable péréquation des revenus (voir également Bullinger 2001).

Il y a également des disparités structurelles, et par là politiques, importantes entre les cantons: la part du secteur primaire varie entre 16% (Genève) et 48% (Glaris) et la part des services entre 46% (Glaris, Appenzell Rhodes-extérieures) et 75% (Genève)<sup>4</sup>. Finalement, alors que quelques cantons sont dominés par une agglomération urbaine (Genève, Bâle-Ville, Zurich), d'autres sont principalement ruraux (Appenzell, Grisons). Ces différences structurelles sont aussi le reflet des itinéraires historiques des cantons et trouvent leur expression dans le paysage politique et partisan. En fait, chaque canton constitue un mini-système politique à part entière qui comporte sa propre élite politique et partisane. De nombreux partis politiques ne sont organisés qu'au niveau cantonal. Et les sections cantonales et communales des partis politiques nationaux ont chacune leur histoire et poursuivent des agendas propres. Toutefois, en comparaison du système politique canadien, le système partisan suisse est plus homogène. Les quatre partis gouvernementaux mentionnés ci-dessus sont établis dans tous les cantons et contribuent à la cohésion nationale.

Des différences importantes se manifestent en outre sur le plan administratif. Les structures administratives varient plus fortement même que les institutions politiques (Germann 1986: 356). Celles des grands cantons sont caractérisées par un degré de professionnalisation et de différenciation élevé (Urio 1986). Les petits cantons ruraux disposent de modèles administratifs plus traditionnels, pratiquant une forte culture participative et attribuant de nombreuses fonctions à des volontaires non professionnels dans le cadre de commissions et de corporations (Linder 1983: 340-341; Urio 1986: 109-111). Ces différences ne sont pas seulement le fruit des disparités de ressources, mais également de l'autonomie organisationnelle dont disposent les cantons. En effet, la

---

<sup>4</sup> Ces chiffres sont basés sur le nombre d'employés dans la production et dans le domaine des services tiré du recensement fédéral des entreprises en 1991.

Constitution fédérale accorde aux cantons le droit d'organiser leur administration – y compris sur le plan communal – comme ils l'entendent. Cette autonomie vaut d'ailleurs également pour les structures politiques, qui ont néanmoins fait l'objet d'une plus grande convergence au fil du temps.

### **Les déséquilibres verticaux**

Les deux variables du déséquilibre vertical de tout système fédéral sont la distribution des tâches et celle des ressources. En ce qui concerne la distribution des tâches, la Constitution fédérale suisse préconise une conception stricte du principe de subsidiarité: à moins que la Constitution n'attribue une compétence explicitement à la Confédération, elle est du ressort des cantons. Le pouvoir des cantons découle en outre du fait que de nombreuses tâches fédérales leur sont déléguées, soit par la Constitution, soit par des lois, soit même par des ordonnances (cf. Faganini 1991: 51ss; Delley 1984: 343; Klöti 1988). En Suisse, on parle de "fédéralisme d'exécution" pour faire référence à cette délégation de la mise en œuvre aux cantons. Le fédéralisme d'exécution est le résultat du principe de coopération qui caractérise le système fédéral suisse (contrairement au principe de séparation ou de concurrence qui prévaut dans des systèmes fédéraux duaux). Le fédéralisme d'exécution peut être perçu comme un déséquilibre vertical, dans la mesure où la Confédération réunit aujourd'hui d'importants pouvoirs décisionnels, alors que les cantons tiennent en main l'exécution de ces tâches.

La Confédération doit se battre, souvent sans succès, pour acquérir de nouvelles compétences. Elle y parvient seulement en promettant aux cantons de leur transférer des ressources financières et de les laisser libres dans l'exécution des tâches. En raison de ce déséquilibre, le système fédéral suisse a subi, dans la période d'après-guerre, à la fois une centralisation de la prise de décision et une décentralisation des ressources financières et organisationnelles. Alors que de plus en plus de tâches ont été transférées au niveau fédéral – pendant ces dernières décennies, en particulier des domaines comme l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et la politique énergétique – les cantons ont pu conserver un pouvoir considérable dans la mise en œuvre (Germann 1986: 348; Kriesi 1995; Linder 1983: 335-339; Nüssli 1985: 258-260). Cette évolution est allée de pair avec un accroissement des transferts conditionnels aux cantons.



Même des domaines formellement assez centralisés, comme la politique des transports et la sécurité sociale, sont en réalité administrés par les cantons. Seule l'économie publique (dont surtout l'agriculture) est en grande partie financée par la Confédération malgré le fait que les deux niveaux se partagent formellement les compétences (Nüssli 1985: 353).

Tableau 1: Répartition des dépenses par fonction (en %, 1998)

	Confédération*	Cantons*	Communes*	Part des dépenses fédérales totales
Relations extérieures	<b>100</b>	0	0	2
Défense nationale	<b>93</b>	5	5	5
Finances et impôts	<b>78</b>	42	34	7
Économie publique	<b>74</b>	56	11	5
Transport	<b>64</b>	40	21	11
Sécurité sociale	<b>52</b>	44	23	21
Justice et police	7	<b>70</b>	27	5
Éducation	14	<b>64</b>	42	18
Santé	1	<b>63</b>	48	12
Administration générale	19	39	<b>45</b>	6
Culture et loisirs	13	32	<b>58</b>	3
Environnement et aménagement du territoire	15	29	<b>75</b>	4
Dépenses totales	39	48	33	100

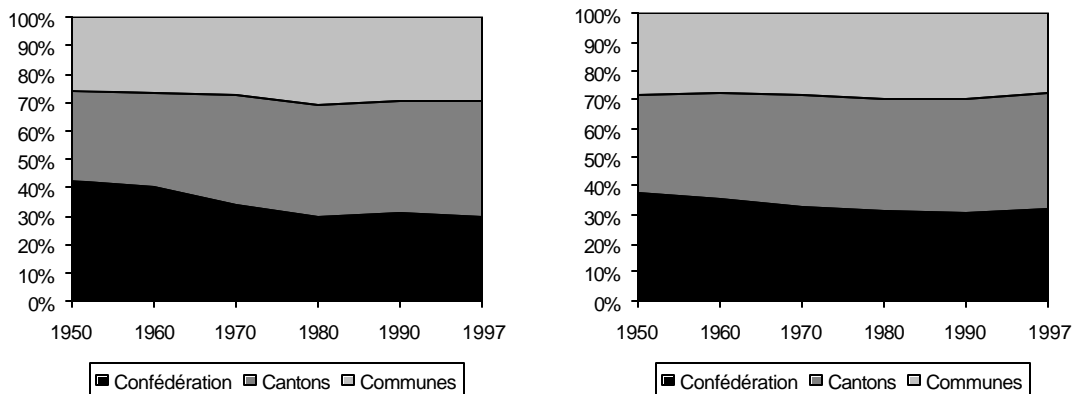
Source: d'après Eidgenössische Finanzverwaltung (2000)

\* Certaines dépenses apparaissant plus d'une fois, certains totaux dépassent 100%.

Aussi bien la Confédération que les cantons déplorent cet enchevêtrement des tâches. Les cantons se voient dépourvus d'un pouvoir décisionnel pour jouir pleinement de leur autonomie. Et la Confédération se plaint d'un manque de pouvoir pour assurer que ses tâches soient exécutées conformément aux prescriptions. C'est pourquoi les réformes en cours du système fédéral suisse visent à désenchevêtrer les tâches. Un tel désenchevêtrement entend rétablir les responsabilités décisionnelles et fiscales dans le but d'augmenter l'efficacité du système fédéral suisse. Ces efforts, s'ils aboutissent, conduiront inévitablement à un certain désengagement de la Confédération sur le plan cantonal, qui devra être compensé par un renforcement de la péréquation financière, mentionné ci-dessus.

La deuxième variable du déséquilibre vertical concerne les ressources. Si l'on compare l'évolution des recettes et des dépenses pour les trois niveaux gouvernementaux, on pourrait conclure que le système fédéral suisse a échappé au déséquilibre fiscal.

Graphique 3: Évolution des recettes et des dépenses

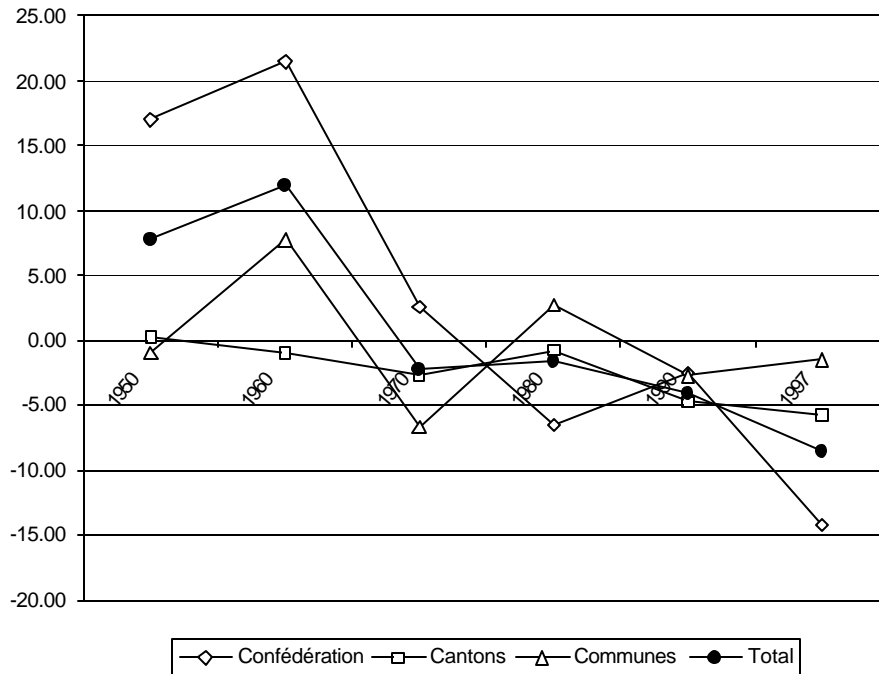


Cette conclusion serait erronée, car les flux financiers entre les trois niveaux sont considérables. Ainsi, la part des cantons aux recettes fédérales s'élève à 8,3% (Office fédéral de la statistique 1999: 462, 473). Et 26,8% des recettes cantonales proviennent des caisses fédérales, dont seulement 6,4% sont sans affectation (*ibid.*: 472). La plupart des contributions fédérales aux cantons ont lieu sous forme de transferts conditionnels. Rappelons que les transferts conditionnels permettent à la Confédération, qui est par ailleurs largement dépourvue de pouvoir pour orienter les cantons, d'inciter les cantons à l'action, que ce soit dans le domaine de la construction des routes, pour subvenir aux besoins des pauvres dans le domaine de l'assurance-maladie ou bien pour stimuler la recherche scientifique dans les universités cantonales.

Le problème bien connu de cette configuration est que, premièrement, les ressources vont rarement là où elles sont les plus demandées, deuxièmement, elles dirigent les budgets cantonaux vers les activités "qui payent" et, troisièmement, les niveaux gouvernementaux peuvent échapper au blâme pour la situation financière. En ce qui concerne la première critique, les recherches montrent unanimement que les cantons financièrement les plus forts bénéficient également des transferts conditionnels les plus significatifs, simplement parce qu'ils ont les moyens d'en obtenir un gros morceau. De plus, les cantons

financièrement moins bien nantis prennent souvent du temps à se lancer dans un programme et partent souvent les mains vides lorsque le robinet des subventions se referme. La deuxième critique d'une mauvaise allocation des ressources budgétaires des cantons semble également être justifiée, en tout cas dans le domaine des investissements. L'exemple-type de ce phénomène est la construction d'abris de protection civile: afin de bénéficier au maximum de subventions fédérales, les communes ont avidement doté chaque école, maison communale et centre sportif d'abris de protection, au point où certaines ont créé des surcapacités considérables (Kissling-Näf et Wälti 1999). Au contraire, les subventions destinées à rendre abordable l'assurance-maladie pour les personnes à faible revenu restent sous-utilisées, en particulier par les cantons qui en auraient le plus besoin. Finalement, la dernière critique semble être dépourvue de fondement. En effet, en comparaison de la Confédération, les cantons et les communes sont aujourd'hui moins menacés par les déficits. Comme le *Graphique 4* le montre, un renversement de la situation a eu lieu vers la fin des années 1970, sur la base du constat que les cantons et les communes se sont endettées suite à la crise pétrolière, alors que la Confédération continuait à marquer des surplus. Plus de la moitié de la dette publique (53,4% du PIB en 1998) est aujourd'hui portée par la Confédération.

Graphique 4: Évolution des excédents budgétaires en pourcentage des recettes



Source: Office fédéral de la statistique (1999: 462)

Compte tenu de l'enchevêtrement des finances fédérales et cantonales, il est difficile de juger l'étendue du déséquilibre fiscal en Suisse. Ce qui compte en termes d'autonomie, c'est la liberté qu'ont les cantons de faire des choix budgétaires indépendants. Et cette liberté n'est pas tout à fait la même du côté des dépenses que du côté des revenus. Du côté des dépenses, les cantons sont fortement couplés aux choix budgétaires opérés au niveau fédéral (Braun *et al.* 2000). Une bonne partie de leurs revenus provient des transferts, qui sont, contrairement à l'Allemagne par exemple, pour la plupart liés à l'accomplissement de certaines tâches. Ceci dit, la Confédération dispose d'assez peu de moyens pour contrôler l'allocation de ces ressources par les cantons et se contente souvent d'une dénonciation politique en cas de mise en œuvre par trop libre (Linder 1987; Wälti 1996). Du côté des revenus, le couplage est moins fort<sup>5</sup>. Le seul impôt véritablement "partagé" est l'impôt fédéral direct, qui est prélevé par la Confédération sur

<sup>5</sup> Voir également Dafflon (2001a, 2001b) et Commission intercantonale d'information fiscale (1998).

le revenu et dont les cantons reçoivent un tiers<sup>6</sup>. Un cinquième environ des recettes fédérales provient de cet impôt, dont les bases légales doivent être renégociées tous les quatre ans. La Confédération dépend par ailleurs en grande partie de son droit exclusif de prélever la taxe sur la valeur ajoutée, dont le taux est actuellement de 7,5%, et de différentes taxes sur la consommation (tabac, alcool, huiles minérales, taxe sur les poids lourds). Les cantons disposent d'une grande autonomie fiscale et sont libres de déterminer la base imposable aussi bien que les taux d'imposition. Règle générale, la plus grande partie des recettes cantonales provient des impôts sur le revenu des personnes morales et physiques. La plupart des cantons prélèvent également des impôts sur la fortune, sur les dons et les héritages, sur les ventes immobilières, sur les automobiles, sur les jeux et sur la production d'énergie hydroélectrique.

### **Les jeux d'interaction**

Les déséquilibres horizontaux et verticaux dans le système fédéral suisse, tels que je les ai présentés dans les sections précédentes, sont au cœur de la dynamique fédérale en Suisse. Cette dynamique, qui est caractérisée par l'incrémentalisme et l'équilibre des pouvoirs, donne lieu à une série de jeux d'interaction que j'aimerais esquisser ci-après.

### **Les jeux d'interaction quant à l'accomplissement des tâches**

Des études ont mis en évidence les difficultés qui résultent du déséquilibre vertical dans l'allocation des tâches, notamment les manquements dans la mise en œuvre (Linder 1987: 188ss). L'absence – ou plutôt la non-utilisation – d'instruments de surveillance de la part de la Confédération donne aux cantons une grande marge de manœuvre dans la mise en œuvre. Cette marge est d'autant plus grande que l'ouverture du processus législatif en Suisse à des groupes d'intérêt, dotés d'un pouvoir référendaire, rend les bases légales floues et sujettes à interprétation (Knoepfel 1996; Kriesi 1995: 314ss). Les cantons en usent, voire en abusent, pour poursuivre leurs propres objectifs.

---

<sup>6</sup> Les cantons ont également droit à une part d'autres impôts de moindre importance, à savoir l'impôt anticipé, les droits de timbre fédéraux, la taxe d'exemption de l'obligation de servir et les redevances routières.

Cette dynamique n'est pas contestée, mais son interprétation est sujette à débat. Certains soulignent que le fédéralisme suisse a été vidé de son contenu, et que les cantons sont devenus de simples entités d'exécution (Knapp 1986: 50). D'autres regrettent que le pouvoir central ne soit pas suffisamment fort pour affronter des enjeux comme la protection de l'environnement, l'accomplissement de grands projets d'infrastructure ou encore la politique étrangère (Germann 1994: 57). Une perspective intermédiaire consiste à mettre en avant l'aspect fonctionnel d'un certain équilibre des pouvoirs entre Confédération et cantons, notamment pour la résolution des conflits (voir, par exemple, Linder 1987: 194; Wälti 1996). Les autorités fédérales peuvent obtenir de nouveaux pouvoirs moyennant des transferts financiers et la délégation de la mise en œuvre aux cantons (Faganini 1991: 54; Kriesi 1995: 76). Et les cantons peuvent, malgré l'absence d'un véritable pouvoir de co-décision comme il existe en Allemagne, peser dans le processus de décision fédéral.

Dans ce sens, le déséquilibre vertical, qui caractérise le "fédéralisme d'exécution" suisse, fait partie du modèle consociationnel suisse, dans lequel les cantons, tout comme les groupes d'intérêts et les partis politiques, apparaissent comme des acteurs dotés d'intérêts, de ressources et de stratégies (Lehmbruch 1993: 51; Duchacek 1986: 99). Le fait de pouvoir jouer aussi bien sur la centralisation (de la compétence), que sur la décentralisation (de la mise en œuvre), permet de nouer des compromis et d'atteindre des solutions de gains mutuels qui seraient autrement impossibles.

### **Les jeux d'interaction quant à la distribution des ressources financières**

Tout comme les tâches, les ressources ne peuvent pas être diminuées, augmentées ou réallouées unilatéralement, ni par la Confédération, ni par les cantons. Si la Confédération cherche à augmenter ou diminuer ses ressources, les cantons interviendront fort probablement au Parlement. Dans le premier cas de figure, les cantons se verraient privés d'une partie de la base fiscale. La Confédération a la tâche un peu plus simple dans le domaine des impôts partagés, puisque les cantons en bénéficient également. Si la Confédération veut augmenter ses ressources propres, disons la TVA, les cantons peuvent intervenir par le biais de leurs représentants au Conseil national et au Conseil des États. Toutefois, leur pouvoir de veto dans ce cas est moins fort que celui des

*Länder* allemand par exemple. Pourquoi donc est-ce que la Confédération hésiterait à augmenter ses recettes propres unilatéralement? Premièrement, parce qu'elle a toujours besoin de rallier une majorité partisane derrière ses propositions – rappelons que les partis ont des loyautés régionales fortes! – et, deuxièmement, parce qu'une telle décision est soumise au référendum. Et les cantons pèsent lourdement dans le processus référendaire<sup>7</sup>.

Si la Confédération entend diminuer ces recettes propres, les cantons auraient *a priori* moins d'objections. Au contraire, on pourrait même se demander pourquoi les cantons ne font pas plus souvent pression dans ce sens. La raison est que, premièrement, les cantons sont difficilement prêts à renoncer aux multiples transferts (souvent péréquatifs) financés par ces ressources et, deuxièmement, dans le cas des impôts partagés, ils en bénéficient même. Mais les cantons pourraient alors sauter dans la brèche et prélever leurs propres ressources à la place! serait-on tenté de dire. En réalité, la compétition fiscale intercantonale pose des limites à une telle logique unilatérale. La plupart des cantons – même les plus riches<sup>8</sup> – acceptent l'existence d'une certaine récolte fiscale commune, plutôt que de se voir exposés à une compétition fiscale croissante. (À ce stade, le fédéralisme fonctionne comme un club, où les membres ont compris qu'ils se trouvent dans une situation de «dilemme du prisonnier», et que la coopération paie davantage que la compétition.)

Comme peu de recettes fiscales sont véritablement partagées entre la Confédération et les cantons, une réallocation verticale des recettes fiscales, comme elle a régulièrement lieu en Allemagne notamment, n'est pas possible. Tout au plus, une réallocation a lieu

---

<sup>7</sup> Dans le cas du référendum obligatoire, les votants de la majorité des cantons doivent approuver la mesure. Dans le cas du référendum facultatif, cette exigence tombe, mais les élites politiques cantonales jouent toujours un rôle important dans la campagne électorale.

<sup>8</sup> En fait, les cantons les plus riches bénéficient le plus fortement de l'impôt fédéral direct. Il est vrai que la part des cantons est redistribuée de façon péréquative, ce qui fait que les cantons riches cèdent une partie des revenus aux cantons moins dotés en ressources. En même temps, les cantons bien dotés en ressources hébergent les contribuables les plus riches, qui sont fortement exposés à l'impôt fédéral direct, qui est plus progressif que les impôts cantonaux. Ainsi, malgré la péréquation, les cantons bien dotés reçoivent en fin de compte une plus grande partie de l'impôt fédéral direct.

indirectement si l'un ou l'autre des niveaux modifie sa base fiscale. Comme le *Graphique 3* le montre, la clé de répartition reste relativement stable.

La diminution, l'augmentation ou la réallocation des dépenses sont soumises à des contraintes similaires, mais donne lieu à des jeux d'interaction assez différents. La raison est que, dans le domaine des dépenses, les niveaux étatiques dépendent plus fortement l'un de l'autre. Notamment les cantons moins bien dotés en ressources, et donc plus fortement dépendants de la Confédération, ont un intérêt intrinsèque à élargir les ressources à leur disposition. C'est pourquoi de nouvelles dépenses s'adoptent assez facilement. Toutefois, cette dynamique est freinée par le fait que les cantons doivent pour ainsi dire "acheter" les nouvelles ressources, qui leur parviennent le plus souvent sous forme de transferts conditionnels. La diminution ou la réallocation de ces transferts s'avère difficile, mais faisable puisque de nouvelles dépenses sont souvent adoptées pour une période limitée. À cela s'ajoute que le processus budgétaire en Suisse traite les recettes et les dépenses sur le même plan et dans les mêmes commissions. Par conséquent, chaque nouvelle dépense fait appel à une augmentation ou une réallocation des revenus, et sera par là de portée limitée.

### **Conclusion: faisabilité et plausibilité des réformes**

Les réformes des déséquilibres horizontaux et verticaux en Suisse connaissent une longue histoire, qui est caractérisée par l'échec et par l'incrémentalisme. Dans les années 1960 et 1970, le mot d'ordre était la coordination et la collaboration intergouvernementale. Au cours des années 1980 et 1990, le paradigme s'est transformé en direction de la compétition, de l'équivalence fiscale et du désenchevêtrement. Cette évolution caractérise tous les systèmes fédéraux et vaut également pour la Suisse, où les pressions de réforme vont aujourd'hui dans le sens d'une responsabilité fiscale accrue des cantons. En réduisant et en désenchevêtrant les flux financiers verticaux, on espère éviter les problèmes du resquillage et de l'irresponsabilité fiscale, du "moral hazard", comme on dit. Quelles sont les chances de ces efforts?

Dans les années 1980, la visée des réformes était surtout perçue comme étant motivée par la volonté, de la part de la Confédération et des cantons riches, de réduire les dépenses pour limiter les déficits: qui dit désenchevêtrer dit responsabiliser, qui dit responsabiliser



dit discipliner. Si cette causalité est certes plausible sur le papier, ce d'autant plus que la plupart des cantons se sont imposés des automatismes qui exigent un budget équilibré, la distribution des intérêts entre les cantons rendait quasiment illusoire l'atteinte de ces objectifs. Les mécanismes de décision, décrits dans les sections précédentes, empêchent qu'une minorité de cantons bien dotés puisse imposer une réforme – aussi raisonnable et économiquement fondée qu'elle soit! – à une majorité de cantons moins bien lotis. La constellation des intérêts n'est pas favorable à une telle réforme.

La détente budgétaire des dernières années a quelque peu changé la situation, et il semble maintenant plus probable que les réformes aboutissent. En effet, grâce à un désenchevêtrement des tâches, couplé avec un renforcement de la péréquation (des revenus et non plus des dépenses), les cantons pourraient tous gagner en autonomie. Toutefois, la diminution des vastes transferts conditionnels sera difficile à réaliser. Pourquoi? On pourrait croire que les cantons auraient tous intérêt à ce défaire des “chaînes d'or” des subventions liées. Or, en réalité, la diminution des subventions liées rendra plus conflictuel le processus budgétaire au niveau cantonal. Si les différents départements disposent aujourd'hui d'un budget hautement prévisible, ils devront, dans l'avenir, négocier l'allocation avec le ministre cantonal des finances (Bullinger 2001). En gros, le processus budgétaire cantonal deviendrait nettement plus politique.

Au-delà du problème de faisabilité, on doit se poser la question de la plausibilité. Comme je l'ai esquissé, les déséquilibres horizontaux et verticaux sont réels en Suisse, et les critiques du système sont fondées. Toutefois, ces critiques reposent souvent sur un raisonnement d'efficacité économique et tendent à négliger “l'efficacité politique”. En effet, les jeux d'interaction qui résultent de ces déséquilibres sont souvent eux-mêmes en équilibre. En d'autres mots, les contraintes et les limites qui en résultent remplissent une fonction, en Suisse celle de l'intégration et de l'équilibre des pouvoirs.

## Références

- Braun, Dietmar, Robert Ayrton, Anne-Béatrice Bullinger et Sonja Wälti (2000). *Fiscal Policy Decision Making in Federal States*. Rapport final au Fonds national suisse. Lausanne: Université de Lausanne.
- Bullinger, Anne-Béatrice (2001). "Vested Power vs. Reform in Switzerland", *Federations* 1(4): 7-8.
- Commission intercantonale d'information fiscale (1998). *Le système fiscal suisse*. Berne: Commission intercantonale d'information fiscale.
- Dafflon, Bernard (1995). *Fédéralisme et solidarité: Étude de la péréquation en Suisse*. Vol. 15. Études et colloques. Fribourg: Institut du fédéralisme.
- Dafflon, Bernard (2001a). Fiscal Federalism in Switzerland : A Survey of Constitutional Issues, Budget Responsibility and Equalisation, manuscrit.
- Dafflon, Bernard (2001b). Federal-Canton Equalisation in Switzerland : What Should and Could Be Changed? manuscrit.
- Duchacek, Ivo D. (1986). *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations*. Boulder/London: Westview Press.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2000). *Öffentliche Finanzen der Schweiz 1990: Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden nach Funktionen*. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung, Amtliche Statistik der Schweiz, [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch)
- Faganini, Hans Peter (1991). *Föderalistischer Aufgabenverbund in der Schweiz*. Berne: Haupt.
- Gaudard, Gaston (1989). "L'État face aux disparités économiques régionales", in Société suisse des sciences administratives (éd.) *La dynamique fédéraliste en Suisse*. Berne: Société suisse des sciences administratives, pp. 27-44.
- Germann, Raimund E. (1986). "Die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen im Verwaltungsbereich", in Raimund E. Germann et Ernest Weibel (éd.). *Manuel système politique de la Suisse*, 3. Bern: Haupt, pp. 343-367.
- Germann, Raimund E. (1994). *Staatsreform: Der Uebergang zur Konkurrenzdemokratie*. Berne: Haupt.
- Grosclaude, Pascal et Nathalie Schwab (éd.) (1991). *Répartition par canton des dépenses de la Confédération en 1989*. Institut de recherches économiques et régionales. Neuchâtel: EDES.
- Kissling-Näf, Ingrid et Sonja Wälti (1999). "Der Vollzug öffentlicher Politiken", in Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder et Yannis Papadopoulos (éd.). *Handbuch der Schweizer Politik - Manuel de la politique suisse*. Zürich: NZZ Verlag, pp. 651-689.
- Klöti, Ulrich (1988). "Political Ideals, Financial Interests and Intergovernmental Relations: New Aspects of Swiss Federalism", *Government and Opposition* 23(1): 91-102.
- Knapp, Blaise (1986). "Étapes du fédéralisme suisse", in R. E. Germann et E. Weibel (éd.). *Manuel système politique de la Suisse*, 3. Bern: Haupt, pp. 31-54.

- Knoepfel, Peter (1996). "Total Quality Management und Föderalismus: Betrachtungen aus der Sicht der Politikanalyse", in Yves Emery (éd.) *TQM & ISO in öffentlichen Verwaltungen*, 34. Bern: SGVW, pp. 85-128.
- Kriesi, Hanspeter (1995). *Le système politique suisse*. 1<sup>ère</sup> éd., Collection Politique comparée. Paris: Economica.
- Lehmbruch, Gerhard (1993). "Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland", *Publius: The Journal of Federalism* 23(2): 43-60.
- Linder, Wolf (1983). "Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaates in der Schweiz", in Alois Riklin (ed.) *Manuel Système politique de la Suisse*, 1. Bern: Haupt, pp. 255-382.
- Linder, Wolf (1987). *La décision politique en Suisse: Genèse et mise en œuvre de la législation*. Lausanne: Réalités sociales.
- Nüssli, Kurt (1985). *Föderalismus in der Schweiz: Konzepte, Indikatoren, Daten*. Vol. 12. Zürcher Beiträge zur politischen Wissenschaft. Grösch: Rügger.
- Office fédéral de la statistique (1999). *Annuaire statistique de la Suisse 2000*. Zurich: NZZ.
- Urio, Paolo (1986). "Les administrations cantonales", in Raimund E. Germann et Ernest Weibel (éd.). *Manuel système politique de la Suisse*, 3. Berne: Haupt, pp. 107-136.
- Wälti, Sonja (1996). "Institutional Reform of Federalism: Changing the Players Rather Than the Rules of the Game", in Simon Hug et Pascal Sciarini (éd.). *Institutional Reforms. Swiss Political Science Review*, 2(2). Zurich: Seismo, pp. 113-141.