



**ANDREAS LADNER &
LAETITIA DESFONTAINE MATHYS**

LE FÉDÉRALISME SUISSE

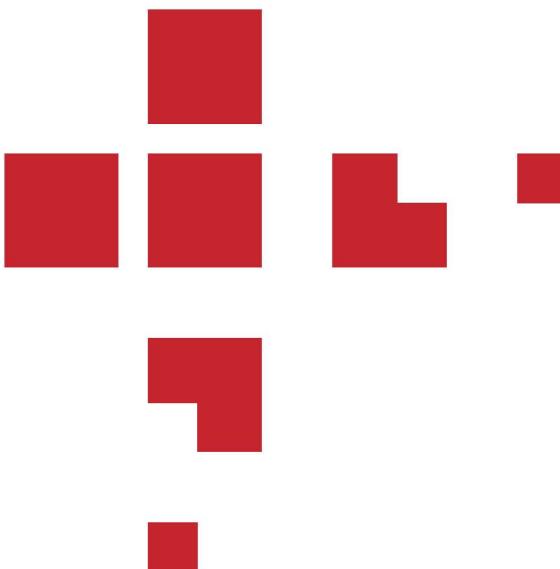
L'organisation territoriale et l'accomplissement
des prestations étatiques en Suisse

**ANDREAS LADNER &
LAETITIA DESFONTAINE MATHYS**

LE FÉDÉRALISME SUISSE

L'organisation territoriale et l'accomplissement
des prestations étatiques en Suisse

Le fédéralisme est un pilier fondamental du système politique suisse. Fortement ancré dans la culture politique, il détermine de manière substantielle l'organisation de la société qui se trouve elle-même en continue mutation. Un peu plus de dix ans après la grande réforme du fédéralisme suisse – la mise en œuvre de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) datant de 2008 – les discussions autour du découpage territorial suisse et de l'organisation des prestations étatiques par les communes, les cantons, la Confédération et les divers autres acteurs se poursuivent. Cet ouvrage propose d'une part, une réflexion sur la structure territoriale de la Suisse et sur la répartition des tâches entre niveaux étatiques, et d'autre part, une discussion sur leur orientation future.



Unil
UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP
Institut de hautes études
en administration publique

Presses polytechniques et universitaires romandes

ISBN 978-2-88915-336-7



9 782889 153367 >

Le fédéralisme suisse

Andreas Ladner & Laetitia Desfontaine Mathys

**Le fédéralisme suisse
L'organisation territoriale
et l'accomplissement des
prestations étatiques**

Également parus dans la même collection :

**Le principe de transparence
en Suisse et dans le monde**
Ouvrage coordonné par Martial Pasquier

Contributions à l'action publique/Beiträge zum öffentlichen Handeln
Ouvrage coordonné par Herausgeben von Jean-Loup Chappellet

Les nouveaux défis de l'État social/Neue Herausforderungen für den Sozialstaat
Ouvrage coordonné par Herausgeben von Bonoli Giuliano, Fabio Bertozzi

**Réformes de politiques institutionnelles et action publique/
Reformen institutioneller Politiken und Staatshandeln**
Ouvrage coordonné par Herausgeben von Peter Knoepfel

**Rediscovering Public Law and Public Administration in
Comparative Policy Analysis: a Tribute to Peter Knoepfel**
Edited by Stéphane Nahrath, Frédéric Varone

**Des politiques au chevet de la conjoncture/
Die Politiken als Retterinnen der Konjunktur**
Ouvrage coordonné par Herausgeben von Nils C. Soguel

:

La Fondation des Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR) publie principalement les travaux d'enseignement et de recherche de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), des universités et des hautes écoles francophones.
PPUR, EPFL-Rolex Learning Center, CP 119, CH-1015 Lausanne,
ppur@epfl.ch, tél.: +41 21 693 21 30 ; fax: +41 21 693 40 27.

www.ppur.org

Première édition
© Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2019
ISBN 978-2-88915-336-7 pour la version imprimée
ISBN 978-2-88914-471-6 pour la version électronique (PDF)

Tous droits réservés
Reproduction, même partielle, sous quelque forme ou sur quelque support que ce soit, interdite sans l'accord écrit de l'éditeur.

Avant-propos

Un peu plus de dix ans après la grande réforme du fédéralisme suisse – la mise en œuvre du projet RPT datant de 2008 – les discussions autour du découpage territorial suisse et de l’organisation des prestations étatiques par les communes, les cantons, la Confédération et les divers autres acteurs se poursuivent. Si les inégalités financières et plus généralement le mécanisme de péréquation financière dominent le débat, le nombre important d’entités territoriales de taille très distincte et les multiples défis qui outrepassent les frontières politiques continueront sans nul doute à préoccuper les responsables politiques et à capter l’intérêt du public.

Par cet ouvrage, il n’est pas question de prétendre connaître quelle sera l’organisation idéale de la Suisse des années à venir. Le dernier chapitre offre simplement quelques idées sur l’orientation que prendraient les futurs développements organisationnels et délimite les concepts sur lesquels se fonderaient les réformes étatiques ultérieures. Bien que certaines pistes demeurent hypothétiques, nous sommes en revanche persuadés que la recherche d’une organisation territoriale et d’une répartition des tâches durable ne pourra pas se réaliser sans une connaissance approfondie de l’état actuel du fédéralisme suisse, de ses origines et de son fonctionnement. C’est dans ce cadre que nous avons souhaité placer cette contribution scientifique à l’intention de tout lecteur averti ou non initié.

Une meilleure compréhension du fédéralisme suisse et de l’importance des communes autonomes se construit par l’assimilation de quelques thématiques incontournables, telles que les concepts théoriques qui les déterminent, les aspects historiques, la structure des institutions principales, les mécanismes de collaborations verticale et horizontale, ainsi que les portées d’une comparaison internationale. À cela s’ajoute l’état et le fonctionnement des dépenses des différents niveaux pour les diverses fonctions de l’État et la répartition des agents publics entre communes, cantons et Confédération, sans omettre naturellement les tentatives de réformes successives et l’examen de leurs résultats.

Le contenu de cet ouvrage est issu de diverses recherches menées au sein de l'unité d'administration suisse et politiques institutionnelles de l'IDHEAP de l'Université de Lausanne, et plus particulièrement d'une thèse de doctorat menée entre 2014 et 2018 sur la collaboration verticale dans le système fédéral suisse dans le sillage de la réforme de la répartition des tâches. Cet ouvrage relate également le contenu de nombreux enseignements donnés entre les murs de l'IDHEAP sur cette thématique et les discussions menées avec les étudiants.

Nous souhaitons remercier chaleureusement toutes les personnes qui ont rendu la publication de celui-ci possible, en particulier les collaboratrices et collaborateurs de notre unité de recherche à l'IDHEAP.

Andreas Ladner et Laetitia Desfontaine Mathys
Juin, 2019

Table des matières

Avant-propos	5
Listes des tableaux, figures, abréviations et cantons suisse.....	9
Tableaux	9
Figures	10
Abréviations	11
Cantons suisses	12
L'essentiel en bref	13
1 Division territoriale et répartition des tâches – Remarques introductionnnes.....	17
2 Fédéralisme: fondements théoriques et comparaison internationale	21
3 L'émergence de l'État fédéral	33
4 Principes de base et institutions du fédéralisme suisse.....	45
4.1 Le Conseil des États	48
4.2 La majorité des cantons.....	53
4.3 Initiative et référendum cantonaux.....	55
4.4 Procédure de consultation et mise en œuvre	56
4.5 Arrangements para-institutionnels.....	58
5 Organisation de l'exécution des tâches étatiques	63
5.1 L'évolution des tâches étatiques.....	65
5.2 Aperçu des tâches de la Confédération, des cantons et des communes.....	68
5.3 L'exécution des tâches para-étatiques et la coopération avec le secteur privé	74
6 Relations de coopération verticale	77
6.1 Exécution de la politique fédérale par les cantons.....	80

6.2	Tâches communes et conventions-programmes	82
6.3	La coopération entre les cantons et les communes	89
6.4	Coopération entre la Confédération, les cantons et les communes.....	96
7	La coopération horizontale.....	97
7.1	La coopération entre les cantons	98
7.2	La coopération entre les communes	107
8	Dépenses et revenus des trois niveaux étatiques.....	111
9	Les employés de la Confédération, des cantons et des communes	121
10	Réforme fonctionnelle – La réorganisation de la péréquation financière et la répartition des tâches	129
11	Réformes territoriales – fusions de communes, agglomérations et régions.....	145
12	Exécution des tâches étatiques et répartition territoriale – Perspectives	161
	Bibliographie	169

Listes des tableaux, figures, abréviations et cantons suisse

Tableaux

Tableau 1	Composition politique des représentants cantonaux au Conseil des États (50 ^e législature, 2015-19).....	50
Tableau 2	Objets constitutionnels dans lesquels les citoyens et les États aboutissent sur des résultats différents.....	54
Tableau 3	La répartition des tâches selon la RPT	84
Tableau 4	Parts des dépenses de la Confédération, cantons, communes (2014)	112
Tableau 5	Pourcentages des dépenses des différents niveaux par fonction	113
Tableau 6	Revenus des différents niveaux (2015).....	116
Tableau 7	Parts d'impôts des différents niveaux dans les chefs-lieux des cantons.....	119
Tableau 8	Employés du secteur public en équivalents temps plein (EPT) par forme juridique, 2015.....	123
Tableau 9	Indice de ressources des cantons (2008, 2011, 2014, 2017 et 2019).....	134
Tableau 10	Compensation financière. Paiements 2019 en milliers de francs suisses	138
Tableau 11	Nombre et taille des communes par canton (2017)	152
Tableau 12	Nombre de communes par canton (1980-2018).....	153
Tableau 13	Impact des fusions communales (2016), ensemble des communes résultant d'une fusion	156

Figures

Figure 1	La division territoriale : cantons et communes suisses	17
Figure 2	L'Index de l'autonomie régionale (RAI).....	27
Figure 3	Formes confédérale et unitaire du fédéralisme	28
Figure 4	Sièges cumulatifs des plus grands partis du Conseil des États depuis 1848.....	51
Figure 5	Décisions du Conseil des États et du Conseil national par rapport aux référendums	52
Figure 6	Taille des cantons (population, chiffres absous)	64
Figure 7	Taille des communes (population, pourcentages)	64
Figure 8	Autonomie des communes suisses en comparaison européenne	72
Figure 9	Relations intergouvernementales verticales	79
Figure 10	Nombre de conventions-programmes en vigueur en fonction des domaines	86
Figure 11	Reconnaissance des conventions-programmes par les communes en fonction des régions (%)	86
Figure 12	Consultation des communes par régions (%)	87
Figure 13	Coopération entre les communes et le canton du point de vue des communes en 1998 et 2016 (%)	90
Figure 14	Coopération « plutôt bonne » ou « bonne » entre les communes et le canton du point de vue des communes en 1988 et 2016, par canton (% et variation en %).....	91
Figure 15	Responsabilité des communes dans la mise en œuvre, le financement et la prise de décision dans divers domaines (%)	92
Figure 16	Responsabilité des communes dans la mise en œuvre, le financement et la décision dans les domaines de l'assistance sociale, de l'école primaire et de la police, par canton (%)	94
Figure 17	Équivalence fiscale et compétence de mise en œuvre dans les communes	95
Figure 18	Nombre d'accords intercantonaux en vigueur par année.....	100
Figure 19	Nombre d'accords intercantonaux par taille et nombre de signataires	100
Figure 20	Les conférences gouvernementales régionales	105

Figure 21	Coopération intercommunale (sociétés de droit public, sociétés de droit privé, solutions contractuelles) par fonction (pourcentages).....	108
Figure 22	Évolution des dépenses (pourcentages) des différents niveaux, selon les fonctions (1950 et 2014)	114
Figure 23	Charge fiscale de la Confédération, des cantons et des communes, en valeur absolue.....	118
Figure 24	Dépenses et recettes des trois niveaux de gouvernement	120
Figure 25	L'administration fédérale et le nombre d'emplois à 1000 habitants.....	125
Figure 26	Employés publics au sens large	126
Figure 27	Employés cantonaux et communaux dans les administrations publiques pour 1000 habitants par cantons.....	127
Figure 28	Flux financiers dans le système de compensation pour l'année 2018	136
Figure 29	Part des paiements dans le cadre de la péréquation financière. Total des revenus par rapport aux revenus des cantons (2016).....	137
Figure 30	Projets sur l'organisation territoriale de la Suisse durant la période helvétique	147
Figure 31	Comparaison de la population moyenne et du nombre de communes dans les différents autres pays (2014)	150
Figure 32	Nombre de communes en Suisse de 1850 à 2019	151
Figure 33	Les agglomérations suisses	159
Figure 34	Le concept spatial Suisse.....	160

Abréviations

ACS	Association des communes suisses
AFF	Administration fédérale des finances
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDF	Contrôle des finances
CGSO	Conférence des gouvernements de suisse occidentale
CTA	Conférence tripartite

DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFF	Département fédéral des finances
GMEB	Gestion par mandat et enveloppes budgétaires
NGP – NPM	Nouvelle Gestion Publique ou New Public Management
NPR	Nouvelle politique régionale
PFCC	Péréquation financière et compensation des charges
RAI	Regional Autonomy Index
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches
SECO	Secrétariat à l'économie
SEM – ODM	Secrétariat aux migrations (anciennement nommé Office fédéral des migrations)
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne

Cantons suisses

AI	Appenzell Rhodes-Int.	NW	Nidwald
AR	Appenzell Rhodes-Ext.	OW	Obwald
BE	Berne	SG	Saint-Gall
BL	Bâle-Campagne	SH	Schaffhouse
BS	Bâle-Ville	SO	Soleure
FR	Fribourg	SZ	Schwytz
GE	Genève	TG	Thurgovie
GL	Glaris	TI	Tessin
GR	Grisons	UR	Uri
JU	Jura	VD	Vaud
LU	Lucerne	VS	Valais
NE	Neuchâtel	ZG	Zoug
		ZH	Zurich

L'essentiel en bref

Le fédéralisme est un des piliers du système politique suisse. Fortement ancré dans la culture politique, il détermine de manière substantielle l'organisation de la société qui se trouve elle-même en continue mutation. Partant de ce constat, cet ouvrage propose d'une part, une réflexion sur la structure territoriale de la Suisse et sur la répartition des tâches entre niveaux étatiques, et d'autre part, une discussion sur leur orientation future.

Le fédéralisme et l'autonomie des communes font aujourd'hui encore l'objet d'une popularité importante en Suisse. Le fédéralisme suisse, construit sur des fondements historiques forts, a été le seul moyen réalisable de créer un État durable dans un contexte hautement hétérogène. Fondé sur la diversité, son succès est lié à l'existence d'un État central faible.

Aujourd'hui, les forces intégratives qui constituent un système fédéraliste ont perdu de leur importance. L'attention est désormais portée sur une exécution efficace et efficiente des tâches, les mécanismes de coopération entre niveaux étatiques et les aspects économiques et financiers qui en découlent. Néanmoins, il en va du principe de subsidiarité d'être respecté dans la mesure du possible.

Le fédéralisme suisse est généralement qualifié de coopératif, symétrique, compétitif et solidaire. Autrement dit, plutôt que d'être répartie entre les différents niveaux étatiques, une grande part de tâches est exécutée de manière conjointe. Les niveaux interagissent en permanence et en deviennent interdépendants à tel point qu'une fragmentation verticale, mais également horizontale des compétences s'exprime. Fédéralisme oblige, nombreuses sont toutefois les différences de mises en œuvre qui dépendent des caractéristiques et des ressources de chaque entité. Comme en témoignent les disparités de charges fiscales, les collectivités territoriales sont en concurrence les unes avec les autres. Des mécanismes d'ajustement existent néanmoins entre communes et entre cantons dotés de capacités financières distinctes.

La Suisse est fondée par le peuple et les cantons. Ces derniers disposent d'une large participation dans la prise de décision au niveau national. Ils ont également un droit de veto fort, que ce soit au Parlement, au sein du Conseil

des États, ou par les nombreuses révisions constitutionnelles liées au mécanisme de la double majorité. Outre la participation politique, les cantons sont également très impliqués dans la rédaction de projets de loi fédérale.

Au cours des dernières années, d'autres moyens d'influence se sont présentés avec l'apparition de nouveaux canaux de collaboration intercantonale. La Maison des cantons à Berne en est un exemple évident, de même que les conférences des chefs de départements cantonaux, les diverses séances et congrès intercantonaux et les multiples accords qui sont conclus entre cantons. L'objectif est d'une part, de renforcer la représentation des intérêts cantonaux auprès de la Confédération et d'autre part, de donner la possibilité aux cantons de réglementer certaines tâches de manière autonome afin de prévenir l'intervention fédérale.

La coopération entre les différents niveaux étatiques et entre les diverses unités de chaque niveau s'est considérablement accrue ces dernières décennies. Outre la mise en œuvre traditionnelle des tâches entre niveaux de l'État, de nouvelles formes de collaboration *verticale* fondées sur un partenariat institutionnel ont émergé avec l'apparition et l'application de conventions-programmes. Ces contrats de droit public permettent à la Confédération et aux cantons de fixer des objectifs communs de performance et d'y assigner un budget global ou forfaitaire. Si elles rejoignent la liste déjà longue de contrats verticaux déjà existante, les conventions-programmes offrent un cadre novateur de négociations et de collaboration entre les deux niveaux étatiques. De la même manière, la coopération entre les unités du même niveau étatique s'est considérablement intensifiée avec un nombre remarquablement élevé de concordats et de plateformes collaboratives. La collaboration *horizontale* relève d'une longue tradition, en particulier pour les petites communes, qui privilégient de s'associer pour prendre en charge les tâches de manière optimale. L'idée de rendre cette collaboration obligatoire s'établit d'ailleurs progressivement.

Que ce soit au niveau du volume des dépenses publiques que celui du personnel employé, les cantons jouent un rôle fondamental et révélateur dans le système politique fédéral. Ces derniers prennent en charge la plus grande part des dépenses publiques et emploient un pourcentage très élevé de personnes. Alors qu'en Suisse romande le niveau cantonal est encore plus important en termes de dépenses et d'agents publics, c'est plutôt le niveau communal qui s'affirme dans diverses régions de Suisse alémanique.

Il y a une dizaine d'années, une réforme du fédéralisme extrêmement ambitieuse et réussie a été menée en Suisse qui visait une réorganisation de la répartition des tâches et une péréquation financière (RPT). Considérée comme un bouleversement inédit en Suisse, la RPT, qui devait « revitaliser » ou moderniser l'organisation fédérale, a modifié en profondeur les pratiques d'exécution et de financement des tâches publiques. Bien que la répartition des tâches ait été moins loin qu'initialement souhaité, elle a sans aucun doute renforcé la position des cantons par rapport à la Confédération.

Aussi, la compensation des charges qui incombent aux cantons a pu être rationalisée et rendue plus transparente. C'est avec cette réforme que les nouvelles formes de coopération apparaissent et ont conduit à la modification de plusieurs articles constitutionnels.

Outre la RPT, les réformes territoriales au niveau des cantons ne sont aujourd'hui pas à l'ordre du jour. En revanche, le nombre de communes a largement diminué ces dernières années en raison de multiples fusions. Elles n'ont toutefois pas apporté des changements substantiels au paysage local dans la mesure où la plus grande partie des communes suisses est encore de très petite taille et de grandes différences subsistent encore entre elles, ainsi qu'entre cantons.

Pour concevoir l'organisation future de la Suisse, il sera certainement nécessaire d'adopter une perspective plus systémique. Seule certitude toutefois, il ne sera pas possible à la fois de renforcer la collaboration entre les trois niveaux étatiques et de les rendre plus autonomes. Face à des enjeux et des structures toujours plus complexes, il sera probablement nécessaire de rompre avec certaines convictions et règles coutumières qui prévalent encore aujourd'hui en Suisse. Les différences de taille et de ressources entre communes et entre cantons engendreront certainement des attributions de compétences distinctes, résultant alors sur un fédéralisme non plus symétrique, mais asymétrique.

L'avenir appellera également à se fier davantage aux exigences fonctionnelles et à se référer à un quatrième niveau étatique, alignant ses propres revenus et disposant de ses propres structures démocratiques dans la prise de décision. Quoi qu'il en soit, les communes et les cantons continueront à jouer un rôle crucial à l'avenir dans l'exécution des tâches et des dépenses publiques. Reste que la mise en œuvre des tâches évoluera sans aucun doute vers une forme plus large et plus complexe qui s'orientera vers de nouvelles structures de gouvernance. Le défi à l'avenir sera de parvenir à trouver la bonne orientation dans un environnement toujours plus varié et de concevoir de manière optimale tous les enjeux.

Division territoriale et répartition des tâches – Remarques introductives

Bien que la Suisse soit relativement petite en termes de taille et de population, comptant 8,5 millions d'habitants (2019), elle possède une organisation interne extrêmement complexe (figure 1). La Suisse se compose non seulement de 26 cantons souverains, mais aussi de 2212 communes considérablement autonomes (état au 1^{er} janvier 2019). Il existe en outre de nombreuses formes de coopération entre les différentes unités territoriales et de fortes interdépendances subsistent entre les niveaux établis

Les 2212 communes de la Suisse au 1.1.2019

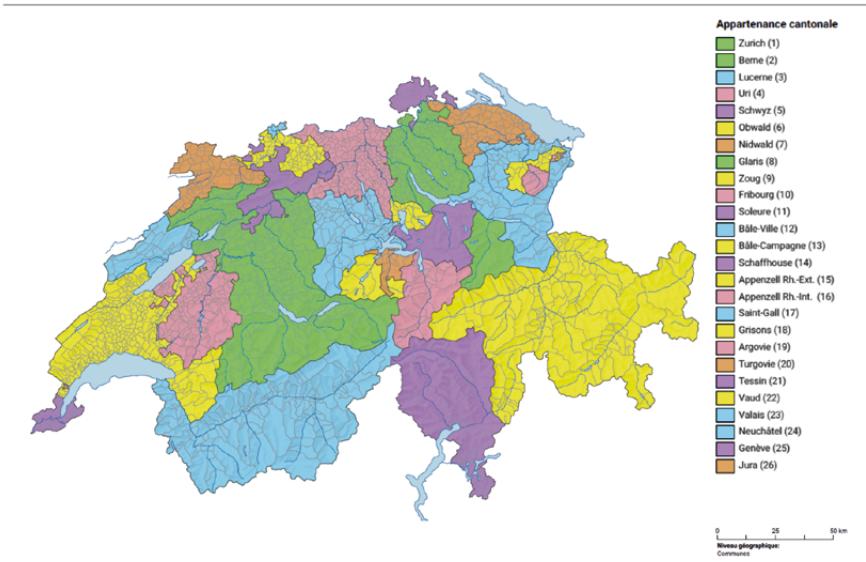


Figure 1 La division territoriale : cantons et communes suisses.

dans l'exécution des tâches. La globalisation, la complexité croissante des problématiques transterritoriales et l'appel à plus d'efficacité et de participation démocratique ont engendré une importante remise en question de la structure territoriale et du fonctionnement même de la coopération entre entités étatiques. L'examen de la capacité de ces entités à surmonter les défis actuels de la société appelle au préalable à jauger de la nécessité de mettre en place de nouvelles formes d'organisation interne.

Au cœur des réflexions, réside la question de la mise à disposition des tâches étatiques. La division *verticale* d'un État, en différents niveaux de gouvernement, et celle *horizontale* s'effectuant entre plusieurs sous-unités territoriales, s'inscrivent dans une structure dynamique propre au système fédéral suisse. Les divisions de compétences visent à répondre à différentes exigences de fonctionnement, pouvant varier en fonction du domaine de compétences et des préférences politiques. Dans ce contexte, il s'agit de définir quel niveau étatique doit assumer telle ou telle prestation ou service.

Les avis divergent généralement quant au rôle de l'État et à l'accessibilité et la qualité des prestations publiques. L'efficience, l'efficacité, la codétermination, la participation, la justice et l'égalité ne sont pas aisées à concilier, ni à faire évoluer dans une même perspective et de manière conjointe. Dans de nombreux cas, la recherche constante de l'optimisation des ressources et des prestations étatiques fait face à diverses revendications, qui par ailleurs, s'opposent parfois les unes aux autres. Il est un fait reconnu que les petites structures politiques à l'image des communes, encouragent une participation plus directe et offrent la possibilité d'établir un lien plus fort avec les autorités et les décisions prises par celles-ci. Bien que ce genre de petites structures permet de répondre plus facilement aux diverses préférences, il génère en revanche des différences importantes dans la qualité des prestations de services offertes à la population.

Depuis près de deux siècles, la structure étatique suisse demeure extraordinairement stable, malgré les importantes évolutions sociétales et l'expansion graduelle de l'activité étatique. Les communes, parfois de très petite taille, et les cantons, font face à un nombre croissant de tâches toujours plus complexes. À cet effet, il est constaté que les interdépendances entre ces entités ont fortement augmenté. Par conséquent, il est essentiel que les problématiques politiques soient aujourd'hui abordées à tous les niveaux de décision et même de manière extraterritoriale dans la mesure où elles tendent à composer avec l'environnement international. Dans ce contexte en mutation couvrant des structures étatiques de plus en plus sous pression, la répartition des tâches de l'État se doit donc d'évoluer. Les réclamations des échelons inférieurs, les diverses réformes fonctionnelles et territoriales, et l'émergence de nouvelles formes de coopération entre les subdivisions et niveaux étatiques, ont contribué à repenser le modèle de répartition des tâches et à le renforcer.

Certaines voix s'élèvent dans les communes pour dénoncer d'une part, l'absence de considération de leurs intérêts au niveau national et d'autre part, la réduction de leur autonomie, demeurant pourtant extrêmement élevée en comparaison internationale. Certains acteurs locaux en appellent ainsi au référendum communal pour contrer les projets politiques fédéraux non désirés par les communes¹. Les cantons, quant à eux, déplorent la progression d'une centralisation des compétences vers la Confédération qui limite leur marge de manœuvre. Par conséquent, un système de surveillance des politiques fédérales² a été mis en place aux fins de prévenir et repérer toute violation de la souveraineté cantonale.

Bien que ces craintes se justifient par plusieurs observations empiriques vérifiées, elles appellent surtout à un examen plus minutieux du système dans sa globalité. Ces évolutions poussent à examiner les mesures et contre-mesures envisagées dans toute structure étatique. Il convient alors de se demander à quel moment la structure de l'État est dépassée et doit être réformée, ou si au contraire, elle contribue aux succès économique, social et politique du pays, et dans ce cas, il s'agirait plutôt à l'avenir d'en tirer parti.

La division classique de l'État en communes, cantons et Confédération, avec chacun leurs propres domaines de compétence incarne une importante offre conjointe de services. Aujourd'hui, il n'est pas rare que cette structure classique soit comparée à certains modèles alternatifs dans la perspective de repenser ou de faire évoluer le modèle fédéral.

Une première variante soumet l'idée d'une plus grande séparation des tâches entre les différents niveaux. Dans un tel modèle, les tâches sont exécutées à partir d'un seul et unique niveau, se passant de certaines formes de coopération, qui sont parfois excessivement complexes et augmentent le risque d'un manque de transparence. La mise en œuvre du principe d'équivalence fiscale (selon lequel celui qui paie la prestation, décide de celle-ci et celui qui décide, paie) en est alors facilitée et le fédéralisme suisse convergerait vers un système fédéral dual tel qu'appliqué aux États-Unis. Conformément à ce principe d'équivalence fiscale, davantage de tâches seraient alors transférées à la seule compétence cantonale, engendrant *de facto* une diversité plus grande encore dans l'offre de services entre régions.

Une seconde variante privilégie plutôt une répartition des tâches en fonction de critères fonctionnels. En lieu et place des communes (ou des cantons) responsables d'un nombre croissant de tâches, de nouvelles juridictions seraient créées, désignées par leurs fonctions (transport, éducation, santé etc.) et chacune d'elles n'aurait qu'une tâche à accomplir. Ces juridictions disposeraient de leurs propres ressources et compétences et seraient soumises à des contrôles démocratiques. De cette façon, la prestation des services se

¹ Voir NZZ du 13.8.2018, p. 9.

² Un monitoring du fédéralisme est réalisé par la Fondation ch pour la collaboration confédérale, <http://www.chstiftung.ch/fr/federalisme/monitoring-du-federalisme>.

réaliserait à moindres coûts et de manière optimale. Cette conception s'apparente à la « *Zweckgemeinde* » (Spindler, 2008) ou au « *Functional Overlapping Competing Jurisdictions* » (FOCJ)³ de Frey et Eichenberger (2001).

Une dernière variante propose que la prestation des services publics ne soit plus du ressort de structures hiérarchiques opérant de manière contrainte et contrôlée selon une répartition verticale des tâches figée. Au contraire, cette variante mise sur une structure de gouvernance formée par des réseaux non-hiéronymiques et ouverte sur le secteur privé. Dans une telle structure, les solutions sont recherchées et négociées à travers le consensus et la coopération n'est pas le résultat d'une contrainte, mais d'un consensus (Kersbergen et Warden, 2004).

L'influence de ces différents modèles sur la future structure de la Suisse ainsi que sur l'organisation de l'exécution des tâches, seront discutées dans le dernier chapitre de cet ouvrage. Dans les chapitres suivants, nous tenterons de nourrir les réflexions portant sur l'organisation actuelle de la Suisse. Bien entendu, les efforts de réforme en cours dans le domaine de la division territoriale et de l'attribution des tâches étatiques trouveront également leur place. Pour mieux les comprendre, il convient de se pencher d'abord sur les *origines* d'une telle organisation et sur les *obstacles* qu'elle comporte. Une discussion des différentes approches doit également tenir compte des diverses idées théoriques sur l'organisation de l'État moderne et de l'action de celui-ci, ainsi que des relations entre les différents niveaux de gouvernement et les acteurs.

Cet ouvrage débute par un aperçu des fondements théoriques du fédéralisme, ainsi que par une brève comparaison des divers systèmes fédéraux d'aujourd'hui. Nous aborderons ensuite les débuts de l'État fédéral et les principes et institutions de base du fédéralisme suisse. En continuité à cela, nous nous intéresserons à l'organisation concrète de la mise en œuvre des tâches par l'État et à la coopération entre les différents niveaux. De même, les compétences des différents niveaux et les différences régionales et cantonales seront examinées en se concentrant sur les recettes et dépenses publiques, ainsi que sur l'employabilité des personnes. Enfin, il s'agira de discuter d'une part des réformes portant sur l'exécution des tâches de l'État, et d'autre part des réformes fonctionnelles et territoriales les plus importantes menées en Suisse. Pour terminer, nous réfléchirons à la structure future de la Suisse et mettrons en relief les aspects qui mériteraient de faire l'objet d'une attention particulière à l'avenir.

³ L'approche fonctionnelle fait référence aux gouvernements qui se concentrent sur un domaine à la fois. *Overlapping* pour signifier qu'il y a un dépassement des frontières communales, cantonales, fédérales dans la gouvernance fonctionnelle. Compétition (*competing*) car les gouvernements sont en compétition les uns avec les autres au niveau des finances. Elles peuvent lever des impôts. Enfin, comme les politiques dépassent les anciennes jurisdictions, il y a nécessité d'une recomposition formelle du juridique. Les limites des FOCJ sont déterminées selon une géométrie variable en fonction de certaines tâches publiques.

Fédéralisme : fondements théoriques et comparaison internationale

La recherche sur le fédéralisme offre un panel riche de théories et de concepts pour décrire et comprendre les caractéristiques et le fonctionnement d'un État fédéral (Anderson 2008, Anderson 2010). La comparaison avec d'autres pays fédéraux est tout aussi intéressante et profitable, dans la mesure où les particularités d'un système politique deviennent visibles dès lors qu'elles sont confrontées à d'autres systèmes. Pour une compréhension globale des systèmes fédéraux, il importe tout d'abord de saisir les différents aspects d'un tel système qui impliquent l'intervention de plusieurs disciplines scientifiques, elles-mêmes formulant des exigences et favorisant des réalisations distinctes. Recourir à une seule perspective disciplinaire ne permet en effet pas de donner accès à l'ensemble des enjeux liés aux systèmes fédéralistes.

D'un point de vue *sociologique ou sociophilosophique*, le fédéralisme se fonde sur des questions telles que l'homogénéité sociale et culturelle, les identités et valeurs communes qui incarnent, parmi d'autres, des conditions préalables à une organisation démocratique autonome. D'un point de vue *juridique ou constitutionnel* en revanche, l'accent est plutôt mis sur la conception légale des relations entre les différentes unités et niveaux d'un État et sur les questions de souveraineté et d'autonomie formelle. Aussi, alors que la *science économique* s'intéresse à la répartition optimale des tâches et des compétences et aux mécanismes de concurrence entre les différentes entités fédérales, la *science politique* examine l'atteinte des objectifs initialement attendus, à savoir une meilleure efficacité du système fédéral au travers de divers mécanismes tels que la participation, l'intégration, la prévention des conflits ou l'exécution de programmes politiques.

Si l'on s'intéresse aux théories traditionnelles du fédéralisme des Lumières et du XIX^e siècle, celles-ci étaient fondées sur l'existence de régions originellement indépendantes dotées de caractéristiques culturelles, économiques et ethniques distinctes. Elles se concentraient principalement sur la capacité d'intégration des systèmes fédéralistes dans des sociétés hétérogènes. Les

théories plus récentes en revanche retiennent l'État démocratique dans son ensemble et s'intéressent à la division du pouvoir et la protection des minorités. L'attention est alors portée sur la séparation verticale des pouvoirs et l'étendue de l'autonomie territoriale.

Certains auteurs trouvent l'origine du fédéralisme dans la période de l'Antiquité grecque et romaine (Siewert et Aigner-Foresti, 2005). Un de ses grands contributeurs est sans nul doute Johannes Althusius (1597-1630), un théoricien calviniste qui a conceptualisé un modèle opposé à la monarchie absolutiste, fondé sur le principe de subsidiarité. La conception d'un tel modèle en pleine époque de la Réforme acquiert toute son importance et permet à la structure fédéraliste de s'imposer. Celle-ci devrait être capable d'intégrer des régions hétérogènes sur le plan confessionnel dans un ensemble plus vaste. En Suisse d'ailleurs, la scission du canton d'Appenzell en 1597⁴ en est un exemple marquant, qui a résulté sur deux demi-cantons aux confessions distinctes: Rhodes intérieures, catholique, et Rhodes extérieures, protestante.

Le concept de fédéralisme s'est également imposé de manière plus décisive avec la création des États-Unis d'Amérique. Les célèbres « journaux fédéralistes », une collection comptant 85 articles de presse publiée entre 1787 et 1788 dans divers journaux new-yorkais, contribue à convaincre la population de soutenir la Constitution, qui devait être ratifiée par la totalité des États membres. Les auteurs et les pères fondateurs des États-Unis, Alexander Hamilton, James Madison et John Jay, y soulignent les avantages qu'offre une organisation fédérale étatique. Dans le document n° 51, ces auteurs saluent le mécanisme de transfert ascendant du pouvoir par le peuple au gouvernement américain. Le pouvoir est alors divisé entre deux gouvernements distincts qui ont chacun la possibilité de se contrôler mutuellement. Aux yeux de ces pères fondateurs, le fédéralisme peut jouer un rôle décisif, réfutant les craintes de Montesquieu qui assure qu'un ordre républicain ne convient qu'à de petites unités territoriales, à l'exemple des villes-états grecques de l'Antiquité. Selon les auteurs américains néanmoins, avec le fédéralisme, la démocratie devient envisageable dans un grand État territorial, comptant une population dans laquelle certes, les citoyennes et citoyens ne se connaissent pas, mais peuvent avoir un certain contrôle sur les détenteurs du pouvoir.

Du point de vue économique, un bon nombre de concepts traite du fédéralisme, en particulier en ce qui concerne les avantages et les inconvénients de la décentralisation des compétences. Les considérations plaidant en faveur d'un système fédéraliste décentralisé sont les suivants:

⁴ Voir à ce propos Weishaupt, Achilles (2011). « Appenzell (canton) », in: *Dictionnaire historique de la Suisse* (<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F7389.php>) (24.5.2018).

- Une plus grande proximité avec les problématiques locales et une connaissance précise des *préférences* des individus directement concernés conduisent à de meilleures décisions. Les coûts de planification et de décision peuvent ainsi être réduits.
- Le principe d'*équivalence fiscale* est plus facilement applicable. Les unités décentralisées produisent ce dont elles ont besoin et en assument elles-mêmes les coûts. Dans un État unitaire centralisé au contraire, les habitants de certaines régions paient généralement pour des services qui profitent aux habitants d'une autre région.
- Dans un système fédéral (dans lequel l'équivalence fiscale s'applique), les autorités locales sont en *concurrence*. Dans un tel contexte, elles sont tenues de produire à moindres coûts et d'être plus innovantes dans certaines situations, précisément dans les démarches visant à attirer les entreprises ou pour empêcher les contribuables de migrer (*voting by feet*).

Des arguments en faveur de la centralisation contrebalancent toutefois ces réflexions. Ainsi, davantage de centralisation peut signifier que :

- Certains services ne peuvent être fournis au-dessous d'une taille critique de la région concernée: si les cantons sont trop petits par exemple, ils ne peuvent pas gérer seuls des universités ou des hôpitaux spécialisés pour les habitants de leur canton.
- Dans le cas des collectivités locales de plus grande taille, les bénéfices s'étendent peu sur l'ensemble du territoire (*spill overs*). Dans le cas où les communes d'agglomération fusionnent avec le centre par exemple, elles bénéficient non seulement des services de celui-ci, mais sont également tenues de les financer.
- La centralisation facilite les tâches de coordination. Les règles et les décisions ont une portée générale et le non-respect de celles-ci peut être sanctionné de manière centralisée.
- Diminution des coûts moyens: les services peuvent être fournis à moindre coût pour l'ensemble de la région car les coûts fixes sont répartis sur un groupe plus large et les coûts moyens sont donc réduits. On parle ici d'économie d'échelle (*economies of scales*).

Considérant les discussions actuelles sur le fédéralisme et les effets de réforme en Suisse au cours des dernières décennies (projet RPT), force est de constater que la dimension économique a pris de l'importance. D'ailleurs, elle a été partiellement intégrée à la Constitution fédérale à l'art. 43a al. 2 à 5, portant sur les principes applicables lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques. Aujourd'hui, les aspects juridiques ne sont plus les seuls points centraux des discussions. Il n'est en effet plus question de partage du pouvoir ou d'homogénéisation, mais plutôt de

répartition optimale des tâches, répondant à une vision plus économique. À cela, s'ajoute un aspect plus sociophilosophique qui se traduit par la volonté de mieux appliquer le principe de subsidiarité⁵.

De manière plus générale, les fonctions les plus importantes du fédéralisme, telles que retenues dans la littérature (Krumm 2013:24, en référence à Laufer et Münch 2010, et Strum 2010) sont les suivantes:

- Un contrôle accru du pouvoir grâce à la séparation verticale du pouvoir (*power sharing*).
- Des possibilités de participation croissantes pour la population, notamment par des élections et votes importants dans les cantons.
- Un champ de recrutement élargi pour la politique au niveau national.
- Une manifestation facilitée des intérêts, organisée de manière décentralisée.
- Une protection accrue des minorités.
- Une pacification des diversités culturelles et régionales.
- Un allégement des tâches pour les organes centraux de décision.
- Une promotion de la concurrence intranationale, permettant de comparer les meilleures pratiques.
- Un accès facilité aux expérimentations sur le territoire local et à des solutions spécifiques.

Toutefois, ces avantages sont contrebalancés par des limites importantes:

- Les processus de prise de décision sont longs, exigeant un certain délai avant que tous les gouvernements et parlements soutiennent un projet.
- Le recours au véto de certaines minorités peut empêcher des solutions progressistes. Le risque de blocus est une réalité.
- Inégalité et injustice: les prestations et les coûts peuvent varier considérablement d'une région à l'autre.
- Faible solidarité interne: les régions riches ne soutiennent pas suffisamment les régions structurellement plus faibles.
- Externalités spatiales: les services ne sont pas uniquement exploités par les personnes qui les financent (*free rider*).
- Entrave à une décentralisation adéquate: la répartition des tâches est trop fortement orientée vers les entités les plus faibles.
- Libération de forces centrifuges: aspirations à l'autonomie, aux sécessions, engendrant l'affaiblissement de la nation.

À l'échelle mondiale, trente pays fédéraux sont recensés. À la première observation, il semble évident qu'une organisation fédérale convient aux pays de grande taille et à forte population: sur les treize pays de plus de 100 millions d'habitants, huit sont organisés selon un système fédéral. Le plus

⁵ Constitution fédérale, art. 5a et art. 43a, al. 1.

grand État fédéral est l'Inde, comptant une population d'environ 1,3 milliard d'habitants. Dans l'ensemble, un peu plus de 40 % de la population mondiale (environ 7,4 milliards en 2017) vit dans un pays fédéral.⁶ Les pays fédéraux traditionnellement cités sont les États-Unis, le Canada, l'Australie et bien sûr, l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse. Les autres pays fédéraux d'Europe sont la Belgique et l'Espagne, ainsi que la Bosnie-Herzégovine. Avec le Brésil, l'Argentine, le Mexique et le Venezuela, d'importants pays d'Amérique centrale et du Sud sont également organisés selon une base fédérale. D'autres États fédéraux existent aussi sur le continent africain avec l'Éthiopie, le Nigeria, l'Afrique du Sud, le Soudan et le Sud Soudan, et en Asie, des pays comme la Russie, le Pakistan, la Malaisie, Népal, l'Irak et les Émirats arabes unis rejoignent l'Inde comme pays fédéral.

Ces États fédéraux n'ont pas tous un lien avec la date de création du fédéralisme américain. Certains ont été créés bien plus tard, en réaction à des conflits culturels (Belgique) ou à l'effondrement d'organisations étatiques existantes (Bosnie-Herzégovine, Soudan, Sud Soudan). Dans certains pays, le terme « fédéraliste » n'est pas non plus sans controverse (en Russie ou en Afrique du Sud par exemple). Saisir les différentes particularités des États fédéraux appelle donc à connaître leurs origines, qu'ils soient issus d'une configuration avec différentes entités indépendantes faiblement interconnectées, ou qu'ils soient produits de la *décentralisation* ou de la *dévolution* d'un État centralisé. La première situation, qui correspond au cas suisse, implique que la *compétence résiduelle* se situe au niveau inférieur, alors que dans le second cas, à l'exemple de l'Espagne, les compétences sont *délégues* par l'État central aux régions autonomes.

Des différences résident encore dans la taille ou le nombre d'entités fédérées. Certaines entités en Inde, aux États-Unis ou en Allemagne sont beaucoup plus grandes que la Suisse et certains cantons suisses n'atteignent d'ailleurs même pas la taille d'une de leurs villes de taille moyenne. Dans ces pays fédéralistes, les différences de tailles entre régions sont également considérables. Si la Californie, aux États-Unis, compte 12 % de la population totale américaine, en Suisse, le canton de Zurich abrite 18 % de la population totale des 26 cantons. Ces deux exemples sont néanmoins exceptionnels.

Les États fédéraux présentent des points communs, à commencer par les fonctions de deux types de gouvernements: le premier gouvernement (national) régit l'ensemble du pays et le second type (régional) renvoie aux différentes entités fédérées (Anderson 2008). La Constitution garantit aux deux niveaux de gouvernement des pouvoirs législatifs et fiscaux et un certain degré d'autonomie. En règle générale, les parlements des États fédéraux disposent de deux chambres et dans l'une des deux, les plus petites

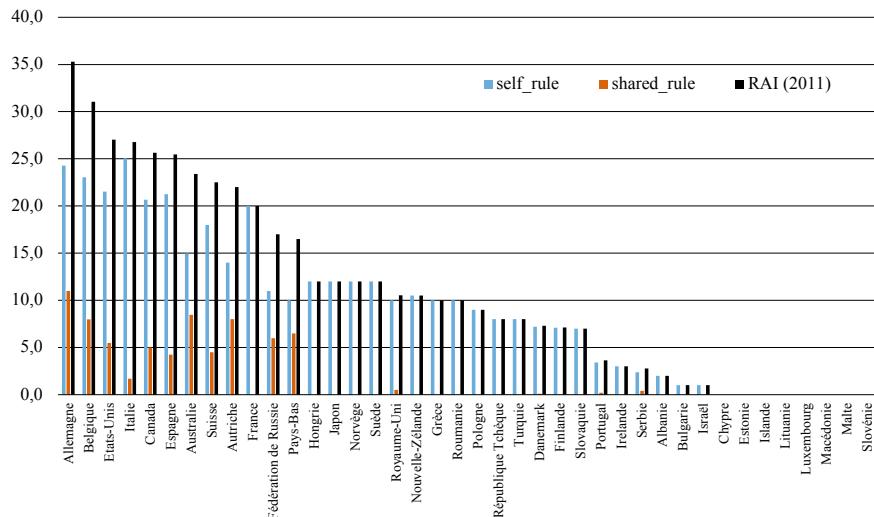
⁶ Source: CIA - The World Factbook (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank.html>).

entités sont généralement surreprésentées. Des règles contribuent également à résoudre les conflits de gouvernements des différents niveaux. Dans cette description générale, des procédures et des institutions réglementent encore leurs relations et les mécanismes de coopération. Outre la taille et certaines différences entre les entités fédérées, les États fédéraux se différencient dans l'application de la répartition des tâches, telles que l'éducation, la santé, la sécurité sociale ou encore la police. D'autres distinctions ont trait à la répartition des recettes et des dépenses des différents niveaux, à la manière dont les impôts sont perçus et aux mécanismes de compensation existant entre les diverses unités territoriales. Une différence encore existe dans les processus liés aux prises de décision politique.

NOMBREUSES SONT LES ÉTUDES QUI PORTENT SUR CES DIFFÉRENCES ET TENTENT DE LES QUANTIFIER. IL N'EST PAS RARE QU'ELLES SOIENT PRÉSENTÉES AU TRAVERS L'UTILISATION D'INDICATEURS OU DE DIMENSIONS (INDICE LIÉ AU FÉDÉRALISME, DEGRÉ DE DÉCENTRALISATION, INDICE D'AUTONOMIE RÉGIONALE), DE MÊME QUE CLASSÉES EN FONCTION DES PAYS. CES DÉMARCHES - QUI VONT AU-DELÀ DE SIMPLE STATISTIQUES - SONT GÉNÉRALEMENT COMPLEXES ET NÉCESSITENT L'UTILISATION D'UN NOMBRE CONSÉQUENT DE DONNÉES. LES RÉSULTATS SUSCITENT PARFOIS DES RÉSERVES LORSQU'UNE TELLE ÉTUDE EST ENTREPRISE.

EN RÈGLE GÉNÉRALE, LA SUISSE FAIT PARTIE DES PAYS AU FÉDÉRALISME « PRONONCÉ », À SAVOIR, AYANT UNE AUTONOMIE RELATIVEMENT ÉTENDUE ET UN DEGRÉ ÉLEVÉ DE DÉCENTRALISATION. SELON LIJPHART (1999 : 189), LA SUISSE, DE MÊME QUE L'AUSTRALIE, LA BELGIQUE (DEPUIS 1993), LE CANADA, L'ALLEMAGNE ET LES ÉTATS-UNIS, FAIT PARTIE DES PAYS FÉDÉRAUX DÉCENTRALISÉS SE SITUANT À L'EXTRÉMITÉ DU SPECTRE À DEUX ÉCHELLES ; « UNITARISME/FÉDÉRALISME » ET « CENTRALISATION/DÉCENTRALISATION ».

EN DEHORS DU MODÈLE DE LIJPHART, LE « REGIONAL AUTHORITY INDEX » (RAI) FONDÉ SUR UNE MÉTHODOLOGIE ÉLABORÉE PAR DES CHERCHEURS DE RENOMMÉE MONDIALE, PERMET DE DÉTERMINER L'IMPORTANCE DES GOUVERNEMENTS RÉGIONAUX DANS 81 DÉMOCRATIES ENTRE 1950 ET 2010 (HOOGHE *ET AL.* 2016). CETTE ÉTUDE MET EN ÉVIDENCE QUE LA SUISSE EST L'UN DES PAYS À FORTE AUTONOMIE RÉGIONALE. ELLE N'OCCUPE CEPENDANT PAS LA PREMIÈRE PLACE (FIGURE 2). DANS LE CLASSEMENT, LA SUISSE SE POSITIONNE DERrière L'ALLEMAGNE, LES ÉTATS-UNIS, LE CANADA ET L'AUSTRALIE. L'ÉTUDE MONTRÉ TOUTEFOIS QUE L'AUTONOMIE RÉGIONALE HELVÉTIQUE EST PLUS ÉLEVÉE QU'EN ESPAGNE, EN ITALIE ET EN BELGIQUE. CES RÉSULTATS PEUVENT SEMBLER ÉTONNANTS ET LA PRINCIPALE RAISON INVOQUÉE POUR EXPLIQUER CECI EST LA MANIÈRE DONT L'AUTONOMIE RÉGIONALE EST MESURÉE. ALORS QUE LA SUISSE OCCUPE UNE POSITION DE LEADER DANS LA DIMENSION DITE DE *SELF RULE*, ELLE ACCUSE AVANT TOUT UN LÉGER RETARD DANS LA DIMENSION *SHARED RULE*. ALORS QUE LA PREMIÈRE DIMENSION CONCERNE L'INDÉPENDANCE DES GOUVERNEMENTS RÉGIONAUX DANS LA GESTION DE LEURS TÂCHES, LA SECONDE SE RAPPORTE À LA POSSIBILITÉ POUR UN CANTON (OU UN NIVEAU ÉTATIQUE INFÉRIEUR) D'INFLUENCER LES DÉCISIONS D'UN NIVEAU SUPÉRIEUR. DANS UNE PUBLICATION DE 2013, MUELLER RÉSUME LES RAISONS



Source: Hooghe et al. (2016), propres calculs.

Figure 2 L'Index de l'autonomie régionale (RAI).

expliquant pourquoi le niveau de *shared rule* est relativement faible pour la Suisse:

- La première des raisons se rapporte aux mesures du RAI qui sous-estiment le fonctionnement de la démocratie suisse donnant aux cantons et à leurs citoyens la possibilité d'influencer le niveau fédéral, à l'exemple de modifications de la Constitution. Les cantons peuvent influencer les décisions nationales par l'intermédiaire du Conseil des États et plus récemment par une meilleure coordination de leurs activités (voir section 4.5). En outre, ils sont également largement libres d'effectuer des emprunts et n'ont pas à attendre les directives du gouvernement fédéral.
- La seconde raison réside dans les mesures elles-mêmes qui négligent les phases pré- et post-parlementaires du système politique suisse permettant de donner le moyen aux citoyens et aux cantons d'influencer le niveau fédéral. La possibilité de participation ne se situe pas seulement au niveau des citoyens qui ont le pouvoir de lancer des initiatives et des référendums, mais également du côté des cantons qui peuvent aussi recourir au référendum (art. 141 de la Constitution).
- Enfin, il est également question de fédéralisme intracantonal, à savoir qu'il existe un niveau de *shared rule* très élevé entre les communes et les cantons (Vatter, 2006a). Dans la phase préparlementaire,

les communes sont considérablement consultées par leurs cantons (Horber-Papazian, 2004), en particulier lorsqu'il s'agit de thématiques touchant les finances (Dafflon, 2015). Certains cantons offrent aussi à leurs communes le moyen d'initier et/ou de bloquer la législation cantonale et même les constitutions (Schmitt et Gassmann, 2005).

Si ces explications étaient davantage prises en compte, la RAI confirmerait de manière encore plus impressionnante la position exceptionnelle des cantons suisses.

Les objectifs ciblés par l'organisation étatique sont à distinguer entre diversité et autonomie d'une part, et intégration et égalité des conditions de vie, d'autre part (figure 3). Si la Suisse se caractérise par une grande autonomie et la souveraineté des cantons, la diversité fait également de ses caractéristiques. En Allemagne en revanche, l'intégration et l'égalité des conditions de vie jouent un rôle majeur dans la consolidation de l'État. Ces éléments font partie des constitutions respectives des deux pays. Selon l'art. 2, al. 3 de la Constitution fédérale suisse, la Confédération ne fait qu'assurer « une égalité des chances aussi grande que possible », tandis que l'art. 72, al. 2 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne confie au gouvernement la responsabilité de « créer des conditions de vie égales ». Il serait alors difficilement envisageable pour l'Allemagne d'appliquer cette structure helvétique permettant notamment des différences fiscales entre cantons.

Plusieurs concepts peuvent être adoptés pour décrire les différentes formes de systèmes fédéralistes. L'un d'entre eux, probablement le plus fondamental, est la distinction entre *fédéralisme dual* et *fédéralisme coopératif*.

Alliance	Fédéralisme				État unitaire
	Tendance centrifuge			Tendance centripète	
Coopération	L'autonomie et la diversité comme but ultime			L'intégration et l'égalité des conditions de vie comme but ultime	Organisation complète et centralisée
Réseau ponctuel (ex: OTAN)	Confédération (ex: UE)	État fédéral confédéral (ex: Canada, Suisse, États-Unis)	État fédéral unitaire (Ex: Allemagne, Autriche)	État unitaire décentralisé (ex: France)	État unitaire centralisé avec unité de contrôle centrale (ex: le parti communiste)

Source: Stalder 1999, Nohlen 2001:128, tableau des auteurs.

Figure 3 Formes confédérale et unitaire du fédéralisme.

ou intégré. L'illustration la plus invoquée dans la littérature se réfère à la distinction entre le *Layer cake federalism* et le *Marbel cake federalism*. Dans le premier cas, le cas des États-Unis d'Amérique est assez représentatif, chaque niveau est responsable de tâches très spécifiques. Dans le second cas, attribué naturellement au système allemand, les entités fédérées et le gouvernement fédéral exécutent conjointement un grand nombre de tâches. Cas particulier, le fédéralisme suisse est souvent qualifié de modèle mixte (Anderson 2008 : 22), mais cette affectation n'est vraie que dans une certaine mesure. En réalité, le fédéralisme suisse est organisé de manière beaucoup plus coopérative que ce que certains auteurs pourraient penser et rares sont les domaines de responsabilité qui relèvent d'un seul niveau de compétences.

Dans un système dual, les employés du gouvernement fédéral disposent d'une action très large sur l'ensemble du pays dans leurs domaines de responsabilité. Par exemple, dans le cas où le secteur de la santé est organisé au niveau national, les employés de ce domaine appartiennent à l'administration centrale. Cette organisation nationale peut parfois entraîner certaines difficultés, en particulier dans des pays multilingues, où l'on s'attend à ce que les services fournis par le niveau national soient offerts dans toutes les langues pratiquées dans le pays.

Un autre effet de ce système dual relève sans nul doute de la mise en œuvre du principe de l'équivalence fiscale, qui en devient plus simple. Les coûts et les compétences des différents niveaux et régions peuvent être déterminés plus facilement. Se référant de nouveau au système national de santé, celui-ci est cofinancé par tous les contribuables sans exception, tandis que le domaine de l'éducation – qui relève de la responsabilité cantonale, voire communale – est financé uniquement par les résidents de la zone concernée. Au vu de ces éléments, il en revient à dire que de tels systèmes favorisent une plus grande diversité, les niveaux inférieurs décentralisés étant responsables des tâches qui leur reviennent. Reste que des problèmes de coordination et de duplication dans l'exécution peuvent également se poser si les responsabilités ne sont pas clairement réparties et définies.

À l'opposé, un système coopératif engage plusieurs niveaux étatiques dans l'exécution d'une tâche. Afin que sa réalisation soit effective, un partage des responsabilités est indispensable. Or, un tel partage peut vite s'avérer problématique, de même que la prise de décision, sans compter les divers blocages qui peuvent surgir au sein de ces interdépendances. Fritz Scharpf l'a d'ailleurs désigné par le « piège de la décision jointe » (ou *joint decision trap*) (Scharpf 1976, Scharpf *et al.* 1976). Cette notion souligne la complexité des relations qu'il peut y avoir entre les niveaux, les désaccords mutuels et les difficultés à faire évoluer le système. Dans le contexte d'une répartition des tâches, il est nécessaire de prendre en compte la réglementation de la tâche, son financement et sa mise en œuvre. La complexité de la prise de décisions en devient alors encore plus évidente. Ces trois exigences

doivent pouvoir coïncider, conformément au principe de l'équivalence fiscale, faute de quoi, on peut s'attendre à de fausses incitations, créant alors des effets de débordement (*spill-over effects*). Sans décisions partagées entre entités fédérées, le risque d'une réglementation uniquement centralisée serait important. Il s'agirait alors d'un pur fédéralisme d'exécution dans lequel les niveaux inférieurs pourraient s'assimiler à de simples « bureaux décentralisés de l'administration fédérale », s'éloignant définitivement de l'idée fondamentale d'un fédéralisme fondé sur l'autonomie et l'autodétermination. Par conséquent, le fédéralisme coopératif, plutôt qu'un système dualiste, offre la possibilité aux services décentralisés de pouvoir participer à la réglementation et aux décisions fédérales.

La démarcation entre un système *dual* et *coopératif* est souvent rappelée dans les débats sur le fédéralisme suisse (voir aussi chapitre 10). Les cantons en l'occurrence, regrettent un manque d'association ou de participation aux décisions, alors qu'ils financent et exécutent un nombre croissant de tâches. Tentant de renforcer ce cadre participatif et collaboratif, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches de 2008 a entrepris de changer cette situation. Malgré un succès global avéré de cette réforme, une répartition des tâches de plus large ampleur encore est envisagée dans le cadre d'une prochaine autre réforme du fédéralisme.

Autre que la distinction duale/coopérative, une différenciation importante des systèmes fédéralistes réside encore dans l'opposition entre *systèmes symétriques* et *asymétriques*. Si dans un système fédéral organisé de manière symétrique, les unités fédérées ont toutes les mêmes compétences et ressources, dans un fédéralisme organisé de façon asymétrique, les unités fédérées disposent plutôt de prérogatives distinctes, notamment en ce qui concerne leur autonomie. La province du Québec au Canada est d'ailleurs régulièrement citée en exemple, ainsi que les trois territoires administrés de façon centralisée, contrairement aux provinces indépendantes. En Suisse, il est largement reconnu que le fédéralisme symétrique domine, dans la mesure où il n'y a pas de différences du point de vue juridique. Malgré l'égalité constitutionnelle prévue, il est toutefois difficile de comparer le canton de Glaris, avec ses 40 000 habitants, et le canton de Zurich, qui compte près de 1,5 million d'habitants. Un très grand canton connaît différentes préoccupations que les petits, de même qu'il doit offrir des services à plus grande échelle, impliquant davantage de décisions. De fait, un canton de grande taille a plus de poids dans les processus décisionnels nationaux. La question se pose de savoir s'il est réellement judicieux d'adhérer formellement à un système symétrique dans le cas où la réalité prouve le contraire. En effet, l'organisation actuelle de la Suisse s'apparente davantage à une asymétrie dès lors que la législation fédérale se fonde couramment sur les besoins et particularités des cantons les plus faibles, de manière à ce qu'ils ne soient pas surchargés ou dépassés par les exigences fédérales. Dans certains pays, il arrive d'ailleurs que les grandes villes disposent de compétences plus étendues

que les petites communes rurales. En Suisse, quelques différences existent également dans la répartition des compétences entre petites et grandes communes. La compétence en matière de permis de construire dans le canton de Berne en est un bon exemple, les grandes communes étant dotées d'une administration plus développée et jouissant d'une plus grande autonomie⁷.

Finalement, une distinction existe encore entre un *fédéralisme compétitif* et un *fédéralisme solidaire*. Dans le premier cas, les unités fédérées sont en concurrence les unes avec les autres. Dans la mesure où les citoyens se déplacent en fonction des coûts qui leur reviennent et de l'importance de l'offre de services (*voting by feet*), les unités décentralisées s'efforcent d'offrir les meilleurs services possibles aux coûts les plus faibles possible. Dans un système de fédéralisme *solidaire*, les différences entre les unités fédérées sont compensées de sorte que des conditions de vie identiques prévalent partout. En Suisse, la concurrence fiscale est le signe d'un système compétitif, tandis que la péréquation financière est fondée sur le principe de solidarité.

En résumé, malgré la petite taille du pays, le fédéralisme suisse s'impose, présente de nombreuses particularités et est idéellement plus proche du modèle américain que de celui de l'Allemagne. Si sa diversité est une priorité, la coopération entre les différents niveaux est une nécessité, la rapprochant alors du modèle allemand. Dans sa forme organisationnelle, le fédéralisme suisse est clairement symétrique et attache une grande importance à la concurrence, même si elle emploie également des éléments explicites de solidarité.

Les enseignements tirés de cette étude comparative et les différents concepts soulevés dirigeront cet ouvrage dans l'examen des différentes institutions et des réformes du fédéralisme suisse. Dans le prochain chapitre, il s'agira de revenir sur les fondements du fédéralisme suisse de manière à pouvoir offrir au lecteur toutes les clés pour s'imprégner de l'ensemble des caractéristiques du système helvétique.

⁷ Dans le canton de Berne, les communes de plus de 10 000 habitants sont habilitées à délivrer des permis de construire, conformément à l'article 33 al. 1 de la loi sur les constructions (LC). Une compétence correspondante a également été transférée par décret à 30 autres municipalités. <https://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/baubewilligungen/baubewilligungen/baubewilligungsverfahren.html> (demandé le 11.6.2018).

L'émergence de l'État fédéral

Sans connaître les grandes lignes de l'histoire de la Suisse, il est difficile de comprendre comment une organisation fédérale s'est imposée. La solution choisie en 1848 était probablement la seule option pour transformer un ensemble de cantons linguistiquement, religieusement, structurellement et culturellement hétérogènes en un État-nation stable. Les conditions préalables à la mise en place relativement précoce d'un État moderne, fondé sur des principes démocratiques, n'étaient en effet pas évidentes à rassembler.

Si les premières associations et alliances entre cantons remontent au XIII^e siècle, le mythe fondateur qui relate d'un premier traité (pacte fédéral) entre Uri, Schwyz et Unterwald en 1291 est encore évoqué aujourd'hui (Sablonier 2008). Dans l'ancienne Confédération d'États, les cantons ne sont cependant pas tous égaux et les relations entre eux s'apparentent que peu à un partenariat. À partir de 1353, la Confédération compte huit cantons puis, dès 1513 et jusqu'à sa chute en 1798, elle est constituée de treize cantons et d'une douzaine de territoires autonomes (villes, principautés et républiques des Grisons et du Valais, qui sont elles-mêmes structurées en États fédéraux), des territoires ou domaines communs administrés par une ou plusieurs villes et de nombreux patronages. Des guerres civiles et des insurrections se déclenchent à plusieurs reprises, les différences entre ville et campagne jouant souvent un rôle majeur. Au début du XVI^e siècle, les tensions confessionnelles s'accroissent, soulignées par des mouvements réformateurs, qui conduisent entre autres à la création de deux demi-cantons: Appenzell Rhodes-Intérieures et Appenzell Rhodes-Extérieures. À l'image d'Appenzell, ce système complexe d'alliances est influencé par celles des puissances européennes⁸.

Les idées de la Révolution française sont particulièrement bien accueillies par les territoires occupés et la bourgeoisie progressiste. Dans ce contexte, la « Révolution helvétique » débute dans le canton de Bâle et le canton de Vaud. Lorsqu'en 1798 les troupes françaises envahissent le *Mittelland*

⁸ Voir Andreas Würgler (2012). « Confédération », dans le *Dictionnaire historique de la Suisse*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F26413.php> (21.5.2018).

et occupent Soleure, Berne et Fribourg, la population demeure toutefois mitigée. Tandis que les Bernois combattent les Français (bataille de Grauhölz notamment), ces derniers sont célébrés ailleurs comme libérateurs et porteurs des idées progressistes de la Révolution française. Le 12 avril 1798, la Constitution imposée par la France entre en vigueur. Il s'agit là d'une adaptation de la Constitution directoriale française de 1795 qui met fin à l'Ancien régime en Suisse. La Constitution helvétique transforme ainsi l'ancienne Confédération en un État unitaire, centralisé et fondé sur les principes de l'égalité des droits, de la souveraineté du peuple et de la séparation des pouvoirs et conçu comme un système représentatif. L'État unitaire s'impose ainsi et il ne reste presque plus rien de la Confédération d'États ou même d'une forme quelconque de gouvernement fédéral.

La Suisse était organisée de manière suivante: les citoyens actifs se réunissaient annuellement dans des assemblées primaires pour élire les électeurs. L'assemblée cantonale des électeurs ainsi élue procédait à l'élection des autorités centrales et cantonales. Chaque canton présentait quatre ou huit députés aux deux chambres du Parlement, au Sénat et au Grand Conseil, et un juge à la Cour suprême. Quant au Directoire, il était composé de cinq membres, disposant de pouvoirs étendus. Le Directoire s'appuyait sur quatre, puis six ministres qui dirigeaient les différents domaines de l'administration centrale. Par l'intermédiaire des gouverneurs de district et des agents de l'État, le Directoire contrôlait (théoriquement) l'ensemble du pays. Ainsi structuré, les cantons devenaient de simples unités administratives. Bien qu'ils disposaient d'une organisation judiciaire (tribunal cantonal et tribunaux de district), ils ne possédaient pas leurs propres organes législatifs⁹.

Malgré cet amenuisement du pouvoir cantonal, la République helvétique a toutefois offert quelques éléments inédits, dont la plupart seront maintenus plus d'un demi-siècle plus tard. Outre une monnaie commune et un drapeau national (vert, rouge et jaune à l'époque), la République a renforcé l'idée de cantons égaux, non-germanophones. Les langues française et italienne sont reconnues de manière officielle. Pour la première fois, le pays possède une capitale, d'abord Argovie, puis Lucerne et Berne. L'ensemble des hommes Suisses, à l'exception des prêtres et des Juifs, ont reçu des droits politiques égaux, et le servage et la torture ont été abolis là où ils perduraient encore. L'État a garanti dès lors, la propriété de la terre, qui devient par ailleurs librement négociable et libre de toute restriction d'utilisation privée. Enfin, la coercition des corporations est remplacée par la liberté du commerce et de l'industrie, et la liberté de foi et de conscience est instaurée¹⁰.

⁹ Voir à ce propos Andreas Fankhauser (2012). « Constitution fédérale », dans le *Dictionnaire historique de la Suisse*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F9811.php> (20.5.2018).

¹⁰ Voir à ce propos Thomas Maiissen (2018). „Franzosen begründen 1798 die moderne Schweiz“ – „Schlüsselmomente der Schweizer Geschichte“ (Partie 5). *NZZ Geschichte* Nr. 16, Mai 2018, pp. 23-28.

Bien qu'ayant bouleversé les structures et traditions en place, la République helvétique ne dure toutefois pas longtemps. Les partisans de la révolution sont divisés entre républicains modérés et patriotes démocrates radicaux. Ils se heurtent à un nombre croissant de fédéralistes qui rejettent l'État unitaire « non suisse ». Plusieurs tentatives de coups d'État sont perpétrées et des conflits civils éclatent. Les coûts élevés du programme de réforme du gouvernement central, les exigences fiscales et de réquisition ainsi que le recrutement de force des Français poussent même les anciens partisans des réformes à se ranger dans le camp des opposants de la révolution¹¹.

Ayant l'ambition de mettre fin aux conflits et aux affrontements en cours, Napoléon convoque les fédéralistes et les partisans de l'État unitaire à une « Consulta » à Paris. Il en résulte la loi sur la médiation du 19 février 1803, qui abolit l'État unitaire, tout en préservant la garantie des libertés civiles individuelles et l'égalité des droits aux anciens sujets. Les treize « anciens » cantons sont réhabilités et sont rejoints par six nouveaux cantons : les Grisons et les anciens territoires de Saint-Gall, d'Argovie, de Thurgovie, du Tessin et de Vaud (Maissen 2018 : 28). Force est de reconnaître que la courte occupation de la Suisse par la France révolutionnaire a eu des conséquences durables et positives sur le développement de la Suisse vers un État-nation fédéraliste. Bien que certaines de ses réalisations aient été menacées après l'effondrement de l'État central et temporairement annulées pendant la période de la Restauration, l'occupation française a contribué de manière décisive à abolir l'ancien régime et le pouvoir des corporations, ainsi qu'à instaurer les bases d'un ordre social démocratique et fédéraliste. Les dix-neuf cantons deviennent dès lors égaux.

Le Congrès de Vienne (18 septembre 1814 - 9 juin 1815) met non seulement fin à une période de guerres révolutionnaires européennes de plus de vingt ans, au cours de laquelle la Suisse n'a pas non plus été épargnée, mais il instaure également un nouvel ordre pour l'Europe. Si les représentants des grandes puissances défendent leurs propres intérêts, ils cherchent également à créer un État tampon neutre et militairement renforcé entre les grandes puissances françaises et autrichiennes. Le Congrès réaffirme ainsi l'intégrité et la souveraineté des dix-neuf cantons suisses. Les anciens territoires du Valais, de Genève et de la Principauté prussienne de Neuchâtel sont ajoutés à l'ensemble des cantons suisses, portant alors le nombre à vingt-deux. Avec le Traité fédéral de 1815, un accord global est conclu, qui repose à nouveau sur des cantons souverains, mais sans organe exécutif commun ni institutions centrales. La seule exception réside en la Diète fédérale qui réunit les délégués cantonaux sous les instructions de leurs cantons et qui est présidée pendant deux ans à tour de rôle par les cantons directeurs (*Vororte*) Zurich, Berne et Lucerne (Maissen 2010:180).

¹¹ Thomas Maissen (2018). „Franzosen begründen 1798 die moderne Schweiz“ – „Schlüsselmomente der Schweizer Geschichte“ (Partie 5). *NZZ Geschichte* Nr. 16, Mai 2018, p. 28.

Le Congrès de Vienne est suivi par la période de la Restauration, conduisant à un retour à l'ancien régime dans de nombreux cantons. Les constitutions sont abolies, les droits politiques sont restreints à des citoyens établis et le pouvoir des municipalités est restitué. Il n'est cependant plus possible de rétablir complètement les conditions prévalant avant « l'ère française ».

Dès le milieu des années 1820, alors que les gouvernements conservateurs sont de plus en plus critiqués, les mouvements libéraux se réorganisent dans de nombreuses régions. Les associations nationales nouvellement fondées (telle que la Société helvétique) alimentent fortement le patriotisme fédéral et la pensée libérale. À partir de 1830, un grand renouveau politique et économique s'impose. Dix cantons (Zurich, Berne, Lucerne, Soleure, Fribourg, Schaffhouse, Tessin, Saint-Gall, Argovie et Thurgovie) adoptent de nouvelles constitutions en 1831, principalement par référendum, qui mettent en œuvre les revendications libérales : la souveraineté du peuple avec l'élection directe, la démocratie représentative, la séparation des pouvoirs et des réunions publiques des Conseils. L'égalité des droits et des libertés est introduite, à l'instar de la liberté de la presse, la liberté d'association et de réunion ou la liberté de commerce et d'industrie.

Avec l'industrialisation suisse naissante, l'objectif est – similaire au développement de l'Union européenne un siècle et demi plus tard – de créer un « espace économique uniforme suisse ». La liberté d'établissement est introduite par concordat, tandis que les routes et les droits de douane, poids et mesures ont nécessité des règles générales (Maissen 2010 : 188). Ces évolutions industrielles appellent inévitablement à la nécessité de se munir d'une monnaie nationale.

Néanmoins, la révision du Traité fédéral connaît une fois de plus des difficultés avec la menace d'une guerre civile entre libéraux et conservateurs. Un premier projet donne à la Confédération des compétences lui permettant d'assurer une centralisation économique et un Conseil fédéral composé de cinq membres, dont un président. Alors que pour les libéraux radicaux, le projet demeure léger, pour les fédéralistes, il va déjà trop loin (Maissen 2010:191). La situation s'envenime alors par de nouvelles querelles confessionnelles, déclenchées par l'autorité de l'Église catholique, des monastères et des jésuites.

Du côté de sept cantons catholiques-conservateurs, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald, Zoug, Fribourg et Valais, une « alliance particulière », dite « Sonderbund » est d'ores et déjà formée en 1845. Cette alliance se crée en réaction immédiate aux armées libres des volontaires bernois et argoviens contre le canton de Lucerne, qui tentent d'y établir un gouvernement libéral. Un tel soulèvement ne peut qu'aboutir sur un conflit armé et la guerre du Sonderbund éclate en 1847 de façon très brève. Elle confronte d'un côté, les cantons libéraux, souhaitant une modernisation de la politique et de la société et de l'autre, les conservateurs catholiques et les cantons hostiles à la centralisation.

Les forces libérales en sortent victorieuses et la révision du Traité fédéral peut alors reprendre. Une commission est créée à cet effet par la Diète fédérale¹². Les monarchies autoritaires, qui avaient menacé au début de la même année d'intervenir en cas de modification du Traité fédéral, sont affaiblies simultanément par l'éclatement de révoltes dans différents pays européens (France, Italie, Allemagne, Autriche, Pologne et Hongrie). La Commission s'abstient d'améliorer le Traité fédéral et rédige plutôt un projet d'une nouvelle constitution, adopté par la Diète fédérale en juin 1848. Les votes dans les cantons s'ensuivent, en juillet et août de la même année.

Avec la nouvelle Constitution fédérale, l'ancienne Confédération est passée d'une simple alliance d'États relativement souple à un État fédéral¹³. Le projet de constitution contient quatre éléments essentiels (Linder *et al.* 2010:19) : les cantons transfèrent une partie de leur souveraineté à la Confédération, une répartition des tâches est instaurée entre la Confédération et les cantons, le principe du fédéralisme est introduit conférant le même poids à chaque canton et un système démocratique est établi.

Bien que le projet de constitution dans sa forme concrète et concise ait également tenté d'accommoder les perdants du Sonderbund, il n'a cependant pas été possible de les convaincre. Ceux-ci prônent une plus grande indépendance cantonale et la Constitution est fortement rejetée par les cantons catholiques (Uri, Schwyz, Obwald et Nidwald, Zoug, Valais, Tessin et Appenzell Rhodes-Intérieures). L'obtention d'une approbation majoritaire des cantons passe d'abord par le canton catholique de Fribourg, dans lequel la décision du gouvernement libéral de l'époque est valablement comptée, de même que par le canton catholique de Lucerne, dans lequel les non-votants sont considérés comme des partisans de la nouvelle constitution. Grâce à ces deux résultats, le vote à la majorité est suffisamment clair. C'est le 12 septembre 1848 que la Constitution peut être déclarée valide par la Diète fédérale, par approbation de 15 cantons et demi contre 6 cantons et demi.¹⁴ En octobre de la même année, les cantons désignent leurs représentants au Conseil national et au Conseil des États. Le 16 novembre, c'est ensuite au tour de l'Assemblée fédérale d'élire les sept premiers conseillers fédéraux

¹² La Commission fédérale de révision a tenu 31 sessions en 51 jours et s'est conclue par la présentation d'un projet de constitution à peine amendé qui est devenu une œuvre d'art politique et qui « a fait de ce pays brisé l'État le plus stable et la seule république démocratique en Europe » (Holenstein 2018:28).

¹³ Le terme français « Confédération » prête quelque peu à confusion, car depuis 1848, la Suisse n'est plus une confédération fondée sur un traité, mais un État-nation fédéraliste fondé sur une constitution.

¹⁴ Compte tenu du nombre relativement élevé de cantons opposés au projet de constitution, la question se pose de savoir si cette approche était correcte. Selon le Traité fédéral de 1815, le vote sur la Constitution aurait nécessité l'approbation de tous les cantons. Cependant, la majorité libérale a défini des règles différentes et s'est orientée vers la formule de la « majorité suffisante » (Linder *et al.* 2010:20).

et la nouvelle constitution entre en vigueur¹⁵. Celle-ci est la première que le peuple se dote par volonté commune. En parallèle, le canton de Berne devient la capitale du pays, correspondant à la tradition fédéraliste selon laquelle la capitale ne relève pas de la grande taille d'un canton ou d'une ville. Le nom officiel de « ville fédérale » est également approuvé¹⁶.

Émettant encore d'importantes réserves quant à la centralisation des compétences, les cantons se réservent encore de nombreuses tâches, telles que celles relevant du domaine du droit, du droit fiscal, de la police, des transports et du domaine religieux et de l'éducation (Maissen 2010:200 ss.). L'influence politique des cantons au niveau national se doit également d'être préservée. Sur le plan institutionnel, celle-ci est assurée par la seconde chambre, le Conseil des États, qui a le même poids que le Conseil national et dans lequel, chaque canton est représenté par deux parlementaires. Les cantons à faible population, dont font partie les perdants de la guerre du Sonderbund, y sont nettement surreprésentés. Une telle chambre n'est pas du goût des radicaux, ni des cantons à fortes populations, à l'image de Zurich, Berne et Argovie, qui louent plutôt un système monocaméral avec une représentation proportionnelle selon la taille du canton. Le système bicaméral créé selon le modèle américain est un engagement clair en faveur du fédéralisme et de la protection des minorités. Sans ce système à deux chambres, parvenir à une proposition commune et à une solution stable n'aurait sans nul doute pas été possible.

Les objectifs poursuivis lors de la création de l'État fédéral relevaient principalement de la volonté de se présenter de manière uniforme et efficace à l'égard des autres États, de la sauvegarde des intérêts de la Suisse à l'international, de la défense de sa sécurité extérieure, ainsi que de l'affirmation de son indépendance et de sa neutralité. À cela, s'ajoutait la sécurité intérieure qui offrait les garanties nécessaires de paix et d'ordre public, se traduisant par la « promotion du bien commun » et la compétence générale de la Confédération pour la réalisation de « travaux publics » (Maissen 2010:202). Ce n'est que plus tard qu'un État providence a pu s'établir, de même que des services étatiques reconnus et la création d'une conscience nationale. Néanmoins, la Suisse était devenue très tôt un Etat-nation organisé démocratiquement.

Le prix à payer pour l'accord sur la Constitution était un fédéralisme fortement développé et un pouvoir central faible. Dans ce cadre constitué, les compétences « résiduelles » étaient et sont toujours entre les mains des cantons. Par conséquent, toute extension des compétences de la Confédération

¹⁵ Voir à ce propos Andreas Kley (2011). « Constitution fédérale », dans le *Dictionnaire historique de la Suisse*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F9811.php> (20.5.2018).

¹⁶ À titre de compensation, Zürich a ensuite reçu l'Ecole polytechnique fédérale, et Lausanne le Tribunal Fédéral suisse. Ce n'est qu'en 1917 que Lucerne reçoit le Tribunal fédéral des assurances, moins important, qui fait maintenant partie du Tribunal fédéral.

et la prise en charge de nouvelles tâches par celle-ci nécessitent l'approbation du peuple et des cantons. Les opposants catholiques-conservateurs de l'État fédéral jouissaient en effet à l'époque d'une certaine influence, raison pour laquelle il était essentiel de les inclure dans les travaux consacrés au développement futur de l'État.

La Constitution, très rudimentaire, est néanmoins encore loin de répondre aux exigences des forces libérales et progressistes et plusieurs tentatives visant à transférer des compétences au niveau fédéral sont lancées. Bon nombre de ces projets trouvent lettre morte ou n'aboutissent pas. En 1866, de multiples révisions constitutionnelles sont rejetées par les urnes, notamment celle de la détermination des poids et mesures, le droit de vote des résidents au niveau communal, la liberté de religion et de culte pour toutes les religions, l'abolition des châtiments corporels, la protection de la propriété intellectuelle et l'interdiction des loteries et jeux de hasard.¹⁷ Le seul projet de loi adopté à cette date est la libre installation des Juifs.

Seule la révision constitutionnelle de 1874 permet une centralisation substantielle, mais il aura fallu deux tentatives pour que celle-ci soit acceptée. Malgré les défaites des années 1860, les partisans d'une révision de la Constitution fédérale poursuivent leurs efforts. Celle-ci est favorisée par le succès du mouvement démocratique dans les cantons, la proclamation du dogme de l'inaffidabilité du premier Concile du Vatican en 1870, la nécessité de centraliser le système militaire en vue de la guerre franco-allemande de 1870-1871 et l'unification progressive du droit en Allemagne (Linder *et al.* 2010 : 31f.). En 1872, une proposition globale pour une nouvelle Constitution fédérale est soumise au vote. Le projet ainsi présenté vise à renforcer la Confédération vis-à-vis des cantons, à ancrer les libertés individuelles et les droits démocratiques directs (référendum facultatif) et à développer l'unification juridique dans différents domaines. Le projet de loi est soutenu par les radicaux et démocrates de Suisse alémanique, mais combattu par les conservateurs et les fédéralistes de Suisse alémanique ainsi que par les poids lourds radicaux de Suisse romande et du Tessin (Kölz 2004:548)¹⁸. Le projet de loi est finalement rejeté en votation. Il lui manque de justesse la majorité du peuple, avec 49,5 % des voix; du côté des cantons, le projet est clairement rejeté avec 9 voix pour et 13 contre: les cantons catholiques, les cantons de Suisse romande, ainsi que les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et des Grisons rejettent le projet.

Faisant suite aux bons résultats en votation du premier projet de révision de la Constitution, une seconde tentative de modification de la Constitution

¹⁷ Les différents modèles et résultats sont disponibles sur le site internet de la Chancellerie fédérale (https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/vab_2_2_4_1.html).

¹⁸ Dans les premiers temps de l'Etat fédéral, la Suisse romande a également connu de fortes tendances fédéralistes, contrairement à la majorité germanophone (Hermann/Leuthold 2003:50).

est engagée immédiatement après. Celle-ci est plus fortement marquée par l'émergence du mouvement de *Kulturkampf* et les conflits entre l'État et l'Église catholique à l'époque du premier Concile du Vatican, de sorte qu'elle est davantage anticlérical (obligation des diocèses d'obtenir une autorisation, transfert du registre de l'état civil aux autorités laïques). Le nouveau projet insiste cependant moins sur l'uniformisation de la loi. L'objectif stratégique du vote n'est alors pas de gagner le soutien des fédéralistes conservateurs catholiques, mais plutôt de convaincre les trois cantons protestants romands de Vaud, Neuchâtel et Genève, aux fins d'obtenir à la fois la majorité du peuple et la majorité des cantons.

C'est ainsi que le 19 avril 1874, 63,2 % des électeurs et 15 États (12 et 3 demis contre 7 et 3 demis) approuvent la nouvelle Constitution. Outre les trois cantons romands de Vaud, Neuchâtel et Genève, les cantons protestants d'Appenzell Rhodes-Extérieures et des Grisons rejoignent également le camp des « oui ». La nouvelle Constitution fédérale étend la compétence législative de la Confédération d'une part et instaure les fondements de l'unification du droit et de son application uniforme d'autre part. La Confédération garantit encore la liberté de culte à toutes les communautés religieuses, et les cantons et les communes doivent accorder les droits politiques dans les affaires communales et cantonales aux hommes d'autres régions suisses possédant le droit de vote. La liberté de croyance et de conscience, la liberté d'échange et de commerce, et le droit au mariage sont garantis. Les châtiments corporels et la peine de mort sont enfin abolis. En outre, les questions d'état civil sont désormais affaires d'État et la fondation de nouveaux ordres et monastères est interdite. Enfin, l'interdiction jésuite de 1848 a été durcie et la fondation d'un évêché nécessite une autorisation de la Confédération.

L'introduction du référendum facultatif est aussi un élément important de la nouvelle Constitution fédérale. Si le référendum facultatif marque le passage de la démocratie représentative à la démocratie (semi-)directe, il offre également un mécanisme de protection contre une centralisation excessive. Ainsi, alors que les pouvoirs de la Confédération, inscrits dans la Constitution, sont traduits en projets de loi concrets, il est en revanche possible d'y mettre un terme par référendum. À la condition de parvenir à rassembler une majorité, les cantons et les autres milieux concernés possèdent donc un droit de veto important.

Entre 1874 et 1891, s'ensuit une première grande phase d'expansion des tâches et de l'attribution des responsabilités de la Confédération, fondée sur la nouvelle Constitution. Le potentiel de veto de la démocratie directe est immédiatement utilisé: ce sont 19 référendums facultatifs qui ont lieu entre 1874 et 1891, dont deux tiers sont rejetés¹⁹. L'accent est porté sur les modèles centrés sur la modernisation, la centralisation et la sécularisation

¹⁹ Au cours de la même période, six des huit référendums obligatoires sont adoptés.

(Kölz 2004:633). Les forces conservatrices catholiques et les cantons catholiques sont les principaux responsables de cette obstruction à la politique de la Confédération. Il ne faut toutefois pas omettre les 140 projets de loi adoptés au Parlement au cours de cette période, sans qu'il ait été nécessaire de les soumettre au peuple par voie de référendum.

Le dernier grand pas vers l'État-nation est franchi dans les années 1890 avec la création inédite d'une conscience nationale. Dans les pays voisins que sont l'Allemagne et l'Italie, le processus d'édification de la nation s'amplifie et le *Kulturmampf*, qui ont longtemps divisé la Suisse, tombent lentement dans l'oubli. L'historiographie à orientation nationale s'épanouit et un accord est trouvé fixant la date de fondation de la Confédération helvétique. Le 1^{er} août 1291 est ainsi choisi car la population bernoise organisait la même année la célébration du 700^e anniversaire de la ville de Berne. Des expositions, des archives et le musée national sont ouverts au public à l'occasion, ainsi que les tableaux de Hodler, favorisant la construction d'une identité nationale, viennent s'ajouter à la structure institutionnelle suisse.

Un événement marquant et à tendance exemplaire a également laissé son empreinte durant cette période. L'arrêté fédéral de 1891, relatif à l'achat de la compagnie Ferroviaire Centrale (*Zentralbahn*) voulant ouvrir la voie à la nationalisation de l'exploitation ferroviaire, échoue. Cet échec cuisant est dû en particulier à la résistance des cantons catholiques, raison pour laquelle l'Assemblée fédérale élit Joseph Zemp de Lucerne au poste de premier représentant des conservateurs catholiques au Conseil fédéral, pour succéder au conseiller fédéral libéral démissionnaire Emil Welti. Joseph Zemp se voit attribuer le département de la poste et des chemins de fer, et avec lui, le dossier sur la nationalisation des chemins de fer, qu'il avait auparavant combattu en tant que parlementaire. Ironie du sort, en 1896, ce dossier est de nouveau soumis au vote et le conseiller Zemp doit alors s'engager à défendre lui-même le projet. Le succès de cette votation lance la réputation des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) et souligne le début de la concordance au niveau fédéral. Après le fédéralisme et la démocratie directe, il s'agit là du troisième pilier central du système politique suisse qui se met en application. Les opposants politiques en vue, loin d'être écartés du pouvoir, sont intégrés dans les prérogatives du gouvernement et dans la recherche d'un compromis viable.

L'expansion et le développement de l'État fédéral, en particulier la répartition des compétences entre les niveaux fédéral et cantonal et l'équilibre entre centralisation et fédéralisme, se reflètent dans les décisions prises en démocratie directe. Alors que toute tâche ou compétence supplémentaire de la Confédération nécessite une base constitutionnelle qui requiert l'approbation du peuple et des cantons (la «double majorité»), toute loi exige, quant à elle, un référendum par la majorité des électeurs ou son approbation silencieuse lorsqu'elle est adoptée par le Parlement et qu'aucun référendum n'est organisé. Ce transfert explicite de compétences *bottom-up* est le reflet

de la construction de l'État suisse. Cette construction de bas vers le haut fait opposition aux anciennes monarchies, mais aussi à des pays fédéraux comme la Belgique ou l'Espagne, dans lesquels le «pouvoir étatique» était historiquement déjà centralisé et dans lesquels les compétences étaient déléguées de manière descendante (*top-down*).

Ainsi, pour en donner un résumé, l'examen de l'histoire et des origines de l'État fédéral permet de mieux saisir l'importance de la diversité, de même que la réticence généralement exprimée face aux «solutions centralisées» dans le fédéralisme suisse. Le point méritant d'être relevé ici est cette *délégation* des compétences conférée par le peuple et les cantons à la Confédération, alors que les processus tels que la *déconcentration* et la *décentralisation* sont étrangers au système. Contrairement aux pays assumant un passé monarchique, la Suisse n'a jamais incarné un territoire d'État central fort, du moins pas avant la fondation de l'Etat-nation moderne. L'histoire de l'État débute par une alliance plutôt souple d'un petit nombre de cantons, à laquelle d'autres cantons se joignent et qui contrôlent, exploitent et s'approprient d'autres régions de la Suisse actuelle.

Pour rappel, ce n'est qu'avec l'occupation du pays par Napoléon et la création de la République helvétique (1798-1802) que les cantons sont véritablement devenus égaux et que l'État est devenu centralisé. Cependant, l'organisation du pays à l'image du modèle français n'a duré que peu de temps et la population est rapidement revenue aux anciens modes de fonctionnement, qui ne remettent pas en question la souveraineté des cantons. Le Congrès de Vienne en 1815 détermine les frontières territoriales du pays et la Suisse obtient le statut d'État neutre. Ce statut n'est pas recherché uniquement par la Suisse, mais également par les grandes puissances environnantes, souhaitant empêcher les unes et les autres d'exercer une influence sur cette région géopolitiquement importante, sise au cœur de l'Europe.

L'État a été fondé suite à une brève guerre civile et la première Constitution fédérale a dû tenir compte des revendications des perdants, de la diversité et de l'hétérogénéité du pays. Cette Constitution s'avérait encore très rudimentaire et les phases de centralisation qui ont suivi se sont opérées par un transfert explicite de compétences du bas vers le haut (*bottom-up*). Cette centralisation est contrebalancée par la démocratie directe (le veto des cantons) et de l'intégration des conservateurs catholiques dans le panel de responsabilités gouvernementales (1891), qui a pu finalement instaurer un système de concordance au niveau national.

L'ambition première offerte par ce bref rappel historique est de souligner quelle a été l'importance du fédéralisme dans la formation de l'État-nation et dans la cohésion globale du pays. À ceci, s'ajoute la question de la dépendance d'un pays et de ses institutions à l'histoire (*path dependency*): Est-ce que les forces centrales ayant contribué au développement du pays sont-elles encore valables aujourd'hui ? La diversité et l'autonomie des cantons sont-elles encore essentielles en vue de garantir la cohésion nationale ?

Est-il possible de croire que les changements sociaux ont rendu obsolètes les structures d'origine et que celles-ci céderont la place à des réformes plus vastes? Dans cette perspective, le chapitre suivant examine les principes de base et les institutions du fédéralisme suisse tels que présentés dans la littérature (Neidhart 1975, Nüssli 1985, Knapp 1986, Linder et Mueller 2017, Vatter 2018).

Principes de base et institutions du fédéralisme suisse

Le fondement du fédéralisme en Suisse se reflète avant tout dans sa structure institutionnelle. À la lecture du préambule de la Constitution fédérale²⁰, l'importance des cantons paraît d'ailleurs une évidence. Ce préambule énonce l'adoption de la Constitution par le peuple suisse et les cantons. Le premier article précise d'une part, que le peuple suisse et les cantons forment la Confédération, et d'autre part, les 26 cantons²¹ sont tous cités²². Un changement du nombre de cantons ou un changement de dénomination de certains cantons exigerait alors une modification constitutionnelle qui, selon les règles de la démocratie directe, requiert l'approbation du peuple et des cantons (« la double majorité »)²³. Dans cette continuité, l'existence des cantons est garantie et la Confédération ne peut nullement interférer sur ce plan, du moins pas sans leur consentement.

L'article 3 de la Constitution précise que les cantons sont souverains tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. De la même manière, la Confédération ne peut en principe pas assumer de nouvelles tâches sans y être autorisée par le peuple et les cantons. La compétence

²⁰ Voir Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (État au 1 janvier 2018).

²¹ La nouvelle Constitution de 1999 ne précise pas le nombre de cantons. Les demi-cantons sont également appelés cantons. Cependant, le nombre total de députés cantonaux est évoqué. L'art. 150, al. 1 fixe ce chiffre à 46.

²² La Constitution de la France en présente une autre vision : une certaine décentralisation est admise, mais en même temps l'indivisibilité est soulignée (article 1^e) : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. »

²³ Un tel référendum a eu lieu lors de la fondation du canton du Jura, le 24 septembre 1978. L'article 1 énumère également le canton du Jura et corrige le nombre de cantons, le faisant passer de 22 à 23. Dans l'art. 80, le nombre de membres du Conseil des États a dû être porté de 44 à 46.

dite « résiduelle » appartient donc aux cantons (Braun 2003:61). La littérature consacrée au droit constitutionnel fait également état du rôle complexe des cantons (Auer 2016:3), dont la désignation peut être double, par exemple « la République et le Canton de Genève »²⁴. Il s'agit d'une part, de communautés indépendantes (Républiques) et d'autre part, d'entités de la Confédération (cantons). Andreas Auer (2016:37) conclut dans ses analyses qu'il s'agit « d'entités hautement particulières » étant à la fois des forces de soutien de l'État suisse et des unités d'exécution subordonnées à la Confédération. L'autonomie communale accordée dans de nombreuses constitutions cantonales peut également être attribuée, dans un sens plus large, à l'idée fédéraliste de l'État (Häfelin et Haller 2005:54). De manière similaire, la question se pose de savoir jusqu'à quel point les communes exécutent des tâches pour le canton et s'il s'agit de tâches propres.

Obtenir une action uniforme et coordonnée dans l'objectif de résoudre des problèmes de portée générale (interdiction des chiens de combat, interdiction de fumer dans les restaurants, etc.), signifie que les interventions doivent relever de la compétence du gouvernement fédéral. Dans certains domaines, le gouvernement fédéral peut encourager et soutenir des projets pilotes dans les cantons. Pour ces domaines, la base constitutionnelle et juridique appropriée survient généralement à une date ultérieure. Par exemple, ces projets pilotes ont concerné l'émission contrôlée d'héroïne dans le canton de Zurich, des travaux préparatoires dans le domaine de la politique des agglomérations ou encore des expériences de vote électronique.

En dépit de ces accompagnements fédéraux, les cantons disposent d'une très large autonomie d'organisation. C'est à eux qu'il revient de décider de leur organisation interne. Il s'agit, par exemple, des pouvoirs exécutifs (taille, législature), des parlements (taille, législature, organisation) et de la conception de la démocratie directe (par exemple, la pratique du *Landsgemeinde*, ou encore le nombre de signatures aux initiatives cantonales). Cependant, en ce qui concerne la procédure électorale et la répartition des circonscriptions, le Tribunal fédéral a imposé des conditions aux cantons dans un arrêt très remarqué. Cette situation a parfois conduit à l'introduction de nouvelles procédures électorales (« *doppelter Pukelsheimer* » ou répartition bipropportionnelle des sièges).²⁵ C'est aussi la Confédération qui a poussé et conduit les derniers cantons à introduire le droit de vote des femmes au niveau cantonal : le 27 novembre 1990, le Tribunal fédéral a statué en faveur d'un recours introduit par des femmes du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures,

²⁴ Voir 131.234 Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012.

²⁵ Le 18 décembre 2002, le Tribunal fédéral a jugé que la répartition des circonscriptions pour l'élection du conseil communal de la ville de Zurich était incompatible avec l'égalité du droit de vote (BGE 129 I 185). Depuis lors, le Tribunal fédéral a eu à se prononcer sur les conditions dans lesquelles les restrictions à l'égalité du droit de vote et de la valeur du succès sont admissibles aux élections législatives cantonales. (BGE 140 I 107 ; BGE 136 I 352, 364, 376 ; BGE 131 I 74, 85 ; arrêt 1C_407/2011 du 19 mars 2012).

confirmant ainsi l'institutionnalité de la Constitution rhodanienne sur ce point. Deux ans auparavant, le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures – pas totalement hors d'influence des pressions fédérales – avait déjà adopté le droit de vote des femmes lors d'une *Landsgemeinde*. Au niveau national, c'est en 1971 qu'a été introduit le suffrage féminin.

Dans les faits, les constitutions cantonales requièrent l'approbation du parlement national (art. 51, al. 2 et art. 172, al. 2 CP)²⁶. Conformément au droit constitutionnel, l'organisation cantonale ne doit en effet pas ignorer les principes fondamentaux de la Constitution fédérale (égalité des droits, interdiction de la discrimination, représentation proportionnelle). Bien que ceci soit une évidence, les cantons ne sont pas soumis au contrôle politique direct de l'échelon supérieur. En outre, ils élisent leurs propres représentants politiques, qui ne sont pas nommés par le gouvernement fédéral.

D'une manière générale, les cantons disposent de compétences étendues dans de nombreux domaines majeurs (santé, éducation, sécurité, etc.). Ces compétences sont particulièrement importantes dans le cadre des tâches communes assumées conjointement par la Confédération et les cantons, pour lesquelles les cantons peuvent prendre part aux décisions (se référer au chapitre 6 sur la coopération verticale). Pour d'autres types de tâches en revanche, les cantons sont uniquement responsables de leur mise en œuvre²⁷. Bien que la forte implication des cantons dans l'exécution politique nationale soit parfois critiquée²⁸, les principaux concernés disposent d'une plus grande marge de manœuvre que dans le cas où ces tâches étaient accomplies directement par des responsables fédéraux.

En outre, les cantons participent souvent à l'élaboration d'un projet de loi dans le cadre du processus décisionnel préparlementaire et ont ainsi la possibilité d'exercer une influence sur le processus décisionnel parlementaire et sur la démocratie directe. Cette influence se matérialise au niveau de l'application pratique du fédéralisme, soit concrètement au niveau du Conseil des États, soit par le poids des cantons lors des votes constitutionnels quand il s'agit d'obtenir une majorité, soit par l'initiative et le référendum cantonal, et avec la possibilité de convoquer une Assemblée fédérale extraordinaire. D'autres organisations et manifestations s'ajoutent à ces instruments qui permettent encore de promouvoir les intérêts cantonaux.

²⁶ Auer (2016:239) mentionne cinq cas dans lesquels l'Assemblée fédérale a refusé de valider une disposition constitutionnelle cantonale depuis 1948. Il s'agit notamment de l'exclusion des membres du clergé de l'élection à la Cour des comptes dans le canton de Genève en 2007, et de l'exclusion de la représentation proportionnelle multipartite lors de l'élection du Conseil cantonal dans le canton de Schwyz en 2013.

²⁷ L'art. 45, al. 1, stipule: « Les cantons participent, dans les cas prévus par la Constitution fédérale, au processus de décision sur le plan fédéral, en particulier à l'élaboration de la législation. »

²⁸ L'art. 46, al. 1 stipule: « Les cantons mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi. »

4.1 Le Conseil des États

L’existence d’une deuxième chambre parlementaire, dans laquelle les petites entités fédérales acquièrent un poids plus important est habituelle pour des pays fédéralistes. Lorsqu’il vient aux procédures d’élection, il existe en revanche des différences entre pays, de même que de la taille des assemblées, des représentants et des compétences de la seconde chambre. Le Conseil des États a été explicitement fondé en 1848 dans la perspective de conférer davantage de poids politique aux plus petits cantons faiblement peuplés. Afin de confirmer cette intention, le Conseil des États s’est positionné au même niveau que le Conseil national et possède ainsi un poids équivalent dans les décisions²⁹. L’examen d’autres pays montre qu’il y aurait également d’autres conceptions de la seconde chambre fédérale. Aux États-Unis par exemple, le Sénat dispose de certains pouvoirs que la Chambre des représentants ne possède pas, alors qu’en Allemagne, la sphère d’influence du gouvernement fédéral (*Bundesrat*) demeure limitée aux seules affaires relevant des Länder. La représentation des Länder au gouvernement fédéral est liée au nombre d’habitants et varie entre 3 et 6 députés. En outre, seuls ceux qui siègent et votent dans le gouvernement d’un Land ont la possibilité d’être membres du gouvernement fédéral (article 51, paragraphe 1, *Grundgesetz GG*). Toujours dans le cas allemand, les assemblées sont déléguées par les gouvernements des États et les députés ne sont pas directement élus par le peuple.

En Suisse, deux sièges sont attribués à chaque canton contre un siège aux demi-cantons, concession plutôt généreuse offerte aux petits cantons, catholiques pour la plupart, qui ont perdu la guerre du Sonderbund. Dans les années 1970, la commission d’experts consacrée aux discussions pour une nouvelle Constitution et présidée par Kurt Furgler, a tenté de changer cette situation en accordant notamment un siège supplémentaire aux 16 plus grands cantons. En 2011, Pascal Mahon a, quant à lui, émis l’idée que les petits cantons puissent disposer d’un siège, contre deux pour les cantons de taille moyenne, et trois pour les plus grands³⁰. Ces propositions n’ont pas trouvé suite jusqu’à présent.

En Suisse, l’élection des membres du Conseil des États se fonde sur les lois cantonales³¹. À l’origine, dans la plupart des cantons, les parlements cantonaux ou les *Landsgemeinde* désignaient les membres du Conseil des

²⁹ L’introduction du système à deux chambres basé sur le modèle américain est issue d’une lutte acharnée entre soutiens et opposants à ce système (cf. Holenstein (2018:28 ss.).

³⁰ Voir Pascal Mahon, « Comment rétablir l’équilibre au Conseil des États », *Le Temps*, 28 octobre 2011.

³¹ Depuis la création du canton du Jura en 1979, le Conseil des États possède 46 sièges. Chaque canton a droit à deux sièges, et les demi-cantons d’Appenzell Rhodes-Extérieures et Rhodes Intérieurs, ainsi que Nidwald et Obwald, et Bâle-Ville et Bâle-Campagne ont droit à un siège chacun.

États pour un mandat d'un an. Aujourd'hui, à l'exception d'Appenzell Rhodes-Intérieures, l'élection par le peuple se réalise par la voie des urnes et le mandat devient quadriennal. Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, plus de la moitié des cantons a instauré l'élection populaire. Le dernier canton à l'avoir introduit a été le canton de Berne en 1977. Dans un système fédéraliste, le vote fondé sur les lois cantonales conduit à des différences plutôt intéressantes: en Appenzell Rhodes-Intérieures par exemple, la *Landsgemeinde* élit les représentants au Conseil d'État en avril, avant les élections du Conseil National. Les cantons du Jura et de Neuchâtel pratiquent le système proportionnel, tandis que les autres cantons emploient le système majoritaire. Dans le canton de Neuchâtel, les étrangers résidant dans le canton depuis cinq ans ont également le droit de vote (Loi sur les droits politiques - LDP, art. 6b). Dans le canton de Glaris, la limite d'âge à l'élection est de 65 ans et dans le canton du Jura, la durée du mandat est limitée à deux législatures.

Alors que le Conseil des États suisse est considéré comme une chambre fédérale relativement forte³², des débats se sont tenus quant à son effet sur la représentation des intérêts des cantons et la représentation des positions cantonales. Certains affirment que l'intensification de la coopération inter-cantonale et l'ouverture de la Maison des cantons à Berne sont des signes qui traduisent l'insatisfaction des cantons. La question partisane est également soulevée comme problématique: outre la notoriété et les traits de personnalité des membres du Conseil des États, la concurrence entre partis joue de plus en plus un rôle et on trouve des divisions partisanes au sein des délégations cantonales.

Au cours de la législature 2015-2019, seuls trois cantons (Valais, Schaffhouse et Bâle-Campagne) ont délégué des représentations homogènes par parti (tableau 1). Les cantons de Schaffhouse et Genève peuvent également répondre à cette observation dans la mesure où leurs délégations sont généralement politiquement homogènes. Les cantons sont le plus généralement représentés par une délégation composée de PLR et PDC (AR, GR, LU, NW, TI, UR, ZG), suivie de combinaisons de PLR et PS (AG, NE, SG, VD et ZH), PDC et PS (SO, FR, JU), PBD et PS (BE), UDC et PDC (TG), et PLR et UDC (GL). Dans les cantons d'Argovie, Neuchâtel, Saint-Gall, Vaud et Zurich, il existe une division des voix entre la gauche et la droite. Force est de reconnaître que ces délégations sont souvent en désaccord, du moins dans certains domaines.

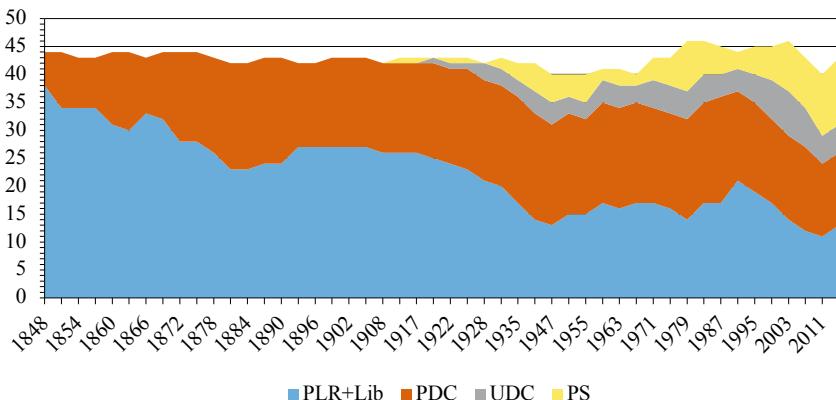
³² Pour Lijphart (1999:211 ss.), la Suisse fait partie, avec les États-Unis, l'Australie et l'Allemagne, des pays où le bicamérisme est le plus fort (il nomme aussi parmi ces pays la Colombie après 1991). Dans ces pays, les deux chambres ont le même pouvoir et leurs députés sont désignés selon des modalités électorales différentes.

Tableau 1 Composition politique des représentants cantonaux
au Conseil des États (50^e législature, 2015-19).

Représentations homogènes		Centre droite	
PLR	VS	PLR-UDC	TG
UDC	SZ		
PLR-sans parti	SH	Parti bourgeois de droite	
PS	BL	PLR-UDC	GL
PS-Parti des verts	GE		
		Centre	
Centre droite		PLR-UDC	AR, GR, LU, NW, TI, UR, ZG
PDC-PS	SO, FR, JU		
PBD-PS	BE	Gauche-droite	
		PLR-PS	AG, NE, SG, VD, ZH

La fonction du Conseil des États ne se limite toutefois pas à représenter les cantons au niveau national. La deuxième idée fondamentale qui résidait également au cœur de la phase d'initiation, était de donner à chaque canton le même poids aux fins de protéger les minorités. Les petits cantons ont ainsi un poids politique beaucoup plus important qu'au Conseil national, au sein duquel la taille de la délégation cantonale est déterminée en fonction du nombre d'habitants. Les huit cantons perdants de la guerre du Sonderbund (LU, UR, SZ, NW, OW, ZG, VS et FR), qui s'opposaient à l'origine à la création de l'État fédéral, ont ainsi obtenu un quart des sièges, alors qu'ils ne représentaient que 16 % environ de la population. Aujourd'hui, la part de la population qu'ils représentent n'est que légèrement plus élevée (17 %). Une conséquence directe de ces différences dans la pondération des voies cantonales et dans les procédures électoralles (système majoritaire au Conseil des États et système proportionnel au Conseil national) réside dans la composition politique. En pareille situation, la majorité politique peut diverger entre les deux chambres. À l'origine, les circonstances étaient pourtant claires : les radicaux et les libéraux étaient majoritaires au Conseil des États et au Conseil national jusqu'en 1925, puis l'introduction de la procédure de la représentation proportionnelle pour le Conseil national en 1919 a fait basculer cet équilibre. Au Conseil des États, ce n'est qu'avec le PDC que les radicaux et les libéraux ont par la suite pu obtenir une majorité. Depuis 1848 néanmoins, force est de constater que le Conseil des États a toujours été aux mains du PLR, ou au moins du PLR et du PDC lorsqu'une coalition était formée (figure 4).

Depuis 1935, le parti PDC a eu diverses occasions de former des majorités avec les partis de gauche (surtout le PS) ou les partis centraux (Alliance des indépendants, PBD, Verts libéraux). Depuis la perte de leur suprématie,



Source: Gruner (1977:187) et BFS – Encyclopédie statistique de la Suisse.

Figure 4 Sièges cumulatifs des plus grands partis du Conseil des États depuis 1848.

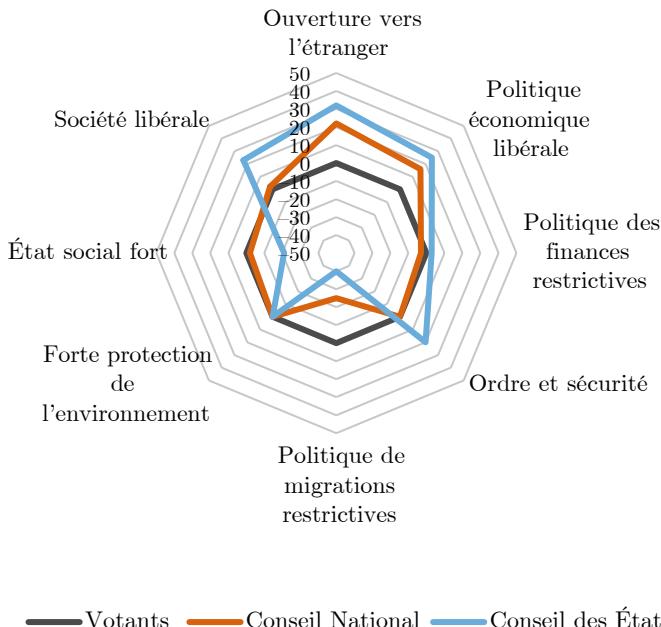
les radicaux ont également eu l'occasion à plusieurs reprises de former des majorités sans PDC.

Dans la 50^e législature qui prendra fin en 2019, la composition du Conseil des États est particulièrement complexe. Le PLR et le PDC, ainsi que le PLR et le PS, et le PS et le PDC, obtiennent une majorité (plus de 23 sièges) en réalisant un front uni. Jusqu'à la fin des années 1960 en revanche, le PLR et les libéraux avec le PDC, ont aussi pu compter sur une « majorité mathématique » au Conseil national, permettant à ces deux familles partisanes de dominer la politique suisse. Avec l'avènement de l'UDC, ce n'est plus le cas depuis les années 1990: la domination des grands adversaires de la guerre du Sonderbund a pris fin.

La règle de base indique que si les deux Conseils ont des majorités différentes ou réduites – le Conseil national est dominé par l'UDC suivi du PS comme le montre la période actuelle, alors que le Conseil des États fait face à diverses possibilités de coalition – le travail parlementaire devient plus complexe et trouver des solutions susceptibles de recueillir une majorité s'annonce alors plus difficile. L'une des conséquences directes se traduit par le recours plus prononcé à des conférences de conciliation, concrètement des commissions mixtes des deux Conseils. Les commissions concernées des deux chambres envoient chacune 13 membres à la conférence de conciliation. L'objectif de cette conférence est de se mettre d'accord sur une proposition qui trouve un soutien dans les deux Conseils. La composition de la conférence dépend de la force des groupes politiques au sein du Conseil respectif. Au cours des dernières législatures, de telles conférences de conciliation ont eu lieu beaucoup plus fréquemment³³.

³³ Voir le rapport factuel « Conférence de conciliation » des services parlementaires. État au mois de décembre 2017.

Outre les rapports mathématiques de majorité dans les deux chambres, l'orientation politique joue également un rôle important. Alors que le Conseil des États était autrefois considéré comme modéré, conservateur et orienté sur l'économie, il est aujourd'hui à bien des égards, plus progressiste et cosmopolite que le Conseil national, qui est plus fortement influencé par l'UDC (figure 5). Cela vaut surtout pour les questions liées à la politique étrangère, mais aussi en ce qui concerne la libéralisation de la société.



Source: *Tages-Anzeiger* du 5 septembre 2011, page 3.

Figure 5 Décisions du Conseil des États et du Conseil national par rapport aux référendums.

Outre les différences de représentation, le Conseil des États présente également des déficits considérables dans la représentation des genres. Si la proportion de femmes au Conseil national n'a cessé d'augmenter depuis le début des années 1970 pour atteindre environ un tiers des représentants, elle n'a jamais dépassé le quart au Conseil des États et se situe aujourd'hui à 15 %.³⁴

³⁴ [https://www.parlement.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/faits-donnees-chifrees/chiffres-parlementaires \(30.11.2018\)](https://www.parlement.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/faits-donnees-chifrees/chiffres-parlementaires (30.11.2018)).

4.2 La majorité des cantons

L'influence des cantons s'exprime par la démocratie directe, non seulement dans l'élaboration et la mise en œuvre des propositions, mais dans la détermination du résultat du vote directement. Autrement dit, les modifications constitutionnelles nécessitent l'approbation du peuple et des cantons, et douze cantons doivent approuver l'adoption d'une loi (les cantons d'AI, AR, BS, BL, OW et NW ne comptent que pour 0,5, de sorte qu'un total de 23 voix doit être émis). Plus de la moitié des personnes possédant le droit de vote doivent également donner leur consentement (art. 140 et 142 de la Constitution). Les risques d'un tel mécanisme s'entrevoient dans les décisions contradictoires que peuvent prendre le peuple et les cantons, il est alors question de « collisions » : une majorité des cantons peut rejeter un projet, tandis que la majorité des électeurs peut l'approuver, et inversement. Ceci signifie également qu'une petite minorité des votants peut annuler une décision de la majorité.

Les petits cantons ont davantage de poids dans les modifications constitutionnelles. L'importance de cet « avantage » dépend de la taille des cantons. En 2016, le canton de Zurich compte 40 fois plus d'habitants que le canton d'Uri, mais les résultats du vote du canton de Zurich ont le même poids que ceux d'Uri. Cela revient à dire que le vote d'une zurichoise ou d'un zurichois a 40 fois moins d'importance que celui d'une uranaise ou d'un uranais. Toutefois, il ne s'agit pas là d'une nouveauté fondamentale, ni d'un produit de l'évolution démographique, mais plutôt d'un engagement volontaire et nécessaire envers le fédéralisme. Lors de la fondation de l'État fédéral en effet, le canton de Berne, alors le canton le plus peuplé, comptait déjà 30 fois plus d'habitants que celui d'Uri. Cette situation est fréquemment critiquée, notamment en sciences politiques, et désignée par le terme « minorité de blocage ». En supposant que la moitié des petits cantons rejettent un projet de loi avec une faible majorité, environ 9 % des électeurs pourraient alors bloquer un amendement constitutionnel (Germann 1991 : 262 ss., Linder et Mueller 2017 : 224). Une telle minorité de blocage est de nature purement mathématique toutefois, car les préférences sont généralement réparties de manière plus égale dans l'ensemble du pays. Selon Linder et Mueller (2017 : 225), qui se fondent sur les calculs de Germann, la véritable minorité de blocage se situe entre 17,5 et 25,3 %. En réalité, la situation est beaucoup moins « dramatique ». Considérant les neuf votes pour lesquels la minorité des cantons a prévalu sur la majorité du peuple, le vote populaire n'a jamais dépassé 56 % (tableau 2). Dit autrement, jamais moins de 44 % des électeurs n'ont bloqué un amendement constitutionnel jusqu'à présent. L'arrêté fédéral du 24 juin 1970 portant sur la modification du règlement financier a obtenu un soutien populaire de 55,4 %, mais n'a été adopté que par huit cantons et deux demi-cantons.

Tableau 2 Objets constitutionnels dans lesquels les citoyens et les États aboutissent sur des résultats différents.

Objets rejetés par manque de majorité du peuple		Oui peuple (>50%)	Oui cantons (>11.5)
« Contre la peine de mariage » (Initiative populaire du 05.11.2012 « Pour le mariage et la famille - contre la peine de mariage »)	28.02.2016	49.2	16 1/2
Abus d'asile (Initiative populaire « contre l'abus d'asile »)	24.11.2002	49.9	12 1/2
Défense civile (décret fédéral du 21.12.1956 sur la modification de la Constitution fédérale par un article 22bis sur la protection civile)	03.03.1957	48.1	14
Vote proportionnel au Conseil national (Initiative populaire fédérale « pour la représentation proportionnelle du Conseil national »)	23.10.1910	47.5	12
Objets rejetés par manque de majorité des cantons			
Politique familiale (Décret fédéral du 15.06.2012 sur la politique familiale)	03.03.2013	54.3	10
Promotion de la culture (Décret fédéral sur un article de promotion de la culture dans la Constitution fédérale)	12.06.1994	51	11
Naturalisation facilitée (Décret fédéral sur la révision de la réglementation des droits civils dans la Constitution fédérale (naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers))	12.06.1994	52.8	10
Politique énergétique (Décret fédéral du 08.10.1982 sur l'article sur l'énergie de la Constitution fédérale)	27.02.1983	50.9	11
Politique économique (Décret fédéral du 04.10.1974 sur l'article cyclique de la Constitution fédérale)	02.03.1975	52.8	11
Compétences Fédérales Éducation (Décret fédéral du 06.10.1972 sur la modification de la Constitution fédérale concernant la formation)	04.03.1973	52.8	10 1/2
Arrêté fédéral du 24.06.1970 sur le changement de l'ordre financier de la fédération	15.11.1970	55.4	9
Protection des locataires et des consommateurs (Décret fédéral du 22.12.1954 sur l'initiative populaire « pour la protection des locataires et des consommateurs (maintien du contrôle des prix) »)	13.03.1955	50.2	7
Détermination des poids et mesures (masse et poids)	14.1.1866	50.4	9 1/2

Certains détracteurs du vote qualifient les décisions pour lesquelles la majorité populaire est mise en échec faute de majorité cantonale, d'antidémocratiques, car le principe démocratique « une personne, un vote » n'est pas respecté. C'est surtout dans les années 1980, lorsque de telles collisions

se produisaient fréquemment, que diverses propositions de réforme ont été formulées par des politologues (Germann 1991). Cette problématique a également été reprise plus tard et des suggestions ont été faites sur la manière de procéder dans des cas de majorité divergente (Sager et Vatter 1996:180ss.). Cependant, le problème commun à toutes ces propositions de réforme, qui veulent soumettre un amendement constitutionnel, réside dans l'exigence d'une double majorité, ce qui paraît irréaliste.

La seule solution viable consisterait probablement à joindre cet amendement à un ensemble de réformes plus large, dans lequel les cantons touchés par une perte de pouvoir bénéficieraient d'autres avantages.

Dans tous ces appels aux réformes, il est possible d'entrevoir un « contrôle fédéraliste » des propositions parfois assez centralisatrices, qui est par ailleurs souhaité par le système politique. Que les objets trouvent là une majorité du peuple et une majorité des cantons fait partie des règles du jeu. Cette situation peut devenir problématique seulement si un quart des personnes ayant le droit de vote bloquait une proposition à plusieurs reprises. Dans ce cas, une réforme serait en effet nécessaire.

En examinant en détail les propositions de vote du cas de figure énoncé, il apparaît clairement qu'il s'agit de domaines pour lesquels il serait opportun de se demander si une réglementation centrale est absolument nécessaire ou si ces tâches ne relèvent pas davantage de la compétence des cantons, tels que l'éducation, la politique familiale et la promotion culturelle. La situation est différente en ce qui concerne la normalisation des poids et mesures, la politique économique et la naturalisation, pour lesquels une homogénéisation est plus appropriée. Il est néanmoins constaté que les projets de loi qui n'ont pas obtenu la majorité populaire sont ceux qui ont reçu le plus d'approbation dans les régions conservatrices. L'exigence de la double majorité n'est donc pas entièrement en faveur des forces conservatrices.

4.3 Initiative et référendum cantonaux

Les cantons ont d'autres moyens d'influencer les décisions au niveau national, que ce soit par l'initiative déposée par un canton ou le référendum cantonal. Si la première est souvent utilisée, mais avec un impact relativement modeste, la seconde n'a été utilisée qu'une seule fois jusqu'à présent, mais a été un succès. Conformément à l'art. 160 al. 1 de la Constitution, chaque membre du Conseil, chaque groupe parlementaire, chaque commission parlementaire et chaque canton a le droit de présenter des initiatives à l'Assemblée fédérale. Un canton peut donc proposer qu'une commission élabore un projet en vue d'un arrêté de l'Assemblée fédérale (*initiative cantonale*). Pour qu'une telle initiative soit valide, l'approbation des deux Conseils est requise, et elle peut ensuite suivre la voie d'une initiative parlementaire classique.

Dans les législatures 45 à 49 (1995 à 2015), un peu plus de 60 initiatives de ce type ont été présentées en moyenne (environ 15 par an)³⁵. Cependant, dans la mesure où il s'agit généralement d'intérêts particuliers et que les cantons concernés voient là un moyen de souligner leur prise en charge de ces questions, peu d'initiatives cantonales sont amenées à être développées³⁶. Dans l'ensemble, elles ne sont pas très fructueuses: entre 1995 et 2015, seules cinq initiatives cantonales ont été développées, pour 312 initiatives déposées.

Pendant longtemps, le *référendum cantonal* n'a été évoqué dans les textes de sciences politiques que par souci d'exhaustivité. Selon l'art. 141 de la Constitution, huit cantons peuvent exiger un référendum sur une loi fédérale votée par le Parlement ou sur certains arrêtés fédéraux et traités internationaux, de la même manière que 50'000 signatures de personnes ayant le droit de vote sont nécessaires pour déposer un référendum. Depuis 1874, seul un référendum a été organisé avec succès, contre 4 qui n'ont pas abouti ou ont été rejetés en votation³⁷.

En 2003, onze cantons (Berne, Obwald, Glaris, Soleure, Bâle-Ville, Schaffhouse, Saint-Gall, Grisons, Vaud, Valais et Jura), craignant des pertes fiscales importantes, ont combattu avec succès la loi fédérale sur la modification d'actes concernant l'imposition du couple et de la famille, l'imposition du logement et les droits de timbre. Le vote du 16 mai 2004 qui a suivi le référendum cantonal a été remporté par les cantons. Pour plusieurs représentants cantonaux, cette victoire est un signal important dans la mesure où elle a montré que les cantons pouvaient se défendre contre un projet de loi fédéral si celui-ci ne prenait pas dûment en compte leurs préoccupations.

4.4 Procédure de consultation et mise en œuvre

Dans l'élaboration des lois et des normes constitutionnelles au niveau national (art. 45 de la Constitution) et dans leur application (art. 46 de la Constitution), le rôle des cantons est peu institutionnalisé, mais demeure très efficace et central pour le fonctionnement du fédéralisme suisse. La participation à la prise de décision, ainsi que l'application cantonale des lois fédérales sont des éléments phares de la coopération (art. 44 de la Constitution). Elles caractérisent le fédéralisme coopératif et sont étroitement liées.

³⁵ Voir le service parlementaire. La 49^e législature en chiffres, p. 2f.

³⁶ Selon la NZZ du 19 mars 2010, p. 13, depuis 1994, seules deux initiatives du canton du Jura ont donné lieu à un projet de décret et il s'agit principalement de « signaux de fumée cantonaux à l'intention du Parlement fédéral ».

³⁷ Voir Bernhard Degen (2011). « Referendum ». *Dictionnaire historique de la Suisse*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10387.php>

Attendu que les cantons appliquent la loi fédérale et qu'ils sont, avec les communes, les véritables prestataires de nombreux services de l'État, comme le montre leur rôle prépondérant dans les dépenses de l'État (chapitre 8) et dans la fonction publique (chapitre 9), il va de soi de les associer à la rédaction et à l'élaboration des lois fédérales. Non seulement, les conditions et les besoins régionaux leurs sont mieux connus, mais ils comptent aussi sur des experts dans de nombreux domaines au sein de leurs administrations.

Dans les premières étapes du processus législatif, la plus grande influence est issue des cantons ou du moins, de certains parmi eux. L'administration fédérale, la commission ou le département chargé de rédiger le projet de loi dépend en effet des connaissances des experts dans ce domaine, ces derniers proviennent souvent des administrations cantonales (Linder et Mueller 2017:179). Ils ouvrent la voie à des aiguillages importants avant même le début du processus de consultation proprement dit, par des contacts directs ou informels. Conformément à l'art. 147 de la Constitution, la procédure de consultation permet aux cantons de se prononcer sur des textes majeurs et d'autres projets de grande importance, ainsi que sur des traités internationaux. Il s'agit d'un élément central de la démocratie et de la concordance suisse.

La procédure de consultation a été pourtant formalisée relativement tard, avec la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (loi sur la consultation, LCo). Les procédures de consultation obligatoires sont lancées par le Conseil fédéral (art. 3, al. 1 LCo), et les procédures facultatives sont ouvertes par les départements ou la Chancellerie fédérale (art. 3, al. 2 LCo). Lorsqu'une unité de l'administration, centrale ou décentralisée, est habilitée à légiférer, la consultation est prise en charge par cette dernière. Le Parlement peut également soumettre lui-même une proposition en consultation. Dans ce cas, la procédure est ouverte par la commission parlementaire compétente.

Outre les cantons, d'autres parties sont également invitées à participer aux procédures de consultation, à l'instar des organisations faîtières des communes, des partis représentés à l'Assemblée fédérale, des villes et des régions de montagne, des organisations faîtières de l'industrie ainsi que d'autres groupes intéressés en fonction des cas. Du reste, même les parties n'étant pas invitées à la procédure de consultation peuvent s'exprimer sur les propositions. Les raisons d'une telle procédure élargie relèvent de deux ordres. D'une part, comme pour la consultation préliminaire, l'objectif est d'identifier les faiblesses et les problèmes pratiques d'une proposition et, d'autre part, d'empêcher la tenue ultérieure d'un référendum. Un référendum est en effet considéré comme une épée de Damoclès, telle que décrite par Neidhart (1970), planant au-dessus de tout processus législatif en Suisse. Toute opposition et tout argument contre un projet de loi doivent être exprimés durant la procédure de consultation afin que les points critiques

les plus importants puissent être repris et, si nécessaire, pris en compte dans une nouvelle version. Cela devrait donc contribuer à rendre le projet de loi sûr afin d'empêcher qu'il échoue aux urnes.

L'influence des cantons dans le processus de consultation est particulièrement grande lorsqu'ils parviennent à s'exprimer d'une seule voix. Ce n'est cependant pas toujours le cas, car les cantons peuvent avoir des intérêts divergents selon la proposition. Il n'existe pas de formule donnée pour déterminer le poids des différents avis au cours de la procédure, mais celle des cantons peuplés dispose généralement de davantage de poids. Cependant, des considérations stratégiques de vote peuvent également jouer un rôle.

Aussi, les cantons jouent un rôle important dans la mise en œuvre de la politique fédérale (Linder et Mueller 2017:179). Cette mise en œuvre n'a pas de forme unique et sera examinée plus en détail dans le chapitre 6 sur la coopération verticale. En réalité, la conception de « mise en œuvre » varie en fonction du domaine de compétences et des différences cantonales. Pour les cantons, l'enjeu est qu'ils ne se transforment pas en unités d'exécution décentralisées de l'administration fédérale mais qu'ils puissent disposer d'une conception autonome de leurs services. D'autant plus qu'ils sont impliqués dans l'exécution des tâches avec leurs propres ressources, financières ou en personnel.

Contrairement au fédéralisme dual, cette forme de fédéralisme coopératif permet au niveau inférieur de disposer d'un ensemble de tâches plus large et d'engager son propre personnel et ses ressources financières. Toutefois, les possibilités de mise en œuvre dépendent des caractéristiques et des ressources d'un canton. Les grands cantons, financièrement aisés sont donc plus à même de répondre aux exigences de la Confédération ou d'offrir des services plus nombreux et de meilleure qualité.

4.5 Arrangements para-institutionnels

Les institutions du fédéralisme peuvent également correspondre dans un cadre plus large, aux divers arrangements para-institutionnels et associations que les cantons mettent sur pied et qui traitent du fonctionnement du fédéralisme. Comme nous le montrera le chapitre sur la coopération horizontale, ces arrangements se réalisent dans une composante horizontale, permettant une coordination et une recherche de solutions communes. Bien que cette caractéristique domine, il arrive néanmoins qu'une composante verticale se dessine, comme le montrera aussi le chapitre sur la coopération verticale: les cantons se coordonnent pour renforcer leur position vis-à-vis de la Confédération. La Fondation pour la coopération fédérale, la Maison des cantons de Berne et la Conférence nationale sur le fédéralisme sont de bons exemples de ces arrangements.

La fondation ch

La fondation de droit privé ch pour la coopération fédérale (Fondation ch) a fêté récemment son cinquantième anniversaire. Elle a été fondée en 1967 à l'initiative de la Nouvelle Société Helvétique. Les 26 cantons de Suisse sont responsables de la fondation, chacun d'eux étant représenté au Conseil de celle-ci par un membre de son propre gouvernement cantonal. La Fondation ch encourage la création de liens entre les communautés linguistiques, la préservation de la diversité linguistique et culturelle, ainsi que le développement du fédéralisme. Il s'agit donc de traduire la littérature contemporaine dans d'autres langues nationales et de soutenir les échanges culturels chez les jeunes. La préservation de la diversité linguistique et culturelle se traduit surtout par l'engagement de la fondation à renforcer le rôle des cantons dans l'État fédéral et le fédéralisme. La Fondation ch a participé à la création de l'Institut du Fédéralisme (IFF) de l'Université de Fribourg, avec lequel une coopération établie par contrat existe depuis 1983. Le président et directeur général de la Fondation ch est également président du Conseil de l'Institut, tandis que la directrice générale de la Fondation ch en est également membre. L'IFF mène des recherches sur les questions relatives au fédéralisme, dispose d'une bibliothèque sur la thématique ainsi que sur le droit (inter)cantonal et publie quatre fois par an un bulletin sur des sujets d'actualité en rapport avec le fédéralisme. Parmi les autres activités de la Fondation ch figurent la création de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), dont elle gère la direction depuis 1993 et la Maison des cantons sise à Berne depuis 2008, le monitoring du fédéralisme depuis 2005 à laquelle l'IFF participe activement, ainsi que l'organisation du séminaire ch «gouverner aujourd'hui» depuis 1989.

Séminaire ch «gouverner aujourd'hui»

Le séminaire ch «gouverner aujourd'hui» a lieu chaque année en janvier à Interlaken. Il s'agit d'une formation continue de trois jours destinée exclusivement aux membres des gouvernements cantonaux et aux chanceliers cantonaux. Outre la formation continue, le séminaire ch sert de plate-forme pour l'échange d'idées entre les gouvernements cantonaux, de contacts personnels entre les membres des gouvernements cantonaux, de renforcement de la cohésion et d'une «conscience cantonale». En règle générale, la quasi-totalité des 154 membres des gouvernements cantonaux et des 26 greffiers d'État participent à ces réunions, qui rassemblent pratiquement l'intégralité du pouvoir exécutif du niveau cantonal.

Le monitoring du fédéralisme

La Fondation ch est également responsable du monitoring annuel du fédéralisme, effectué par le Secrétariat de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) en 2005³⁸. Il contribue à présenter l'évolution du fédéralisme en Suisse et les moyens envisageables pour le renforcer. Il examine par exemple si la marge de manœuvre des cantons en matière de prise de décision et d'action est conservée, ou s'il existe une centralisation des compétences. De même, il vérifie dans quelle mesure sont respectés les principes de base du partage des tâches et de la coopération verticale, tels que le principe de subsidiarité et l'équivalence fiscale ou la coopération en partenariat.

La Maison des cantons

Depuis l'été 2008, la Maison des cantons est située à la Speichergasse 6, à Berne. Les secrétariats des 13 conférences intercantoniales de gouvernements et de directeurs y sont concentrés, ainsi que les institutions partenaires. L'objectif principal donné à la réunion de ces institutions dans un bâtiment commun, situé au centre de Berne, est de renforcer la coopération intercantonale et de créer des synergies entre les diverses conférences. Ainsi, les représentants des cantons s'y retrouvent pour des réunions de travail et des conférences, de même que pour entretenir leurs contacts avec la Confédération.

Il ne fait aucun doute que la Maison des cantons a contribué à renforcer la position des cantons et qu'elle a mis davantage en lumière la nécessité d'une approche commune et coordonnée. On pourrait presque en venir à dire qu'en matière de représentation des cantons, la Maison des cantons entre en concurrence avec le Conseil des États. Alors que le Conseil des États a été accusé ces derniers temps d'être devenu une chambre politique, la Maison des cantons représente la consolidation de l'exécutif cantonal. Ce n'est toutefois le cas que si les cantons parviennent à se mettre d'accord et si leurs intérêts ne divergent pas trop.

Conférence sur le fédéralisme

Les premières Conférences nationales sur le fédéralisme remontent à la Conférence internationale sur le fédéralisme, qui a eu lieu à Saint-Gall en 2002 sous les auspices du Forum des fédérations. La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a voulu faire en sorte que le dialogue sur les questions fédéralistes fondamentales se poursuive en Suisse. Depuis lors, cinq

³⁸ <http://www.chstiftung.ch/fr/federalisme/monitoring-du-federalisme/> (1.8.2018).

conférences nationales ont eu lieu: en 2005 à Freiburg, en 2008 à Baden, en 2011 à Mendrisio, en 2014 à Soleure et en 2017 à Montreux.

Lors de la conférence de Montreux, la question a par exemple été posée de savoir si la Suisse serait toujours organisée sur une base fédéraliste dans 50 ans. Il a été considéré que le système fédéral avait perdu de son importance au cours des 30 dernières années en raison de la mondialisation et de la centralisation continue ainsi que du manque d'intérêt de la population en général. L'objectif de la conférence était donc de trouver des moyens d'accroître l'intérêt de tout un chacun pour le fédéralisme et de mieux faire face aux changements actuels. Comme la conférence l'a clairement montré, la perspective des cantons ne coïncide pas toujours avec le positionnement de la Confédération.

Organisation de l'exécution des tâches étatiques

Dans des pays comparables, la population a généralement accès aux mêmes services. Toutefois, la manière dont ces services sont fournis peut considérablement varier. Une grande partie des prestations du système de santé au Royaume-Uni par exemple, relève de l'État national (*National Health Service*), alors qu'en Suisse, ces prestations sont largement assurées par les cantons, parfois par les communes. Les cantons suisses jouent également un rôle central dans le domaine de l'éducation, qui, au contraire, est beaucoup plus centralisé en France: les enseignants sont notamment répartis entre les différentes écoles par le ministère national en charge de l'éducation. L'organisation des tâches dépend alors de la vision de l'État et de la division territoriale du pays, de la taille et de l'efficacité des unités décentralisées, ainsi que de la relation entre les différents niveaux de l'État et de leurs compétences³⁹.

En ce qui concerne les 26 cantons suisses⁴⁰, plus de la moitié d'entre eux comptent au moins 200 000 habitants. Il existe cependant des différences importantes entre les «grands» cantons (figure 6). Les cantons de Zurich (1,5 million d'habitants) et de Berne (1 million d'habitants) sont en effet nettement plus grands que la plupart des autres cantons. Les plus petits sont difficilement comparables aux grands cantons en ce qui concerne les services qu'ils offrent, même si certains d'entre eux se portent très bien financièrement. Si Bâle-Ville et Zoug comptent moins de 200 000 habitants et Schwytz, Nidwald et Obwald moins de 50 000 habitants, ces cantons font néanmoins partie des contributeurs de la péréquation financière intercantionale.

Parmi les 2212 communes (au 1^{er} janvier 2019), de nombreuses petites communes sont comptées et seulement une minorité fait état de plus de

³⁹ Sur l'organisation de l'exécution des tâches étatiques, voir aussi Ladner (2013a:23-45).

⁴⁰ Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale le 1^{er} janvier 2000, le terme «demi-canton» n'est plus utilisé.

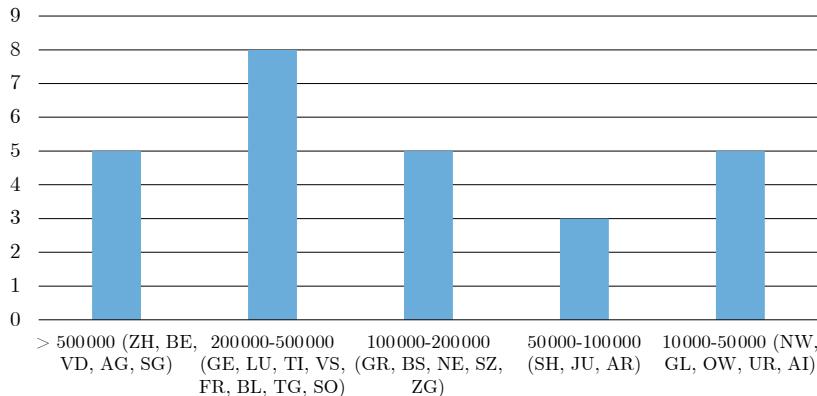
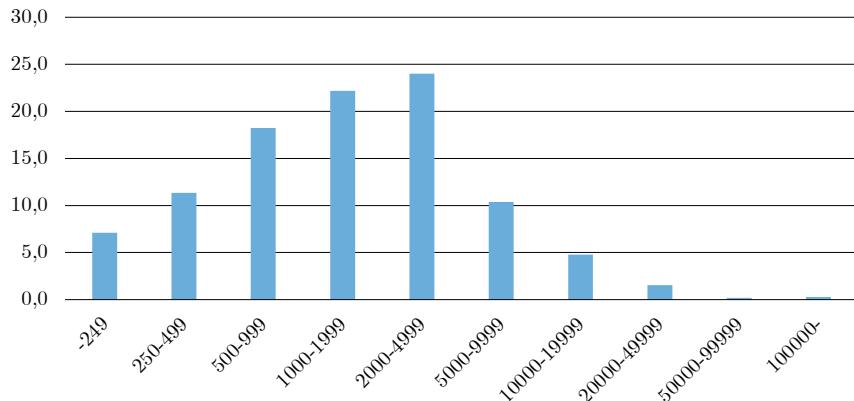


Figure 6 Taille des cantons (population, chiffres absolus).

5000 habitants, malgré plusieurs fusions de communes ces dernières années : moins de 10 % des communes comptent plus de 10 000 habitants (figure 7). De manière similaire, il est opportun de se demander si une ville de plus de 100 000 habitants peut être considérée de la même manière que les plus petites communes et répondre au même niveau au droit national.

Dans les États fédéraux, le niveau « intermédiaire » bénéficie généralement de plus de poids dans le fonctionnement public, outrepassant les communes et pouvant même outrepasser l'État central. À l'inverse, dans les systèmes unitaires, l'État central exécute lui-même une grande partie des



État au 1.1.2017, N = 2255

Figure 7 Taille des communes (population, pourcentages).

tâches, ou peut attribuer un rôle plus important aux communes, à l'exemple du Danemark ou de la Suède.

Si les États membres sont de grande taille, à l'instar des États-Unis ou de l'Allemagne par exemple, ils sont confrontés à un plus grand nombre de tâches à accomplir. Les défis à relever sont moindres pour de plus petits États membres, à l'exemple de la Suisse. Le Danemark, comptant 5,8 millions habitants, ne totalise que 98 communes, non comparable aux nombreuses petites communes suisses en termes de taille et de compétences.

S'agissant de la relation entre les différents niveaux, une distinction nette existe entre les systèmes « dual » et les modèles coopératifs. Dans le premier cas, l'un ou l'autre niveau est pleinement responsable d'une tâche en particulier, de même que de sa réglementation, de son financement et de son exécution, alors que dans le second cas, la réalisation d'une tâche engage plusieurs niveaux. Il est également possible, mais pas nécessairement souhaitable, que différents niveaux assument la même tâche de manière indépendante les uns des autres. Dans les modèles coopératifs, les relations entre niveaux peuvent être hiérarchiques ou partenariales. Les tâches peuvent aussi être exécutées par des unités administratives décentralisées (*déconcentration*), être *déléguées* à des niveaux inférieurs (à l'image du fédéralisme d'exécution) ou peuvent être traitées par des contrats négociés conjointement, tels que des conventions-programmes (chapitre 6).

Les termes, d'« État garant » ou de « gouvernance » soulignent qu'aujourd'hui, certaines tâches ne doivent pas nécessairement être accomplies par l'État et son administration, mais plutôt par un État évolutif et ouvert, qui s'assure du bon fonctionnement et de l'efficacité des services fournis. Les frontières entre les secteurs public et privé deviennent de plus en plus brouillées et les structures hiérarchiques sont progressivement remplacées par des réseaux de collaboration politiques basés sur des négociations et la recherche du consensus.

Le présent chapitre offre une brève description de l'évolution des tâches de l'État et présente les différents domaines de responsabilité de chaque niveau.

5.1 L'évolution des tâches étatiques

À l'époque de la Confédération (avant 1848), alors que le gouvernement se limitait au *Landaman* (chef de la Confédération) et à la Chancellerie, ses tâches étaient particulièrement liées aux relations avec l'étranger, ainsi qu'à la défense du pays. Ce dernier point relevait néanmoins et avant tout de la responsabilité des cantons. Outre les dépenses militaires, les dépenses cantonales se concentraient principalement sur les routes, l'éducation, la justice et la police (Stalder 2010). La sécurité sociale, en tant que tâche de l'État, n'existait que de façon rudimentaire, notamment au niveau communal. Là

où les réseaux d'aide aux familles ne suffisaient plus, des institutions privées ou la communauté d'origine prenaient en charge les soins.

Dans les débuts de l'État fédéral (immédiatement après 1848), l'armée représentait la plus grande part des dépenses des États au niveau fédéral (entre 55 et 65 %). En comparaison, les coûts de l'administration s'élevaient à un peu plus de 3 %. Des subventions étaient accordées aux cantons pour l'aménagement des routes, des ponts, des berges des lacs ou des rivières, les reboisements en haute montagne et pour les dépenses de formation, depuis la fondation de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) en 1855 (Halbeisen 2010). Dans les cantons, l'éducation (école primaire) et la recherche scientifique ont gagné en importance, tout comme l'administration, la justice, la police, les services de santé et l'armée.

Entre 1874 et 1913, l'armée devient centralisée. Les dépenses publiques dans les autres domaines ont commencé à augmenter dès 1890, pour le rachat (1898) et l'extension du chemin de fer, mais aussi l'octroi de subventions pour l'agriculture, la formation professionnelle et l'enseignement primaire (à partir de 1902). Ainsi, la part des subventions versée aux dépenses « civiles » est passée de 7,5 % en 1884 à 40 % en 1913 (Halbeisen 2010). C'est également à cette époque que la Banque nationale suisse (1905), l'assurance-maladie (1914) et la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (1918) sont mises en place.

Avant même la Première Guerre mondiale, les cantons et les communes ont contribué à fonder une industrie étatique d'électricité en créant des entreprises intercantonales de droit privé et à capitaux publics et les compétences des communes se sont étendues au début du siècle à l'approvisionnement en eau, la construction de logements et, dans les grandes villes, aux transports publics (Linder 1983 : 268). Les dépenses liées à l'éducation sont également devenues plus importantes dans les cantons et les communes. À Zurich, ces dépenses représentent à elles seules en 1910 près de 30 % des dépenses publiques. Dans le canton de Berne, les dépenses liées à la santé dépassent le seuil des 20 %. C'est en fonction des situations que les cantons augmentent leurs dépenses dans plusieurs domaines, tels que la prise en charge de la pauvreté, du système ecclésiastique, de l'agriculture ou de la sylviculture.

Durant les années de guerre et de crise, la Confédération a engagé d'importantes dépenses destinées à la protection militaire. À celles-ci, se sont ajoutées la sécurisation de l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires et en matières premières, l'atténuation des effets de l'inflation et la lutte contre le chômage (Weber 1969:17 ss). Dans l'ensemble, si la politique agricole, celle des transports, de la sécurité sociale, de l'éducation et de la recherche ont considérablement gagné en importance, l'augmentation des dépenses fédérales est toutefois restée relativement constante, malgré quelques fluctuations.

La situation change après la Seconde Guerre mondiale. Alors que l'économie suisse avait connu une croissance moyenne de 2 % entre 1890 et 1950,

des taux de croissance de plus de 5 % sont enregistrés. Dans les années 1960, une augmentation exponentielle des dépenses publiques est observée. Elle se reflète d'abord dans les dépenses liées à l'infrastructure, où d'importants investissements sont réalisés, notamment dans les communes et les cantons, dans la construction et le développement de routes, d'écoles et d'hôpitaux, ainsi que dans l'approvisionnement et l'élimination des déchets (Linder 1983:238). Le développement des universités suisses et du réseau routier national a également eu lieu pendant cette période.

Cette période d'après-guerre marque le transfert de nouvelles tâches et fonctions à l'État. La réglementation et le contrôle de la macroéconomie deviennent des tâches gouvernementales. Les mesures de lutte contre la crise sont complétées par objectifs visant à éviter la surchauffe économique. En outre, les déséquilibres de croissance (urbanisation et dépeuplement des régions périphériques) sont combattus à travers l'aménagement du territoire (article constitutionnel 1969, loi fédérale 1976), tandis que les problèmes liés à la croissance économique sont contrés par la loi révisée sur la protection des eaux (1971) et l'article constitutionnel sur la protection de l'environnement (1971). Les tentatives de coordonner la politique de l'État sur une plus longue période et d'anticiper les problèmes à venir par la prévention sont caractéristiques de cette période (aménagement du territoire, planification financière et orientations gouvernementales, concept global de défense, concept global de transport, concept global d'énergie) (Linder 1983:291 f.). Cette période sonne l'apogée de l'État interventionniste et fournisseur de services.

Au cours de la récession mondiale de 1974-1976, des mesures gouvernementales de gestion de crise sont de nouveau adoptées. Les instruments de l'État sont complétés par des mesures anticycliques pour soutenir certains secteurs économiques (programmes d'investissement, promotion du logement, garantie des risques à l'exportation) et le développement de l'assurance chômage (Linder 1983:296). Cependant, contrairement à la période d'essor économique, les dépenses supplémentaires du gouvernement sont de moins en moins couvertes par les recettes, entraînant des discussions politiques sur les limites de l'État prestataire de services. Il en résulte une phase plus pragmatique durant laquelle l'accent n'est, dès lors, plus mis sur les grandes réformes et les concepts généraux, mais sur la « stabilisation » et la « mise à jour » (Linder 1983 : 298). Sur le plan politique, la part de personnel croissante de l'État est critiquée par la bourgeoisie essentiellement. Les administrations décident alors d'introduire des plafonds de personnel, des mesures de contrôle des coûts et d'amélioration de l'efficacité, conduisant ainsi à un mouvement de réforme qui sera intégré dans le mouvement plus large de la nouvelle gestion publique (NGP) dès les années 90. Au même moment, un mouvement libéral de déréglementation se concentre sur l'assouplissement du droit du travail et des horaires d'ouverture des magasins, la prévention des cartels (1996), la restriction de l'État-providence et la réduction des impôts (Maissen 2010:316).

Au même moment, des réformes sont lancées pour repenser l'organisation de l'exécution des tâches. Les efforts d'externalisation et de dissolution d'entreprises publiques monopolistiques, telles que les « Postes, télégraphes et téléphones » (PTT), s'intensifient, visant un double objectif. D'une part, il était question d'ajuster l'exécution des tâches dans un environnement plus orienté vers le marché, permettant une plus grande marge de manœuvre « entrepreneuriale » et d'autre part, de limiter la croissance de l'État. Les entreprises externalisées, ainsi nommées « agences » (Pasquier et Fivat 2013), n'apparaissent plus (entièvement) du côté des dépenses de l'État, bien que leurs services – comme dans le cas des chemins de fer (CFF), des services postaux, de Swisscom, des banques cantonales, des hôpitaux et des offices du trafic routier – sont encore considérés comme des services étatiques au sens large.

Les effondrements économiques de la première moitié des années 1990, ainsi que la crise économique et financière de la fin des années 2000 ont nécessité une participation accrue de l'État, malgré les exigences de libéralisation et de déréglementation. La faillite de Swissair (2001), la débâcle d'UBS (2008) et la faiblesse de l'euro ont, par-dessus tout, rendu nécessaire une intervention « économique » de l'État. Avec la mondialisation croissante cependant, les limites de l'action gouvernementale se sont imposées. La voie bilatérale choisie après le rejet suisse de l'adhésion à l'EEE (1992) et la nécessité de trouver des solutions politiques transfrontalières confirment que l'État et son administration sont de plus en plus contestés dans un contexte international pas toujours démocratique.

L'évolution historique de la Suisse a donné à l'État, qui ne cesse d'assumer de nouvelles tâches, une place de plus en plus importante. Cette évolution se reflète notamment dans les dépenses publiques: alors que les dépenses par habitant en Suisse s'élevaient encore à 24 francs en 1848, elles atteignaient 22680 francs en 2010. Même si l'on tient compte de l'inflation, les dépenses par habitant sont aujourd'hui environ 60 fois plus élevées qu'il y a 150 ans (Ladner 2013b:31).

5.2 Aperçu des tâches de la Confédération, des cantons et des communes

Une caractéristique de l'organisation de la Suisse réside dans le découpage fin du territoire et la grande importance du fédéralisme. Dans la mesure où toute extension des tâches de la Confédération nécessite une modification de la Constitution par une approbation du peuple et des cantons, l'éventail des tâches de la Confédération ne s'est complété que lentement.

Les principes de base de l'attribution et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons sont le *principe de subsidiarité* (art.

5a de la Constitution fédérale) et, plus récemment, le principe de l'*équivalence fiscale* (art. 43a al. 2 et 3 Cst), soit toute collectivité qui bénéficie d'une prestation de l'État prend en charge les coûts de cette prestation et décide de cette prestation. En outre, la Confédération assume les tâches qui dépassent les compétences des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme de sa part (art. 43a, al. 1, et art. 5a Const.). Les mêmes principes s'appliquent dans le cadre de la répartition des tâches entre cantons et communes, bien que l'interprétation et l'application de ces principes puissent légèrement varier d'un canton à l'autre.

Force est de constater que les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale ne peuvent être appliqués dans tous les cas, mais ils permettent d'offrir une orientation. Dans le cas de la subsidiarité, des préférences et valeurs politiques peuvent s'immiscer dans son application pratique et exigent l'examen régulier de celle-ci. Il s'agit de vérifier si le pouvoir des cantons est outrepassé ou si les cantons plus petits atteignent leurs limites dans l'application de certaines tâches. Dans un tel contexte, il est possible d'expliquer certains transferts de compétences vers les niveaux supérieurs. Des exemples montrent que certains cantons ne souhaitent pas ou ne sont pas en mesure de mettre seuls en œuvre certaines exigences accompagnant les tâches, telles que l'aménagement du territoire ou de l'environnement. À cet effet, ils acceptent de transférer leurs responsabilités à la Confédération. Dans le cas du principe de l'équivalence fiscale qui est supposé s'appliquer dans la régulation et la mise en œuvre du financement d'une prestation, la prise en charge des coûts n'est pas toujours aussi évidente et peut dépasser les capacités des unités décentralisées. La distinction entre bénéficiaires directs, fournisseurs et décideurs est souvent floue. Ainsi, la Constitution, la loi et parfois même les exigences internationales dérogent à ce principe.

Conformément à la logique structurelle de l'État suisse, les *tâches de la Confédération* sont clairement limitées et inscrites dans la Constitution. L'art. 42, al. 1 de la Constitution fédérale prévoit que « La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution ». Une extension des tâches fédérales nécessite toujours une modification de la Constitution. Dans les chapitres deux et trois du troisième titre de la Constitution fédérale, environ 80 articles (art. 54 à 135 de la Constitution) décrivent d'ailleurs les tâches spécifiques et les compétences de la Confédération.

Les articles correspondants concernent :

- Relations avec l'étranger.
- Sécurité, défense nationale, protection civile.
- Formation, recherche et culture.
- Environnement et aménagement du territoire.
- Travaux publics et transports.
- Énergie et communications.
- Économie.

- Logement, travail, sécurité sociale et santé.
- Séjour et établissement des étrangers.
- Droit civil, droit pénal, métrologie.
- Régime des finances.

Selon les domaines de responsabilité, des variations dans les compétences existent, de même que la forme de réglementation, l'engagement, la participation à l'offre de service et la part du financement. En ce qui concerne un certain nombre de tâches, la Confédération en partage les responsabilités avec les cantons (selon le fédéralisme coopératif). À cet égard, la distribution des responsabilités revêt une importance particulière et le référentiel donné par le principe de l'équivalence fiscale se complique (voir aussi le chapitre suivant sur la coopération verticale).

La forme classique de coopération entre la Confédération et les cantons est décrite à l'art. 46, al. 1 de la Constitution: les cantons mettent en œuvre le droit fédéral. Cette forme d'organisation est communément appelée fédéralisme d'exécution. Du fait que les cantons n'aient pas de pouvoir de codécision direct mais accomplissent les tâches en assurant en partie leurs financements, cette organisation est souvent critiquée. Cependant, la critique selon laquelle les cantons suisses en deviennent de simples branches de l'administration centrale est largement exagérée.

Plus récemment, il est devenu pratique courante de définir les tâches assumées conjointement par la Confédération et les cantons comme «tâches communes», notamment suite à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT). Elles incluent les tâches qui n'ont pas pu être affectées à un niveau ou à un autre dans le contexte de la séparation des tâches. Dans ce cas, l'accomplissement des tâches et la définition des objectifs et du financement doivent être assumés en partenariat entre la Confédération et les cantons (art. 46 al. 2 et 3)⁴¹. Parmi ces tâches se listent la mensuration officielle, l'exécution des mesures et sanctions, une partie des bourses d'études, la protection de la nature et du patrimoine, les routes principales, la protection contre les inondations, le trafic d'agglomération, la protection contre le bruit, la protection des eaux, les prestations complémentaires, la réduction des primes d'assurance maladie, les améliorations structurelles agricoles, les forêts, la chasse et la pêche.

De manière générale, les cantons déterminent eux-mêmes les tâches qu'ils souhaitent accomplir et dans quelle mesure, selon leur domaine de compétence (art. 3 Const.) et conformément à leur compétence résiduelle. Autrement dit, toutes les tâches qui ne sont pas attribuées à la Confédération par la Constitution sont de la compétence des cantons. L'éventail de tâches n'est donc pas exactement le même dans tous les cantons, fédéralisme oblige.

⁴¹ Concrètement, les modalités sont fixées par les articles 16 à 22 de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités du 5 octobre 1990 (loi sur les subventions, LSu).

Ces dernières années, les constitutions cantonales ont ajouté un catalogue des tâches étatiques. L'objectif de ces catalogues est de définir le domaine de compétence du canton et de sensibiliser les habitants aux tâches qui leur sont assignées. Sans entrer dans les spécificités cantonales, la Constitution du canton de Berne⁴², par exemple, nous montre l'ampleur considérable de l'éventail des tâches cantonales :

- Protection de l'environnement.
- Protection du paysage et du patrimoine.
- Aménagement du territoire et règlement de la construction.
- Transport et routes.
- Approvisionnement en eau et en énergie.
- Épuration des eaux usées et traitement des déchets.
- Ordre public et sécurité.
- Sécurité sociale.
- Travail.
- Logement.
- Santé.
- Écoles.
- Université et hautes écoles spécialisées.
- Médias.
- Culture.
- Loisirs et sports.
- Agriculture et sylviculture.
- Droits régalien.
- Banque cantonale.

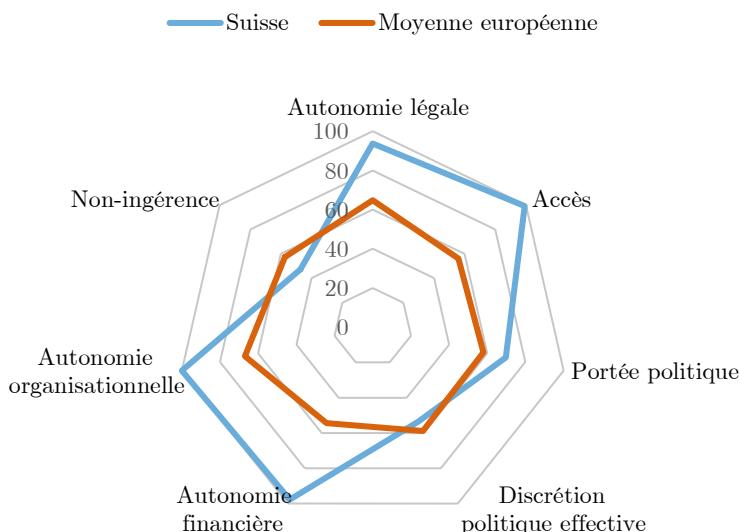
Considérant les différents enchevêtements avec la Confédération, les cantons ne sont pas totalement autonomes dans ces domaines et sont souvent soumis aux réglementations et contrôles nationaux.

Les communes quant à elles, remplissent les tâches définies par les politiques communales, cantonales et fédérales. Depuis longtemps, une distinction existe entre les tâches qui relèvent de leur domaine d'activité et celles qui leur sont confiées par le canton et la Confédération. Les tâches que le canton ou la Confédération confie aux communes sont des *tâches déléguées*. La loi fédérale est appliquée par les communes, par exemple en matière de protection des eaux, de police alimentaire et de protection civile, et c'est la loi cantonale qui est appliquée pour le système scolaire. De surcroît, la réglementation juridique d'une tâche relève de la responsabilité de la commune, lorsqu'il s'agit de sa *tâche propre*. La commune auto-légifère, auto-administre, applique la jurisprudence qui y est liée, en plus de l'exécution (par exemple l'imposition de sanctions pénales en cas de violation des règles de droit) (Steiner et Kaiser 2013:150).

⁴² Constitution du canton de Berne du 6.6.1993, Art. 31-53.

Toujours en ce qui concerne les tâches propres, on peut différencier les tâches *obligatoires* des tâches *auto-sélectionnées*. D'une part, les tâches obligatoires sont les tâches propres que les communes sont tenues d'accomplir, selon la loi fédérale ou cantonale, telles que l'aménagement du territoire ou la promulgation de règlements municipaux en matière de construction. D'autre part, les tâches auto-sélectionnées peuvent être exécutées par les communes, à condition que la Confédération, les cantons ou d'autres organisations n'en soient pas les responsables exclusifs, et qu'elles servent également l'intérêt commun. La construction d'une salle polyvalente ou d'un court de tennis en sont deux exemples concrets.

Tout comme les cantons, les communes ont également des compétences résiduelles dans le cas où les domaines ne sont pas administrés par la Confédération ou le canton (Auer 2016:134). Les communes sont des organes subordonnés, étant inscrites dans le système juridique cantonal, sans avoir d'ordre juridique propre (Auer 2016:134). Malgré leur subordination et leur dépendance, elles jouissent d'un degré d'autonomie relativement élevé. Même si cette autonomie est parfois perçue comme limitée par les communes, des études comparatives internationales montrent que les communes suisses sont parmi les plus autonomes (Ladner *et al.* 2016). Les comparaisons internationales démontrent également que les communes suisses se distinguent des communes européennes moyennes en termes d'autonomie financière (*Financial Autonomy*), d'autonomie organisationnelle (*Organisational Autonomy*) et d'autonomie juridique (*Legal Autonomy*) (figure 8).



Source: Local Autonomy Index (LAI) Project, propres chiffres.

Figure 8 Autonomie des communes suisses en comparaison européenne.

Elles ont également un accès relativement privilégié aux décisions politiques du niveau supérieur (*Access*). Leur degré de compétence dans les différentes politiques publiques (*Policy Scope*) n'est en revanche que légèrement plus grand que dans les autres pays européens et leur autonomie dans les décisions centrales de ces domaines politiques (*Effective political discretion*) est inférieure à la moyenne. Les communes bénéficient également d'une protection explicite comparativement faible contre les pouvoirs d'influence et d'interférence des niveaux supérieurs (*Non-interference*).

Il n'est pas toujours facile de déterminer quelles sont les tâches pour lesquelles les communes sont réellement autonomes. Cette difficulté exige une interprétation des dispositions légales. Aussi, des différences peuvent s'afficher entre cantons et relèvent parfois d'une question de perspective. Dans le canton de Zurich par exemple, la gestion des eaux usées est une tâche communale. Toutefois, le droit cantonal fixe des règles concernant le financement de ces eaux usées et il ne reste finalement que peu de marge de manœuvre pour l'exécution de la tâche. De manière plus globale néanmoins, la gestion des eaux usées est fréquemment attribuée aux communes.

Si les tâches à accomplir par les communes et leurs administrations varient d'un canton à l'autre, les tâches fréquemment et généralement exécutées par les communes peuvent être listées comme suit (Steiner 2002):

- Garderie, école primaire, niveau secondaire I.
- Soins, soins externes hospitaliers, soins aux personnes âgées et tâches dans le domaine de la sécurité sociale.
- Eau, eaux usées, déchets et électricité.
- Transports publics au sein de la commune.
- Urbanisme, police de la construction, protection du paysage et des monuments, réseau routier et de sentiers, infrastructures sportives, équipements culturels.
- Désignation des autorités, organisation de l'administration, gestion du personnel.
- Budgétisation et comptabilité, administration du patrimoine communal, détermination du taux d'imposition.
- Police du feu, police de proximité, police du commerce.
- Garantie du droit de citoyenneté aux résidents étrangers.

Le principe de subsidiarité assigne aussi le cadre de la répartition des tâches entre le canton et les communes. Ainsi, les communes devraient pouvoir assumer autant de tâches que possible. Cette répartition des tâches est aussi une conséquence de l'évolution historique du système politique suisse et des rapports de force politiques. Au cours des dix dernières années, de nombreux cantons suisses ont réorganisé la répartition des tâches avec leurs communes selon le modèle de la réforme de la péréquation financière et à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Ce faisant, le principe de l'équivalence fiscale a davantage été pris

en considération et de plus en plus de tâches ont été transférées du niveau communal au niveau cantonal. N'étant plus en mesure d'accomplir certaines tâches, les petites communes ont compté sur la solidité financière des cantons. Un transfert de tâches vers les cantons peut aussi être le résultat d'une modification législative au niveau fédéral qui amène des changements de la législation dans les cantons, à l'exemple de la réorganisation de l'état civil dans les années 1990 ou des changements dans la protection de l'enfant et de l'adulte dans les années 2010.

5.3 L'exécution des tâches para-étatiques et la coopération avec le secteur privé

Les tâches publiques ne sont pas seulement exécutées par l'État au sens strict du terme, mais également à travers diverses formes de coopération avec le secteur privé. Ces coopérations concernent des institutions publiques dépendantes dotées d'une autonomie partielle, des entreprises privées disposant d'un mandat de prestations de l'État et des institutions indépendantes dotées d'un mandat de prestations. Enfin, les entreprises privées peuvent également fournir des services à caractère public.

Les entreprises, instituts ou organismes de droit public étant la propriété exclusive de la Confédération sont les suivantes: l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle, les Écoles polytechniques fédérales (EPF) ou la Caisse fédérale de pensions (PUBLICA). Les plus éloignées du centre sont les entreprises de droit privé ou celles disposant d'un régime particulier, dont l'État fédéral est l'actionnaire unique ou majoritaire. Cette catégorie comprend d'anciennes entreprises publiques monopolistiques, en particulier les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF), Swisscom SA et La Poste Suisse. Enfin on peut citer RUAG et Skyguide, transformées par la suite en sociétés anonymes de droit privé.

Une étude publiée en 2009 sous le titre « *Kantone als Konzerne* » (« Les cantons en tant qu'entreprises ») a montré que les cantons participent individuellement ou conjointement à quelque 600 entreprises indépendantes. Les collaborations se répartissent comme suit:

- 190 dans les transports en commun ;
- 146 dans le secteur financier (principalement des banques, des compagnies d'assurances, des coopératives de crédit et de garantie) ;
- 102 dans le domaine de l'énergie ;
- 56 dans l'éducation ;
- 42 dans le secteur de la santé (principalement les hôpitaux) ;
- 447 autres (principalement l'agriculture).

Enfin, l'étude sur les communes menée par l'IDHEAP en 2017, a mis en évidence que des tâches telles que l'informatique dans l'administration communale, l'aménagement du territoire et la planification de zone, l'approvisionnement énergétique et les gardes d'enfants sont assurées par des prestataires privés dans au moins une commune sur cinq.

En Suisse, l'application du principe de subsidiarité s'étend donc également dans sa dimension horizontale. Dans la mesure du possible, les tâches doivent être accomplies par des acteurs privés et l'État n'intervient que lorsque cela est objectivement justifié. En plus des libertés entrepreneuriales, un autre moteur important de la coopération avec le secteur privé en Suisse est la taille réduite de nombreuses communes. Ces dernières, rejointes par certains cantons, ne peuvent pas compter sur une administration bien développée et efficace, et ont recours à des prestataires privés pour une certaine catégorie de tâches. Le traitement préliminaire des permis de construire ou de l'aménagement du territoire, l'entretien des routes ou les soins aux personnes âgées sont ainsi confiés à des prestataires privés.

L'exigence d'une plus forte implication du secteur privé dans la prestation de services se retrouve également dans la conception de « l'État garant », tel que l'appellent les partisans de la nouvelle gestion publique (NGP). Les réformes visent à tirer parti d'une plus grande liberté économique et entrepreneuriale et à obtenir de meilleurs résultats grâce à la création de structures compétitives. En Suisse, les relations étroites entre le secteur privé et l'État font partie de la conception libérale. Différents services s'inscrivent d'ailleurs dans cette perspective, à l'image de l'organisation du système de santé, partie du système de retraite, de la formation professionnelle, de l'approvisionnement énergétique et de la régulation de certains marchés, ainsi que de la résolution des conflits entre les partenaires sociaux et la participation des parties prenantes à l'élaboration des programmes politiques. À cet égard, force est de reconnaître le rôle majeur tenu par cette organisation parapublique et néocorporatiste.

Les deux chapitres suivants aborderont tous les tenants et aboutissants de la coopération *verticale* d'une part, et la coopération horizontale d'autre part, qui impactent directement la division territoriale et l'organisation de l'État fédéral suisse.

Relations de coopération verticale

Le fédéralisme *intégré* ou *coopératif* se caractérise par d'intensives relations de coopération entre les différents niveaux. En sciences politiques, le terme *Intergovernmental Relations* est souvent utilisé à cet effet (Page et Goldsmith 1987 et Goldsmith et Page 2010, Serdült et Schenkel 2006). Les rapports de compétences entre l'État central et les cantons sont généralement abordés sous l'angle de la souveraineté, tandis qu'entre les cantons et les communes, c'est le concept d'autonomie qui est plutôt emprunté. À cet effet, il est approprié de rappeler que les cantons suisses jouissent d'une large souveraineté (Hooghe *et al.* 2016) et les communes, d'une grande autonomie (Ladner *et al.* 2016).

Le principe de subsidiarité a longtemps été appliqué de manière quasi-maintenant tacite et c'est seulement depuis le 1^{er} janvier 2000 qu'il est inscrit dans la Constitution fédérale (art. 5a et art. 43a, al. 1). Ce principe est également présent dans de nombreuses constitutions cantonales. Autre que le principe de subsidiarité, le principe de l'équivalence fiscale a également été introduit dans la Constitution (art. 43a, al. 2 et 3), mais dans le cadre de coopération entre entités, ce principe ne peut que difficilement être respecté.

Sous l'angle de la coopération *verticale*, il convient d'abord d'examiner si la nature de la relation entre les différents niveaux est hiérarchique ou égalitaire et dans quelle mesure les niveaux inférieurs sont indépendants. Dans ce contexte, il s'agit également de savoir qui est responsable de l'exécution d'une tâche et comment celle-ci est régulée et financée. Dans sa forme simple et dans une perspective institutionnelle, la coopération se décline entre la Confédération et les cantons et entre les cantons et les communes (figure 9 : les chiffres dans les paragraphes suivants s'y réfèrent). À l'inverse, dans un système dual, la coopération y est absente. Chaque niveau est entièrement responsable de ses propres tâches (1). Il arrive toutefois que les deux niveaux accomplissent la même tâche (2), ce qui provoque des doublons et traduit un manque évident de coordination.

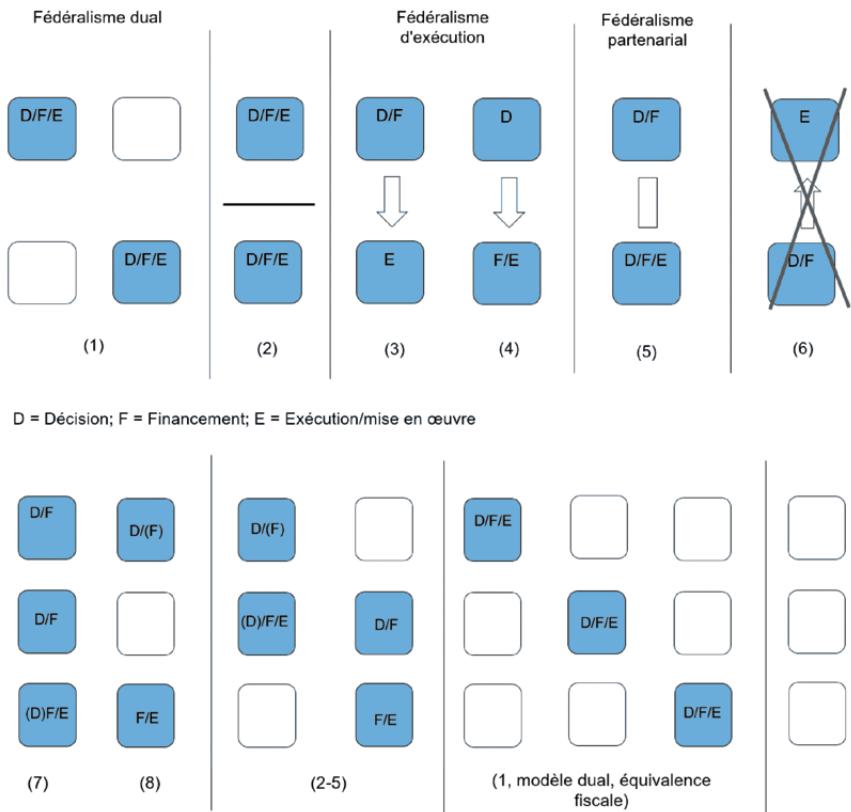
Parler de coopération, c'est s'intéresser aux différentes formes qui la composent. Il va généralement de soi que le niveau supérieur prend les décisions,

tandis que les niveaux inférieurs exécutent. Le domaine de responsabilité détermine celui de la participation financière du gouvernement fédéral, qui n'est généralement pas ou peu impliqué dans la mise en œuvre concrète. Si les décisions et le financement s'effectuent exclusivement au niveau supérieur, on se place alors dans une forme de fédéralisme d'exécution, dans lequel le niveau inférieur fonctionne comme un « avant-poste de l'administration centrale » (3). Dans la majorité des cas cependant, le niveau supérieur décide et finance au moins partiellement, tandis que l'échelon inférieur se charge de l'exécution des tâches et en supporte également une partie des coûts, par exemple par la mise à disposition des infrastructures et la prise en charge des salaires (4). Cette forme-ci correspond au fédéralisme d'exécution classique.

Dans le cadre de la réorganisation de la coopération verticale liée à la RPT c'est une coopération conjointe ou partenariale qui s'opère (5), dans laquelle les deux niveaux sont non seulement impliqués dans le financement, mais également dans les décisions. Au moyen de conventions-programmes, la Confédération et les cantons concluent des contrats d'une durée limitée de quatre ans, assortis d'un mandat de prestations et une clé de répartition prédéfinie. Les questions stratégiques relèvent de la Confédération et la mise en œuvre opérationnelle est laissée aux cantons. Dans cette structure verticale, le principe de l'équivalence fiscale ne s'applique que partiellement lorsque le pouvoir de décision augmente avec la participation au financement. Une configuration dans laquelle le niveau inférieur décide et finance et dans laquelle le niveau supérieur se contente d'exécuter (6), demeure théorique car il n'est tout simplement pas réaliste.

Plus récemment, cette coopération verticale a évolué vers une coopération transversale, impliquant la Confédération, les cantons et les communes (figure 9, modèles du bas). Cette évolution accroît la complexité des relations intergouvernementales. Dans une telle figure, l'article 50 de la Constitution peut servir de base constitutionnelle, qui non seulement garantit l'autonomie des communes dans le cadre du droit cantonal, mais prévoit aussi que la Confédération tient compte de la situation particulière des villes et agglomérations, ainsi que des régions de montagne. La nécessité d'une coopération à plusieurs niveaux est relativement évidente. D'une part, les villes ont des exigences qui ne relèvent pas directement de la compétence du canton, mais plutôt de celle de la Confédération. D'autre part, la Confédération prend en charge les tâches qui ne sont pas directement exécutées par le canton, mais dont les communes elles-mêmes sont responsables. Pour aborder ces questions, il est donc compréhensible et logique que le niveau local soit également impliqué dans les négociations avec la Confédération.

L'importance de considérer les trois niveaux étatiques devient évidente si on se base sur des exemples concrets. La fameuse lutte contre les drogues dans le canton de Zurich au début des années 1990 a engendré une large collaboration à plusieurs niveaux, en raison des représentants de la ville



Source: auteurs.

Figure 9 Relations intergouvernementales verticales.

qui dépendaient directement de l'appui du gouvernement fédéral. Un autre exemple concret de tentative de mise en œuvre est la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), créée en 2001 et soutenue par le Conseil fédéral, la Conférence des directeurs cantonaux (CdC), l'Association des communes suisses (AdCS) et l'Union des villes suisses (UVS). Dans le domaine de la politique d'intégration, des exemples de coopération réussie à trois niveaux existent également.

En se fondant de nouveau sur les trois formes de compétences, la gouvernance multiniveaux implique les trois niveaux étatiques de manière similaire. La Confédération, les cantons et les communes participent ensemble aux décisions et se partagent le financement (7). Dans cette configuration, la mise en œuvre est souvent aux mains des communes. On peut aussi s'imaginer des solutions dans lesquelles un véritable contournement du niveau cantonal se réalise (8). Finalement, dans un souci d'exhaustivité, les

configurations restantes de la figure 9 sont ajoutées et couvrent les configurations déjà incluses dans la partie supérieure de la figure.

Deux importantes formes de coopération entre la Confédération et les cantons sont ensuite examinées. D'abord, la mise en œuvre de politiques relevant de la compétence de l'échelon supérieur et la coopération conjointe dans le cadre des conventions-programmes. Ensuite, les formes de coopération entre les cantons et les communes seront abordées.

6.1 Exécution de la politique fédérale par les cantons

L'article 3 de la Constitution fédérale réaffirme la souveraineté des cantons et stipule que ceux-ci exercent tous les droits qui n'ont pas été délégués à la Confédération. C'est ainsi qu'est établie la *compétence résiduelle* des cantons. L'article 46, en revanche, prévoit que les cantons doivent appliquer le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi. L'alinéa 3 de l'article 46 limite le pouvoir de la Confédération dans la mesure où il laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi grande que possible et tient compte de leurs particularités. La Constitution ne précise cependant pas dans quelle mesure les cantons doivent être soutenus par la Confédération dans la mise en œuvre des tâches.

L'application du droit fédéral par les cantons est caractéristique du fédéralisme d'exécution en Suisse, forme particulière de fédéralisme coopératif (Kissling-Näf et Wälti 2007). Linder (1987 :187) souligne à juste titre que le fédéralisme d'exécution est un processus dans lequel les différents acteurs tentent d'affirmer leurs intérêts. Les articles constitutionnels, les lois et les ordonnances au niveau fédéral offrent un cadre dans lequel les cantons doivent s'adapter et dans lequel ils sont tenus, dans certains cas, d'élaborer leurs propres règlements et lois.

Plus la marge de manœuvre laissée aux cantons est grande, plus il est probable que des différences se creusent dans la mise en œuvre. Si cette situation peut être considérée comme problématique, pour les cantons, elle crée des opportunités et leur donne la possibilité de tenir compte de leurs particularités. À titre d'exemple, alors que la compétence en matière de législation de base pour l'aménagement du territoire a été transférée au gouvernement fédéral en 1969, les cantons adoptent cette législation avec plus ou moins de libertés avec des résultats divergents, car, certaines questions importantes n'ont pas été réglées. Outre la volonté politique, divers facteurs peuvent expliquer ces différences de mise en œuvre, en particulier les ressources des cantons ou l'urgence de la prestation.

La législation fédérale réglant toutes les questions de manière relativement contraignante, les niveaux inférieurs deviennent de véritables organismes d'exécution des autorités fédérales, ne comptant généralement que peu de marge de manœuvre propre. Autrement dit, la qualification

d'« unités décentralisées » de l'administration fédérale ne serait pas si éloignée de la réalité. Cette situation n'est toutefois vraie que dans un cadre très limité, dans la mesure où le gouvernement fédéral n'exécute pas les tâches par ses propres « agents » fédéraux, à l'inverse d'un système dual. En réalité, les « agents d'exécution » sont employés par les collectivités cantonales et communales respectivement et ces dernières financent tout ou partie de la tâche. Il est courant d'entendre certains politiciens des échelons inférieurs se plaindre de la faible marge de manœuvre qui leur est laissée dans l'élaboration et surtout dans l'exécution des politiques publiques. Or, le fait qu'une tâche soit accomplie par un « fonctionnaire fédéral » ou par un employé local représente une différence majeure. On pourrait donc objecter que *Who pays the fiddler, calls the tune*, ce qui n'est pas totalement dénué de sens dans une perspective émotionnelle et qui renforce le poids ainsi que l'influence des niveaux inférieurs.

Le degré de coopération entre niveaux dans un État fédéral est toujours le résultat de divers facteurs. Cette organisation dépend directement de la tâche à accomplir et du type d'arrangement le plus adéquat à mettre en place. Les préférences politiques sont souvent placées au premier plan. Certaines coopérations demandent un engagement plus fort de l'État, tandis que d'autres le sollicitent moins. En outre, il ne faut pas oublier que les cantons et les communes n'ont pas les mêmes ressources, ni les mêmes marges de manœuvre. Les grandes administrations peuvent facilement établir des normes de niveau global (ex: environnementales) et en contrôler l'application, alors que les plus faibles administrations dépendent davantage des directives et du soutien des niveaux supérieurs. Du côté du gouvernement fédéral, l'utilisation de fonds supplémentaires est fortement limitée par les exigences constitutionnelles (taux d'imposition maximums, frein à l'endettement). L'exécution par les niveaux inférieurs est une façon d'exercer des compétences sans avoir à en supporter le coût total. Le transfert des coûts vers les cantons est donc la conséquence directe de l'organisation du fédéralisme suisse. L'équivalence fiscale toutefois ne s'applique que rarement dans le cas où la Confédération doit faire face à de nouvelles tâches et des coûts supplémentaires.

Au cours des dernières années, les politologues reconnaissent que l'évolution du fédéralisme d'exécution a engendré une limitation de l'autonomie des communes et des cantons. Le nombre croissant de tâches et l'interdépendance plus marquée des compétences augmentent la complexité des problèmes et aboutissent finalement à une centralisation et à des transferts des tâches vers la Confédération (Frey et Eichenberger, 2001).

La tendance à la centralisation au détriment des régions est un fait bien connu. Des études internationales ont montré que les niveaux supérieurs ont tendance à répercuter les coûts sur les niveaux inférieurs sans pour autant leur transférer davantage des pouvoirs de décision (Pollitt et Bouckaert, 2003). Braun (2008) considère cette évolution comme dangereuse et utilise

le terme de fédéralisme « prédateur ». Dans les années 1960, le système d’allocation des tâches connaît une « crise de la mise en œuvre » qui a résulté principalement en la non-application de certaines exigences fédérales ou du moins, d’une application disparate et approximative par certains cantons (Wälti 2001). Les années 1970 lancent les premières tentatives visant à répartir les tâches tout en clarifiant les responsabilités en matière de décision, de financement et de mise en œuvre. C’est avec le projet de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) de 2008 que la coopération devient plus équitable avec l’apparition de contrats de droit public, les conventions-programmes, qui permettent à la Confédération et aux cantons d’assumer les tâches de manière conjointe.

6.2 Tâches communes et conventions-programmes

Dans le cadre de la RPT, il s'est avéré impossible de dissocier l'entièreté des tâches et de les affecter à l'un ou l'autre niveau. Bien que ces tâches soient, dans la plupart des cas, des tâches fédérales du point de vue du droit constitutionnel (DFF/AFF 2013:3), elles sont appelées « tâches communes » et la Confédération et les cantons sont conjointement responsables de leur exécution et de leur financement⁴³.

Une nouvelle base conceptuelle a été créée pour ces tâches communes, inspirée des principes de la nouvelle gestion publique qui sont donc appliqués dans une perspective verticale. L'article 46, alinéa 2 de la Constitution prévoit ainsi que la Confédération et les cantons conviennent d'objectifs que les cantons réalisent lors de la mise en œuvre du droit fédéral et qu'à cette fin, ceux-ci mettent en place des programmes soutenus financièrement par la Confédération. Le point essentiel à relever dans cet article est que la Confédération et le canton peuvent s'accorder, ce qui laisse entendre que ce n'est pas la Confédération qui prend toutes les décisions, mais que ces décisions sont prises conjointement, en partenariat. Les questions stratégiques relèvent de la Confédération, tandis que les cantons sont en charge de l'opérationnel. Cette séparation entre la partie stratégique et opérationnelle est un des éléments conceptuels principal de la RPT. La réforme avait encore pour objectif d'éliminer les mauvaises incitations en prévoyant un financement en fonction des dépenses, de réduire la densité des réglementations, d'aboutir à des simplifications administratives et d'économiser sur les coûts (DFF/AFF 2013 : 3f.).

Conformément aux objectifs de la RPT, le financement n'est plus assuré par des subventions aux prestations, mais par des contributions globales ou

⁴³ Pour de plus amples informations sur les nouvelles formes de coopération et de financement, voir le premier message sur la RPT (FF 2002 2155), <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2002/2155.pdf>, pp. 2206 ss.

forfaits pour la réalisation d'objectifs préalablement convenus entre la Confédération et les cantons (Vatter 2006c). L'accent est mis sur une clé de répartition de 50-50, les cantons devant supporter eux-mêmes au moins la moitié des coûts. Ces derniers ont la possibilité de dépenser un montant plus élevé, de sorte que des distributions de 60-40 ou 70-30 sont également possibles. Les mandats de prestations annuels, qui figurent également dans les conventions-programmes s'étendant sur des périodes quadriennales (2012-2015, 2016-2019 etc.), jouent également un rôle important. Ils permettent d'énoncer les objectifs à atteindre en fonction des ressources à disposition. Dans le cas où les termes de l'accord ne sont pas respectés par un canton en fin de période contractuelle, la Confédération a la possibilité d'accorder un délai supplémentaire d'un an. Toutefois, cette dernière ne peut octroyer de fonds supplémentaires. Si les prestations convenues ne sont toujours pas exécutées, la Confédération peut réclamer la part des fonds payés pour laquelle aucune prestation n'a été fournie (art. 23 et 28 de la loi sur les subventions LSu). Dans certains cas, ce montant peut également être déduit lors de la période de convention-programme suivante. Si l'absence de réalisation ne relève pas de la sphère d'influence du canton, la Confédération et le canton peuvent convenir d'utiliser les fonds pour d'autres objectifs de la convention (OFEV, 2016:33).

Parmi les différents accords verticaux conclus entre la Confédération et les cantons, les conventions-programmes jouent désormais un rôle majeur. À l'origine, 53 domaines financés conjointement par la Confédération et les cantons ont été examinés au début du projet RPT (DFF/AFF p. 87; 2013:6). Alors que sept domaines ont été attribués à la Confédération, dix autres ont été assignés aux cantons. Si quatre domaines de compétences ont été transférés au domaine de la coopération intercantionale avec partage des charges sans soutien fédéral, douze domaines ont en revanche été écartés.

Enfin, les vingt tâches restantes ont gardé leur statut de tâches conjointes, qui sont ; la mensuration officielle, l'exécution des mesures et des sanctions, le soutien aux universités et aux hautes écoles spécialisées, les subventions à la formation pour l'enseignement supérieur, la formation professionnelle, la protection de la nature et du paysage, l'amélioration des structures agricoles, le domaine forestier, la chasse, la pêche, la protection du patrimoine et la préservation des monuments historiques, les routes nationales, la prévention des inondations, les transports en commun d'agglomération, les transports publics régionaux, les mesures contre le bruit, les prestations complémentaires à l'AVS et l'AI, ainsi que la réduction des cotisations aux caisses maladie.

Après l'entrée en vigueur de la RPT, deux domaines supplémentaires ont été désignés comme des tâches conjointes et traitées par des conventions-programmes à savoir d'une part, les programmes de développement pour les zones de montagne, les zones rurales et les régions frontalières (ci-après dénommés « programme d'encouragement du développement régional

Tableau 3 La répartition des tâches selon la RPT.

	7 Tâches fédérales	10 Tâches cantonales	30 Tâches communes*
2008	1. AVS: prestations individuelles 2. AI: prestations individuelles 3. Organisations d'aide aux personnes âgées et handicapées 4. Rentes nationales 5. Défense nationale 6. Centrales de vulgarisation agricole 7. Élevage	1. Construction et exploitation de homes 2. Formation scolaire spéciale 3. Organisations d'aide aux personnes âgées et handicapées 4. Organismes formant des spécialistes dans le domaine social 5. Bourses d'étude 6. Gymnastique/sport 7. Séparation des courants de trafic, passages à niveau 8. Aérodromes 9. Logements dans les régions de montagne 10. Vulgarisation agricole – niveau cantonal	1. Primes assurance-maladie 2. Prestations complémentaires 3. Bourses d'études (secteur tertiaire) 4. Transports publics régionaux 5. Transports publics urbains 6. Routes principales 7. Protection contre le bruit 8. Exécution des peines et mesures 9. Mensuration officielle 10. Protection du patrimoine culturel et conservation des monuments historiques 11. Protection de la nature et du paysage 12. Protection contre les crues 13. Programme Revitalisation des eaux 14. Améliorations structurelles dans le domaine de l'agriculture 15. Forêt protectrices + 16. Gestion des forêts + 17. Biodiversité en forêt 18. Chasse 19. Pêche 20. Parcs d'importance nationale (7 projets en 2009) 21. Sur les ouvrages de protection et les données de base sur les dangers 22. Sur les sites de protection des oiseaux d'eau et de la faune sauvage 23. Patrimoine mondial naturel de l'UNESCO 24. Développement des régions de montagnes 25. Projet d'agglomération
2008			
2010			
2012			
2014			
			26. Programme d'encouragement du développement régional (Nouvelle Politique Régionale, volet Promotion économique) 27. Programme d'assainissement des bâtiments – révision loi sur le CO2 (2010-20) 28. Introduction du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (2012-2015) 29. CP pour la promotion de la région du Gothard (2012-2015) (Uri, Tessin, Grisons, Valais) 30. Encouragement spécifique à l'intégration cantonal des étrangers

En gras, domaines traités par des conventions-programmes. 21 conventions-programmes/30 tâches communes et 5 conventions-programmes pour 5 nouveaux programmes.

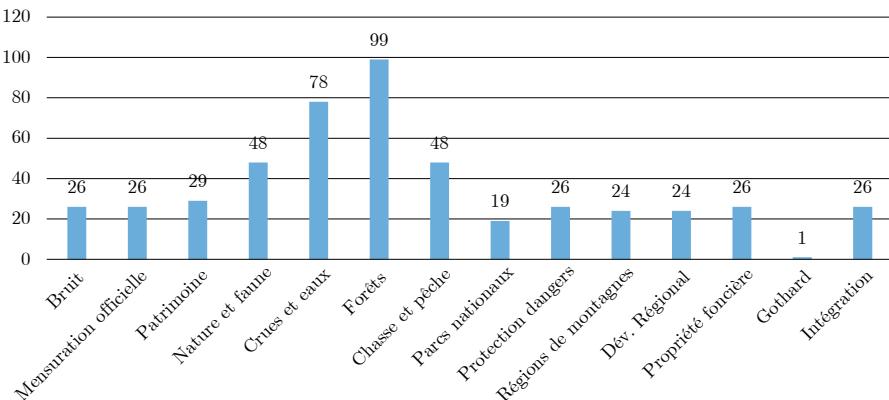
Source: Mathys (2016:14-15).

– Nouvelle politique régionale (NPR), volet promotion économique») et d'autre part, le programme d'assainissement des bâtiments (dans le cadre de la révision de la loi sur le CO₂). En 2012 encore, deux conventions-programmes rejoignent la liste déjà longue des tâches communes : la convention-programme relative à l'introduction du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière et la convention-programme pour la promotion de la région du Gothard, qui concerne Uri, le Tessin, les Grisons et le Valais. C'est aussi en 2014 que la coopération entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'intégration cantonale a été réglementée sur la base de conventions-programmes. Dix ans après l'entrée en vigueur de la réforme (2008), 21 domaines sont désormais couverts par des conventions-programmes (tableau 3).

Attendu que certaines tâches impliquent plusieurs conventions-programmes pour différents domaines de compétences et que ces conventions sont toujours conclues entre la Confédération et un seul canton, le nombre total de conventions-programmes est très élevé. En 2009 par exemple, le domaine «parcs d'importance nationale» comprenait sept nouveaux projets: le Parc naturel régional du Doubs (NE/JU/BE), le Parc naturel régional de Gruyère Pays-d'Enhaut (FR/VD), le Parc naturel régional Jurapark (AG/SO), le Parc naturel régional Jurassien Vaudois (VD), le Parc naturel Beverin (GR), le Parc naturel régional Pfyn-Finges (VS) et la biosphère Val-d'Hérens (VS). Chaque projet a fait l'objet d'une convention-programme pour certaines d'entre elles, plusieurs cantons ont été impliqués. La convention-programme concernant la promotion de la région du Saint-Gothard 2012-2015 dans le cadre de la NPR en est un autre exemple. Elle englobe les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais et vise à promouvoir le développement économique de cette région transcantionale. Les domaines de la protection de la nature et du paysage, de la protection contre les crues ou de l'application de la loi fédérale sur les forêts comprennent également différents sous-domaines, dans lesquels les conventions-programmes sont appliquées (CDF 2014).

Avec l'extension de ces nouveaux programmes, il est relativement difficile de dresser une liste complète des conventions-programmes en vigueur aujourd'hui. Sur la base des rapports de l'OFEV (OFEV 2017), de l'AFF (AFF 2015) et de nos propres recherches, nous arrivons au chiffre audacieux de 536 accords (figure 10). La plupart d'entre eux concernent les domaines des forêts, des inondations, de l'eau et de l'environnement. Rien que pour la deuxième période (2012-15), 251 accords ont été signés (18^e bulletin d'information sur les conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement, juillet 2017).

Compte tenu de la diversité des tâches et des exigences, des modèles de conventions sont utilisés pour assurer un certain degré d'uniformité dans la conception des accords. Ceux-ci précisent exactement ce qui doit être réglementé et sous quelle forme. Pour certaines tâches toutefois, l'utilisation

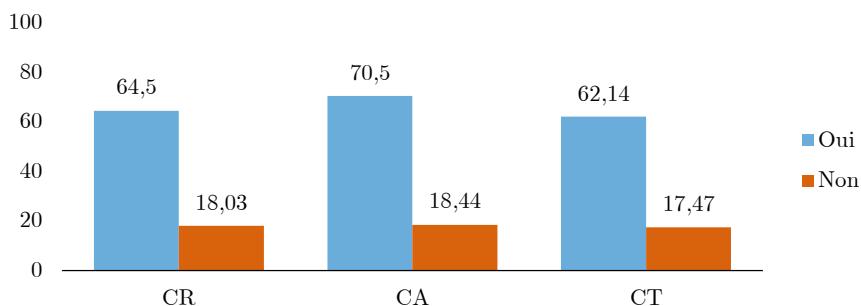


Source: Mathys, 2018

Rien pour le domaine de l'environnement, 251 CPs ont été signées pour la seconde période dans les onze thématiques (18^e bulletin OFEV, 2017).

Figure 10 Nombre de conventions-programmes en vigueur en fonction des domaines.

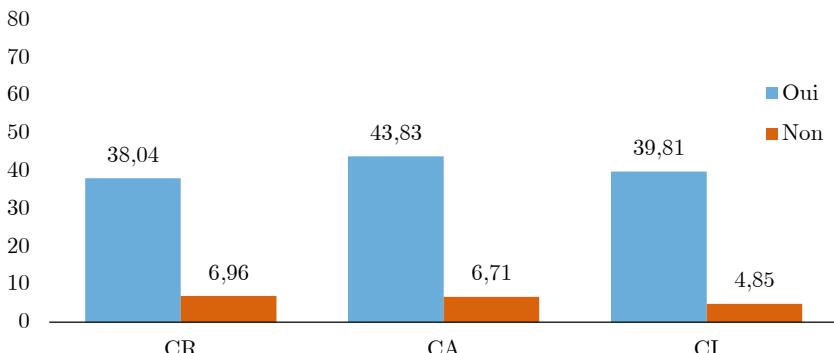
des conventions-programmes semble moins appropriée. Dans certains cas, la coopération demeure régie par des décisions individuelles, même si ces tâches relèvent de conventions-programmes. Quatre types de situations ne peuvent être réglementés par une convention-programme (CDF 2014:152): (1) si les dépenses attribuées à la mise en œuvre sont particulièrement élevées, (2) si le programme est très complexe, (3) si la gestion de la tâche ne peut être soumise à des indicateurs et des montants forfaitaires, et (4) si l'intégration de la tâche dans un plan quadriennal fiable reste impossible (incertitudes concernant la procédure du permis de construire par exemple).



CR = communes romandes; CA = communes alémaniques; CT = communes tessinoises

Source: Mathys, 2018:250.

Figure 11 Reconnaissance des conventions-programmes par les communes en fonction des régions (%).



CR = communes romandes; CA = communes alémaniques; CT = communes tessinoises

Source: Mathys, 2018:250.

Figure 12 Consultation des communes par régions (%).

Les négociations en vue de la conclusion d'une convention-programme débutent par une invitation écrite de la Confédération aux cantons. Les cantons formulent leurs idées et leurs revendications à l'intention de l'office fédéral compétent. Les entités fédérales assurent la coordination avec tous les organismes concernés. Ainsi, les communes sont également informées des accords prévus. L'enquête menée par l'IDHEAP auprès des communes et réalisée en 2017, a par exemple montré qu'environ 70 % des communes connaissent l'instrument des conventions-programmes et qu'environ 40 % participent aux consultations, bien que le niveau de sensibilisation en Suisse alémanique soit un peu plus élevé (figures 11 et 12).

Avec la réforme de 2004, le gouvernement fédéral a mis en place un système de contrôle afin d'évaluer les résultats obtenus par rapport aux exigences initialement fixées. Ce système comprend des rapports annuels, des rapports intermédiaires et un rapport final. Les rapports annuels fournissent des informations claires sur l'avancement et le succès du programme, tant en termes de contenu que de financement. D'après une enquête auprès d'une trentaine de représentants cantonaux en charge de l'application des conventions-programmes entre 2014 et 2017 (Mathys 2018), les points suivants ont pu être soulevés :

(1) Les conventions-programmes ne sont que la partie visible d'un système bien plus large de coopération, comprenant des séances conjointes, des rapports et des documents supplémentaires. Les conventions-programmes ne sont pas particulièrement détaillées et donnent que peu d'indications sur leur mise en œuvre concrète. Toutefois les annexes et la documentation supplémentaires qui s'y ajoutent, rendent le système très complexe et coûteux pour les responsables cantonaux en charge.

(2) Le modèle de conventions-programmes est innovant car il s'agit du premier « contrat vertical » à l'attention de l'ensemble des cantons. Les conventions-programmes sont signées par la Conseillère ou le Conseiller d'État concerné.e après un long processus ayant impliqué différents services étatiques. Bien qu'elles offrent une uniformité qui simplifie sans aucun doute la procédure entre les cantons et la Confédération, elles contribuent toutefois à masquer les différences entre cantons.

(3) Les conventions-programmes sont devenues aujourd'hui des instruments de coopération indispensables et à part entière entre la Confédération et les cantons. Certains cantons utilisent d'ailleurs des instruments similaires avec leurs communes à l'exemple du canton de Vaud qui a conclu des contrats verticaux appelés « mini-PICS » dans le domaine de l'intégration avec cinq de ses communes ou du domaine des transports publics régionaux et urbains qui fait l'objet de conventions de prestations entre les cantons et les communes ou autres prestataires.

Les conventions-programmes sont généralement bien accueillies par les cantons, mais elles présentent encore certaines lacunes. Parmi celles-ci, il est à relever que les cantons doivent assumer une charge administrative qui s'alourdit. Ils déplorent aussi un manque d'interaction avec la Confédération et constatent que les contrôles fédéraux sont parfois trop exigeants. Les représentants cantonaux demeurent plus divisés en ce qui concerne les aspects politiques et l'existence d'un partenariat. Ils s'accordent toutefois davantage sur les aspects techniques, tels que les objectifs, les indicateurs, les délais et la répartition du budget.

Le cas le plus convaincant de cette étude est la convention-programme 2014-2017 sur l'encouragement à l'intégration dans le canton de Zurich. L'étroite collaboration avec les communes est exceptionnelle dans ce programme : en 2015, 61 des 169 communes impliquées dans la mise en œuvre ont signé un contrat de prestations très proche du modèle des conventions-programmes. Cette coopération renforcée permet au canton de compter sur des ressources financières supplémentaires et de partager l'expérience acquise lors de la mise en œuvre du programme. Sans disposer d'une loi cantonale sur l'intégration, le canton de Zurich voit d'un bon œil les exigences de la Confédération. Par ailleurs, le développement des programmes cantonaux d'intégration (PIC I et PIC II) inclut la participation de plus de 300 acteurs et diverses conférences, comme c'est le cas dans le canton de Genève. Cependant, à la différence de Zurich, Genève jouit de son propre droit cantonal depuis 2001 et travaille de manière moins intensive avec ses 45 communes, correspondant à la tradition napoléonienne des cantons francophones, généralement plus centralisés dans leur organisation interne que les cantons germanophones. Malgré cette distinction, le Programme d'intégration de Genève (PIC I) est également un succès. Le programme de suivi vise toujours à intensifier les partenariats avec les communes par le biais d'un groupe de pilotage.

Le cas le moins convaincant de l'étude est celui de la convention-programme 2008-2015 sur la promotion de la politique régionale dans le canton d'Uri. Bien que les projets Andermatt-Sedrun (2010) et du tunnel de base du Saint-Gothard (2012-2016) aient contribué à la promotion de la politique régionale, le canton d'Uri est confronté à d'importants déficits financiers et défis structurels. Ceux-ci l'ont conduit à l'abandon ou au report de divers projets, notamment dans le secteur du tourisme. En outre, le cadre juridique du nouveau fonds de politique régionale est déficient et le risque existe qu'il soit partiellement affecté à d'autres dépenses. Enfin, l'absence de contrôles internes nuit aux activités du canton dans ce domaine. Le canton s'est engagé à consolider les contrôles susmentionnés dans le programme 2016-2019.

Compte tenu de cette première répartition des tâches sous une direction conjointe dont les résultats escomptés tardent encore à venir, certains acteurs politiques souhaitent aujourd'hui une nouvelle répartition des tâches (Mathys et Haus, 2017:35). Ces dernières années, les conventions-programmes en particulier se sont fait un nom, mais elles ne sont pas les seules conventions verticales conclues entre la Confédération et les cantons qui garantissent l'exécution de certaines tâches. Dans le domaine du transport régional et du transport d'agglomération, par exemple, des conventions d'objectifs sont appliquées, ainsi que des conventions de financement pour des projets d'agglomération. Les conventions-programmes ne sont en effet pas adaptées à ces tâches car elles présentent les caractéristiques mentionnées ci-dessus (complexité, coûts élevés, trop grand nombre d'acteurs). Enfin, la coopération verticale implique aussi directement les communes, que ce soit à travers la Confédération, les cantons et les villes/municipalités, ou dans les relations entre le canton et les communes.

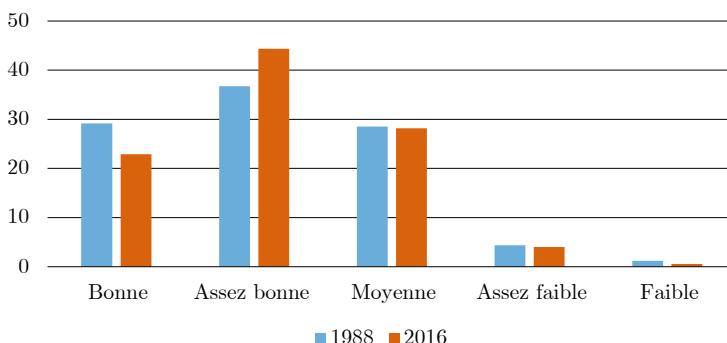
6.3 La coopération entre les cantons et les communes

Des questions similaires se posent entre les cantons et les communes, entre lesquels des formes comparables de coopération verticale ont été instaurées. Certaines différences sont toutefois à relever, à commencer par la terminologie. Dans le cas des cantons, le terme de «souveraineté» est utilisé pour désigner leur autonomie, tandis qu'il est d'usage d'employer la notion «d'autonomie communale» pour les communes. Alors que la compétence résiduelle des cantons indique qu'ils sont responsables de tout ce qu'ils n'ont pas délégué à la Confédération, les communes, sont responsables des tâches qui ne sont pas prises en charge par les cantons. Dans le cas des communes, une distinction est souvent effectuée entre la compétence *déléguée et propre*. Toutefois, certains juristes et experts en droit public sont d'avis que cette distinction est désuète, préférant les désigner plus simplement comme «compétences résiduelles» aux communes pour signifier qu'elles assument des tâches locales ne relevant pas de la compétence du

canton, ni de la Confédération (Tanquerel et Bellanger, 2007). Si certaines constitutions cantonales utilisent encore l'ancienne terminologie (tels que les cantons Vaud, Fribourg et Genève), d'autres cantons (comme Argovie, Berne, Jura, Bâle-Ville, Zurich et Thurgovie) évoquent ces « compétences résiduelles » pour les communes. En principe, les possibilités pour les communes de s'opposer aux transferts de tâches par les cantons sont plutôt limitées. Les cantons décident de ce qu'ils délèguent à exécuter aux communes et des compétences qu'ils transfèrent à la Confédération.

La répartition des compétences entre les communes et les cantons a fait l'objet de bon nombre de réformes depuis les années 1990. La tentative de répartition optimale des tâches entre les deux niveaux s'est fondée sur les mêmes considérations que la réforme de la RPT. Il a été question d'adhérer aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale et d'essayer de laisser aux communes une certaine marge de manœuvre pour les tâches déléguées, au moins en ce qui concerne les aspects opérationnels. Dans de nombreux cas cependant, les tâches ont été transférées vers le canton en raison du nombre trop petit de communes capables de s'en charger de manière indépendante et optimale ou pour en assumer les coûts.

Grâce aux différentes enquêtes menées par l'IDHEAP auprès des secrétaires communaux de toute la Suisse entre 1988 et 2016, il a été possible de définir le point de vue des communes quant à la nature de leur relation ou coopération avec leur canton (figure 13). Dans l'ensemble, le bilan s'avère plutôt positif. Plus d'un cinquième des communes qualifient la relation avec le canton de « bonne » et environ 45 % de « plutôt bonne ». En outre, un peu moins de 30 % des communes la considèrent comme « médiocre » et une minorité est d'avis que la coopération fonctionne mal.



N₁₉₈₈ = 2151; N₂₀₁₆ = 1795

Figure 13 Coopération entre les communes et le canton du point de vue des communes en 1988 et 2016 (%).

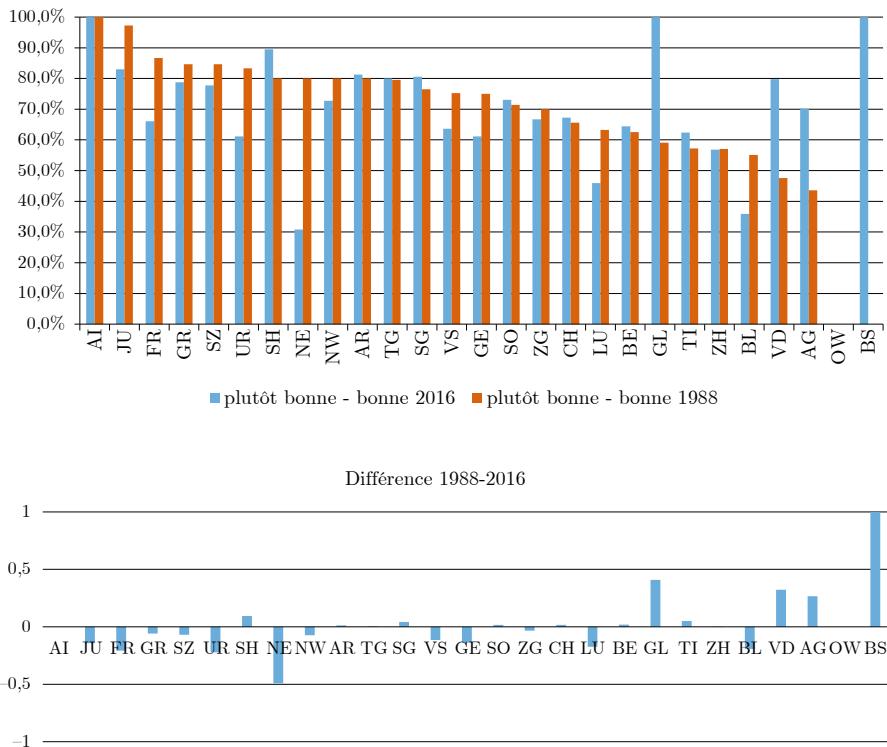


Figure 14 Coopération « plutôt bonne » ou « bonne » entre les communes et le canton du point de vue des communes en 1988 et 2016, par canton (% et variation en %).

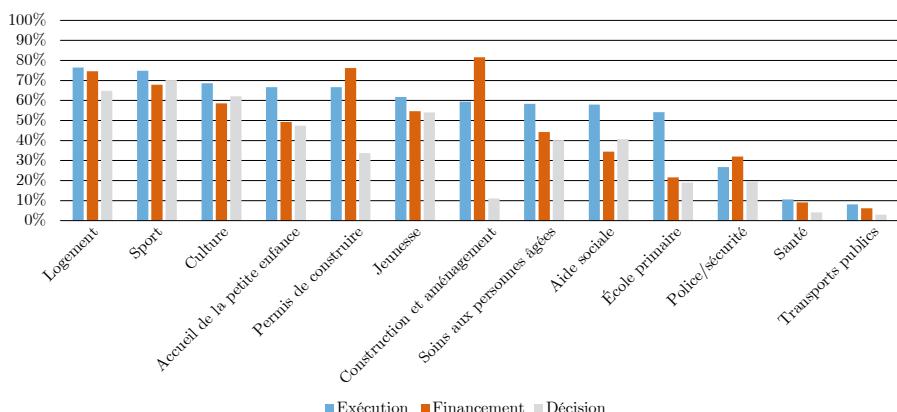
Certains cantons s'écartent cependant de l'image collaborative et harmonieuse (figure 14). Dans les cantons de Lucerne, Obwald, Bâle-Campagne et Neuchâtel, moins de la moitié seulement des communes qualifient la coopération de « plutôt bonne ». Le cas le plus notable est le canton d'Obwald, dans lequel aucune commune ne juge la coopération bonne. Les cantons de Zurich, Genève, Uri, Tessin, Valais et Berne se situent davantage dans une position intermédiaire (55 à 65 % plutôt bonne ou bonne), tandis que pour les cantons de Thurgovie, Saint-Gall, Appenzell Rhodes-Extérieures, Schaffhouse, Bâle-Ville, Glaris et Appenzell Rhodes-Intérieures, la relation est globalement très positive.

Ces valeurs n'ont guère évolué de manière significative au cours des 30 dernières années. En les comparant aux chiffres de 1988, force est de constater que les communes décrivent plus fréquemment la coopération comme « plutôt bonne » et un peu moins souvent comme « bonne », tandis qu'aucun changement n'est à relever dans les possibilités de réponse « médiocre »

et « mauvaise ». Ces résultats pourraient indiquer que la pression sur les communes avait légèrement augmenté, mais que des efforts sont fournis aux fins de résoudre ensemble les problèmes qui pourraient encore subvenir et empêcher la collaboration.

Après un examen minutieux des différents cantons, il est aussi constaté que dans les cantons de Glaris, Vaud et Argovie, les relations avec les communes se sont nettement améliorées, tandis que dans les cantons d'Uri, Neuchâtel et Fribourg, elles se sont considérablement dégradées. Le canton de Bâle-Ville, qui ne compte que deux communes (sur trois) et ayant répondu à l'enquête, peut difficilement être évalué de manière probante. Enfin, le cas du canton d'Obwald se distingue par la relation problématique qu'il entretient avec les communes et ce, depuis des décennies, alors que d'autres cantons présentant au préalable (il y a une trentaine d'années) une mauvaise relation avec leurs communes ont amélioré la situation.

Une application stricte du principe d'équivalence fiscale exige que les décisions, le financement et l'exécution coïncident. Or, sa réalisation varie fortement selon les domaines de compétences. L'enquête menée par l'IDHEAP montre encore que dans les domaines de la culture, du sport et du logement, pour lesquels les communes sont largement responsables, la responsabilité comprenant l'exécution, le financement et la prise de décision est la moins divergente (figure 15). Il en va de même pour les secteurs de la police, de la santé et des transports publics, qui sont en revanche moins du ressort des communes.



Trié en fonction de la participation à la mise en œuvre.

Figure 15 Responsabilité des communes dans la mise en œuvre, le financement et la prise de décision dans divers domaines (%).

En ce qui concerne les tâches liées aux règlements de construction et permis de construire, les communes sont, selon leurs retours à l'enquête, principalement impliquées dans le financement et la mise en œuvre, alors qu'elles sont limitées dans leurs décisions. Le principe de l'équivalence fiscale n'est alors pas appliqué. Pareilles circonstances sont relevées dans les domaines de l'assistance sociale, de l'enseignement primaire et des soins aux personnes âgées, où la mise en œuvre relève de la responsabilité des communes, mais pas de leurs compétences financières et décisionnelles. Dans ces domaines, les cantons prennent les décisions et assurent le financement de manière conjointe répondant dans une moindre mesure au principe du « qui paie, commande ».

Au vu de ces différents éléments, le principe de l'équivalence fiscale a été moins mis en application dans les domaines pour lesquels le besoin d'une réglementation uniforme est indispensable, voire impérieux, et dans lesquels les deux niveaux sont concernés (règlements de construction, permis de construire ou encore école primaire). À l'inverse, il a été davantage respecté lorsque les tâches pouvaient être attribuées plus clairement à un niveau ou à un autre (sport, culture, santé). Cette différenciation permet ainsi au lecteur de saisir l'application théorique et plutôt approximative du principe.

Il n'est pas évident de déterminer l'implication exacte des communes dans la mise en œuvre, le financement et les décisions dans les divers domaines de compétence. Dans la majorité des cas, elle relève de l'appréciation de la situation et l'environnement dans lequel elles se réalisent ce qui peut expliquer les différences entre des communes d'un même canton. Pour mieux comprendre l'implication des communes dans l'accomplissement des tâches, il s'agit d'abord de déterminer qui supporte le « gros » des activités. Dans le cadre de l'enquête, les réponses des communes de différents cantons divergent. Les chiffres relèvent avant tout de la perception des communes. Reste que les différences constatées entre cantons demeurent considérables.

Les différences entre la Suisse alémanique et la Suisse romande sont particulièrement fortes. Les communes des cantons de Suisse occidentale sont nettement moins impliquées dans le domaine de l'aide sociale que les communes alémaniques en termes d'exécution, de financement et de prise de décision (figure 16). Cette disparité s'estompe lorsqu'il en vient au domaine des écoles primaires, même si des communes alémaniques sont parfois complètement impliquées ou du moins largement, dans cette tâche. Toutefois, dans le domaine de la police, on trouve plus de cantons alémaniques dans lesquels les communes ne sont pas seules responsables, expliquant dans ce cas l'apparence d'une cantonalisation avancée dans ce domaine de compétence contrairement à l'état de situation en Suisse romande.

D'autres spécificités cantonales existent encore, dont certaines sont liées à la taille des cantons et au nombre de communes. Les cantons des Grisons, d'Argovie, du Tessin et du Valais tendent à « communaliser » les tâches

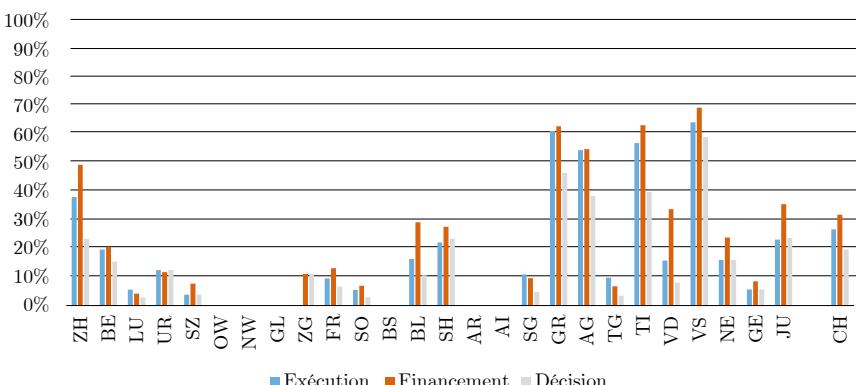
Aide sociale**Ecole primaire****Police**

Figure 16 Responsabilités des communes dans la mise en œuvre, le financement et la décision dans les domaines de l'assistance sociale, de l'école primaire, et de la police, par canton (%).

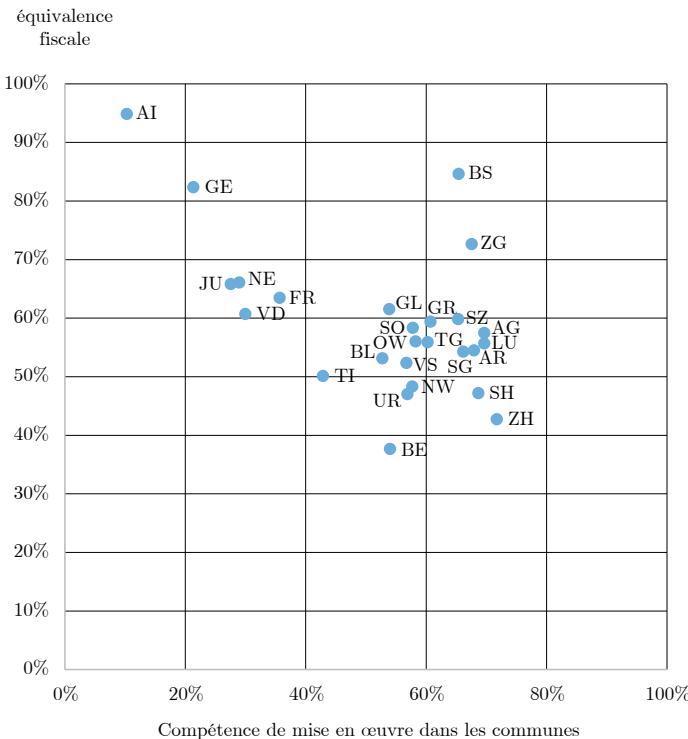


Figure 17 Équivalence fiscale et compétence de mise en œuvre dans les communes.

relevant de la police, tandis que dans les cantons comptant peu de communes –car de grande taille– ces dernières auront tendance à être plus fortement impliquées dans les domaines de l'aide sociale et de l'école primaire. Enfin, le degré d'application de l'équivalence fiscale peut également varier d'un canton à l'autre en fonction du domaine de compétence.

Dans l'ensemble, il est possible de relever le constat suivant : Lorsque les communes ont davantage de responsabilités dans la mise en œuvre, le triptyque *Exécution - Financement et Prise de décision* – est moins respecté. À l'inverse, lorsque les communes sont moins impliquées dans l'exécution des tâches, l'équivalence fiscale est davantage appliquée (figure 17). Une meilleure réalisation du principe d'équivalence fiscale passe donc plutôt par une « cantonalisation » des tâches ce qui nous approche de nouveau d'une conception dualiste des rapports intergouvernementaux.

6.4 Coopération entre la Confédération, les cantons et les communes

Les années précédentes ont pu montrer que la répartition traditionnelle des relations verticales entre la Confédération et les cantons et entre les cantons et leurs communes n'a pas de sens dans tous les domaines, comme l'a montré l'exemple de la politique de lutte contre les drogues de la ville de Zurich. En effet, certaines politiques touchant les communes et les villes relèvent pourtant de la compétence de la Confédération. Or, dans de nombreux cas, les communes et les villes souhaitent exercer directement leur influence sur les tâches qui les impactent et pouvoir se désengager du canton qui présente d'autres priorités et sensibilités politiques. Dans de nombreuses autres tâches, les trois niveaux étatiques sont en revanche hautement impliqués, les cantons ne voulant pas être mis à l'écart ou participant déjà administrativement et financièrement aux activités des communes.

Le fameux article 50 de la Constitution fédérale révisée de 1999, souvent cité, témoigne de cet intérêt : la Confédération est désormais tenue de tenir compte, dans ses décisions, des effets possibles sur les communes et de la situation particulière des villes, des agglomérations et des régions de montagne. Depuis son entrée en vigueur de la Constitution, un grand nombre d'autres nouvelles mesures ont été introduites au niveau fédéral. Il s'agit notamment de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), de la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale, des stratégies sur la politique des agglomérations et sur la politique des espaces ruraux, ainsi que des régions de montagne.

Aujourd'hui, le tripartisme se développe de façon remarquable dans le cadre de la coopération verticale. Fondées le 20 février 2001 par le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses (ACS) la Conférence tripartie des agglomérations devient en 2017, en intégrant les régions rurales, la «Conférence tripartite». Elle se veut être une plateforme politique du gouvernement fédéral, des cantons, des villes et des communes, ayant l'ambition de promouvoir la coopération entre les niveaux étatiques et entre les zones urbaines et rurales. Cette plateforme de gouvernance traite de questions territoriales touchant l'ensemble de la Suisse et les trois niveaux étatiques.

La coopération horizontale

En raison d'un manque de volonté politique et de possibilités limitées pour mettre en œuvre des réformes territoriales à grande échelle, la coopération horizontale (entre cantons et entre communes) s'est intensifiée au cours des dernières décennies pour répondre au besoin de coordination et à l'exigence visant une réduction des dépenses.

La signature de nombreux concordats entre deux ou plusieurs cantons, les diverses conférences régionales et nationales, les rassemblements de membres exécutifs des cantons et de chefs de service, sont l'expression d'une coopération intensive entre les cantons. Cette coopération entre cantons a longtemps joué un rôle plutôt secondaire. Ce n'est qu'au cours des dernières décennies que cette collaboration cantonale a gagné en importance (Bochsler 2009). Alors que la situation diffère au niveau communal avec des modèles de coopération intercommunale plus étendus et plus intenses où la coopération dans certains domaines relève d'une longue tradition.

Une des premières explications évidentes pour laquelle des solutions de coopération sont indispensables réside dans la petite taille de nombreuses communes et cantons. Si une commune est trop petite pour gérer une école par exemple, une solution coopérative s'impose. De même, de petits cantons ne sont pas en mesure d'accomplir seuls certaines tâches (p. ex. formation universitaire ou médecine de pointe) et optent pour un regroupement stratégique avec d'autres cantons. Parfois, des solutions de coopération s'imposent d'elles-mêmes en raison de relations de voisinage intenses entre des zones intercommunales ou intercantonaux.

Ces solutions de collaboration sont souvent désignées comme alternatives aux fusions. Cette question se pose surtout au niveau communal, où les discussions se sont multipliées depuis les années 1990 et où les fusions et les projets de coopération se sont fortement développés. Contrairement aux communes, les fusions cantonales n'ont pas encore eu lieu en Suisse, car de tels projets n'ont jamais bénéficié d'un soutien politique suffisant, parfois considérés comme utopiques au vu des nombreuses difficultés qu'ils pourraient engendrer. La coopération intercantonalement est aujourd'hui toutefois

relativement forte, comptant des échanges d'informations et d'expériences, la coordination dans leurs propres domaines politiques, ainsi que dans la représentation commune des intérêts auprès de la Confédération (Bochsler et Sciarini 2006, Vatter 2016:468).

Cette coopération intensive a fait l'objet de critiques répétées ces dernières années et l'une d'elles insiste sur son manque de visibilité. Cette absence de visibilité est relevée du fait que les autorités cantonales éprouvent parfois des difficultés à nommer tous les accords qu'elles ont conclus avec d'autres autorités. Outre la « technocratisation » de la politique, il est également déploré certains déficits démocratiques, la coopération conduisant à un renforcement de l'administration et de l'exécutif, et soustrayant progressivement des compétences du Parlement ou de l'électorat.

7.1 La coopération entre les cantons

La coopération entre les cantons se traduit par un nombre quasi ingérable de traités et d'accords (concordats) entre les cantons (presque 800!) et elle implique encore de nombreux groupes de coopération et des conférences. Au total, plus de 500 organismes de ce type existent dans les différents domaines de l'administration publique. Il en résulte un réseau de relations dense et influent (Iff *et al.* 2010), dont le cœur névralgique se situe à la Maison des cantons à Berne.

Accords intercantonaux (concordats)

Les concordats sont des accords intercantonaux ou des contrats entre cantons. Ils sont conclus entre au moins deux cantons et concernent des domaines politiques relevant de la compétence des cantons (Häfelin *et al.* 2016:375). Dans la littérature scientifique, deux types d'accords sont à distinguer: les accords juridiques d'une part, qui relèvent de la compétence du gouvernement et qui sont régis par des ordonnances, et les accords de nature législative d'autre part, qui visent l'unification des lois. De tels concordats contribuent à préserver l'autonomie des cantons (Schaumann, 1961:89) et incarnent l'expression étendue du fédéralisme coopératif. Pour contrer les difficultés que pose tout État fédéraliste, ces accords peuvent être la solution. Puisque toute modification de la Constitution demeure complexe et prend du temps en raison de l'exigence d'obtenir la double majorité, ces concordats permettent ainsi d'aller de l'avant sans passer par le niveau national.

Les concordats remontent aux origines historiques du pays, soit vers la fin de la République helvétique. L'Acte de médiation de 1803 interdisait d'abord les alliances entre cantons ou avec des puissances étrangères. Or, la même année, la Diète approuvait un accord entre Berne et Soleure aux

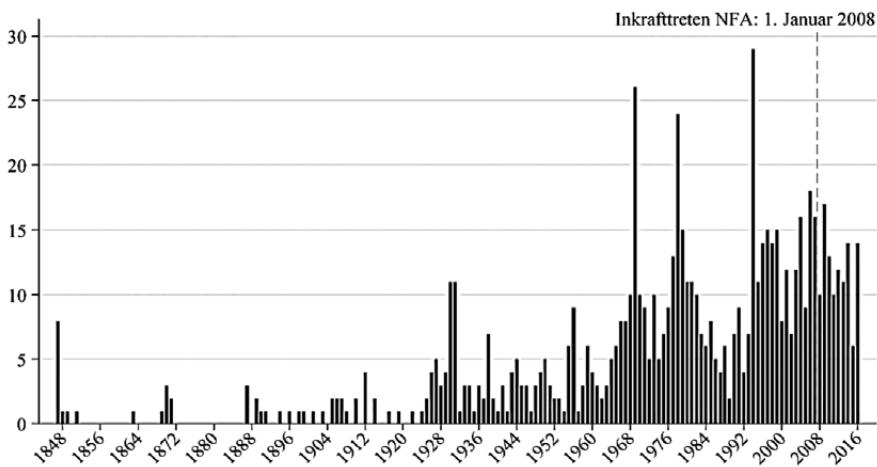
fins de rétablir l'accord antérieur concernant les relations ecclésiastiques de la région réformée de Bucheggberg. La Diète rétablit les règlements intercantonaux à condition qu'ils soient portés à la connaissance de ses auteurs (Kley 2008⁴⁴). En conséquence, aucun contrat n'a jamais été réglé entre parties contractantes uniquement, mais a été négocié dans le cadre de la Diète fédérale. Le Pacte fédéral de 1815 a permis de poursuivre la pratique issue de cette période de la médiation.

Avec la Constitution de 1848, fondée sur le Pacte fédéral et les concordats, ces derniers sont restés autorisés (art. 7 al. 2 Const. 1848 et art. 48 Const. 1999) et ont demeuré en vigueur. Les concordats ne « complétaient » alors plus un traité fédéral en tant que partie intégrante du droit fédéral, mais représentaient un droit unifié au niveau cantonal, tout en restant subordonnés aux normes fédérales (Kley 2008). Depuis la seconde moitié du XIX^e siècle, les concordats réglementent des questions telles que la forme des actes d'origine (1854), la communication réciproque des actes d'état civil (1855-1875), la protection de la propriété intellectuelle littéraire et artistique (1856-1883), le libre établissement des pasteurs dans les cantons évangéliques (1862), les frais d'assistance et d'ensevelissement des pauvres ayant résidé dans un autre canton que leur canton d'origine (1865-1875), la liberté d'établissement du corps médical (1867-1877), la garantie en raison des défauts de la chose lors de ventes du bétail (1852), la circulation des bicyclettes et des automobiles (1904 et 1914) et l'entraide judiciaire pour l'encaissement de prétentions de droit public (1911) (Kley 2008).

La Constitution fédérale de 1999 renforce le droit des cantons de conclure des accords intercantonaux et d'accomplir des tâches d'importance régionale de manière conjointe. Les traités n'ont également plus besoin d'être approuvés par la Confédération, mais doivent simplement être portés à sa connaissance (Schöni, 2005:14). Conformément à la Constitution de 1848, les accords respectent les intérêts de la Confédération et n'entrent pas en conflit avec les droits des autres cantons (article 48, al. 3).

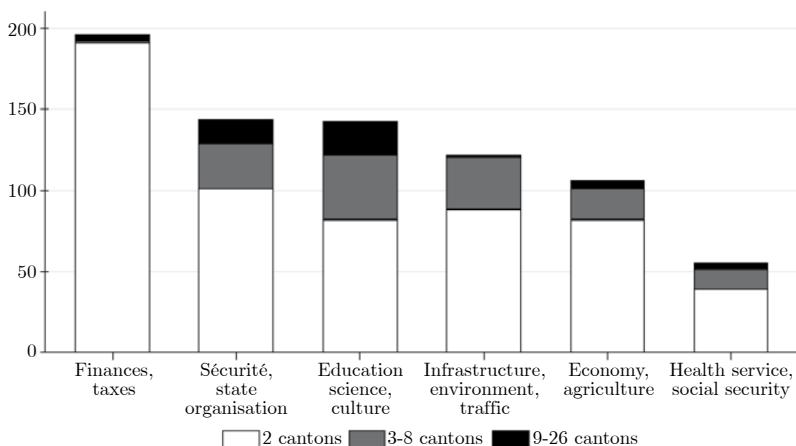
Pour la période de 1848 à 2003, ce sont 733 concordats qui ont pu être recensés (Bochsler *et al.* 2004:94) aujourd'hui, ce chiffre est probablement supérieur à 800. Environ 70 % de ces accords ont été conclus après 1970 (figure 18). L'étude d'Arens *et al.* (2017) confirme l'importance des nouveaux accords et souligne que la RPT ne s'est en réalité pas directement traduite par une augmentation marquée des concordats. Environ 75 % des accords sont conclus entre deux cantons et une douzaine seulement de ces accords ont été signés par l'ensemble des cantons (Vatter 2016:470). La plupart des concordats traitent de questions financières et fiscales, suivies des questions éducatives, scientifiques et culturelles, ainsi que des questions relatives à la sécurité et à l'organisation de l'État (figure 19). Alors que par

⁴⁴ Kley, Andreas (2008). Concordats. Dictionnaire historique de la Suisse, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F9601.php>



Source: Arens, 2017:16.

Figure 18 Nombre d'accords intercantonaux en vigueur par année.



Source: Arens, 2017:17.

Figure 19 Nombre d'accords intercantonaux par taille et nombre de signataires.

le passé, les accords concernaient principalement les domaines de la police et de l'administration, ils concernent aujourd'hui plutôt l'environnement, l'éducation et les hôpitaux.

Pendant longtemps, la coopération avec d'autres cantons s'est réalisée essentiellement entre gouvernements cantonaux. Aussi, dans certains cantons, la coopération est ancrée dans leur constitution cantonale, tandis que

d'autres s'abstiennent de la mentionner. Les parlements cantonaux n'ont pas été associés à la préparation du contenu des accords, ni aux négociations, résultant sur une influence limitée et indirecte dans l'élaboration des accords, par l'intermédiaire de motions ou de leurs commissions. Ces parlements ont souvent été contraints d'accepter un accord déjà négocié s'ils ne voulaient pas bloquer le processus de négociation déjà compliqué compte tenu des autres cantons.

Des exemples tels que l'accord de la Conférence des directeurs suisses de l'instruction publique (CDIP) sur la reconnaissance des diplômes entre les cantons de Bâle-Ville et Neuchâtel en 1993 montrent que, dans certains cas, le processus parlementaire a été contourné (Schöni, 2005:15). En réalité, il conviendrait de parler d'un « déficit parlementaire » de ces processus, et non d'un « déficit démocratique », comme il est souvent évoqué. Les membres élus de l'exécutif sont responsables dans le cadre de leurs compétences et dans les faits, le Parlement ne peut qu'approuver le résultat final, sans avoir aucune influence sur le processus.

En Suisse romande, la Convention sur la participation des parlements (CoParl) du 5 mars 2010 a tenté de modifier cette pratique en rendant les processus plus transparents, en particulier pour répondre aux exigences parlementaires et à des pratiques plus démocratiques. Un premier pas vers un meilleur ancrage des accords intercantonaux a été franchi avec la «Convention des conventions» de 2001. Le débat a été lancé par la rédaction d'importants concordats, tels que le Réseau hospitalo-universitaire de Suisse romande (RHUSO) (rejeté par Genève en 1997) et les HES-SO et HES-S2 (adoptés en 1997 et 2001) pour lesquels les parlements ont demandé un meilleur contrôle parlementaire. S'inspirant du Forum parlementaire romand (FIR), fondé en 1996 par les cantons francophones qui avaient l'ambition de trouver des solutions adéquates aux «déficits parlementaires» des accords intercantonaux, la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) a créé un groupe de travail, qui avait pour tâche de déterminer le rôle des parlements dans la conclusion d'accords intercantonaux et d'identifier les éventuels déficits démocratiques. Le groupe de travail a distingué trois types de concordats. Le premier type de concordats concerne les questions administratives qui relèvent de la compétence du canton, et pour lesquelles les parlements ne sont pas toujours inclus, ce qui n'engage pas de problème particulier. Le deuxième type de concordats, dits « traditionnels », est ratifié par les parlements ou par référendum facultatif ou obligatoire. Dans ce cas, les compétences législatives sont déléguées à une autorité intercantionale, ce qui implique une adaptation juridique pour les cantons vers une certaine uniformité (Schöni, 2005:22). Il est également possible que les dépenses soient si élevées qu'un référendum financier soit initié. Ils doivent se prononcer sur l'ensemble de la proposition bien que les parlements n'aient aucune influence sur sa conception. Le groupe de travail de la CGSO a demandé dans ce cas que les parlements soient

systématiquement informés du processus de négociation. Le troisième et dernier type de concordats est celui relevant des «concordats organiques» ou «super concordats», à l'exemple du RHUSO et de la HES-SO, qui conduisent à des structures intercantonales très larges et permanentes, aux-quelles sont transférées les compétences des cantons et qui ont un impact important sur les budgets cantonaux. Ces concordats sont soumis au référendum obligatoire. À cet égard, la nécessité d'impliquer les parlements est particulièrement significative.

Sur proposition de la FIR, la CGSO et une commission interparlementaire ont par la suite préparé la «Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger», la fameuse «Convention des conventions» (CDC), entrée en vigueur le 23 avril 2002. La CDC réglemente la participation des parlements cantonaux aux négociations, à l'approbation et à la mise en œuvre des accords dans les cantons francophones (art. 1) et permet aux parlements d'influencer directement l'élaboration et l'application de ces accords s'ils sont soumis à référendum ou si la participation coûte plus d'un million de francs par an. À cet effet, des commissions interparlementaires sont constituées, composées de représentants de tous les cantons participants, et qui accompagnent l'élaboration de l'accord et informent les parlements (art. 5).

Dès le début, il s'est avéré que les processus de la CDC étaient très complexes et qu'une procédure simplifiée était nécessaire pour favoriser les ententes. Un groupe de travail de la CGSO a donc créé un vadémécum. Bien qu'il ne porte pas sur des aspects juridiques, il a permis de trouver un équilibre entre une implication plus forte du parlement et une orientation vers la pratique. Néanmoins, certaines lacunes subsistaient encore et des questions plus fondamentales devaient être réglées. En 2010, un nouvel accord a finalement été conclu, la «Convention relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger» (Convention sur la participation des parlements, CoParl).

Depuis 2011, la CoParl réglemente à la place de la CDC, la participation des parlements aux accords intercantonaux en Suisse romande. Contrairement à la convention précédente, la CoParl propose une procédure quelque peu différente. Elle prévoit que, dans le respect de la séparation des pouvoirs, la négociation des traités intercantonaux relève de l'exécutif. Chaque année, cependant, la Confédération doit rendre compte des «relations extérieures» avec les autres cantons et en faire état dans un rapport. En outre, un bureau interparlementaire a été créé afin de pouvoir assurer une meilleure coordination continue des diverses affaires. Le bureau assure l'échange d'informations entre les parlements et les gouvernements qui informent le bureau des contrats à négocier (art. 6). Grâce à ce nouvel accord, les représentants des gouvernements ou de la Conférence intergouvernementale

concernés participent aux réunions de la Commission interparlementaire à titre consultatif (art. 10). La CoParl a également maintenu certaines dispositions de la CDC relatives aux compétences organisationnelles des cantons qui sont le rapport annuel et la nécessité de créer une commission des relations extérieures (art. 2 et 3), ainsi que des éléments de contrôle pour la direction interparlementaire de l'institution intercantonale.

La CoParl a en outre modifié le processus d'élaboration et de mise en œuvre des concordats, en respectant l'opinion générale des parties prenantes. En conséquence, les processus sont devenus plus démocratiques, les compétences plus clairement définies et le nouvel accord permet davantage de flexibilité que la CDC. La création d'un bureau interparlementaire donne également la possibilité d'avoir une meilleure supervision stratégique des processus, le rôle et les tâches des conférences intercantonales sont mieux définis et de nouveaux instruments de contrôle de la coopération intercantionale ont été instaurés. La seule faiblesse mentionnée par les cantons est que la CoParl s'immisce dans l'organisation interne des cantons.

La coopération intercantonale avec répartition des charges

Les domaines cités dans la Constitution fédérale (art. 48a), à l'instar des écoles supérieures cantonales, des institutions culturelles d'importance suprarégionale, du trafic d'agglomération et de la médecine de pointe, constituent une forme particulière de coopération intercantonale pour laquelle la Confédération peut, à la demande des cantons intéressés (18 cantons généralement requis pour cela), imposer des accords intercantonaux obligatoires et l'adhésion des cantons à ces accords. Ce nouveau règlement fait suite à la réforme de la RPT. Dans ce contexte, les cantons peuvent ainsi initier des réglementations nationales sans que le parlement national puisse participer à leur élaboration. Cet article constitutionnel s'entend alors davantage comme une demande de coordination. Théoriquement, la coopération s'assimile alors à une alternative fédérale dans laquelle le législateur fédéral n'est pas impliqué de façon substantielle.

La Conférence des gouvernements cantonaux

La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), fondée en 1993 en réaction au rejet par le peuple et les cantons de l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen (EEE), rassemble les gouvernements des 26 cantons et encourage la coopération dans les domaines qui relèvent de la compétence des cantons. Ses activités se concentrent sur le renouvellement et le développement du fédéralisme, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la participation aux décisions de la Confédération,

l'exécution des tâches fédérales par les cantons et la politique étrangère et d'intégration. En 2008, la CdC et d'autres conférences cantonales ont emménagé dans la Maison des cantons à Berne.

La CdC est un partenaire central dans le processus décisionnel vis-à-vis du gouvernement fédéral (Linder et Vatter 2001:105). Ses membres se réunissent quatre fois par an en session plénière et cherchent à obtenir une position commune afin de proposer des solutions à l'unanimité ou dans une moindre mesure, à une grande majorité. L'engagement de la CdC en faveur de l'enseignement des langues étrangères dans les écoles primaires ou dans le projet de révision de la RPT en est un bon exemple. Des cantons unis disposent d'une meilleure position et d'un plus fort impact sur les négociations avec la Confédération. En outre, cette union fait office de surveillance ou de garde-fous afin d'éviter que des tâches ne soient transférées au niveau supérieur ou qu'une réglementation qui ne va pas dans le sens de l'intérêt des cantons ne soit octroyée par la Confédération.

La CdC s'engage avec son monitoring du fédéralisme à contrôler l'application du fédéralisme et des principes, tels que la subsidiarité, l'équivalence fiscale ou les relations de partenariat dans la coopération verticale. Elle représente en outre les intérêts des cantons dans la politique étrangère et européenne et dans les problématiques tournant autour de la migration et de l'intégration, ainsi que, plus fondamentalement, de l'organisation territoriale et institutionnelle du pays. Un exemple récent peut être tiré des négociations de l'accord-cadre institutionnel entre la Suisse et l'UE en 2019. La Confédération a consulté les cantons par l'intermédiaire de la CdC, qui a pu prendre position.

Compte tenu de l'hétérogénéité des cantons, la CdC n'est toutefois pas en mesure de toujours faire front uni dans tous les domaines. Certains intérêts sont portés vers la régionalité, notamment en ce qui concerne les conférences régionales (voir ci-dessous). Ces dernières années, de nombreux cantons ont tenté d'améliorer ou d'institutionnaliser leur propre lobbying à Berne et d'y instaurer des représentations permanentes. Les cantons précurseurs sont notamment Genève, le Valais, le Jura et le Tessin, qui veulent s'assurer d'être assez écoutés, à défaut de n'être pas suffisamment considérés au Parlement fédéral (Roethlisberger 2016). Les cantons de Berne, Bâle-Ville et Lucerne ont également intensifié leurs activités.

Pour aller plus loin, il est souvent dit que la CdC et la Maison des cantons font contrepoids au Conseil des États, qui perd de son importance dans ses fonctions de représentation des intérêts cantonaux.

Les conférences intergouvernementales régionales

Parallèlement à la Conférence des gouvernements cantonaux, il existe un certain nombre de conférences intergouvernementales régionales qui, comme

leur nom l'indique, travaillent principalement sur des questions d'importance régionale.

Citons les six principales conférences (figure 20) :

- Conférence des gouvernements de Suisse centrale (ZRK).
- Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO).
- Conférence des gouvernements de la Suisse du Nord-Ouest (CGNO).
- Conférence des gouvernements de Suisse orientale (ORK).
- Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA).
- Conférence des gouvernements de l'espace métropolitain de Zurich.

Ces conférences sont convaincues de pouvoir obtenir de meilleurs résultats dans ces configurations restreintes et homogènes que dans un contexte national élargi. Loin de vouloir se couper du système multiniveaux suisse, elles sont en contact régulier avec le secrétariat de la CdC.

La Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO), créée en 1993 par les sept cantons de Suisse occidentale (Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Vaud et Valais) après le rejet du référendum sur l'EEE, représente environ 40 % de la population et du territoire de la Suisse et environ 40 % de germanophones. La conférence n'est pas dotée du statut



NWRK: Conférence métropolitaine Bâle

MKZ: Conférence des collèges de la Suisse centrale

CGSO: Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse occidentale

ZRK: Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse centrale

ORK: Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse orientale

Source: Dr Sylvie Fasel Berger, Secrétaire générale CGSO/CDEP-SO.

Figure 20 Les conférences gouvernementales régionales.

d'entité juridique, mais est fondée sur une charte. Elle est responsable de l'échange d'informations et de la coordination entre ses membres ainsi qu'avec les différentes autres conférences. Enfin, elle représente les intérêts des cantons de Suisse occidentale auprès de la Confédération, de la CdC et des autres cantons et régions de Suisse ainsi qu'auprès de l'Europe. Afin de poursuivre les objectifs énoncés dans la Charte, la CGSO dispose depuis 2008 d'un programme-cadre reconnu sur la scène politique.

Malgré une concentration régionale restreinte, un des écueils des conférences régionales est traduit par des intérêts parfois hétérogènes. Un rapport de 2013⁴⁵ a mis en évidence les différentes dynamiques d'évolution de l'économie, de la productivité et de la démographie dans les différents cantons de Suisse occidentale. Le développement de la région métropolitaine de l'arc lémanique est d'ailleurs évoqué comme passablement problématique. Pour la CGSO, la promotion de la cohésion interne et de la solidarité entre les cantons de Suisse occidentale et entre les centres et les régions périphériques est un enjeu important. À ce titre, il est nécessaire de trouver une forme de gouvernance qui unit et intègre l'ensemble de la zone d'attraction, tout en fonctionnant en interne selon la géométrie variable (Vodoz *et al.* 2013:3).

Enfin, il convient encore de relever les conclusions d'autres études selon lesquelles les conférences régionales diffèrent les unes des autres non seulement par leur importance mais aussi par leur organisation et leurs activités (Trees 2005, Weibel 2014).

Les conférences des directeurs cantonaux

Aujourd'hui, les directrices et directeurs des différents départements disposent aussi de leurs propres organes, chargés de coordonner leurs domaines de compétence et d'élaborer des déclarations communes à l'attention de la Confédération. Les conférences des directeurs (par ex. la Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique ou la Conférence des directeurs cantonaux des finances) sont des lieux centraux de discussion entre la Confédération et les cantons.

Il existe également toute une série de conférences des directeurs régionaux (Vatter 2006a:97), qui réunissent les conseils exécutifs cantonaux d'une région en fonction de leurs domaines de spécialité (la Conférence des directeurs de la santé de Suisse du Nord-Ouest ou la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique de Suisse occidentale).

⁴⁵ Mandat CGSO, CEAT. État, efficacité et perspectives de la coopération intercantonale en Suisse occidentale. «Coopération institutionnelle et modalités de fonctionnement de la Suisse occidentale», 22 avril 2013.

Enfin, d'autres conférences existent et réunissent les hauts fonctionnaires des administrations des différents cantons. Des décisions politiques importantes y sont prises, parfois sans que les politiciens et le grand public n'en aient réellement conscience.

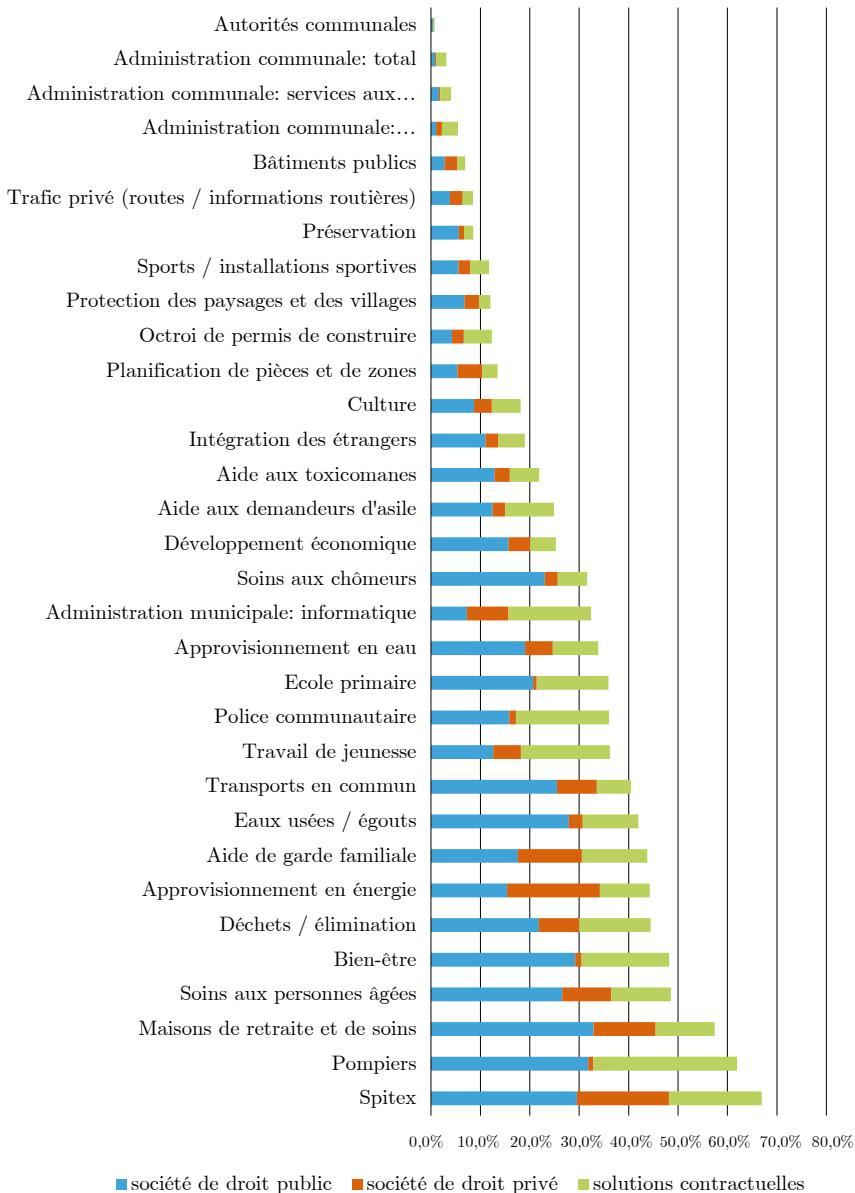
7.2 La coopération entre les communes

Le pendant de la coopération entre cantons se situe au niveau local, entre les différentes communes. En comparaison des cantons, l'accent est plus fortement mis par les communes sur la prestation de services en communs. Dans de nombreux cantons, il est courant de trouver des associations de communes ou de maires communaux, de même que, si nécessaire, des greffiers communaux, pour représenter au mieux les intérêts locaux dans les cantons. Elles correspondent à l'Association des communes suisses et à l'Union des villes suisses au niveau national, mais remplissent des fonctions similaires aux conférences cantonales.

La coopération communale se dote d'une longue tradition, en raison de la petite taille de nombreuses communes qui ne peuvent accomplir certaines tâches de manière autonome. D'autres tâches nécessitent tout simplement la coopération de plusieurs communes (approvisionnement ou assainissement des eaux par exemple). Plus récemment d'ailleurs, la coopération s'est intensifiée. En comparaison aux années 1990, la coopération se développe dans des domaines tels que celui des sapeurs-pompiers de la protection civile, du secteur social, des maisons de retraite et des soins et du secteur de la santé, alors que peu de coordination subsistait jusqu'à présent (Steiner 2002:133).

Certaines constitutions cantonales révisées prévoient également que les communes peuvent être obligées de coopérer pour accomplir certaines tâches (par exemple la Loi sur les communes de Berne du 16 mars 1998, art. 8, al. 2).

Du côté de la coopération intercommunale, il est courant qu'elle se considère comme une alternative aux fusions communales. La tâche est alors effectuée dans un périmètre plus large, permettant certains avantages en fonction de la tâche et laissant à la commune la possibilité d'être indépendante. Cette coopération à géométrie variable permet –surtout d'un point de vue théorique– de fournir chaque prestation dans un périmètre optimal. Une coopération très intensive entre deux communes voisines amène en revanche rapidement à la réflexion d'une possible fusion, se présentant avec tous les avantages qu'on lui connaît. Toutefois, une coopération intensive, voire excessive, dans divers domaines peut conduire à des relations confuses et échapperait rapidement au contrôle démocratique. Les fusions, en revanche, présentent l'avantage d'être plus démocratiques, plus



N=1726-1771

Figure 21 Coopération intercommunale (sociétés de droit public, sociétés de droit privé, solutions contractuelles) par fonction (pourcentages).

transparentes et – puisque les synergies peuvent être mises à profit – également plus rentables et efficaces.

Une autre différence importante à relever en comparaison à la coopération cantonale est la forme que prend l'association entre communes. Dans de nombreux cas, la coopération intercommunale se réalise par la création d'un nouvel organisme de droit public qui remplit une tâche clairement définie (Gysler Oderbolz 2011). D'autres formes de coopération se matérialisent par des dispositions contractuelles dans lesquelles une (grande) commune se charge d'une tâche pour d'autres communes. Enfin, il existe également des formes de coopération de droit privé, mais elles sont plus rares.

Les domaines dans lesquels la coopération intercommunale est fréquente concernent l'assistance à domicile pour la ville et la campagne, les sapeurs-pompiers, les maisons de retraite et les maisons de repos, ainsi que les soins aux personnes âgées ou l'assistance sociale (figure 21). Or, dans la dernière enquête menée par l'IDHEAP, une grande partie des communes ont déclaré accomplir davantage de tâches avec d'autres communes, à l'instar des domaines de l'approvisionnement en énergie, de l'élimination des déchets, des eaux usées et de l'assainissement, ainsi que dans celui de l'éducation. Peu de choses ont changé par rapport au passé, si ce n'est la gestion des incendies et l'importance croissante des prestations liées aux soins. De nombreuses communes ont cependant fusionné et se sont agrandies ces dernières années.

Dépenses et revenus des trois niveaux étatiques

L'indépendance des différents niveaux de gouvernement dans l'exécution des différentes tâches se reflète dans leurs finances. Possédant son propre budget financier, chaque niveau doit assurer une grande partie de ses dépenses. Cela s'applique en particulier aux communes, pour lesquelles les transferts verticaux sont très faibles. Les transferts entre la Confédération et les cantons sont nettement plus importants, une grande partie étant due aux subventions de la Confédération aux tâches communes et de leur mise en œuvre.

Aux débuts de l'État fédéral (1850), le gouvernement fédéral était celui qui supportait le moins de dépenses (tableau 4). À l'opposé, les communes et les cantons représentaient la plus grande partie des dépenses (respectivement 47 et 45 %) (Guex 1998 : 102). En 1913, la part fédérale s'était déjà élevée à 22 %, tandis que les cantons supportaient la part la plus importante avec 40 %, suivis des communes avec 38 %. Les dépenses de la Confédération n'ont par la suite pas cessé de croître. Dans les années 1950, alors que le gouvernement fédéral est devenu l'échelon politique le plus imposant en termes de dépenses, la part des communes est passée sous la barre des 30 %. Après 1960, la tendance s'est vite inversée. Le boom économique et l'expansion de l'État ont eu un fort impact sur les cantons, qui supportaient dès lors la part la plus significative de dépenses: en 2015, elle représentait 43,6 % des dépenses des collectivités territoriales, suivie de la Confédération avec 33,3 % et des communes avec 23,1 %. Cette augmentation des dépenses cantonales est en réalité directement liée aux domaines coûteux de l'éducation et de la santé.

En comparaison internationale, la part des dépenses communales est plutôt faible. En tenant également compte des dépenses liées à la sécurité sociale dans le calcul des dépenses totales, comme c'est le cas dans les statistiques de l'OCDE, la Suisse faisait partie en 2009 des pays dans lesquels la participation communale aux tâches publiques est faible, avec un taux inférieur à 20 %. En Allemagne, Autriche, Espagne et Grèce, la part des dépenses des

Tableau 4 Parts des dépenses de la Confédération, cantons, communes (2014).

Années	Part de la Confédération %	Part des cantons %	Part des communes %	Dépenses totales de la Confédération, des cantons et des communes
1850	8	45	47	56250
1913	22	40	38	183160
1938	32.4	36.6	31	1989000
1950	37.7	34	28.4	4382471
1960	35.1	37.5	27.4	7458219
1970	32.9	40	27.2	23847993
1980	31.3	39.2	29.5	55933884
1990	30.7	39.9	29.4	102976784
2000	32.4	40.4	27.2	149000579
2010	33.6	42.3	24	178493294
2015	33.3	43.6	23.1	199992000

Dépenses brutes des administrations locales.

Sources: Administration fédérale des finances (1991) (2006) (2012b) (2017); Guex (1998).

communes était encore plus faible, tandis qu'en Italie, en Norvège ou aux Pays-Bas elle était plus élevée, atteignant 30 à 35 %. La part la plus élevée était en Suède avec près de 50 % et au Danemark (supérieur à 60 %). Ces chiffres s'éloignent de l'idée que la Suisse est fondée sur une présence forte de communes autonomes. Or, compte tenu de la petite taille et de la capacité financière limitée de nombreuses communes, cette observation n'est pas si surprenante. Du côté de la Confédération, les dépenses qui lui incombent ne représentent aussi qu'une faible part des dépenses totales, tandis que la part cantonale, typique des pays fédéralistes, est importante.

Confrontant les dépenses des différents niveaux aux diverses *fonctions de l'État*, force est de constater que l'aide sociale est devenue une tâche d'État (fédéral) seulement au début du XIX^e siècle en Suisse. Elle occupe la première place avec une part de 33,4 % des dépenses (tableau 5). Le second domaine de compétences qui engage le plus de dépenses est celui des transports (13,8 %), suivi de l'éducation (9,5 %) et de l'armée (8,5 %). Dans une perspective historique, la perte d'importance de l'armée et celle croissante de l'éducation, des transports et de l'environnement sont particulièrement frappantes (figure 22). Le faible poids de la santé résulte d'une organisation des soins de santé au niveau cantonal et communal d'une part, et du fait que les coûts de traitement soient en grande partie pris en charge par les caisses d'assurance maladie d'autre part, qui sont organisées de manière privée et

Tableau 5 Pourcentages des dépenses des différents niveaux par fonction.

2014	Confédération		Canton		Commune		Assurance sociale		Total		
	↓*	→	↓	→	↓	→	↓	→	Total	↓	→
	en %	en %	en %	en %	en %	en %	en %	en %	en Mio. Fr.	en %	en %
Administration générale	9.3	34.3	7.7	37.4	10.7	28.3	0.0	0.0	17476676	6.8	100
Politique publique et sécurité, défense	8.5	34.0	9.0	47.6	6.4	18.4	0.0	0.0	16185942	6.3	100
Éducation	9.5	14.5	28.1	56.6	26.3	28.9	0.0	0.0	42259405	16.5	100
Culture, sport et loisirs, église	0.7	8.8	2.0	31.2	7.0	60.0	0.0	0.0	5397629	2.1	100
Santé	0.4	2.0	14.1	84.9	4.0	13.1	0.0	0.0	14153441	5.5	100
Sécurité sociale	33.4	20.2	20.2	16.2	18.5	8.0	99.3	55.6	106797417	41.7	100
Trafic et communication	13.8	45.5	7.3	31.6	9.6	22.9	0.0	0.0	19592226	7.6	100
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	1.4	14.1	1.7	21.9	9.2	64.0	0.0	0.0	6655877	2.6	100
Économie	8.1	45.8	5.2	39.0	3.7	15.1	0.0	0.0	11458646	4.5	100
Finances et fiscalité	14.9	59.5	4.7	24.6	4.6	13.2	0.7	2.6	16174834	6.3	100
Total	100	33.0	100	43.4	100	23.6	100		256152093	100	
	64726027		85220441		46403528		59802097				

* Les flèches indiquent la direction pour atteindre le 100 %..

qui ne sont pas incluses dans les comptes nationaux. Les principales tâches des cantons en termes de dépenses sont l'éducation (28,1 %), la sécurité sociale (20,2 %) et la santé (14,1 %). Dans les communes, les dépenses les plus importantes sont l'éducation (26,3 %) et la sécurité sociale (18,5 %).

Dans le contexte des dépenses des trois niveaux éétatiques et en prenant compte la sécurité sociale, la répartition des dépenses entre les différentes fonctions de l'État demeure très inégale. Plus de 40 % des dépenses sont consacrées à la sécurité sociale et un peu plus de 15 % à l'éducation. Les autres fonctions sont toutes inférieures à 10 %. Dans le cas où l'on prenait en compte l'ensemble des coûts du système de santé (y compris l'assurance maladie), la sécurité sociale, la santé et l'éducation représenteraient probablement environ 70 % des dépenses publiques.

Les dépenses des différents niveaux par fonction ne mettent que partiellement en valeur l'influence des niveaux dans les divers domaines. Si un niveau prend davantage en charge le financement d'une tâche mais n'a pas véritablement de possibilité de codécision, son influence reste faible.

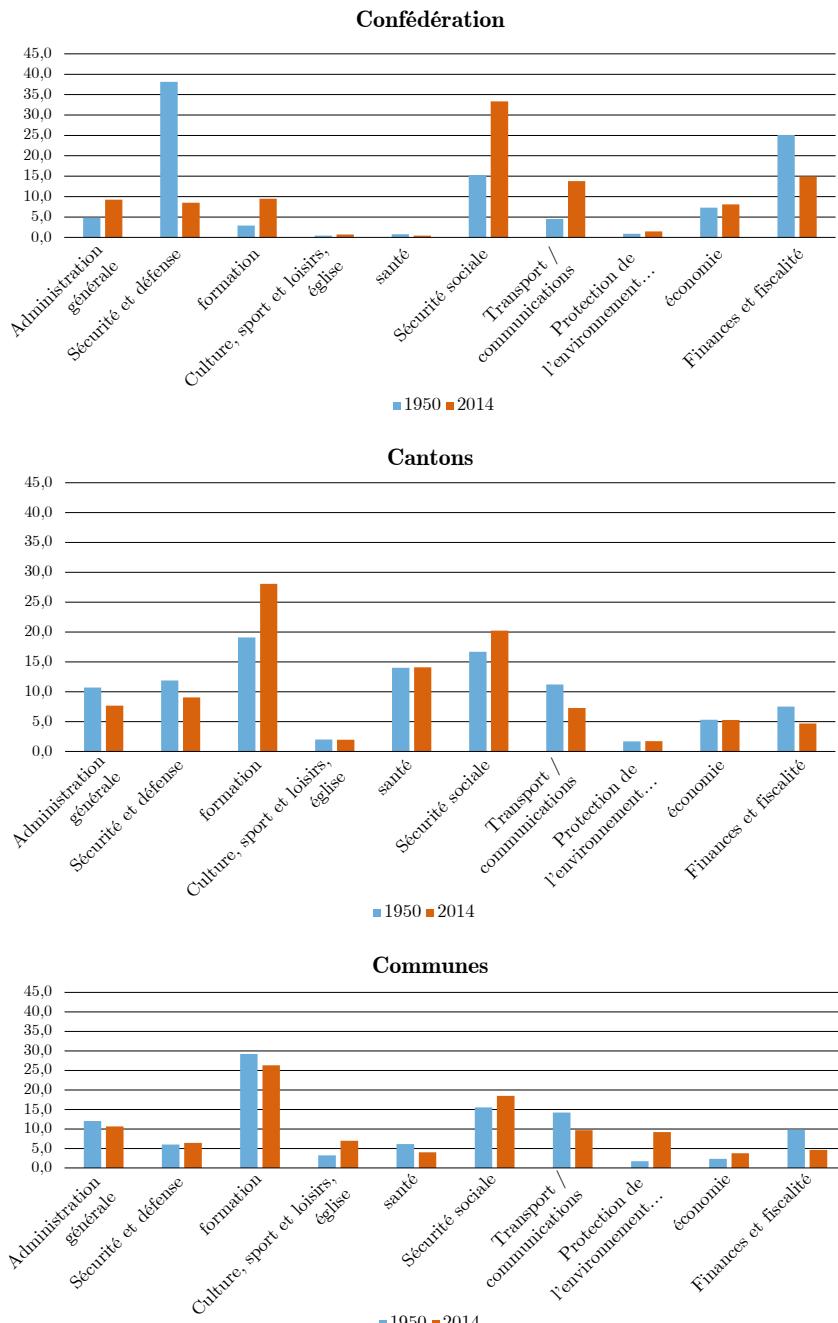


Figure 22 Évolution des dépenses (pourcentages) des différents niveaux, selon les fonctions (1950 et 2014).

Dans le cadre du fédéralisme coopératif tel qu'appliqué en Suisse, la Confédération n'a pas « d'agents d'exécution propres ». L'accomplissement des tâches fédérales peut donc conduire simultanément à une plus grande variabilité dans la mise en œuvre au niveau cantonal. L'importance croissante du niveau cantonal liée aux dépenses est ainsi également liée à l'augmentation constante du nombre des tâches fédérales (Vatter 2006b:223).

Depuis les années 1970, les cantons, et dans certains cas les communes, déplorent un transfert progressif de tâches sans pouvoir disposer d'une marge décisionnelle plus élevée. En outre, l'imbrication des politiques rend le système très lourd et moins transparent et peut entraîner un manque de responsabilisation. Le chapitre 10 sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) l'abordera. Cette RPT a été une tentative exemplaire pour contrer ces transferts de charges par l'introduction du principe constitutionnel de l'équivalence fiscale, et par une réorganisation en profondeur de la coopération verticale.

Chaque niveau dispose de recettes fiscales considérables, qui traduisent cette forte autonomie financière laissée aux communes et aux cantons. Ces derniers décident du niveau de l'impôt sur le revenu. Ils disposent également d'une marge de manœuvre étendue sur d'autres taxes. Trois caractéristiques concernant les revenues sont à retenir: (1) l'importance de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au niveau fédéral, (2) l'importance des transferts de la Confédération pour les cantons et (3) l'importance des taxes dans les communes (tableau 6).

En 2015, les produits d'exploitation de la Confédération se sont élevés à environ 67 milliards de francs (statistique financière suisse 2015). Le produit d'impôts s'élevait à un peu plus de 63 milliards de francs, celui de la taxe sur la valeur ajoutée à 22 milliards de francs (33,4 %) et celui des impôts fédéraux directs (IFD) à 20 milliards de francs (30,0 %).

Les impôts cantonaux et communaux sur le revenu sont plus significatifs: sur des recettes cantonales totales d'environ 81 milliards de francs en 2015, les recettes fiscales représentent 44 milliards de francs (54,5 %) (dont 31 milliards de francs d'impôts sur le revenu des personnes physiques). Environ 26 milliards de francs (32,4 %) sont des revenus de transferts.

Dans les communes, sur un revenu total de 43 milliards de francs, environ 28 milliards de francs (64,5 %) sont imputables aux recettes fiscales, 8 milliards de francs (19,7 %) aux taxes et 6 milliards de francs (13,1 %) aux transferts.

Les décisions relatives aux niveaux d'imposition (type d'impôt, base de calcul, taux d'imposition) relèvent généralement de la responsabilité des parlements et, partant, de celle des électeurs. L'introduction de nouveaux impôts nécessite des modifications des constitutions cantonales ou des ordonnances communales, qui doivent être adoptées par référendum. Dans de nombreuses régions, une augmentation du taux d'imposition doit également être acceptée aux urnes.

Tableau 6 Revenus des différents niveaux (2015).

2015	Confédération		Canton		Commune		
Produit d'exploitation	67054331		81448672		42686236		
Recettes fiscales	94.6		54.5		64.6		
Impôts directs personnes physiques		15.5		38.5		49.9	
Impôt sur le revenu			15.5		30.5		40.9
Taxes foncières					5.0		6.0
Retenue à la source					2.9		2.7
Impôts directs des personnes morales		14.5		9.0		9.7	
Impôt sur le revenu			14.5		7.7		8.0
Autres taxes directes		9.4		4.2		4.6	
Taxes de propriété et de charges				2.8		0.2	
Taxe sur les véhicules à moteur					2.7		
Les frais de transport		3.3					
Taxe à la consommation		48.8					
TVA			33.4				
Fonctions		1.6					
Autres charges		1.5					
Regalia et concessions	1.4		2.9		0.8		
Frais	2.4		9.0		19.7		
Recettes diverses	0.6		0.5		0.2		
Retraits de fonds et spéc.	0.6		0.7		1.6		
Les revenus de transferts	0.4		32.4		13.1		
Transfert dans les cantons				25.8			
Parts de revenus dans les cantons et les concordats					6.1		
Compensation et cantons et concordats					1.7		
Partage financier et de la charge des cantons					4.0		
Contributions et cantons et concordats					12.0		
Contributions aux cantons et aux concordats					1.9		
Total	100.0	94.6	63.4	100.0	80.2	74.5	100.0
							64.6
							57.6

Source: Statistiques des finances de la Suisse 2015, rapport annuel Berne, DFI et OFS,
pages 35, 38, 40, 51, 54, 61, 64

Au niveau fédéral, la situation est plus compliquée. D'une part, le taux maximal d'imposition de la Confédération pour l'impôt fédéral direct et le montant de la taxe sur la valeur ajoutée sont prévus par la Constitution⁴⁶ et d'autre part, la compétence fédérale pour prélever des impôts est également limitée dans le temps⁴⁷. Une augmentation du taux d'imposition nécessite ainsi une modification constitutionnelle, soit l'approbation du peuple et des cantons. La limite temporelle engendre également une votation populaire pour obtenir une prolongation de la compétence de la Confédération de prélever la TVA et l'impôt fédéral direct. La dernière fois qu'une telle autorisation a été approuvée était le 4 mars 2018 pour 15 ans. La proposition a été acceptée par 84,1 % des électeurs et par l'ensemble des cantons.

Compte tenu des grandes différences régionales en termes de capacités financières des cantons et des communes, ainsi que des étendues diverses de prestations des services de l'État, il n'est pas surprenant que la charge fiscale varie considérablement d'une commune à une autre, et d'un canton à un autre. Ces différences s'évoquent à maintes reprises dans les gros titres médiatiques, et font l'objet de rapports détaillés⁴⁸. Cependant, les chiffres exacts des impôts sont loin d'être évidents, car ils dépendent du revenu et des conditions de vie de chaque citoyen.

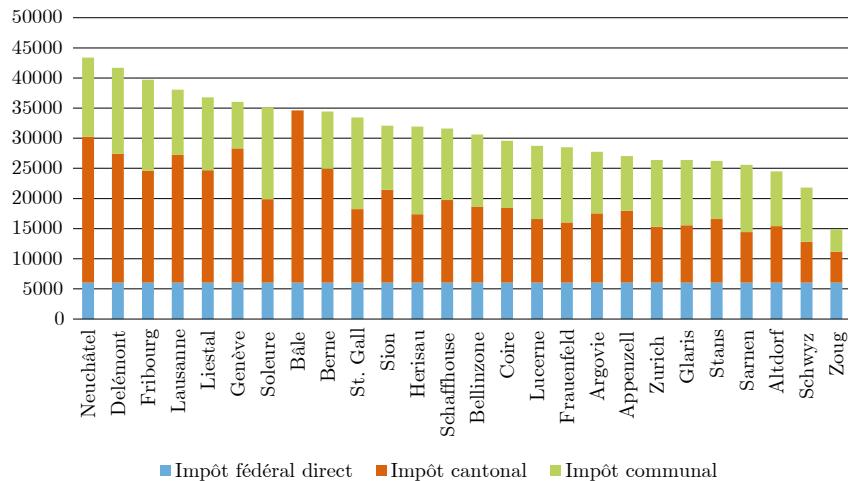
La figure 23 fait ressortir les différences pour un couple marié avec deux enfants en âge scolaire, ayant un revenu brut conjoint de CHF 150 000 et un patrimoine de CHF 400 000. La charge fiscale dans les principales villes des 26 cantons y est également présentée, de même que les parts versées aux trois niveaux. À la lecture de cette figure, on peut constater que la charge fiscale est particulièrement élevée à Delémont, Neuchâtel, Fribourg et Lausanne, et plus élevée en Suisse romande qu'en Suisse alémanique. C'est à Zoug et à Schwyz qu'elle est la plus faible. Bien sûr, le niveau de la charge fiscale n'est qu'un des aspects, mais une autre question importante à laquelle il n'est pas facile de répondre est de savoir si une charge fiscale élevée est compensée par un éventail de services cantonaux et communaux et/ou par un coût de la vie différent (par exemple, les loyers, les assurances, etc.).

Les impôts fédéraux directs, perçus dans l'ensemble de la Suisse, sont bien entendu les mêmes dans tous les cantons. Les différences de charges fiscales résultent des différents niveaux d'imposition des communes et des cantons. Selon le lieu d'habitation, les impôts fédéraux directs représentent

⁴⁶ Voir l'article 128 de la Constitution fédérale qui fixe le taux maximal d'imposition à 11,5 %, et l'article 130, qui fixe le taux normal de TVA à 6,5 %, élevé à 8 %, fin 2017.

⁴⁷ Voir les dispositions transitoires des articles 128 et 130 de la Constitution fédérale. Dans la Constitution actuelle, la compétence de prélever l'impôt fédéral direct et la taxe sur la valeur ajoutée expire en 2020.

⁴⁸ Voir par exemple: <https://interaktiv.tagesanzeiger.ch/2018/steuerbelastung/?nosome> (3.8.2018).



Base de calcul: Famille, deux enfants d'âge scolaire, Protestant, double soutien, revenu brut: 150 000.-, actif: 400 000, année: 2017.

Source: <https://www.comparis.ch/steuern/steuervergleich/steuern-im-vergleich>, état au 24 juin 2018.

Figure 23 Charge fiscale de la Confédération, des cantons et des communes, en valeur absolue.

entre 14 % (Neuchâtel) et 40 % (Zoug) du total. Dans l'ensemble, toutefois, les impôts fédéraux directs représentent la part la plus faible de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les parts cantonales se situent ici entre environ 30 % (Schwyz) et environ 60 % (Genève). Bâle, avec plus de 80 %, est une exception, car il n'y a pas de niveau communal comparable. Les taxes communales vont de 25 % (Zoug) à environ 45 % (Saint-Gall, Herisau).

Une comparaison des parts cantonales et communales révèle une différence intéressante dans la structure fédérale de la Suisse (tableau 7): les habitants des villes de Soleure, Saint-Gall, Herisau, Frauenfeld, Lucerne, Zurich, Glaris, Sarnen et Schwyz paient plus d'impôts au niveau local qu'au niveau cantonal, contrairement aux habitants des autres chefs-lieux cantonaux. À ce titre, il semblerait que la ville et les questions de politique communale sont aussi plus importantes pour eux que le canton et la politique cantonale.

La figure 24 donne une synthèse des flux financiers entre les trois niveaux pour l'année 2014, permettant un aperçu simplifié des finances. Les points suivants se distinguent :

- Premièrement, les recettes et les dépenses sont relativement équilibrées par rapport aux trois niveaux. Cette situation peut non seulement être expliquée par la situation financière plutôt bonne de ces dernières années, mais également par le mécanisme du frein à l'endettement, répandu dans la plupart des communes.

Tableau 7 Parts d'impôts des différents niveaux dans les chefs-lieux des cantons.

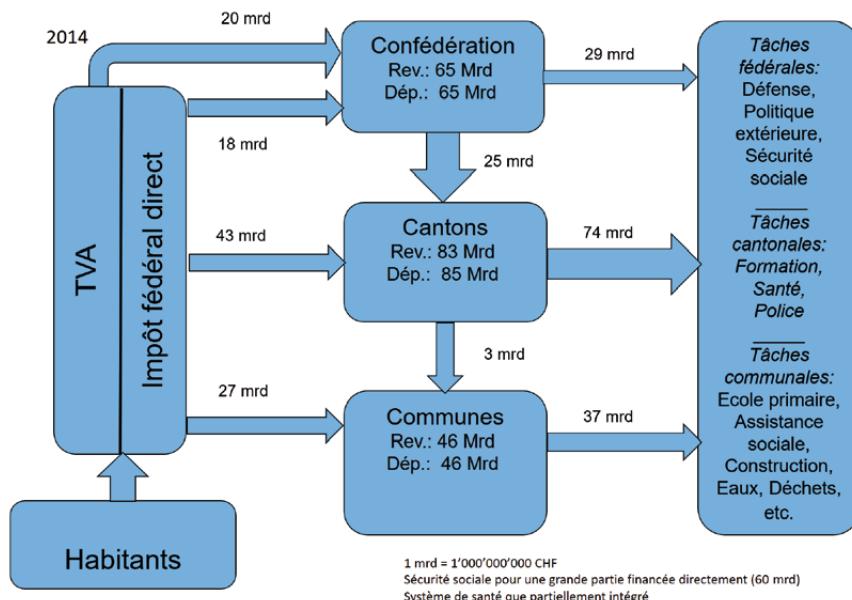
	Nençâtel	Délemont	Fribourg	Lausanne	Liestal	Genève	Soleure	Bâle	Berne	St. Gall	Sion	Herrisau	Schaffhouse
Impôt fédéral direct	14.0	14.5	15.3	15.9	16.5	16.8	17.2	17.5	17.6	18.1	18.9	19.0	19.2
Impôt cantonal	55.7	51.3	46.7	55.6	50.6	61.8	39.3	82.5	54.8	36.4	47.9	35.5	43.3
Impôt communal	30.3	34.2	38.1	28.4	32.9	21.4	43.5	0	27.6	45.5	33.2	45.5	37.5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

	Bellinzona	Coire	Lucerne	Frauenfeld	Argovie	Appenzell	Zürich	Glaris	Saint-Gall	Altendorf	Schwyzz	Zoug	
Impôt fédéral direct	19.8	20.5	21.1	21.3	21.9	22.4	22.9	23.0	23.1	23.7	24.7	27.8	40.6
Impôt cantonal	41.1	41.9	36.6	35.1	41.3	44.1	35.2	36.0	40.0	32.7	38.2	31.1	34.3
Impôt communal	39.1	37.7	42.3	43.7	36.8	33.5	41.9	41.1	36.9	43.6	37.1	41.1	25.1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Base de calcul: Famille, deux enfants d'âge scolaire, Protestant, double soutien, revenu brut: 150 000.-, actif: 400 000, année: 2017.

Source: <https://www.comparis.ch/steuern/steuervergleich/steuern-im-vergleich>, état au 24 juin 2018.

- Deuxièmement, l'exceptionnelle part des dépenses cantonales est confirmée. Leurs dépenses sont en effet nettement supérieures à celles de la Confédération et des communes. En ce qui concerne la Confédération, une part considérable de ses dépenses se traduit par des transferts vers les cantons. Il est possible d'observer aussi que l'activité propre de la Confédération est moins importante que ne le suggèrent à première vue les entrées et les dépenses, et qu'une part importante des recettes des cantons provient des transferts.
- Troisièmement, les transferts sont particulièrement importants entre la Confédération et les cantons. Il existe aussi des transferts entre les cantons et les communes, mais ils demeurent moins élevés.
- Enfin, le graphique montre que les impôts sur le revenu jouent un rôle à tous les niveaux, mais qu'ils sont plus importants dans les cantons et les communes. La TVA, en revanche, est directement reversée à la Confédération.



Source: établi par l'auteur.

Figure 24 Dépenses et recettes des trois niveaux de gouvernement.

Les employés de la Confédération, des cantons et des communes

Une approche légèrement différente mais tout aussi révélatrice de l'activité étatique et administrative d'un pays fédéraliste renvoie à l'étude des employés du secteur public. Il n'est cependant pas facile de déterminer quelle part de personnes employées appartient strictement au secteur public, surtout au regard des changements qui ont eu lieu ces dernières années. Bien que la transition vers le secteur privé s'effectue plutôt en douceur, la structure du secteur public a bel et bien changé au fil des ans.

Entre l'administration « centrale » proprement dite et le secteur privé, une « zone grise » perdure, dans laquelle les entreprises privées et les sociétés à capital mixte offrent des services publics. Il existe, en sus des organismes publics, des organismes privés qui fournissent des services publics. Cependant on trouve également des organismes publics qui livrent des services qui pourraient être offerts par le secteur privé. Dans un tel contexte, des problèmes de démarcation se posent alors entre l'administration centrale au sens strict et les autres acteurs étatiques, de même qu'entre l'État et le secteur privé. Si les employés de la Poste ou des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) ne font pas partie de l'administration au sens strict, ils fournissent cependant des services publics et détiennent le statut d'employés de l'État (Loi sur le personnel de l'État – LPers). En outre et en fonction des circonstances, les employés des hôpitaux peuvent être considérés soit comme employés du secteur public, soit du secteur privé.

La nomenclature de l'Office fédéral de la statistique (OFS) se fonde sur la forme juridique en tant que telle pour déterminer les limites du secteur public et l'administration sous-traitée.⁴⁹ Cette nomenclature fait la distinction entre d'une part, l'administration *au sens strict*, comprenant l'administration fédérale et celles des cantons, districts, communes et entreprises

⁴⁹ La NOGA (Nomenclature générale des activités économiques) permet de classer les unités statistiques « Entreprises » et « Lieux de travail » selon leur activité économique. La version actuelle est NOGA 2008.

publiques et d'autre part, les entités opérant dans une économie dite « de marché », dont la majorité est contrôlée par l'État⁵⁰. Ces dernières, considérées comme une personne morale, comprennent les entreprises publiques des cantons, districts et communes et les institutions de droit public. Par conséquent, le secteur public se compose d'entreprises et d'institutions publiques, ainsi que des administrations publiques étatiques.

En 2015, le secteur public suisse comptait au total quelque 575 000 postes à temps plein (tableau 8)⁵¹, correspondant à environ 15 % de l'ensemble des postes à temps plein du pays. Près des deux tiers de ces emplois sont fournis par des administrations publiques et un peu plus d'un tiers par des entreprises publiques. Au sein de l'administration publique, les cantons représentent la part la plus importante avec un peu plus de la moitié des postes. Environ un quart de ces postes sont occupés au niveau des communes et 10 % à la Confédération. Les institutions publiques détiennent la part la plus importante d'emplois par rapport aux entreprises publiques: il s'agit en particulier des CFF, de la Poste, du Musée national suisse, mais aussi de la Caisse de pensions de la ville de Winterthour ou de l'*Asyl Organisation Zürich*, suivis des cantons et des communes.

La croissance du secteur public fait toujours l'objet de vives discussions politiques. Les statistiques révèlent cependant que la part identifiée pour le secteur public a diminué ces dernières années. Selon nos propres calculs tirés des chiffres de l'OFS, cette part a diminué d'environ 2000 postes à plein temps au cours de la période 2012-2015. En termes d'augmentation du nombre d'emplois et de croissance de la population au cours de cette période, ce déclin devient encore plus évident. Il était compté 72,2 % emplois à temps plein pour 1000 habitants en 2012, alors que ce chiffre était de 69,4 % en 2015, laissant une part d'emplois du secteur public qui est passée de 15,4 % à 14,9 % sur le nombre total d'emplois considéré. Ce déclin a eu lieu principalement dans les entreprises et institutions publiques. Le nombre de postes administratifs, en revanche, a légèrement augmenté, passant de 44,9 % à 45,4 % pour 1000 habitants et la proportion de postes a augmenté de 9,6 % à 9,8 %.

Les chiffres du recensement des entreprises (RE) pour les années 2000 (2001, 2005, 2008) ne traduisent pas non plus de transfert des emplois du secteur privé vers le secteur public en ce qui concerne les salariés⁵². Malgré ces chiffres, il n'est toutefois pas possible de suivre l'évolution de long

⁵⁰ Les personnes morales relevant du droit des sociétés (telles que les sociétés anonymes, les entreprises individuelles ou les sociétés en nom collectif) peuvent également disposer de fonctions publiques. Elles ne sont cependant pas incluses dans le secteur public et appartiennent au secteur privé.

⁵¹ Voir OFS – Stats.

⁵² Voir *Branchenporträt des öffentlichen Sektors* (2015), pp. 9-10. (Portrait sectoriel du secteur public).

Tableau 8 Employés du secteur public en équivalents temps plein (EPT) par forme juridique, 2015.

Forme juridique	ETP	%	%
Secteur public	572044.3		100
Administration publique	373969.5	100	65.4
Administration fédérale	36071.3	9.6	6.3
Administration cantonale	190145.6	50.8	33.2
Administration du district	1072.1	0.3	0.2
Administration municipale	92329.9	24.7	16.1
Corporation de droit public	54350.6	14.5	9.5
Entreprises publiques	198074.8	100	34.6
Entreprises publiques du canton	40075.7	20.2	7
Entreprises publiques du district	824.7	0.4	0.1
Entreprises publiques de la commune	26511.9	13.4	4.6
Entreprises publiques d'une corporation	14438.6	7.3	2.5
Institutions de droit public	116223.9	58.7	20.3

Source: OFS - Stats: https://www.pxweb.bfs.admin.ch/Selection.aspx?px_language=de&px_db=px-x-0602010000_104&px_tableid=px-x-0602010000_104\px-x-0602010000_104.px&px_type=PX (consulté le 2 septembre 2017), veröffentlichte provisorische Werte.

terme de parts d'emplois entre le public et le privé, en raison d'une évolution constante de la définition de chaque catégorie, ce qui peut changer l'appréciation de la situation. Les chiffres de Ballendowitsch (2003) selon des données de OFS, indiquent 482 000 emplois publics en 1980 et 532 000 en 2001. Selon cette source cependant, 612 000 emplois étaient recensés en 1991, tandis que Germann (1998:12) ne mentionne que 433 000 emplois pour la même année. Ces divergences dans les recensements illustrent les difficultés de comptabilisation des données, de même que laissent suggérer des forces d'expansion constamment contrées par des mesures restrictives des restructurations et du *outsourcing*. Dans l'ensemble cependant, l'idée demeure en Suisse que le secteur public et l'administration publique au

sens strict prennent de plus en plus d'importance dans l'employabilité et les dépenses liées aux rémunérations⁵³.

Si cette part d'employabilité est considérée majeure en Suisse, elle est nettement inférieure à celle de la plupart des pays. Alors que les pays scandinaves, en particulier le Danemark et la Norvège, affichent des valeurs d'environ 30 %, la Suisse se positionne derrière l'Allemagne et bien en dessous de la moyenne de l'OCDE⁵⁴. Si la proportion de personnes employées par l'État helvétique au niveau national atteint moins de 10 %, ce qui est particulièrement faible⁵⁵, cela se comprend par son organisation fédéraliste qui donne un poids plus important aux cantons. Toutefois, même pour des pays fédéralistes, les chiffres demeurent relativement bas. La décentralisation et un État stricto sensu relativement faible font partie des principes de base de la Suisse.

Comptant environ 35 000 emplois, l'administration fédérale est la plus grande administration de Suisse. Au début des années 2000, les postes de l'administration fédérale ont augmenté, avant de subir une baisse notable comme l'illustre la figure 25. Au cours de la décennie suivante, le nombre d'emplois a de nouveau augmenté et s'est stabilisé à un peu moins de 35 000⁵⁶. Si la population a également augmenté au cours de cette période, le nombre d'emplois pour 1000 habitants a eu tendance à diminuer depuis 2003. Il est supposé qu'au moins une partie de la réduction du personnel peut être attribuée à des mesures de rationalisation et d'amélioration de l'efficacité, s'inscrivant alors dans l'impulsion de la nouvelle gestion publique. Cette situation peut également s'expliquer par l'externalisation de certaines activités et domaines et l'abandon d'un certain nombre de services dans la perspective de freiner les pressions politiques en faveur d'une diminution des dépenses administratives.

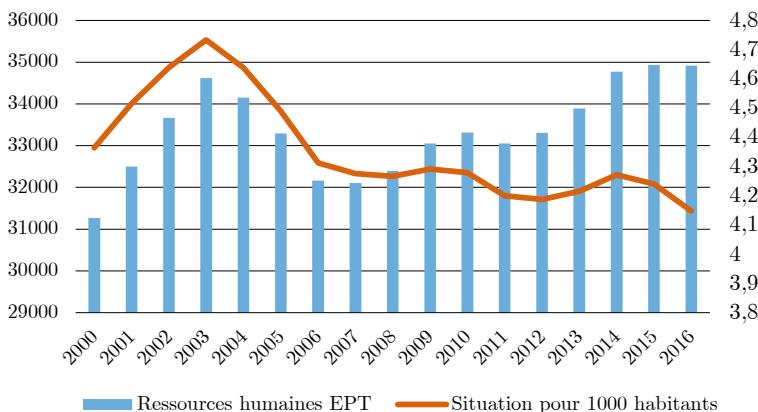
Un plafond relativement implicite de 35 000 postes peut être observé sur la base des années précédentes. Déjà dans les années 1970, 1980 et 1990, des valeurs comprises entre 32 000 et 35 000 ont été reportées pour l'administration fédérale (Varone 2013:113). Ceci demeure relativement étonnant, vu la croissance de la population et l'augmentation des tâches, mais s'explique

⁵³ Voir NZZ du 3 février 2017.

⁵⁴ Voir OECD (2017). „Employment in general government“, in Government at a Glance 2017. Paris: OECD Publishing. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-24-en.

⁵⁵ OECD (2017). Government at a Glance (2017). „General government employment across levels of government“ in Government at a Glance 2017. Paris: OECD Publishing. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-25-en.

⁵⁶ Bien que le Conseil fédéral ait prévu 254 postes à plein temps dans son estimation pour 2016 et que 177,5 postes à plein temps supplémentaires aient été ajoutés en raison de l'internalisation, le nombre de postes a diminué pour la première fois en six ans (-21 ETP ; 34 914 postes au total). Les réductions d'effectifs décidées par le Conseil fédéral dans le cadre du budget 2016 et une politique de recrutement prudente (Rapport sur les comptes fédéraux R2016 -Bericht zur Bundesrechnung R2016- volume 1, p. 79) ont largement contribué à ce recul.



EPT: équivalent plein-temps.

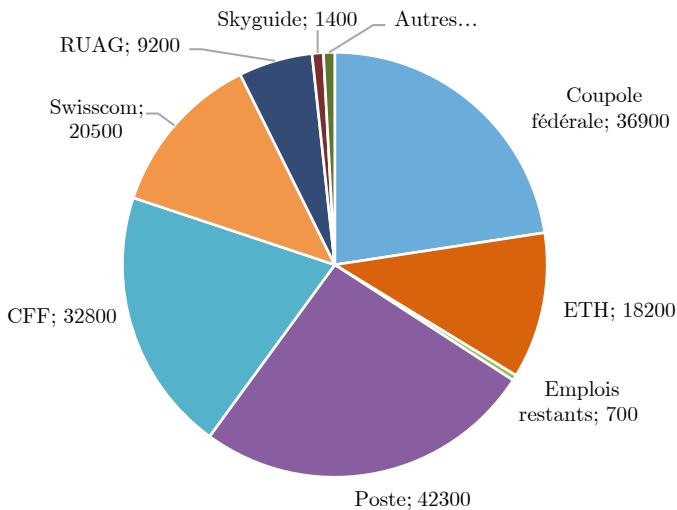
Source: Rapport sur le projet de loi fédérale R2016, page 111. <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>.

Figure 25 L'administration fédérale et le nombre d'emplois à 1000 habitants.

par le fait que depuis 2000, certaines unités d'employabilité n'ont plus été comptabilisées dans la catégorie de l'administration fédérale, notamment les Écoles polytechniques fédérales de Zurich et Lausanne (EPFZ et EPFL) (Varone 2013:113) qui représentaient près de 15 000 postes en 2016.

L'administration fédérale au sens strict ne comprend pas la Poste, les entreprises du domaine de l'aérospatial ou de la défense (Ruag), les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) et Swisscom. Toutefois, ces entreprises appartiennent majoritairement à la Confédération, de même que d'autres grands employeurs publics. Ainsi, les employés publics au sens large représentaient ensemble plus de 100 000 postes à plein temps en 2015-2016 (figure 26). Avec quelques 44 000 emplois pour La Poste, 21 000 pour Swisscom et 9 000 pour Ruag, les chiffres pour les domaines concernés sont supérieurs à ceux des décennies précédentes. Les chiffres pour les CFF, 33 000 postes à plein temps, sont également en hausse par rapport aux années 2000. D'un point de vue contextuel, il ne faut pas oublier non plus que le nombre de bénéficiaires et l'offre de services ont fortement augmenté ces dernières décennies.

En 2015, les cantons comptaient environ 190 000 postes équivalents temps plein (ETP). En outre, les entreprises publiques cantonales emploient environ 40 000 personnes. Les cantons de Zurich, Berne, Vaud et Genève ont les plus grandes administrations, et il est frappant de constater qu'à Berne et dans les deux cantons francophones, Vaud et Genève, les administrations cantonales sont nettement plus importantes que dans le canton de Zurich proportionnellement à la taille de leur population. Les cantons de Berne, Vaud et Genève comptent 26, 28 et 44 emplois pour 1000 habitants, contre



Source: Rapport consolidé de la Confédération 2017.

Rapport: Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung, S. 15.

Figure 26 Employés publics au sens large.

19 seulement pour le canton de Zurich. Divers facteurs en sont la cause. Outre l'importance accordée au secteur public, l'évolution de la taille de l'administration cantonale dépend de l'organisation par laquelle sont exécutées les tâches publiques, ainsi que du degré d'exécution des tâches par des entreprises de droit public et des acteurs privés. À cela, s'ajoute la répartition des tâches entre le canton et les communes, qui dépend de la place que détient le canton au centre. De manière générale, dans les cantons urbains tels que Genève et Bâle-Ville, les administrations cantonales ont une plus grande influence et rayonnement que les communes. Dans les cantons romands, le secteur public a traditionnellement plus de poids, de sorte que davantage de tâches sont exécutées par les cantons plutôt que par les communes. Cette situation est souvent évoquée par une cantonalisation de l'administration en Suisse romande et une communalisation en Suisse alémanique (figure 27).

En 2015, l'ensemble des administrations communales comptait plus de 92 000 postes à temps plein. Du côté des entreprises publiques, ce sont en plus approximativement 27 000 emplois qui étaient recensés. Au cours des dernières décennies, les communes ont perdu de leur importance en tant qu'employeurs, principalement en raison de la forte croissance de l'emploi dans les domaines de l'éducation et de la santé, qui s'est surtout réalisée au niveau cantonal.

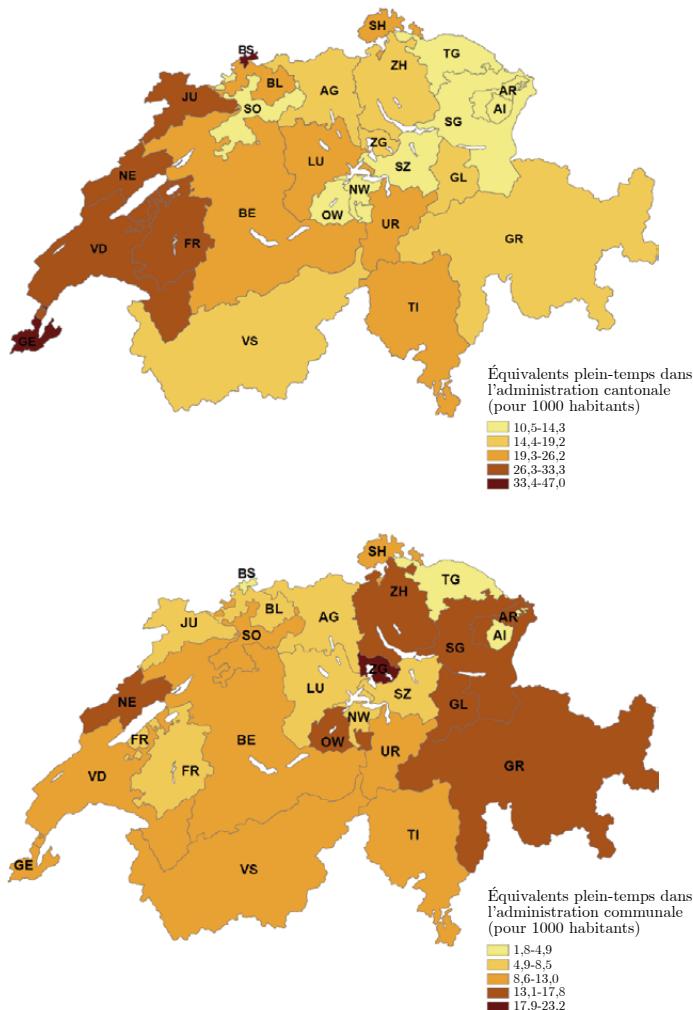


Figure 27 Employés cantonaux et communaux dans les administrations publiques pour 1000 habitants par cantons.

La taille des administrations communales varie davantage que celle des cantons. Dans les multiples petites communes de moins de 500 habitants, l'administration se compose du secrétaire communal (ou municipal) et dans le meilleur des cas, d'une ou deux personnes supplémentaires partageant moins de deux postes à plein temps. Dans le cas des villes, leurs administrations sont pleinement développées et comptent plusieurs milliers d'employés. La répartition de la taille de l'administration communale, ou autrement dit,

le nombre d'employés pour 100 habitants, prend une forme de « U »: à mesure que le nombre d'habitants augmente, la densité de l'administration communale diminue, puis à partir de 2000 habitants, augmente de nouveau lentement pour atteindre les valeurs les plus élevées, aperçues dans les villes. Cette tendance confirme l'idée bien connue de la recherche selon laquelle une rationalisation de l'exécution des tâches dans le cas d'une taille croissante de l'unité organisationnelle est possible. Toutefois, la différenciation fonctionnelle des contraintes de coordination génère des coûts administratifs en augmentation lorsqu'un point critique est atteint (Geser *et al.* 1996).

Une comparaison de la densité administrative des plus grandes villes suisses, à savoir du nombre d'employés administratifs communaux pour 1'000 habitants, fait ressortir que la ville de Zurich présente la plus forte densité avec 28,5 emplois, suivie de Lausanne avec 27,5 emplois. À première vue, les différences entre la ville germanophone de Zurich et la ville franco-phone de Lausanne ne sont donc pas très grandes. À Zurich cependant, il est compté 25 emplois supplémentaires dans les entreprises publiques citadines, tandis qu'à Lausanne seulement 7 de ces emplois pour 1000 habitants sont recensés. Cette observation confirme encore que le niveau communal joue un rôle plus important en Suisse alémanique qu'en Suisse romande, où le niveau cantonal prédomine. Dans la ville de Genève, seuls 18,5 postes sont attribués à l'administration et aucun aux entreprises publiques. À Bâle-Ville, l'ensemble des tâches communales sont exécutées par l'administration cantonale (canton de Bâle-Ville). Dans une même configuration, la ville de Berne ne compte pas d'emplois dans les entreprises publiques et son administration compte seulement 21 postes administratifs. Cette situation s'explique par une cantonalisation bernoise accrue et un contexte géographique un peu particulier dans la mesure où la zone urbaine bernoise est très petite et entourée de grandes communes performantes.

Selon les enquêtes périodiques effectuées par l'IDHEAP, le nombre d'employés communaux a généralement augmenté au cours des vingt dernières années. En outre, en 2017, environ 60 % des communes ont reconnu que le nombre d'emplois a augmenté au cours des dix dernières années ($N = 1757$), tandis que le nombre d'emplois est resté à peu près le même dans environ 30 % des communes. Au vu de ces éléments, il est possible d'affirmer que l'augmentation du nombre d'emplois concerne principalement les grandes communes et les villes.

Réforme fonctionnelle – La réorganisation de la péréquation financière et la répartition des tâches

Outre la division territoriale (chapitre 11), la répartition des tâches et des compétences entre les différents niveaux de gouvernement et l'équilibre financier entre les diverses régions comptent parmi les défis les plus complexes auxquels un État fédéraliste est confronté. Le degré de complexité augmente selon l'hétérogénéité dont fait preuve un État, notamment dans le cas de grandes divergences entre unités territoriales, à l'instar de la Suisse. Néanmoins, la Suisse peut se targuer d'avoir mené une réforme réussie du fédéralisme qui a grandement contribué à résoudre les problèmes existants, grâce à la « réforme de la péréquation fiscale et de la répartition des tâches » (RPT), acceptée en votation populaire le 28 novembre 2004 et mise en œuvre le 1^{er} janvier 2008 (Ladner 2011a:160 ; Mathys, 2018:113).

Dans les années 1970, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons faisait déjà l'objet de multiples tentatives de révision constitutionnelle. L'un des points de mécontentement se traduisait par une centralisation croissante des compétences vers la Confédération et un transfert de tâches sur les cantons qui les réduisait de plus en plus à de simples instances de mise en œuvre (fédéralisme d'exécution). Les premières tentatives de révision de la répartition des tâches dès les années 1980 n'ont cependant pas rencontré le succès escompté (Klöti 2000:20).

Les lacunes de l'ancienne péréquation financière introduite en 1959 (et en vigueur jusqu'en 2008) ont été examinées en 1991 lorsque l'Administration fédérale des finances a entrepris de l'évaluer sur la période 1970 à 1988. Cette dernière constate que les transferts de tâches entre la Confédération et les cantons ne tenaient effectivement pas compte des pouvoirs financiers des cantons et qu'ils représentaient une problématique croissante pour les

cantons (Rey 2000:48). Ce rapport fédéral donnait ainsi le point de lancement de la RPT.⁵⁷

Un des raisons qui a nécessité un projet de réforme est l'augmentation de l'activité législative. La répartition des compétences entre les deux niveaux de gouvernement s'était transformée en une structure ingérable, créant de fausses incitations et rendant les transferts financiers confus. Outre le fait que le principe de subsidiarité, l'autonomie cantonale et l'exécution efficace des tâches ne pouvaient plus être garantis, les cantons risquaient de se transformer en de « simples organes d'exécution ». Aussi, les différences de capacités financières et de charges fiscales entre les cantons s'étaient accentuées, de sorte qu'un appel à une harmonisation fiscale substantielle était craint.

En conséquence, le projet de la RPT a porté sur *trois objectifs* majeurs, qui sont les suivants :

- 1) Moderniser et renforcer le fédéralisme en clarifiant et en désenchevêtrant les tâches et les compétences entre la Confédération et les cantons,
- 2) Accroître l'efficacité du système de compensation et partant, réduire les différences cantonales en matière de capacités financières et de charges fiscales.
- 3) Accroître l'efficacité de la prestation des services publics en introduisant des formes modernes de coopération entre les différents niveaux étatiques et en renforçant la coopération intercantionale.

Pour atteindre ces objectifs, *quatre ambitions innovantes* ont accompagné le projet de réforme, à savoir une séparation claire de certaines tâches et de leur financement, la création de nouvelles formes de coopération et de financement entre Confédération et cantons, une coopération intercantionale avec un partage des charges, ainsi qu'une péréquation financière au sens strict.

À l'origine, le projet de réforme était axé sur la *séparation des tâches entre la Confédération et les cantons*. Les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale fondaient l'orientation pratique de la répartition des tâches. Dans cette perspective, la Confédération ne devrait assumer que les tâches que les cantons ne peuvent prendre en charge seuls et le cercle des bénéficiaires des prestations devrait en supporter les coûts et prendre part aux décisions. Avec le désenchevêtement tâches et responsabilités de financement, on abolit les subventions liées à l'exécution d'une tâche et le pouvoir financier d'un canton. Les différences financières entre les cantons sont traitées par un autre instrument, la péréquation financière (voir

⁵⁷ La RPT est documentée de façon exemplaire dans les pages correspondantes du gouvernement fédéral. Voir surtout : <https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/themen/finanzpolitik/perequation-financiere-nationale.html>

ci-dessous). Ceci résulte sur une responsabilité individuelle plus grande et des ressources investies de manière plus libre par les cantons.

Suite à la RPT, c'est un total de onze domaines de compétence qui ont été transférés aux cantons, contre sept pour la Confédération (NFA 2004, *Fact Sheet 9*, p. 2). Les tâches relevant exclusivement de la *compétence de la Confédération* sont le financement des prestations individuelles AVS et AI, le soutien aux organisations faîtières actives dans toute la Suisse pour les personnes âgées et handicapées, la construction, l'exploitation et l'entretien des routes nationales et l'acquisition de matériel militaire. Parmi les tâches qui relèvent de la *compétence exclusive des cantons* figurent les contributions liées à la construction et à l'exploitation de foyers et de centres d'accueil de jour pour personnes handicapées, la responsabilité de la formation spécialisée, le soutien aux organisations cantonales et communales pour personnes âgées et handicapées (Spitex), la séparation des flux de trafic et les passages à niveau hors agglomération, ainsi que les contributions pour la formation jusqu'au niveau secondaire II inclus.

De manière globale, l'ampleur et la nature des tâches réellement désenchevêtrées sont plutôt décevantes, à tel point qu'il est déjà question d'une nouvelle révision de la séparation et du désenchevêtrement des tâches. Toutefois, un certain nombre de questions se posent encore: est-il vraiment possible de déléguer entièrement d'autres tâches aux cantons qui pour certains, pourraient être trop petits pour les accomplir seuls? Dans un tel cas de figure, les différences dans la manière dont les tâches sont accomplies en seraient accentuées. En cas de transfert supplémentaire de tâches à la Confédération, le risque d'une centralisation serait d'autant plus grand, ce qui entraînerait une perte de compétences pour les cantons. De manière générale, un transfert substantiel de tâches entraînerait automatiquement un transfert supplémentaire de dépenses. Conformément au principe de l'équivalence fiscale, la charge fiscale devrait également être redistribuée. Ainsi, la règle suivante s'applique: si les tâches et les pourcentages d'imposition sont transférés vers le haut, une harmonisation fiscale matérielle en serait le résultat. Non seulement le nombre de financiers augmenterait, mais le même taux d'imposition s'appliquerait de façon homogène. À l'inverse, si les tâches sont transférées vers le bas, les différences de charges fiscales augmenteraient.

Dans le cadre de la RPT, les tâches qui ne pouvaient pas être désenchevêtrées ont été désignées *tâches communales*. Elles font l'objet de conventions-programmes, contrats de droit public valables sur des périodes continues de quatre ans et permettant de départager les compétences et les finances entre la Confédération et les cantons (chapitre 6; NFA 2004, *Fact Sheet 9*, p. 3). La Confédération est en charge de la définition des objectifs stratégiques et finance partiellement les programmes communs par des contributions globales ou forfaitaires. De leur côté, les cantons sont en charge de

l'opérationnel et peuvent compter sur une marge de manœuvre optimale. La collaboration entre Confédération et cantons se base sur un partenariat.

Au total, neuf domaines ont été nouvellement attribués à la responsabilité conjointe de la Confédération et des cantons et se sont ainsi ajoutés à la liste déjà longue des tâches communes. Les tâches communes comprennent les bourses de formation de niveau universitaire, la mensuration officielle, le financement des prestations complémentaires, le trafic d'agglomération, l'exploitation et l'entretien des routes principales, l'application des sanctions et des mesures, la protection du patrimoine et préservation des monuments d'importance nationale, la protection de la nature et du paysage, la protection des eaux, la protection contre les inondations, la gestion des forêts, la surveillance de la chasse et de la pêche, l'amélioration des structures agricoles, la réduction des primes d'assurance maladie, le financement des transports régionaux et la lutte contre le bruit sur les routes cantonales et communales.

Dans le cadre du projet RPT et dans une volonté de transparence, la *coopération intercantionale* s'est également dotée d'une base constitutionnelle claire. Désormais, le droit fédéral réglemente la déclaration d'applicabilité générale et l'obligation de coopérer, par exemple. Le nouvel équilibrage intercantonal des charges dans ces domaines permet de garantir que le principe de l'équivalence fiscale (*les décideurs, les payeurs et les bénéficiaires sont les mêmes*) soit respecté, au moins dans la mesure du possible. Les neuf tâches qui ont été attribuées au nouveau régime de coopération horizontale⁵⁸ sont les suivantes : la planification des besoins des institutions pour l'intégration et la prise en charge des personnes handicapées, la médecine de pointe et les cliniques spécialisées, le financement des universités cantonales, le financement des hautes écoles spécialisées, le trafic d'agglomération, l'exécution des sanctions et mesures, les institutions culturelles d'importance supra régionale (par ex. théâtres, opéras, bibliothèques, musées), la gestion des déchets et l'épuration des eaux usées.

La *péréquation financière* est le volet saillant du projet de réforme. Elle vise à redistribuer des ressources entre les cantons afin que ceux-ci disposant de peu de ressources puissent recevoir des ressources supplémentaires et suffisantes pour s'acquitter des tâches qui leur sont confiées. À moyen terme, il est attendu que les différences cantonales en matière de charges fiscales se réduisent à nouveau. L'art. 135 al. 2 de la Constitution prévoit ainsi que la péréquation financière permet de réduire les disparités entre cantons, de leur garantir une dotation minimale en ressources, de compenser

⁵⁸ Dans la Const., l'article 48 bis correspondant a été complété avec le système scolaire en ce qui concerne les domaines visés à l'article 62, paragraphe 4. Toutefois, cette question n'a pas été abordée dans la RPT. Les hautes écoles spécialisées et les universités ont également été regroupées sous le nom d'« universités cantonales ».

les charges excessives qui leur incombent au niveau géo-topographiques et socio-démographiques, de favoriser la collaboration intercantonale et la compétitivité fiscale des cantons à l'échelle nationale et internationale et enfin, de maintenir la compétitivité fiscale des cantons.

Les experts qui ont accompagné le projet ont affirmé à juste titre que la formule de calcul des paiements compensatoires en vigueur comportait jusqu'alors des éléments d'incitation perverse. Les paiements compensatoires ne doivent pas être fondés sur le montant de la dette ou les déficits, sans quoi les bénéficiaires ne sont pas incités à utiliser leurs ressources de façon optimale et efficiente. Aussi, le niveau du taux d'imposition ne devrait pas être inclus dans les calculs des paiements compensatoires pour éviter qu'une réduction du taux d'imposition n'entraîne directement une réduction de ces paiements. Sur la base de ces considérations, très répandues dans le domaine de l'économie, un nouveau modèle de calcul a été créé, qui est l'indice de ressources (NFA 2004, *Fact sheet 5*). Ce nouvel indice permet de mesurer les ressources potentielles dont dispose un canton. Concrètement en quelques mots, il est calculé sur la base des impôts fédéraux directs, puisque ceux-ci sont prélevés de façon homogène dans l'ensemble du pays. Tandis que les revenus et avoirs des personnes physiques et les bénéfices des personnes morales sont pris en compte, le potentiel de ressources par habitant est calculé pour chaque canton. Les valeurs cantonales sont ensuite divisées par la moyenne pondérée pour l'ensemble de la Suisse et multipliées par 100, résultant sur l'indice de ressources des cantons. La moyenne suisse est de 100 points. Dans le cas où des cantons ont un indice de ressources supérieur à 100, alors ils sont considérés comme des cantons à fort potentiel de ressources. Les cantons dont l'indice de ressources est inférieur à 100 points sont eux, catégorisés comme des cantons à faible potentiel de ressources.

L'examen de l'indice des ressources entre 2008 et 2019 (tableau 9) met en évidence que les cantons de Zoug, Genève, Bâle-Ville, Zurich, Nidwald et Schwyz se situent bien au-dessus de la moyenne. Les cantons de Zoug, Nidwald et Schwyz en particulier sont devenus beaucoup plus entreprenants durant la période d'observation, alors que les cantons de Genève et Zurich ont perdu du terrain. Les quatre cantons de Vaud, Bâle-Campagne, Schaffhouse et Tessin ont présenté, durant quelques années, un indice supérieur à la moyenne suisse. Parmi les cantons à faible potentiel de ressources tels que le Jura, le Valais, Uri, Glaris et Obwald, le canton d'Obwald a pu sensiblement augmenter son taux de ressources et fait désormais partie du groupe de cantons riches en ressources. Le Jura et le Valais n'ont quant à eux pas présenté d'amélioration significative de leur potentiel de ressources. Enfin, la différence est frappante pour les cantons d'Appenzell et de Lucerne, qui ont réussi à augmenter considérablement leur potentiel de ressources.

Tableau 9 Indice de ressources des cantons (2008, 2011, 2014, 2017 et 2019).

	2008	2011	2014	2017	2019	2008-2019
Zoug	214.9	246.1	243.8	264.1	247.7	32.8
Genève	151.2	146.9	147	142.4	145.3	-5.9
Bâle-Ville	139.8	144.7	146.1	146.5	149.5	9.7
Zurich	126.5	127.8	117.7	120.4	120.5	-6.0
Nidwald	125.4	124.5	127.3	151.5	159.5	34.1
Schwyz	124.1	140.1	158.9	170.3	172.4	48.3
Vaud	105.5	120.1	108.4	101.4	99.6	-5.9
Bâle-Campagne	103.8	98.2	101.6	96.2	96.8	-7.0
Tessin	97.2	95.4	100.8	96.6	97.1	-0.1
Neuchâtel	96.5	94.1	90.2	97	90.5	-6.0
Schaffhouse	96.1	95.9	103.9	95.4	91.7	-4.4
Argovie	89.6	84.5	89.1	87	83.8	-5.8
Les Grisons	81.6	76.9	84.4	82.5	83.3	1.7
Saint-Gall	80.9	73.6	79.5	79.4	78.8	-2.1
Appenzell Rh. I.	79.6	80.5	84	85.1	88.8	9.2
Appenzell Rh. I.	77.4	74.1	84.8	84.7	85.3	7.9
Berne	77.1	74.9	74.5	74.3	76.6	-0.5
Lucerne	76.7	74.1	78.9	86.9	89.0	12.3
Soleure	76.2	76.5	79.4	74.8	73.0	-3.2
Fribourg	75.3	68.1	75.5	78.5	79.9	4.6
Thurgovie	74	73.1	78	79.2	78.4	4.4
Glaris	69.6	65.4	68.4	70.8	71.2	1.6
Valais	69	64.3	70.4	66.9	66.1	-2.9
Jura	68.6	62.3	62.5	65.1	65.2	-3.4
Obwald	67.2	74	85	99.1	119.3	52.1
Uri	61.8	57.2	61.2	66.2	70.1	8.3

La péréquation des ressources s'accomplit de deux différentes manières. De manière *verticale* d'abord, l'argent circule de la Confédération vers les cantons à faible potentiel de ressources. De manière *horizontale* ensuite, les flux financiers s'effectuent des cantons à fort potentiel de ressources aux cantons à faible potentiel de ressources. L'art. 135 al. 3 de la Constitution prévoit que les cantons à fort potentiel de ressources contribuent au moins aux deux tiers et au maximum à 80 % de la part de la Confédération.

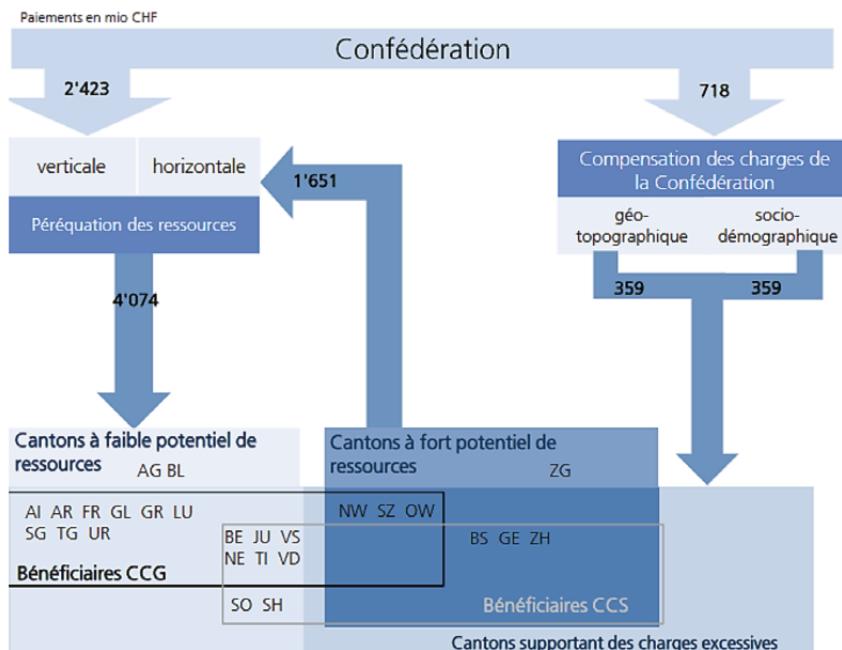
La péréquation des ressources s'accompagne également d'une *péréquation fédérale des charges*. Elle a pour but de compenser les charges structurelles des cantons qui ne leur sont pas imputables et qui échappent à leur contrôle. À cet effet, deux catégories de compensation sont définies, l'une comprenant les charges géo-topographiques (altitude, dénivelé, faible densité de population) et l'autre renvoyant aux charges socio-démographiques (pauvreté, structure des âges, intégration des étrangers, nombre d'habitants, densité d'habitats et d'emplois). Ces deux catégories sont financées par la Confédération à hauteur égale. Les conditions géographiques difficiles étaient déjà préalablement considérées dans le calcul des subventions, permettant de tenir compte des coûts plus élevés pour certaines régions, en particulier celles des régions de montagne qui supportent des dépenses supplémentaires. La nouveauté relève en réalité des charges socio-démographiques pour les régions centres.

La RPT a été conçue de telle sorte que ni la Confédération ni les cantons ne sont soumis à des charges supplémentaires. Toutefois, dans l'ambition d'atténuer les changements qui se produiraient lors du passage de l'ancien système au nouveau, un élément complémentaire et transitoire a dû être introduit : la *compensation des cas de rigueur*, dont les deux tiers sont financés par la Confédération et un tiers par les cantons. Cette compensation profite aux cantons à faible potentiel de ressources (indice de ressources inférieur à 100 points). À l'avenir, la nécessité d'une compensation des cas de rigueur sera contrôlée à intervalles réguliers. Elle expirera définitivement au plus tard 28 ans après l'entrée en vigueur de la réforme, soit en 2036.

La péréquation financière a été définie en fonction d'une valeur cible indiquant que chaque canton doit atteindre une dotation minimale de ressources d'au moins 85 % de la moyenne nationale. Cette limite doit permettre aux cantons de fournir les services nécessaires tout en étant capables de respecter l'exigence de la qualité. Des différences dans la dotation en ressources (renvoyant à l'indice de ressources) sont possibles et, attendu qu'aucune limite supérieure n'a été fixée, elles peuvent également être très importantes (par exemple, cas du canton de Zoug).

La figure 28 donne un aperçu des flux financiers entre les niveaux et les cantons. Pour 2018, 2423 millions de francs suisses sont financés par la Confédération et 1651 millions de francs suisses par les cantons dans le cadre de la péréquation des ressources. Le montant des ressources allouées aux cantons faibles s'élève donc à 4074 millions de francs. À cela s'ajoutent 718 millions de francs pour la compensation des charges qui sont versés pour une petite partie aux cantons à haut potentiel de ressources.

À première vue, les sommes redistribuées pour la péréquation financière dans son ensemble ne sont pas particulièrement importantes. Les recettes des cantons qu'ils perçoivent de la Confédération par le biais de la péréquation



Source: Conseil fédéral (2018). Rapport sur l'efficacité 2016-2019 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons, Berne, p. 23.

Figure 28 Flux financiers dans le système de compensation pour l'année 2018.

financière et la compensation des charges, s'élèvent à environ 4 %. Le montant se compose comme suit: péréquation des ressources (70,2 %), compensation des charges socio-démographiques et géo-topographiques (11,2 % chacune) et compensation des cas de rigueur (7,4 %).

Si la péréquation horizontale, c'est-à-dire les quelque 1,6 milliard (2017) que les cantons à fort potentiel de ressources versent aux cantons faibles en ressources, est également comprise dans l'examen de la péréquation financière verticale, il apparaît tout de même clairement que ces transferts sont capitaux pour certains cantons. Dans de nombreux cas, ce système solidaire se reflète de manière apparente dans les finances cantonales. Dans les cantons du Jura, du Valais, de Glaris et d'Uri, près d'un cinquième des revenus provient de la péréquation financière, tandis que le canton de Zoug verse près d'un quart de ses revenus (figure 29). Dans les cantons de Zurich, Genève et Bâle-Ville, les contributions représentent quant à elles, 2 à 3 % des revenus.

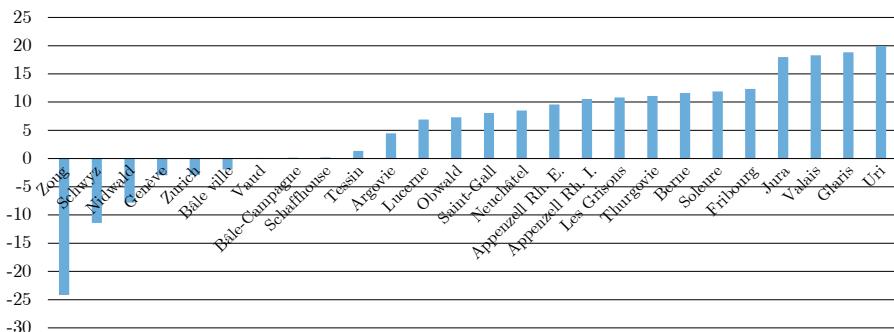


Figure 29 Part des paiements dans le cadre de la péréquation financière.

Total des revenus par rapport aux revenus des cantons (2016).

L'une des grandes réalisations de la nouvelle péréquation financière relève de sa simplicité et de sa transparence. Les flux financiers entre la Confédération et les cantons et l'atteinte des objectifs peuvent être observés de manière claire et lisible (tableau 10). Le premier tiers du tableau présente la péréquation des ressources. Dans le cas des cantons bénéficiaires, les parts de la péréquation horizontale et verticale et les contributions des cantons y sont indiquées. Il est également très satisfaisant de constater l'évolution du potentiel de ressources des cantons et d'observer que l'ensemble des cantons atteint le taux de financement minimum de 85 %, tel que fixé à l'article 6 paragraphe 3 de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC).

Au centre du tableau, il est possible d'observer les paiements de la Confédération au titre de la compensation des charges. L'exemple du canton de Zurich met en évidence le cas d'un canton *donateur* qui peut également profiter de la compensation des charges.

La partie droite du tableau indique les versements de la compensation des cas de rigueur et le montant total des transferts. Le canton de Zurich est le plus gros crééditeur, avec près d'un demi-milliard de francs et le canton de Berne est en tête des bénéficiaires, avec 1,2 milliard de francs. Réparti par habitant, le résultat est toutefois différent: c'est le canton de Zoug qui verse la contribution la plus élevée par habitant (2727 francs par habitant), tandis que la plus grosse rentrée d'argent par habitant concerne le canton du Valais (2163 francs par habitant) et le canton du Jura (2288 francs par habitant).

Tableau 10 Compensation financière.
Paiements 2019 en milliers de francs suisses.

En milliers de francs; (+) charge pour le canton; (-) allégement pour le canton

	IR	Péréquation des ressources					Index RFS après PR	
		Horizontale		Verticale	Total			
		Montant versé	Montant reçu	Montant reçu	Montants versés et reçus	Dépenses		
ZH	120.5	546'883	0	0	546'883	0	116.2	
BE	76.6	0	-454'277	-664'327	-1'118'604	-1'118'604	89.2	
LU	89.0	0	-56'929	-83'253	-140'182	-140'182	93.0	
UR	70.1	0	-23'688	-34'641	-58'328	-58'328	88.3	
SZ	172.4	204'375	0	0	204'375	0	157.2	
OW	119.3	13'181	0	0	13'181	0	115.3	
NW	159.5	46'338	0	0	46'338	0	147.0	
GL	71.2	0	-24'781	-36'239	-61'021	-61'021	88.4	
ZG	247.7	328'162	0	0	328'162	0	216.7	
FR	79.9	0	-107'637	-157'406	-265'043	-265'043	89.9	
SO	73.0	0	-147'776	-216'105	-363'881	-363'881	88.6	
BS	149.5	175'779	0	0	175'779	0	139.1	
BL	96.8	0	-6'176	-9'032	-15'207	-15'207	97.4	
SH	91.7	0	-7'480	-10'939	-18'419	-18'419	94.3	
AR	85.3	0	-12'052	-17'624	-29'676	-29'676	91.5	
AI	88.8	0	-2'322	-3'396	-5'718	-5'718	92.9	
SG	78.8	0	-191'697	-280'335	-472'032	-472'032	89.6	
GR	83.3	0	-54'769	-80'094	-134'863	-134'863	90.8	
AG	83.8	0	-165'577	-242'137	-407'714	-407'714	91.0	
TG	78.4	0	-105'178	-153'811	-258'989	-258'989	89.5	
TI	97.1	0	-6'471	-9'463	-15'934	-15'934	97.7	
VD	99.6	0	-686	-1'004	-1'690	-1'690	99.6	
VS	66.1	0	-265'784	-388'678	-654'461	-654'461	88.2	
NE	90.5	0	-20'237	-29'594	-49'830	-49'830	93.7	
GE	145.3	398'020	0	0	398'020	0	135.8	
JU	65.2	0	-59'221	-86'604	-145'824	-145'824	88.2	
Suisse	100.0	1'712'737	-1'712'737	-2'504'679	-2'504'679	-4'217'417		

IR = indice des ressources; PR = péréquation des ressources; RFS = recettes fiscales standardisées; CC = compensation des charges excessives; CCG = compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques; CCS = compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques; A-C = domaines pauvreté, vieillesse, intégration des étrangers; F = problématique des villes-cent.

Source: Département fédéral des finances. Péréquation financière entre la Confédération et les cantons, paiements 2019.

Compensation des charges				Total PR + CC	Compensation des cas de rigueur			Total
CCG	CCS A-C	CCS F	Total		Montant versé	Montant reçu	Total	
0	-9'318	-66'164	-75'482	471'401	15'775	0	15'775	487'176
-28'034	-10'985	0	-39'020	-1'157'623	12'308	-41'708	-29'399	-1'187'023
-6'067	0	0	-6'067	-146'249	4'463	-18'954	-14'491	-160'740
-11'676	0	0	-11'676	-70'004	447	0	447	-69'557
-6'642	0	0	-6'642	197'734	1'651	0	1'651	199'385
-6'061	0	0	-6'061	7'120	416	0	416	7'536
-1'280	0	0	-1'280	45'059	477	0	477	45'535
-5'424	0	0	-5'424	-66'444	495	-6'535	-6'040	-72'484
0	0	0	0	328'162	1'268	0	1'268	329'430
-8'797	0	0	-8'797	-273'840	3'064	-109'824	-106'760	-380'599
0	-6'648	0	-6'648	-370'529	3'135	0	3'135	-367'394
0	-35'026	-18'211	-53'236	122'543	2'487	0	2'487	125'030
0	-726	0	-726	-15'933	3'322	0	3'322	-12'611
0	-1'719	0	-1'719	-20'137	947	0	947	-19'190
-19'431	0	0	-19'431	-49'107	690	0	690	-48'417
-8'452	0	0	-8'452	-14'171	189	0	189	-13'982
-2'066	0	0	-2'066	-474'098	5'794	0	5'794	-468'304
-137'662	0	0	-137'662	-272'525	2'437	0	2'437	-270'088
0	0	0	0	-407'714	6'985	0	6'985	-400'729
-3'776	0	0	-3'776	-262'765	2'939	0	2'939	-259'826
-14'337	-16'678	0	-31'015	-46'949	3'967	0	3'967	-42'982
-81	-68'497	-3744	-72'323	-74'013	8'117	0	8'117	-65'896
-73'881	-5'401	0	-79'282	-733'744	3'528	0	3'528	-730'216
-23'557	-14'571	0	-38'128	-87'958	2'153	-87'066	-84'913	-172'871
0	-71'007	-32'483	-103'490	294'529	5'275	0	5'275	299'804
-4'582	-630	0	-5'212	-151'036	872	-15'510	-14'638	-165'674
-361'806	-241'204	-120'602	-723'613	-3'228'292	93'199	-279'597	-186'398	-3'414'690

La réforme du fédéralisme ne devait pas seulement convaincre les experts en la matière et les représentants politiques, elle devait également s'adresser à l'électorat et aux cantons. Après une vaste campagne d'information, l'arrêté fédéral sur la RPT a été adopté par le peuple et les cantons le 28 novembre 2004. La proportion de oui était relativement claire, avec 64,4 % des votants. Seulement deux cantons et demi (Zoug, Schwytz et Nidwald) ont rejeté le projet de loi. Fait plutôt marquant, les cantons de Genève, Zurich et Bâle-Ville ont également accepté la proposition, alors même qu'ils faisaient et font toujours partie des cantons contributeurs. Cependant, le faible taux de participation, de 36,9 % a déçu au niveau politique. Une des raisons pourrait résider dans la haute complexité de l'arrêté fédéral, qui demeure difficilement compréhensible par les électeurs. Le projet de réforme comprenait en effet 27 modifications constitutionnelles et a généré plus de 30 modifications législatives. Les deuxième et troisième messages fédéraux qui concernaient les amendements à la loi et la dotation en instruments de péréquation, ont ensuite été adoptés par le Parlement. La réforme, qui allait bouleverser le système déjà en place, entrait ainsi en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

La RPT peut être considérée comme un projet de réforme réussi, qui a été lancée dans les règles de l'art. Elle peut servir comme exemple pour d'autres grands projets politiques suisses. La mise en place d'une commission de projet composée d'un nombre égal de représentants des cantons et de la Confédération a été un facteur de succès important. En outre, le projet a été soutenu par un groupe d'experts qui s'est évertué à formuler des concepts clairs et compréhensibles. Un de ces principes est l'équivalence fiscale, devenue un refrain connu «qui paie, commande, et qui commande, paie». D'autres concepts se sont imposés dans le projet de réforme, tels que ceux empruntés aux réformes de la nouvelle gestion publique (Mathys, Keuffer, 2015:39). Les idées phares de ces réformes soulignent l'importance de la dissociation de la sphère stratégique et opérationnelle, mais également de l'exigence d'efficacité, des systèmes d'incitation et de l'orientation vers le système de marché et de client. Ces concepts ont non seulement trouvé leur place dans le discours de réforme, mais également dans les articles constitutionnels révisés. Enfin, et bien qu'il ne soit pas aisément de le mettre en pratique, le principe de subsidiarité, particulièrement apprécié des cantons, a également fait partie du projet de RPT.

Engageant une multitude d'intérêts, le projet de réforme a naturellement regroupé les différentes parties prenantes qui ont finalement dégagé une majorité décisive pour lui permettre d'être accepté. Alors que les cantons bénéficiaires se voyaient recevoir de l'argent, les cantons donateurs y trouvaient également leur compte, avec la prévision de paiements compensatoires fédéraux. Par ailleurs, certains cantons donateurs (Zurich, Genève, Bâle-Ville) ont pu tirer bénéfice de la reconnaissance fédérale des charges socio-démographiques qui incombent aux régions centrales urbaines. Outre

cette redéfinition de la solidarité intercantonale, la péréquation financière permettait de préserver également la concurrence fiscale par un engagement confirmé des cantons. Enfin, l'ensemble des cantons pouvait y trouver leur compte, attendu que ce projet de réforme visait à renforcer et moderniser le fédéralisme, permettant *in fine* aux cantons de jouir d'une plus grande marge de manœuvre.

Le succès de cette réforme relève également de sa portée, visant la situation de l'ensemble des cantons qui lui a permis de parvenir à une large majorité cantonale et de la population. Il devait être conçu de manière à ce qu'il n'y ait pas un grand nombre de « perdants » qui auraient pu alors s'opposer au projet. C'est dans cette perspective qu'a été introduit le système de la compensation des cas de rigueur, offrant la garantie aux cantons d'atteindre un potentiel de ressources entre 85 et 100 % au moyen de transferts fédéraux. Selon les dires des participants au projet, ce fonds a été mis en place dans les derniers moments du projet, par crainte d'une défaite dans les urnes.

Depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, la RPT est souvent évoquée lors de débats politiques car elle n'est pas exempte de toute problématique. Le canton d'Obwald par exemple, fait l'objet d'une grande attention, dans la mesure où il attire bon nombre de contribuables au moyen d'une politique agressive de réduction d'impôts. En conséquence, le potentiel de ressources du canton d'Obwald a ainsi considérablement augmenté et ce, au détriment des autres cantons. Autre situation, mais contexte similaire, le canton de Zoug a porté des accusations contre le canton de Lucerne, qui applique une pratique analogue à celle d'Obwald. Aussi, les cantons comptant de grandes villes déplorent régulièrement que la charge pesant sur les centres n'était pas suffisamment compensée. À ce titre, ils ont émis la demande d'examiner cet aspect dans la compensation des charges.

Les rapports sur l'efficacité, intégrés dans le projet de réforme et réalisés par l'Administration fédérale des finances, offrent un examen régulier et complet sur l'impact du projet de réforme et l'état de la réalisation des objectifs initialement fixés. À ce jour, trois rapports de ce type ont été établis pour les périodes 2008-2011, 2012-2015 et 2016-2019.⁵⁹

Déjà dans son premier rapport sur l'efficacité, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que la péréquation financière avait largement atteint les objectifs visés (rapport sur l'efficacité 2008-2011, p. 10), ce qui a par ailleurs été confirmé dans le deuxième rapport sur l'efficacité. Dans ce dernier, le Conseil fédéral propose toutefois d'adapter la dotation des ressources, dans la mesure où l'allocation minimale de 85 % s'avère plus que suffisante pour la péréquation. Selon le Conseil fédéral, la péréquation des charges doit en revanche être maintenue inchangée, de même que le projet de péréquation

⁵⁹ Voir <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzausgleich/wirksamkeitsberichte.html>, (état février 2019)

financière dans son ensemble. Quelques changements sont considérés comme urgents pour le panel de spécialistes fédéraux et cantonaux (Rapport sur l'efficacité 2012-2015, p. 12) :

- une renonciation à réduire la dotation des ressources,
- une augmentation de l'allocation de la péréquation des charges sociodémographiques,
- une plus grande réduction de la compensation des cas de rigueur,
- un nouveau modèle de péréquation des ressources,
- l'inclusion des redevances sur l'eau dans le potentiel des ressources,
- une pondération réduite des bénéfices des personnes morales dans le potentiel de ressources,
- une réduction supplémentaire de la pondération des travailleurs frontaliers dans le potentiel de ressources,
- une réduction des paiements compensatoires aux cantons à faible potentiel de ressources, dont le taux d'imposition est inférieur à la moyenne des cantons riches en ressources naturelles.

Les exigences formulées mettent en évidence les inquiétudes des différents groupes de cantons, qui craignent d'une part, que les cantons potentiellement plus riches en ressources veuillent diminuer leur part versée, et que d'autre part, les cantons à faible potentiel de ressources veuillent en recevoir autant ou plus. N'omettons d'ailleurs pas que les cantons contributeurs sont au nombre de sept (Schwyz, Zurich, Bâle-Ville, Nidwald, Zoug, Genève et Obwald) et que les cantons bénéficiaires sont en large majorité. Au sein des deux groupes de cantons, l'homogénéité des conditions est loin d'être acquise et chaque canton bénéficie différemment des changements proposés.

Un autre facteur qui tend à complexifier le mécanisme de péréquation est l'existence d'autres projets de réforme, tels que celui de l'impôt sur les entreprises ou la restructuration de la prévoyance-vieillesse, qui ont un impact sur la situation financière des cantons et les affectent à des degrés divers. Ces interdépendances financières mettent à rude épreuve le mécanisme de péréquation, à l'origine relativement simple, transparent et objectivement cohérent.

Le troisième rapport d'efficacité (2016-2019 pp. 11 ss.) confirme encore l'atteinte des objectifs. Concrètement, le rapport met en évidence que la part des transferts non-affectés a été augmentée avec la RPT et permet d'atteindre un volume total de transferts d'environ 40 %, contribuant à renforcer l'autonomie financière des cantons. Les différences en termes de ressources financières peuvent ainsi être réduites d'environ un tiers avec la RPT. L'impact de la RPT sur les différences fiscales est moindre. La compétitivité fiscale de la Suisse et des cantons demeure ainsi élevée. Dans le cadre spécifique des charges topo-géographiques et socio-démographiques, seule une petite partie des dépenses est compensée. Enfin, force est de constater que la péréquation intercantionale des charges a doublé depuis l'introduction

de la RPT, une grande partie étant destinée à l'enseignement supérieur (universités et hautes écoles spécialisées). Le rapport envisage également des adaptations du système, dont certaines répondent aux exigences de la Conférence des gouvernements cantonaux. Par exemple, il est proposé que la dotation minimale des ressources financières doive être portée à 86,5 % plutôt que 85 %. En outre, une proposition cible l'allocation au fonds de péréquation des ressources, qui doit être réduite pour soulager les cantons à fort potentiel de ressources. La part actuelle de la Confédération continuera d'être allouée aux cantons et se traduira d'une part, par une répartition en fonction des charges socio-démographiques et d'autre part, par une répartition entre les cantons à faible potentiel de ressources. Il s'agit également de réagir aux effets du projet de réforme fiscale 17 (PF17), faisant suite à la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) qui a été rejetée en février 2017.

L'orientation future du système de péréquation financière dépend de nombreux facteurs. Elle est liée à l'équilibre politique du pouvoir, l'objectif étant non seulement de trouver des majorités pour les transferts financiers souhaités, mais aussi de ne pas péjorer les cantons à fort potentiel de ressources. Le système conçu à l'origine de manière clair et relativement simple aura certainement tendance à se complexifier et à perdre de sa clarté.

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches touche les liens entre les cantons et les communes. À la fin des années 1990, 18 cantons participaient à des projets de répartition des tâches selon une enquête menée par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF). Une autre analyse de 1998 met en relief que la répartition des tâches entre les communes et le canton a fait l'objet de discussions, parfois vives, dans 22 des 26 cantons (Ladner et Steiner 1998:24). Nombre de ces projets cantonaux (par exemple dans les cantons de Berne et de Lucerne) s'apparentaient d'ailleurs fortement au projet national de la RPT.

Réformes territoriales – fusions de communes, agglomérations et régions

Une condition préalable essentielle à toute mise à disposition de tâches éta-
tiques est la division territoriale. L'assise territoriale en Suisse a demeuré
longtemps constante. Malgré les exigences d'une société interconnectée, tou-
jours plus mobile et les nécessités croissantes d'intégration et de coordina-
tion, la structure politique et administrative du pays n'a que peu changé. La
stratégie adoptée compte plutôt sur une intensification de la coordination
verticale et horizontale.

Cette grande stabilité territoriale concerne principalement les cantons,
bien que les communes aient également que peu changé. Ce n'est que depuis
les années 1990 qu'il est constaté une augmentation visible des fusions com-
munales et de nouvelles structures territoriales émergent, telles que des
agglomérations et des régions.

Les différents débats qui portent sur la réforme trouvent leur origine dans
le décalage des frontières politiques avec le mode de vie de la population. En
raison de la petite taille de certains cantons et de nombreuses communes,
bon nombre de problèmes doivent aujourd'hui être résolus au-delà des fron-
tières. Certaines tâches deviennent ainsi véritablement des préoccupations
transfrontalières.

Au milieu du XIX^e siècle, la Suisse comptait 25 cantons et environ 3200
communes. Avec une population d'environ 2,4 millions d'habitants, il en
résulte de très petites sous-unités populationnelles. Les cantons d'Uri,
Obwald, Nidwald, Zoug et Appenzell-Rhodes Intérieures comptaient moins
de 20 000 habitants, tandis que le plus grand canton, Berne en comptait
environ 450 000, et le canton de Zurich, 250 000. La grande majorité des
communes recensait quelques centaines d'habitants et seules des villes
comme Zurich, Berne, Bâle, Genève et Lausanne comptaient un nombre
élevé d'habitants, allant de 17 000 à 32 000. Le 1^{er} janvier 2019, la Suisse
compte 26 cantons et 2212 communes pour quelque 8 millions d'habitants.
Le canton de Zurich compte environ 1,5 million d'habitants et le canton

de Berne environ un million. La ville de Zurich compte environ 400 000 habitants.

Fusions cantonales

Il faut remonter au Congrès de Vienne en 1815 pour trouver les origines de la définition territoriale des frontières cantonales suisses. Lors de cet événement historique, non seulement les frontières nationales ont été définies, mais les dernières régions territoriales ont été attribuées. Selon la Déclaration du 20 mars 1815, la neutralité de la Suisse s'inscrit dans l'intérêt des États européens. À cet effet, l'intégrité des 19 cantons de la période de Médiation a été officiellement garantie. Les anciennes régions du Valais, de Genève et de la principauté prussienne de Neuchâtel sont cédées par la France et annexées à la Suisse en tant que « cantons ». Le diocèse de Bâle occupé par la France tombe aux mains du canton de Berne. La vallée des Dappes est transférée dans le canton de Vaud⁶⁰. Ces différentes transformations géopolitiques ont ainsi permis l'établissement d'une structure cantonale extrêmement détaillée, malgré la présence de l'idée révolutionnaire d'une Suisse composée de trois républiques⁶¹ ou de dix départements à l'époque de la République Helvétique (figure 30)⁶².

Dans le cadre du débat sur le fédéralisme des années 1960 et 1980, différentes propositions de réformes territoriales au niveau cantonal ont été formulées (Kreis 2000:32). Pourtant, c'est une décennie plus tard seulement que des avancées majeures et des projets concrets ont vu le jour, vers la fin des années 1990. Au cours de l'été 1997, une initiative suggérant une fusion des cantons de Vaud et de Genève a suscité de vives discussions aussi dans d'autres régions (Klöti 2000:26). La même année, la fusion des deux demi-cantons Obwald et Nidwald est réclamée, alimentant alors une vraie proposition sur la création d'un canton de Suisse centrale d'une part, et la création d'un canton de Suisse orientale d'autre part. Deux ans plus tard, c'est l'idée de la création d'un canton du Nord-Ouest de la Suisse qui figure à l'ordre du

⁶⁰ Voir Jorio, Marco (2015). Congrès de Vienne, Dictionnaire historique de la Suisse. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F8922.php> (15 février 2019).

⁶¹ Le général de division français Guillaume Brune, qui envahit victorieusement Berne le 6 mars 1798, proposa la division de la Suisse en trois républiques: Rhodanie, Helvétie et Tellgovie. Cette proposition déclencha un tollé général et fut révoquée le 22 mars. (Fankhauser, Andreas (2004). Brune, Guillaume, Dictionnaire historique de la Suisse. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F41511.php>) (15 février 2019).

⁶² Voir la collection de cartes de Marco Zanoli sur Wikipédia (<https://commons.wikimedia.org/wiki/User:Sidonius>). Le projet de départementalisation de la République helvétique du 3.12.1798 mentionne les départements suivants: Hauenstein, Rheinfall, Thur, Ober Aar, Reussquelle, Linth, Léman, Rhonequelle, Tessin et Rheinquelle.

**Vorschlag einer Neuordnung der Schweiz
durch General Guillaume Brun**
(Entwürfe vom 16. und 19. März 1798)



Projekt für eine Departementalisierung der Helvetischen Republik vom 3.12.1798



Source: Marco Zanoli auf wikipedia (<https://commons.wikimedia.org/wiki/User:Sidonius>).

Figure 30 Projets sur l'organisation territoriale de la Suisse durant la période helvétique.

jour des discussions. En janvier 1999, en perspective des élections fédérales, la direction du parti des Verts appelle au lancement d'une initiative en faveur des fusions cantonales, mais elle est massivement immobilisée au sein même du parti (Kreis 2000:37). Plus récemment, en 2009, la proposition de créer un canton du Jura composé des cantons du Jura, de Neuchâtel et du Jura bernois est entendue. En 2014, une nouvelle proposition considère la fusion des deux Bâle. L'ensemble de ces projets n'a cependant pas rencontré le succès attendu et ont échoué aux urnes (en particulier les projets de fusion Vaud-Genève et Bâle-Ville et Bâle Campagne) ou sont tombés dans l'oubli.

Le seul changement majeur se traduit par la création du canton du Jura en 1979 et le transfert du district de Laufon du canton de Berne au canton de Bâle-Campagne (1994). La fondation du canton du Jura en particulier, a ainsi permis de résoudre un conflit de longue date de manière relativement pacifique, grâce au mécanisme institutionnel suisse. Cette avancée majeure mérite que l'on s'y attarde dans la mesure où le conflit remonte au Congrès de Vienne, ayant attribué le territoire actuel du canton du Jura et le district de Laufon au canton de Berne. Pendant la période relative au *Kulturkampf*, des tensions sont vite apparues entre les régions catholiques et francophones du Jura et le canton bernois, majoritairement protestants et germanophones. Ces tensions ont persisté jusqu'à culminer par de violentes émeutes entre séparatistes et unionistes de Berne dans les années 1960 et 1970. Fort heureusement, les procédures prévues par la Constitution du canton de Berne et la Constitution fédérale ont permis d'éviter une escalade pourtant programmée de la violence, au moyen de référendums appliqués aux différents niveaux de gouvernement. Un amendement à la Constitution de l'État de Berne, adopté par référendum en 1970, donne aux circonscriptions du Jura le droit d'autodétermination. En 1975, les districts du Nord-Jura, de Porrentruy, des Franches-Montagnes et de Delémont décident de rejoindre le nouveau canton du Jura, tandis que Moutier, Courtelary, La Neuveville ainsi que, pour le moment, le district frontalier de Laufon, souhaitent rester dans le canton de Berne. Après l'approbation de la Constitution du Jura par le Parlement fédéral en septembre 1977, le peuple suisse (avec 71 % de oui) et tous les cantons ont accepté la création du canton du Jura le 24 septembre 1978. La Suisse a donc vu naître un nouveau canton le 1^{er} janvier 1979.

Pour la partie francophone dans le Jura bernois qui n'avait pas rejoint le canton du Jura, l'affaire est encore loin d'être réglée. Le 18 juin 2018, les habitants de Moutier, francophones, ont décidé par scrutin de rejoindre le canton du Jura, en quittant le canton alémanique de Berne. Ce vote, tant attendu par les observateurs politiques, a ensuite été invalidé par la Préfète bernoise en raison d'un manque d'objectivité, de transparence et de proportionnalités commises par les autorités jurassiennes. Cette annulation a provoqué un tollé au niveau suisse et surtout, au niveau des autorités jurassiennes, qui dénoncent un déni de justice et de démocratie.

Fusions de communes

Contrairement à des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Norvège et le Danemark, la Suisse ne connaît pas de réformes territoriales à grande échelle au niveau communal. Fédéralisme oblige, les niveaux étatiques supérieurs n'ont que des possibilités très limitées d'influencer la division du territoire au niveau des cantons ou des communes, dont la souveraineté et l'autonomie sont garanties. La conséquence directe se traduit par l'existence de très nombreuses petites communes en comparaison internationale (figure 31). Les communes sont largement plus petites et nombreuses en Suisse que dans les pays scandinaves. Une situation comparable à la Suisse peut néanmoins être observée en Autriche.

Durant de nombreuses années, le nombre de communes en Suisse est resté constant (figure 32). Au début des années 1850, lors des débuts de l'État fédéral, 3203 communes étaient recensées contre 3000 au début des années 1990 avec pour seuls changements majeurs la fusion de grandes villes telles que Zurich (1893, 1934), Biel (1900, 1917, 1919), Bâle (1908), Berne (1919) et Genève (1931). Aussi, la taille moyenne des communes a triplé au cours de cette période, passant de 747 à 2235 habitants.

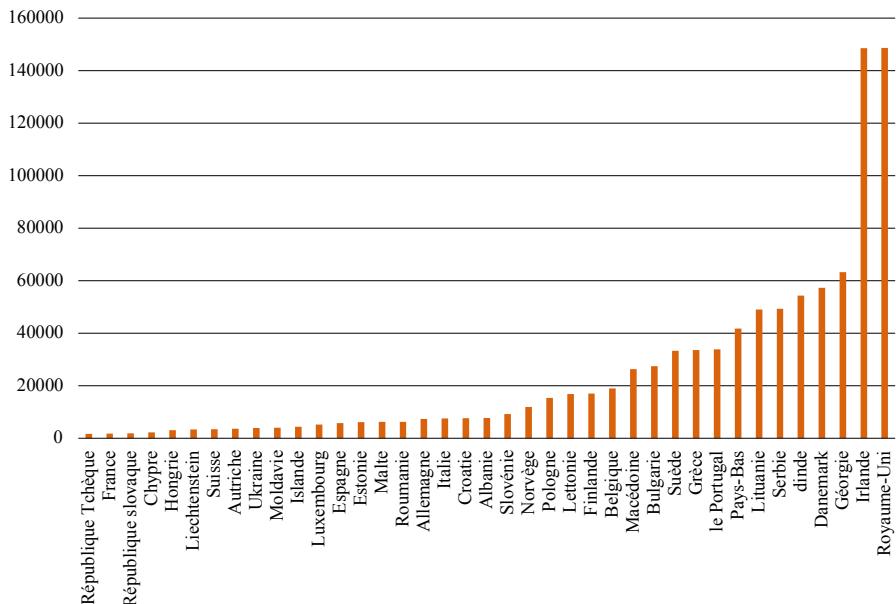
Des années 1850 à aujourd'hui, environ 1000 communes ont disparu, suite aux nombreuses fusions, dont 800 depuis les années 1990. Ainsi, environ 80 % des communes fusionnées ont été dissoutes au cours des trente dernières années. L'augmentation relativement forte de la population (de 6,8 millions en 1990 à 8,5 millions en 2018) et la réduction simultanée du nombre de communes ont entraîné une augmentation de la taille moyenne des communes à 3822 habitants.

Même si le nombre de communes a diminué à mesure que la population a augmenté, une grande partie d'entre elles est encore très petite. En 2010, si un peu plus de 45 % des communes comptaient moins de 1000 habitants (OFS – lexique statistique de la Suisse 2012), seulement 7 % environ de la population suisse vivait dans ces nombreuses petites communes. En 2017, 36,7 % des communes comptaient encore moins de 1000 habitants.

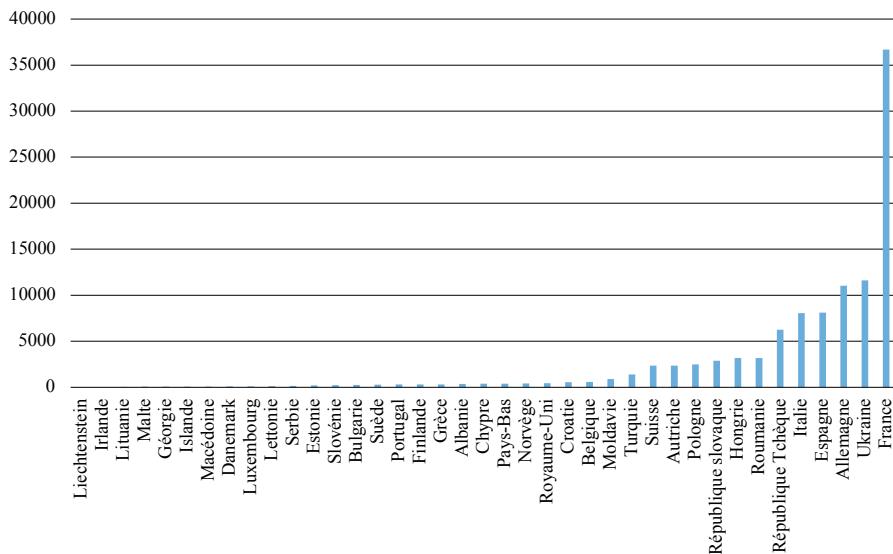
La problématique des fusions ne concerne pas l'ensemble de la Suisse. Elle n'est en réalité pas répartie uniformément sur l'ensemble du territoire national. Cette disparité est naturellement due aux différences importantes de taille de communes entre les cantons (tableau 11).

Le canton de Saint-Gall ne compte aucune commune de moins de 500 habitants. Du côté des cantons tels qu'Obwald, Nidwald, Glaris, Zoug, Bâle-Ville et Appenzell Rhodes-Intérieures, aucune commune ne compte moins de 1000 habitants (état au 1.1.2017). Dans les cantons de Berne, Uri, Fribourg, Soleure, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Grisons, Vaud, Valais, Neuchâtel et Jura en revanche, entre un et deux tiers des communes ont moins de 1000 habitants, et dans les cantons de Berne, Uri, Schaffhouse, Grisons, Vaud, Valais, Neuchâtel et Jura, environ un quart et plus des communes ont moins

Population moyenne

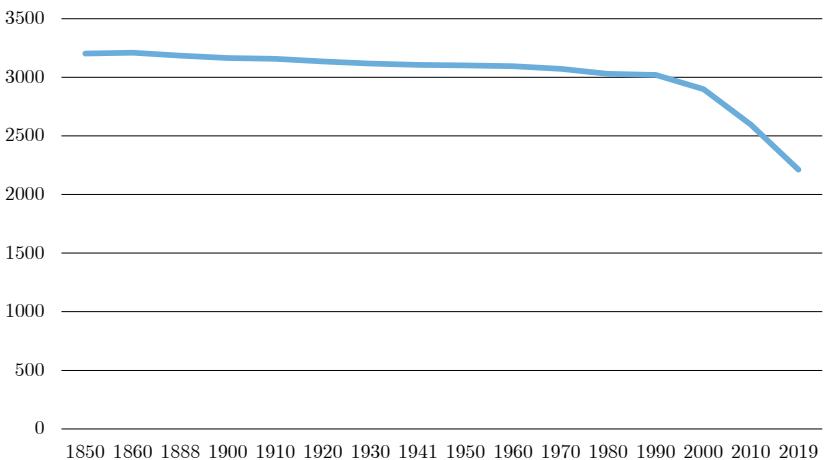


Nombre de communes



IDHEAP : base de données d'autonomie locale

Figure 31 Comparaison de la population moyenne et du nombre de communes dans les différents autres pays (2014).



Année	Nombre de communes	Moyenne d'habitants par commune
1950	3101	1521
1960	3095	1732
1970	3072	2016
1980	3029	2091
1990	3021	2235
2000	2899	2485
2010	2596	3032
2019	2212	3862

Figure 32 Nombre de communes en Suisse de 1850 à 2019.

de 500 habitants. Ces différences sont également visibles lorsque les valeurs médiane et moyenne sont retenues : Uri, Schaffhouse, Grisons, Vaud et Jura ont une médiane inférieure à 1000 habitants, désignant que plus de la moitié de leurs communes comptent moins de 1000 habitants. En revanche, les médianes de Zurich, Obwald, Glaris, Zoug, Bâle-Ville et Saint-Gall sont supérieures à 4000 habitants. Finalement, les cantons de Bâle-Ville, Glaris, Genève, Zoug et Zurich ont en moyenne les communes les plus peuplées.

Le nombre de communes par canton et leur évolution dans le temps sont également très variables (tableau 12). Les cantons de Bâle-Campagne, Appenzell-Rhômes Intérieures, Obwald, Nidwald et Zoug comptent moins d'une douzaine de communes et leur nombre est resté stable depuis 1980. Il en va de même pour les cantons d'Uri, Appenzell-Rhômes Extérieures, Argovie, Schwytz et Genève, qui comptent toujours entre 20 et 100 communes. Ce

Tableau 11 Nombre et taille des communes par canton (2017).

Canton	Taille commune.	Médiane	Com. < 500 habts	Com. < 1000 habts
ZH	8'855	4'083	3.0 %	14.9 %
BE	2'924	1'183	24.5 %	45.6 %
LU	4'860	2'599	3.6 %	14.5 %
UR	1'807	772	30.0 %	55.0 %
SZ	5'195	3'451	6.7 %	20.0 %
OW	5'339	5'060	0.0 %	0.0 %
NW	3'868	3'567	0.0 %	0.0 %
GL	13'380	12'512	0.0 %	0.0 %
ZG	11'266	8'827	0.0 %	0.0 %
FR	2'293	1'177	17.6 %	39.0 %
SO	2'471	1'484	11.9 %	34.9 %
BS	64'340	20'895	0.0 %	0.0 %
BL	3'321	1'310	17.4 %	44.2 %
SH	3'106	921	23.1 %	53.8 %
AR	2'747	1'759	0.0 %	20.0 %
AI	2'667	2'050	0.0 %	0.0 %
SG	6'526	4'735	0.0 %	2.6 %
GR	1'764	937	30.4 %	51.8 %
AG	3'114	1'936	8.5 %	23.9 %
TG	3'383	2'174	2.5 %	15.0 %
TI	2'726	1'431	18.5 %	40.0 %
VD	2'539	844	36.2 %	57.6 %
VS	2'691	1'235	24.6 %	43.7 %
NE	4'959	1'755	25.0 %	38.9 %
GE	10'875	2'525	2.2 %	15.6 %
JU	1'283	629	43.9 %	64.9 %
Total	3'733	1'475	18.4 %	36.7 %

Source: Information OFS, propres calculs.

Tableau 12 Nombre de communes par canton (1980-2018).

Canton	1980	2018	Diff.												
BS	3	3	0	UR	20	20	0	LU	107	83	-24	GR	215	108	-107
AI	6	6	0	AR	20	20	0	SO	130	109	-21	AG	231	212	-19
OW	7	7	0	GL	29	3	-26	VS	163	126	-37	TI	247	115	-132
NW	11	11	0	SZ	30	30	0	ZH	171	166	-5	FR	266	136	-130
ZG	11	11	0	SH	34	26	-8	TG	181	80	-101	VD	385	309	-76
				GE	45	45	0					BE	410	347	-63
				NE	62	31	-31								
				BL	73	86	13								
				JU	82	55	-27								
				SG	90	77	-13								
Tot1	38	38	0	Tot2	485	393	-92	Tot3	752	564	-188	Tot4	1754	1227	-527
												Total	3029	2222	-807

groupe de cantons comprend également le canton de Glaris, se distinguant aujourd’hui par ses uniques trois communes, et les cantons de Neuchâtel et du Jura, qui ont également réduit le nombre de communes de manière significative. Dans le groupe de cantons comptant 100 à 200 communes, une forte diminution du nombre de communes a eu lieu, en particulier dans le canton de Thurgovie⁶³, alors que dans le canton de Zurich, seules quelques communes ont disparu. Les fusions dans les cantons de Lucerne, Soleure et Valais sont plus nombreuses. Parmi les cantons comptant plus de 200 communes, les cantons des Grisons, du Tessin et de Fribourg se distinguent par la disparition de plus de 100 communes dans chacun d’eux, tandis que dans les cantons de Berne, Vaud et Argovie, les fusions ont été nettement moins nombreuses.

Au vu de ces chiffres, les cantons de Fribourg, Grisons, Neuchâtel, Tessin, Thurgovie et Glaris, peuvent être qualifiés de « cantons de fusion », dans la mesure où environ 50 % et plus de leurs communes ont disparu entre 1980 et 2018. Ils sont suivis par Lucerne, le Valais, Schaffhouse et le Jura, dont un cinquième à un tiers des communes ont fusionné. Dans les cantons de

⁶³ Le canton de Turgovie est un cas particulier car qu'il s'agissait d'éliminer le dualisme communal qui s'est développé durant la période de la République helvétique. La Constitution cantonale de 1987 prévoyait que les « gouvernements municipaux » et les « communautés locales » devaient être fusionnés dans un délai de dix ans à compter de leur entrée en vigueur. Entre 1990 et 2000 a un remembrement des terres s'est réalisé, qui a donné lieu à la création de 80 communes politiques.

Vaud, Berne, Soleure et Saint-Gall, la baisse du nombre de communes se situe entre 10 et 20 % et dans les cantons d'Argovie et de Zurich, à moins de 10 %. Dans les autres cantons, le nombre de communes est resté inchangé. La seule exception est le canton de Bâle-Campagne où le nombre de communes a augmenté, en raison de l'intégration du district de Laufon.

Au vu de ces différents éléments factuels, la fréquence des fusions peut sans aucun doute être liée à la taille des communes. Considérant l'ensemble des fusions dans les cantons, plus de la moitié des communes comptaient moins de 1000 habitants, voire moins de 500 dans certains cas (Fribourg, Grisons, Tessin, Vaud, Jura). Aujourd'hui encore, les communes de ces cantons en plus d'autres cantons avec de petites communes restent très petites.

Un examen plus approfondi des différentes fusions de communes révèle plusieurs modèles de fusions : L'exemple classique est la fusion de deux ou plusieurs petites communes. Le fondement d'une telle action politique est issu de la volonté de créer des économies d'échelle en matière de tâches administratives, qui par ailleurs, s'en retrouveraient consolidées et plus efficaces. Une fusion de communes permettrait également de compter sur un personnel réduit en charge de l'administration communale. Les nombreuses fusions de communes dans le canton de Fribourg sont des exemples typiques, où deux ou trois petites communes sont devenues une seule petite commune. Le problème latent réside dans la petite taille de la commune, même en étant le produit d'une fusion. Plus récemment, la population suisse a assisté à beaucoup moins de fusions de deux ou trois petites et très petites communes. Aujourd'hui, les projets de fusion se dotent plutôt d'un caractère régional et impliquent davantage de citoyens (Glaris), des vallées entières (Val-de-Travers, Val d'Anniviers) ou des régions (Riviera, Grande Verzasca) (Mathys et Keuffer 2018). Dans un tel contexte, l'espace de vie et le développement régional acquièrent de plus en plus d'importance dans les réarrangements territoriaux. Enfin, dans le cas de l'intégration dans les villes, à l'exemple de Lucerne et Littau ou de Nuova Lugano, l'accent est mis sur l'utilisation rationnelle de l'espace et sur les stratégies de positionnement proactives (Steiner et Kaiser 2013). L'intégration des villes permet ainsi aux bénéficiaires des services du centre de participer aux coûts et d'éliminer les effets de « *spill-over* ».

Au regard ces différentes observations, force est de constater que les fusions de communes sont un sujet central dans le paysage des réformes communales et ce depuis plusieurs années. Dans les sondages menés par l'IDHEAP, une proportion considérable des secrétaires communaux interrogés ont indiqué vouloir planifier une fusion, de même que des discussions sont en cours avec les communes voisines en vue d'un projet de fusion. La dernière enquête par exemple a mis en évidence que près de la moitié des communes ($N = 1803$) ont été concernées par un projet de fusion au cours des cinq dernières années. Outre les fusions, l'intensification de

la coopération intercommunale est également un sujet d'actualité. Ainsi, environ 55 % des communes déclarent avoir renforcé leur coopération avec d'autres communes au cours des dernières années et presque aucune d'entre elles ne l'a réduite. La question qui continue de se poser ici est la suivante : la coopération intercommunale est-elle une *alternative* aux fusions de communes ou une *étape préliminaire* d'une fusion ? La réponse à une telle question varierait certainement en fonction des communes.

Les secrétaires communaux de l'ensemble des communes entrevoient différentes opportunités et possibilités d'amélioration grâce aux fusions (tableau 13). Premièrement, les possibilités de recrutement pour les différentes fonctions politiques en seraient multipliées. Deuxièmement, l'administration communale en deviendrait plus fonctionnelle et professionnelle. Troisièmement, la gamme de service en serait plus large et cas échéant, de meilleure qualité. Nonobstant ces différents avantages, quelques conséquences sont entrevues par les secrétaires communaux, notamment une identification moins forte des habitants à la nouvelle commune et à une perte de proximité avec les citoyens. Aussi, l'équilibre politique du pouvoir peut changer et les habitants des anciennes communes peuvent soudainement faire partie de la minorité. Également cité, le risque de voir la motivation des employés qui baisse et la participation politique qui diminue. S'agissant du point sur leurs finances suite à une potentielle fusion, aucune unanimité parmi les communes n'a pu être observée. De même, aucune position claire n'a été émise quant à l'autonomie future que pourrait avoir la commune.

La comparaison des retours de l'ensemble des communes et des communes issues d'une fusion donne une image concrète du succès des fusions au niveau local. Le retour des communes fusionnées est clairement plus positif que celles qui n'ont pas fusionné s'agissant notamment du fonctionnement de l'administration (plus grande motivation des employés, meilleure culture administrative, plus grande professionnalisation de l'administration, etc.) et de la gamme de services offerts (meilleure gestion des différents domaines politiques, gamme de services plus étendue, meilleure qualité des services). L'impact financier est également positif, tandis que l'identification à la commune, la proximité des habitants avec l'administration, et la participation sont moins touchées que prévu.

Toutefois, une certaine distance doit être prise quant à ce bilan, ou du moins le relativiser. Les communes fusionnées ont certainement évalué les avantages que cette fusion leur apporterait au préalable et seules les communes avec des perspectives positives ont entamé le processus de fusion. En outre, la tendance existe certainement de faire passer la fusion comme une action politique mesurée et réussie. Le point qui reste le moins clair jusqu'à présent relève de la place de la commune dans le canton et son autonomie dans l'accomplissement de ses tâches.

Tableau 13 Impact des fusions communales (2016), ensemble des communes résultant d'une fusion.

Toutes les communes	plutôt le cas	pas d'effet	plutôt le cas	
Facilité à trouver des candidat(e)s pour les postes politiques	51.1 %	37.0 %	11.8 %	Difficulté à trouver des candidat(e)s pour les postes politiques
Hausse de motivation des collaborateurs/trices de l'administration communale	18.2 %	57.3 %	24.5 %	Baisse de motivation des collaborateurs/trices de l'administration communale
Amélioration de la culture de l'administration	34.3 %	46.0 %	19.8 %	Détérioration de la culture de l'administration
Hausse de professionnalisation de l'administration	63.6 %	31.9 %	4.5 %	Baisse de professionnalisation de l'administration
Les structures sont adaptées (personnel, procédures, etc.)	73.5 %	18.9 %	7.6 %	Les structures restent identiques
Amélioration de la gestion des domaines politiques	48.4 %	40.0 %	11.6 %	Détérioration de la gestion des domaines politiques
Amélioration de l'offre de prestation	54.8 %	37.0 %	8.2 %	Détérioration de l'offre de prestation
Amélioration de la qualité des prestations	42.7 %	47.2 %	10.1 %	Baisse de la qualité des prestations
Plus de bureaux administratifs	51.5 %	27.3 %	21.2 %	Moins de bureaux administratifs
Amélioration des relations avec le canton	19.8 %	75.7 %	4.5 %	Détérioration des relations avec le canton
Amélioration de la coordination	37.2 %	49.7 %	13.1 %	Détérioration de la coordination
Davantage de CIC	20.5 %	54.7 %	24.7 %	Moins de CIC
Amélioration de la situation financière générale	28.0 %	47.2 %	24.8 %	Détérioration de la situation financière générale
Diminution de l'endettement	21.4 %	51.7 %	26.9 %	Augmentation de l'endettement
Plus de proximité avec les citoyens	6.3 %	24.6 %	69.2 %	Moins de proximité avec les citoyens
Plus d'identification des citoyens avec la commune	4.4 %	22.5 %	73.1 %	Moins d'identification des citoyens avec la commune
Plus de participation politique	12.1 %	44.6 %	43.2 %	Moins de participation politique
Les habitant(e)s des communes fusionnées deviennent minoritaires	39.9 %	42.9 %	17.1 %	Les habitant(e)s des communes fusionnées ne deviennent pas minoritaires
Les rapports de force politiques changent	45.2 %	45.9 %	8.9 %	Les rapports de force politiques restent identiques
Plus d'autonomie communale	24.2 %	51.4 %	24.4 %	Moins d'autonomie communale
Plus de compétences de la commune par rapport au canton	27.6 %	65.0 %	7.4 %	Moins de compétences de la commune par rapport au canton

Communes issues d'une fusion	plutôt le cas	pas d'effet	plutôt le cas	
Facilité à trouver des candidat(e)s pour les postes politiques	51.9 %	40.2 %	7.9 %	Difficulté à trouver des candidat(e)s pour les postes politiques
Hausse de motivation des collaborateurs/trices de l'administration communale	43.1 %	52.1 %	4.8 %	Baisse de motivation des collaborateurs/trices de l'administration communale
Amélioration de la culture de l'administration	67.0 %	29.3 %	3.7 %	Détérioration de la culture de l'administration
Hausse de professionnalisation de l'administration	83.5 %	14.9 %	1.6 %	Baisse de professionnalisation de l'administration
Les structures sont adaptées (personnel, procédures, etc.)	84.9 %	10.8 %	4.3 %	Les structures restent identiques
Amélioration de la gestion des domaines politiques	64.0 %	32.3 %	3.8 %	Détérioration de la gestion des domaines politiques
Amélioration de l'offre de prestation	78.7 %	19.7 %	1.6 %	Détérioration de l'offre de prestation
Amélioration de la qualité des prestations	76.9 %	21.5 %	1.6 %	Baisse de la qualité des prestations
Plus de bureaux administratifs	55.9 %	21.3 %	22.9 %	Moins de bureaux administratifs
Amélioration des relations avec le canton	31.0 %	68.4 %	0.5 %	Détérioration des relations avec le canton
Amélioration de la coordination	52.4 %	43.3 %	4.3 %	Détérioration de la coordination
Davantage de CIC	26.0 %	59.7 %	14.4 %	Moins de CIC
Amélioration de la situation financière générale	52.7 %	36.0 %	11.3 %	Détérioration de la situation financière générale
Diminution de l'endettement	45.7 %	40.3 %	14.0 %	Augmentation de l'endettement
Plus de proximité avec les citoyens	21.9 %	43.9 %	34.2 %	Moins de proximité avec les citoyens
Plus d'identification des citoyens avec la commune	14.4 %	45.5 %	40.1 %	Moins d'identification des citoyens avec la commune
Plus de participation politique	17.7 %	55.4 %	26.9 %	Moins de participation politique
Les habitant(e)s des communes fusionnées deviennent minoritaires	22.5 %	55.6 %	21.9 %	Les habitant(e)s des communes fusionnées ne deviennent pas minoritaires
Les rapports de force politiques changent	24.6 %	66.3 %	9.1 %	Les rapports de force politiques restent identiques
Plus d'autonomie communale	35.8 %	58.3 %	5.9 %	Moins d'autonomie communale
Plus de compétences de la commune par rapport au canton	25.0 %	69.1 %	5.9 %	Moins de compétences de la commune par rapport au canton

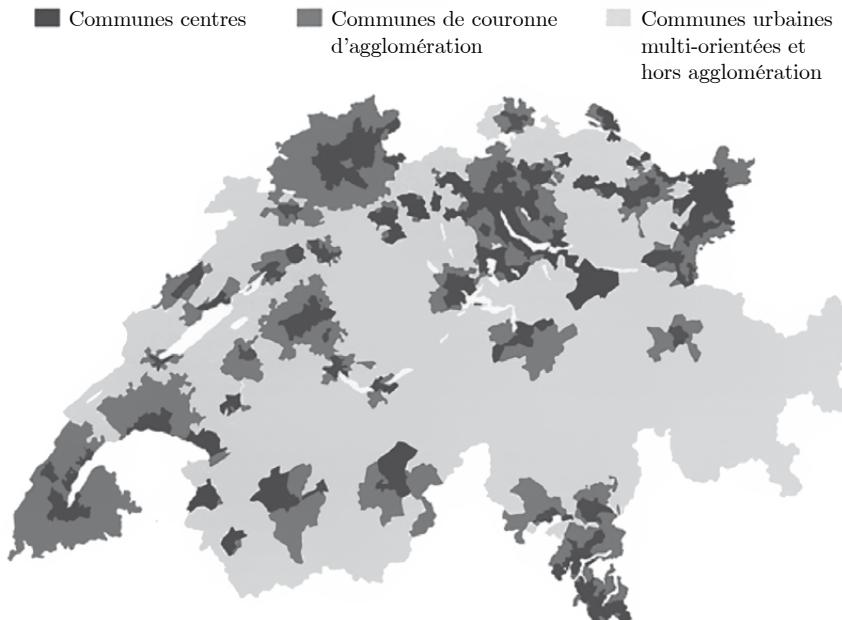
Bien que l'importance des fusions de communes soit reconnue, il est étonnant de constater qu'elles sont abordées de manière occasionnelle dans les discussions relevant de la structure optimale du fédéralisme et l'organisation de l'exécution des tâches. Peut-être est-il possible de l'expliquer par la place des communes ; celles-ci étant du ressort de la politique cantonale interne, ne relèvent donc pas de la compétence de la Confédération.

Les fusions de communes reposent sur le même principe de fond de la RPT qui visait à renforcer les compétences des cantons sur la base du principe de subsidiarité. Elles permettent ainsi de renforcer les compétences des communes. Ici se pose la question de la nécessité réelle d'augmenter les compétences à tous les niveaux étatiques ou s'il ne faudrait pas mieux les répartir de manière optimale. Dans le cas du canton de Glaris, le nombre de communes a été réduit à trois et pose alors la question de savoir quel rôle le canton doit encore jouer. Malgré le nombre considérable de fusions de communes qui ont eu lieu ces dernières années, il n'est pas possible d'évoquer un changement fondamental de l'organisation territoriale, à l'exception de Glaris. La majorité des communes demeurent trop petites et trop faibles pour se voir transférer davantage de tâches et d'autonomie.

Agglomérations et régions

Au-delà des structures existantes et des fusions de communes, les *modèles d'agglomération* et les *modèles régionaux* apparaissent dans le paysage structurel suisse. Il ne s'agit pas de districts administratifs, mais d'entités ayant leur propre sphère d'influence et offrant des possibilités de participation démocratique à la population. Ces modèles s'orientent en fonction des espaces de vie qui se remodèlent par une mobilité accrue. L'accent est progressivement mis sur les nécessités fonctionnelles, à savoir sur la mise en œuvre d'une tâche spécifique en fonction d'une échelle territoriale donnée. L'une des questions qui s'ensuit est de savoir si ces nouveaux modèles ne constituent pas un nouvel ordre de gouvernement. Un quatrième niveau étatique ne serait en revanche pas souhaitable pour tout le monde compte tenu de la complexité de la structure existante.

L'adoption de la Constitution fédérale révisée, et de l'article 50 al. 3 correspondant, a créé les conditions d'une nouvelle politique d'agglomération. En effet, il est dit que 80 % de la population suisse vivrait dans une agglomération (figure 33). Bien entendu, le pourcentage dépend fortement de la définition du concept d'agglomération. Depuis lors, la Suisse connaît un grand nombre de projets d'agglomération, qui visent à coordonner des activités à travers les frontières politiques de leurs communes.

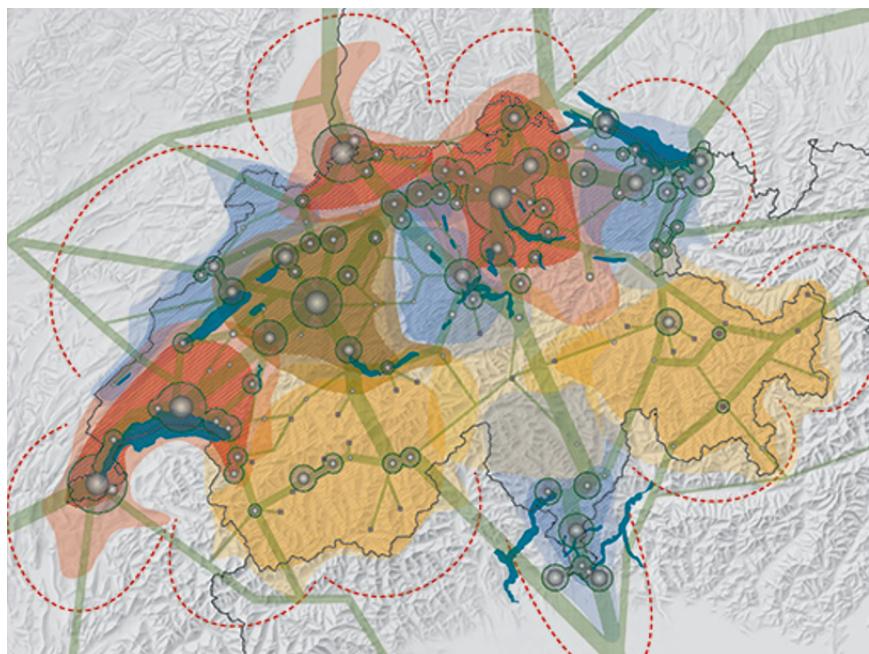


Source: communes suisses à caractère urbain selon l'OFS (2014)

Figure 33 Les agglomérations suisses.

L'une des conséquences directes du nouvel article constitutionnel 50 al. 3 a été la création de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), instaurée en 2001 afin d'améliorer la coopération entre la Confédération, les cantons et les villes. La même année, la publication du rapport de la Confédération sur la politique des agglomérations est éditée et prévoit la promotion de projets novateurs par des incitations ciblées. Parmi ceux-ci, le domaine des transports régionaux a été abordé, de même que la participation politique et le processus de prise de décision démocratique. La Conférence régionale Bern-Mittelland, qui regroupe quelque 80 communes et traite de questions relevant du domaine des transports, de l'aménagement du territoire, de la culture, de la politique régionale et de l'économie, en est un des exemples. Les propositions de réorganisation de la Suisse formulées récemment s'avèrent toujours plus osées, notamment en ce qui concerne l'aménagement du territoire ou l'économie, par la création de grandes régions métropolitaines (Blöchliger 2005).

Dans la même veine, le programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA), auquel la Confédération participe financièrement, permet d'assurer un développement territorial durable en Suisse. Aussi, le projet de territoire suisse, développé conjointement par les trois niveaux de gouvernement, pose le cadre du développement territorial futur de la Suisse (figure 34). Il distingue douze territoires d'action: quatre aires métropolitaines (Zurich, Bâle, le bassin lémanique et la région de la ville fédérale), cinq réseaux de villes moyennes et petites (Lucerne, Città Ticino, l'Arc jurassien, Aareland, Nord-Est de la Suisse) et trois territoires d'action alpins (Gotthard, Alpes occidentales et Alpes orientales). Ces espaces, définis selon des perspectives fonctionnelles pour un certain nombre de tâches, posent la question de les doter de leurs propres ressources et institutions politiques.



Source: Conseil fédéral suisse, Conférence des gouvernements cantonaux, Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Union des Villes Suisses, Association des Communes Suisses (2012). Projet de territoire Suisses pp. 38-39, version remaniée.

Figure 34 Le concept spatial Suisse.

Exécution des tâches étatiques et répartition territoriale – Perspectives

Le développement de la Suisse a non seulement été influencé par la complexité de sa structure territoriale, mais également par la petite taille des communes et des cantons. Dans cet ensemble, le bilan s'avère positif. Si des conflits majeurs ont pu être évités ou résolus, la situation politique est restée stable ou n'a évolué que lentement. Les habitants sont majoritairement satisfaits des services fournis par l'État et ont confiance en leurs autorités et leurs administrations. En outre, la taille du secteur public dans son sens restreint est restée relativement stable, tandis que le développement économique a continué de garantir un niveau de vie élevé. Ce bilan très encourageant ne signifie toutefois pas que les structures d'hier doivent également être les structures de demain. Compte tenu de l'évolution rapide de la société, il est d'ailleurs surprenant que la structure territoriale du pays et les relations entre les niveaux étatiques n'aient que peu changé. Bien entendu, des réformes importantes ont eu lieu, à l'exemple des fusions de communes et celui de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches. Aussi, de nouvelles structures telles que des agglomérations et des régions ont émergé, ainsi que des formes inédites de coopération verticale (notamment à travers l'emploi des conventions-programmes). À cet égard, la complexité de la structure institutionnelle de la Suisse s'est davantage accrue.

Ces évolutions engendrent différents questionnements sur leur orientation. Ainsi, la question qui se pose aujourd'hui est de savoir si ces évolutions se dérouleront naturellement par le biais de mécanisme de concurrence, ou si une intervention étatique ciblée est nécessaire. Cette deuxième éventualité ambitionne de simplifier les structures et les processus en place, de rendre l'organisation de l'État plus efficace tout en maintenant un niveau élevé de performance. Face à ces deux orientations, il est désormais nécessaire de se positionner et de pouvoir déterminer quel sera l'avenir de la structure étatique institutionnelle suisse.

Passer en revue la littérature existante en la matière (notamment Kübler et Heinelt, 2005:9), permet de relever trois modèles théoriques relevant

de l'organisation structurelle. Un premier modèle (*Reform Theory*) stipule qu'une réorganisation des structures existantes – par exemple la fusion de communes ou de cantons – est suffisante à la résolution des problèmes en devenir. Le second modèle, essentiellement développé par les économistes, défend une organisation fondée sur les exigences et structures fonctionnelles aux fins d'améliorer l'efficacité des prestations: autre que les niveaux étatiques traditionnels, de nouvelles juridictions seraient alors créées, désignées par leurs fonctions.

Il ne faut néanmoins pas oublier que les tâches politiques doivent de plus en plus être prises en charge par les différents niveaux de gouvernement, nationaux et internationaux. Elles incluent également une multitude d'acteurs dans leur mise en œuvre. Ainsi, outre les acteurs étatiques, les représentants des entreprises et de la société civile sont aussi impliqués dans l'élaboration et l'exécution des tâches publiques.

Ainsi le troisième et dernier modèle, vu comme une alternative aux deux précédents modèles, est fondé sur l'émergence d'une gouvernance, bien que cette notion soit encore relativement vague et « *notoriously slippery* » (Pierre et Peters, 2000:7). Ce concept de gouvernance est souvent confondu avec le concept normatif de « *good governance* », davantage développé dans le domaine économique et financier. « *good governance* » décrit les exigences attribuées à un État moderne et se réfère à des aspects, tels que « *rule of law* », « *transparency* », « *accountability* », « *responsiveness* », « *participation* », « *efficiency* », « *effectiveness* », « *decentralization* » et « *subsidiarity* ». Le concept politico-scientifique ne traite pas de ces éléments normatifs de la gouvernance, mais s'intéresse plutôt au développement de réseaux qui s'impose progressivement dans les sociétés modernes.

En ce qui concerne les relations internationales, nombreuses ont été les interrogations portant sur la manière dont les décisions et les contrôles politiques doivent se réaliser dans un contexte interconnecté et impliquant diverses administrations et organisations de la société civile. La solution s'affirme de plus en plus dans les réseaux de coopération par l'intensification de la communication et la pratique des processus de négociation (Rosenau et Czempiel 1992). Les années 1990 ont montré que les programmes politiques et leur mise en œuvre n'étaient plus entre les seules mains de l'État souverain, mais à travers une étroite coopération entre acteurs publics et privés. La politique devient ainsi la gestion des interdépendances, du pilotage et du contrôle, et réside au cœur de processus de coopération entre acteurs collectifs (Mayntz 1998).

Plus généralement, le terme de « gouvernance » souligne l'importance croissante des structures en réseaux et la disparition de la distinction entre les secteurs public et privé. Il insiste sur le caractère multiniveaux des activités étatiques infranationales et supranationales et reconnaît la décroissance des relations hiérarchiques, l'importance accrue des processus, en lieu et place des structures, ainsi que des négociations et de la coopération au

lieu de contraintes et de contrôles (Kersbergen et Van Waarden 2004:152). De telles approches de gouvernance en Suisse se déplient dans le domaine du développement urbain et régional (Scherer 2006), notamment au niveau de la politique des agglomérations et de la Conférence tripartite sur les agglomérations, exemplifiées à plusieurs reprises dans la littérature comme modèle de gouvernance multiniveaux (Ladner 2009:350f, 2010:226, 2011a:213). La Conférence tripartite sur les agglomérations se présente comme une plateforme politique de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. L'objectif est de pouvoir surmonter les problèmes d'agglomération, en particulier dans les domaines de l'aménagement du territoire et des transports, en matière de politique économique et culturelle. Pour ce faire, elle implique également des acteurs privés.

Il existe également une autre forme d'organisation et de coordination politique, moins citée mais tout aussi fondamentale et liée au concept de gouvernance. Il s'agit des diverses plateformes et dialogues qui ont vu le jour ces dernières années, souvent sur proposition des offices fédéraux, à l'instar du dialogue sur la politique nationale de la santé, du dialogue national sur la politique sociale suisse, du dialogue national sur la politique culturelle et le programme « SuisseEnergie ». Ces dialogues et plateformes nationaux s'inscrivent dans une structure transversale (multiniveaux) dans laquelle certains prestataires de services privés sont également impliqués. Aussi, leur organisation n'est pas hiérarchique mais en partenariat et les solutions sont recherchées conjointement. Toutefois, la pierre angulaire de tels arrangements réside dans la nécessité de décisions politiques et de décisions concernant les ressources, allant au-delà de l'échange d'informations et de la recherche conjointe de solutions. Ces nouvelles formes d'organisation manquent encore d'ancienneté et d'expérience, ainsi que d'études sur le sujet, pour annoncer une nouvelle forme prometteuse de coordination et de contrôle des politiques. Toutefois, ces tentatives de coopération s'établissent progressivement dans les structures des différentes politiques publiques.

Un certain malaise à l'égard des structures de gouvernance est toutefois caractéristique des études sur la démocratie. Alors qu'il est relativement facile d'organiser les opérations politiques dans des unités territoriales clairement définies à appartennances fixes – par exemple sur le principe *one person, one vote* – il est en revanche beaucoup plus difficile d'établir des procédures démocratiques dans des structures transversales qui s'étendent au secteur privé. Certaines problématiques sont relevées, notamment la présence d'acteurs pas toujours légitimes au niveau démocratique dans les réseaux de gouvernance (Kübler et Heinelt 2005:10). Par conséquent, leur représentation politique, leur compétence et responsabilité ne sont pas toujours clairement réglementées. Malgré ce manque d'officialisation, ces structures offrent des possibilités de délibération et de participation élargies (Kübler et Heinelt 2005:10).

L'un des avantages de la gouvernance réside dans la possibilité de s'adapter à la complexité croissante des structures politiques décisionnelles. Les problèmes et leurs solutions se limitent de moins en moins aux frontières étatiques ou aux territoires politiques. Ceci résulte sur une délimitation de l'État et de ses activités qui en deviennent toujours plus difficiles. Un autre avantage offert par la gouvernance est l'augmentation de la participation politique citoyenne, ainsi que des différentes parties prenantes et de leurs représentants.

Sur la base des concepts théoriques et des caractéristiques du fédéralisme suisse présentés dans les différents chapitres de cet ouvrage, il est également possible d'émettre quelques réflexions sur les controverses touchant l'organisation territoriale et l'organisation des tâches de l'État. Les enseignements tirés des analyses réalisées précédemment sont les suivants :

Sans surprise, il est à constater que la mise en œuvre d'une réforme territoriale et fonctionnelle globale dans l'ensemble de la Suisse n'est pas réalisable. Si l'organisation des communes réside entre les mains des cantons, celle des cantons relève d'une modification constitutionnelle, devant être acceptée par la majorité du peuple et des cantons. En outre, la Confédération n'a pas les moyens d'imposer des fusions aux communes ou aux cantons. Elle ne peut imposer des conditions que dans le cas de tâches spécifiques exécutées par les communes ou les cantons, exigeant des compétences plus vastes ou une taille minimale en termes d'organisation administrative. La Confédération peut ainsi encourager ou même rendre obligatoire l'exécution conjointe des tâches par les communes et les cantons. Toutefois, le transfert des tâches doit tenir compte des possibilités et des limites des collectivités territoriales et respecter le principe de subsidiarité et d'autonomie des communes et des cantons. Dans le cas où les frontières de l'organisation territoriale sont modifiées, l'approbation de la population est généralement requise. Ainsi, les revendications de réformes territoriales en Suisse viennent « d'en bas » et ne peuvent être déterminées « depuis le haut ». Par conséquent, les avantages et inconvénients d'une réorganisation du territoire doivent être clairs et exposés par les initiateurs de manière convaincante.

Une réforme éventuelle qui serait liée à la répartition des tâches de l'État se heurterait également à certaines limites, qui résident d'une part, dans l'autonomie financière des différents niveaux étatiques et d'autre part, dans les différences de taille des unités territoriales. Dans le premier cas, un transfert conséquent de tâches vers le bas ou vers le haut entraînerait un transfert équivalent des recettes fiscales, résultant alors sur une augmentation de la charge fiscale. Il existe aussi bel et bien des limites au processus de décentralisation dans la mesure où de nombreuses communes et cantons sont de taille trop petite pour accomplir certaines tâches.

Les défis actuels et futurs ne seront certainement pas relevés ou résolus par une seule réforme, de même qu'il n'existe pas de solution unique pour l'ensemble de la Suisse. Différentes solutions doivent être recherchées en fonction du niveau de la collectivité territoriale, de sa taille et du domaine de compétence, traduisant bien le concept d'application à géométrie variable. Le fédéralisme suisse, en tant que vrai laboratoire d'expérimentations, permet d'éprouver diverses stratégies de réforme. Les diverses stratégies de fusion et de coopération ou de centralisation et de décentralisation permettent ainsi de tester les avantages et les inconvénients sur un territoire et pour un domaine donné. La pratique montre que le périmètre idéal d'une unité territoriale varie en fonction du domaine de responsabilité. Fort de ce constat, il est possible de supposer que les tâches et les fonctions seront davantage envisagées de manière individuelle, en lieu et place de solutions conjointes assumées par des unités territoriales, responsables d'un très grand nombre de tâches. Ainsi, la collaboration intercommunale ou inter-cantonale s'impose comme solution si l'on arrive à combler les éventuelles lacunes démocratiques.

Il n'existe pas de solutions toutes trouvées et simples pour des sociétés complexes à problématiques variées. Toutefois, malgré un pays de petite taille comptant de nombreuses sous-unités territoriales, l'organisation de la Suisse est relativement aisée à gérer avec le système à trois niveaux étatiques. L'ensemble des cantons d'une part, et l'ensemble des communes d'autre part, ont le même statut juridique. Dans de nombreux autres pays, l'organisation territoriale est beaucoup plus complexe, comptant parfois différents ordres de compétences sur un même niveau étatique. C'est le cas par exemple de la France centraliste, avec ses régions, départements, districts, cantons et communes et ses différents organes de coopération, de même que l'Allemagne fédéraliste avec ses États territoriaux (*Flächenländern*), ses villes-états (*Stadtstaaten*), ses arrondissements ruraux (*Landkreisen*), ses communes et ses villes-arrondissements libres (*Kreisfreien Städten*). En Suisse, bien qu'il soit possible de trouver des quartiers et des arrondissements dans chaque ville, la structure dans son ensemble reste relativement simple.

En tout état de cause, la Suisse poursuivra son développement de manière diversifiée et hétéroclite. Conformément à son développement historique, la dynamique émanera certainement des niveaux inférieurs, à savoir des cantons et des communes et particulièrement des villes. La nécessité se fera plus pressante néanmoins de se départir de certaines idées politiques qui créent encore aujourd'hui certains différends et qui contribuent à freiner le développement du pays. Pour contrer de tels obstacles, force est de souligner qu'un quatrième niveau de gouvernement pourrait être la solution.

Toutefois, certains détracteurs dénoncent la non-conformité d'un tel niveau supplémentaire, qui ne serait ni propice au bon développement de la Suisse, ni facilement maintenu. Or, ce quatrième niveau est aujourd'hui encouragé par les diverses conférences régionales et autre organe actif dans l'élaboration et l'exécution de tâches, disposant de son propre budget financier et de possibilités de participation démocratique. Les conférences régionales, telles que celles sises dans le canton de Berne, incarnent des formes significatives et démocratiquement légitimées de coopération consolidée sur le plan territorial dans différents domaines de compétence, notamment liées aux agglomérations.

D'autres affirment qu'il ne devrait y avoir aucune différence constitutionnelle entre les unités (ex: villes, districts, communes) d'un seul et unique niveau étatique (ex: canton). Pourquoi par exemple une ville dont l'administration est hautement professionnalisée doit-elle être placée au même plan juridique qu'une petite commune de quelques centaines d'habitants ? De même, pourquoi les grandes communes à larges pouvoirs décisionnels ne pourraient-elles pas être plus autonomes encore ? La réalité est déjà plus diversifiée que celle présentée dans les manuels historiques d'édification de la Suisse. En général, les villes et les grandes communes disposent de davantage de compétences dans certains domaines que les petites communes, tandis que ces dernières sont plus étroitement surveillées (par exemple dans les procédures d'autorisation de construire) ou sont contraintes à coopérer (à l'exemple des prestations liées au statut d'état civil). La future organisation territoriale sera donc formellement plus asymétrique que l'actuelle.

Les fusions d'unités territoriales jouent également un rôle significatif dans l'organisation des tâches et des compétences. Toute fusion de communes a prouvé qu'une économie d'échelle se réalise, permettant alors une flexibilité plus grande dans la prise de décision et dans l'exécution des tâches. Dans un tel contexte, les plus grandes communes pourraient ainsi demander davantage de compétences au canton. Dans ce cas et conformément au principe de l'équivalence fiscale, un transfert des pourcentages d'imposition s'effectuerait également sur les communes. Le renforcement des entités sur un niveau va de pair avec un l'affaiblissement des compétences de l'autre niveau.

Dans quelques années, le nombre de communes diminuera fortement, de même que le nombre de cantons. Dans l'hypothèse d'une future réorganisation du territoire cantonale, il serait essentiel de maintenir des lignes de partage transversales (*cross-cutting cleavages*) afin d'éviter tout conflit linguistique qui pourrait paralyser le pays, à l'image du cas belge. Ce danger se manifeste déjà dans le regroupement des cantons dans des conférences régionales. Les formes de coopération à géométrie variable ne devraient pas cesser de structurer les enjeux politiques en suisse.

La gouvernance comme nouvelle forme d'organisation demeure un objet controversé. Les structures de gouvernance ont le désavantage d'être difficilement gérables démocratiquement. En effet, les structures en réseaux qui s'étendent sur plusieurs niveaux ne connaissent pas de frontières claires entre l'État et le secteur privé et sont mal adaptées au contrôle démocratique. Une option peut être envisagée, qui est celle de considérer la gouvernance comme un *concept* d'analyse plutôt que comme une *nouvelle forme* d'organisation. D'ailleurs, quelques signes visibles tendent à revenir vers des processus décisionnels plus classiques. Il est difficilement imaginable que les décisions politiques majeures seront prises en dehors des considérations des gouvernements, des parlements et des citoyens.

Dans 50 ans et tenant compte des différents modèles invoqués, la Suisse sera certainement toujours guidée et gouvernée par les unités territoriales classiques. Les périmètres fonctionnels gagneront toutefois en importance et les structures de gouvernance en seraient sans nul doute renforcées. Malgré l'élargissement des sphères de décisions, celles relatives à la démocratie suisse seront encore prises aux différents niveaux, dans des collectivités au territoire stable et bien défini. Il va de soi que la complexité de la mise en œuvre continuera de croître et qu'elle aura un impact sur les structures étatiques existantes. Face à ces transformations structurelles, il sera alors fondamental de trouver les moyens et outils institutionnels les plus adéquats pour assurer de manière optimale et démocratique les prestations de l'État.

Bibliographie

AFF (2015). Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012-2015 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons.

Anderson, G. (2008). Federalism: an Introduction. Forum of Federations, Ontario: Oxford University Press.

Anderson, G. (2010). Fiscal Federalism: A Comparative Introduction. Oxford University Press.

Arens, A. (2017). Intergovernmental cooperation in a dynamic environment: An analysis of the development of intergovernmental agreements and its explanations in subnational Switzerland, Paper presented at the ECPR General Conference in Oslo, Norway.

Arens, A., Arnold, T., Mueller, S. et Vatter, A. (2017). Fédéralisme et décentralisation en Suisse: les effets politiques de la réforme du fédéralisme NFA. pp. 184-195. Dans l'Annuaire du fédéralisme 2017: Le fédéralisme, la subsidiarité et les régions en Europe, publié par le Centre européen de recherche sur le fédéralisme à Tübingen (EZFF). Baden-Baden: Nomos.

Auer, A. (2016). Staatsrecht der schweizerischen Kantone. Berne: Stämpfli Verlag.

Ballendowitsch, J. (2003). Der öffentliche Dienst in den Niederlanden und der Schweiz: Sozialstruktur und soziale Sicherung im Wandel, Wiesbaden.

Blöchliger, H. (2005). Baustelle Föderalismus. Metropolitanisierung versus Kantone. Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Bochsler, D. (2009). Neighbours or friends? When Swiss cantonal governments co-operate with each other. *Regional & Federal Studies*, 19(3), p. 349-370.

Bochsler, D., Koller C., Sciarini, P., Traimond, S. und Trippolini, I. (2004). Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen, Bern: Paul Haupt.

Bochsler, D. und Sciarini, P. (2006). Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus, LeGes 2006/1, p. 23-41.

Blöchliger, H. (2005). Baustelle Föderalismus. Verlag Neue Zürcher Zeitung. Hg.: Avenir Suisse.

Braun, D. (2003). „Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich“, Swiss Political Science Review 9(1): p. 57-89.

Braun, D. (2008). Organising the political coordination of knowledge and innovation policies. Science and Public Policy, 35(4), p. 227-239.

EFD/EFV (2013). Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen zu Beginn der zweiten Vierjahresperiode. Beitrag zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012-2015 du 15 avril 2013. Berne.

Contrôle fédéral des finances (2014). Risques et défis liées aux conventions-programmes - Rapport de synthèse. Rapport: 12507. Juillet 2014.

Dafflon, B. (2015). The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice. Handbook of multilevel finance, Edward Elgar, Cheltenham, 163-199.

Eidgenössische Finanzkontrolle (2016). Finanzstatistik der Schweiz 2014. Rapport intermédiaire.

Fankhauser, A. (2012). „Helvetische Republik (BV)“, in: Historisches Lexikon der Schweiz, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9811.php> (consulté le 20.5.2018).

Frey, B. S., & Eichenberger, R. (2001). Metropolitan governance for the future: functional overlapping competing jurisdictions. Swiss political science review, 7(3), p. 124-130.

Frey, René L., Georg Kreis, Gian-Reto Plattner et René Rhinow (2006). Le fédéralisme suisse. La réforme engagée, ce qui reste à faire. Lausanne: Presse polytechniques et universitaires romandes.

Germann, R. E. (1991). Die Europatauglichkeit der direkt-demokratischen Institutionen in der Schweiz. Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft 31: p. 257-270.

- Geser, H., Höpflinger, F., Ladner, A., Meuli, U., & Schaller, R. (1996). Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels. Zurich: Sociological Institute, University of Zurich.
- Germann, R. E. (1998). Öffentliche Verwaltung in der Schweiz. Band 1. Berne: Haupt.
- Goldsmith, M. & Page, E. (Eds.) (2010). Changing Government Relations in Europe. From Localism to Intergovernmentalism. London: Routledge.
- Guex, S. (1998). L'argent de l'État. Lausanne: réalités sociales.
- Gysler Oderbolz, R. (2011). Vernetzte Gemeinden. Zweckverbände als Kernstück der interkommunalen Zusammenarbeit. Zürich: Statistisches Amt, statistik.info 2011/15.
- Häfelin, U. und Walter Haller (2005). Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zürich: Schulthess. 6. Aufl.
- Häfelin, Ulrich, Walter Haller, Helen Keller, and Daniela Thurnherr. 2016. Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. Zürich : Schulthess.
- Halbeisen, Patrick (2010). „Öffentlicher Haushalt“, Historisches Lexikon der Schweiz (14.9.2010), URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26197.php> (consulté le 7.5.2012).
- Hermann, M. und Heini Leuthold (2003). Atlas der politischen Landschaften. Ein weltanschauliches Porträt der Schweiz. Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.
- Holenstein, R. (2018). Wie die Schweiz 1848 den Stein der Weisen fand. Zürich: NZZ Geschichte n° 17, juillet 2018. p. 28-51.
- Hooghe, Liesbet, Marks, Gary, Schakel, Arjan H., Chapman-Osterkatz, Sandra, Niedzwiecki, Sara, and Shair-Rosenfield, Sarah (2016). Measuring regional authority. Volume I: a postfunctionalist theory of governance. Oxford: Oxford University Press.
- Horber-Papazian, K. (2004). L'intervention des communes dans les politiques publiques. Thèse, EPFL.
- Iff, A., Fritz S., Eva H. und Rolf W. (2010). Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit. Defizite bezüglich parlamentarischer und

direktdemokratischer Mitwirkung (unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Bern). Berne: KPM Verlag.

Kersbergen, K. V., & Warden, F. V. (2004). Governance as a Bridge Between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43(2), p. 143–171.

Kissling-Näf, I. und Wälti, S. (2007). The Implementation of Public Policies. In: Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos, Yannis/Sciarimi, Pascal (Hrsg.): *Handbook of Swiss Politics*. 2. Auflage., Zürich, p. 501-524.

Klöti, U., (2000). Regieren im verflochtenen dreistufigen Föderalismus. In: Knoepfel Peter und Wolf Linder (Hrsg.). *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel*. Gedächtnisschrift für Raimund Germann. Bâle: Helbling & Lichtenhahn. p. 17-30.

Kley, A. (2008). Konkordate. Historisches Lexikon der Schweiz. URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9601.php>

Kley, A. (2011). „Bundesverfassung (BV)“, in: Historisches Lexikon der Schweiz, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9811.php>

Knapp, B. (1986). «Etapes du fédéralisme suisse», in: Germann, R. E. und E. Weibel (Hrsg.). *Manuel Système politique de la Suisse*, Vol. 3. Bern: Haupt. S. 31-54.

Kölz, A. (2004). Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848. Berne: Stämpfli.

Kreis, G. (2000). Regierungsreform durch Gebietsreform? In: Knoepfel, Peter und Wolf Linder (eds). *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel*. Gedächtnisschrift für Raimund Germann. Bâle: Helbling & Lichtenhahn. p. 31-44.

Krumm, T. (2013). Das politische System der Schweiz. Ein internationaler Vergleich. München: Oldenbourg Verlag.

Kübler, D. et Heinelt H. (2005). *Metropolitan Governance. Democracy and the dynamics of place*, in: Heinelt Hubert and Daniel Kübler (Ed.). *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. Londres et New York: Routledge, p. 8-28.

- Ladner, A. und R. Steiner (1998). Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen. Konzeptuelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung. Université de Berne: Institut für Organisation und Personal. Arbeitsbericht n° 28.
- Ladner, A. (2009). Local government and metropolitan regions in federal systems: Switzerland, in: Kincaid, John, Helen S. Meyner et Nico Steytler (Ed.) *A Global Dialogue on Federalism*, Volume 6: Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems. McGill Queens University Press. p. 329-362.
- Ladner, A. (2010). „Intergovernmental relations in Switzerland: towards a new concept for allocating tasks and balancing differences“, in: Michael J. Goldsmith and Edward C. Page (eds). *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism*. Routledge/ECPR Studies in European Political Science. p. 210-227. ISBN13 978-0-415-54846-5.
- Ladner, A. (2011a). „Die wichtigsten institutionellen Reformen zwischen 1970 und 2010 in Bund, Kantonen und Gemeinden: Welche Rolle spielt die konjunkturelle Lage?“, in: Soguel, Nils (Ed.). *Des politiques au chevet de la conjoncture*. Lausanne: Presses polytechniques universitaires romandes: p. 149-174.
- Ladner, A. (2011b). Switzerland: Subsidiarity, Power Sharing and Direct Democracy, in: Loughlin, J., Hendriks, F., Lidström, A. (Ed.) *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, p. 196-220.
- Ladner, A. (2013a). La gouvernance. La solution pour une réorganisation territoriale de la Suisse? Chapitre 5, dans Vodoz, L., Thévoz, L., & Faure, P. (2013). *Les horizons de la gouvernance territoriale*. Presses polytechniques universitaires romandes.
- Ladner, A. (2013b). „Der Schweizer Staat, politisches System und Aufgabenerbringung“, in: Ladner, Andreas, Jean-Loup Chappellet, Yves Emery, Peter Knoepfel, Luzius Mader, Nils Soguel und Frédéric Varone (eds). *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. p. 23-46.
- Ladner, A., Keuffer N. and Baldersheim H. (2016). “Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014)”, *Regional and Federal Studies*, Volume 26, Issue 3, p. 321-357.

Laufer, Heinz und Ursula Münch (2010). Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildung.

Lijphart, A. (1999). Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven/London. p. 185-199.

Linder, W. (1983). Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz. In : Riklin, Alois (Ed.): Handbuch des politischen Systems der Schweiz, Band 1. Grundlagen. p. 255-381. Berne: Paul Haupt.

Linder, W. (1987). La décision politique en Suisse : Genèse et mise en œuvre de la législation. Réalités sociales.

Linder, W. und Vatter A. (2001). Institutions and outcomes of Swiss federalism: The role of the cantons in Swiss politics. West European Politics, 24(2), p. 95-122.

Linder, W. und Mueller S. (2017). Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. 4. Vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Berne: Haupt.

Linder, W., C. Bolliger und Y. Rielle (2010). Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 – 2007. Berne: Haupt.

Maissen, T. (2010). Die Geschichte der Schweiz. Baden: hier + jetzt.

Maissen, T. (2018). „Franzosen begründen 1798 die moderne Schweiz“ – „Schlüsselmomente der Schweizer Geschichte“ (Teil 5). NZZ Geschichte n° 16, mai 2018. p. 23-28.

Mathys, L. et Keuffer, N. (2015). La refonte du fédéralisme suisse: impacts sur l'autonomie cantonale et communale. Federalism-e, 16, pp. 37-54.

Mathys, L. (2016). Les conventions-programmes: un nouvel outil pour la collaboration verticale. Cahier de l'IDHEAP, 294/2016, IDHEAP.

Mathys, L. et Haus, A. (2017). Fédéralisme suisse: vers une nouvelle répartition des tâches? Synergies Magazine, 3, pp. 34-35.

Mathys, L. (2018). Les conventions-programmes dans le système fédéral suisse au regard de la réforme de la répartition des tâches. Thèse de doctorat en administration publique de l'IDHEAP, Université de Lausanne.

- Mathys, L. et N. Keuffer (2018). Evolutions et perspectives de la gouvernance territoriale suisse. *Dossiers publics*, 2, p. 52-53.
- Mayntz, R. (1998). New Challenges to Governance Theory. Jean Monnet Chair Paper n° 50.
- Neidhart, L. (1970). Plebisit und pluralitäre Demokratie: Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Berne, Switzerland: Francke.
- Neidhart, L. (1975). Föderalismus in der Schweiz. Zürich: Benzinger.
- Nüssli, K. (1985). Föderalismus in der Schweiz: Konzepte, Indikatoren, Daten. Grüsch: Verlag Rüegger.
- Nohlen, D. (Hrsg.) (2001). Kleines Lexikon der Politik. München: C.H. Beck.
- OECD (2011). Government at a Glance 2011, OECD Publishing, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en
- OFEV (2016). Manuel sur les conventions-programmes 2016-2019 dans le domaine de l'environnement, 266 p.
- Page, E. & M. Goldsmith (Eds.) (1987). Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States. London: Sage.
- Pasquier, M. und Fivat, E. (2013). „Die autonomen öffentlichen Organisationen oder Agencies“, in: Ladner, Andreas, Jean-Loup Chappelet, Yves Emery, Peter Knoepfel, Luzius Mader, Nils Soguel und Frédéric Varone (eds). Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. p. 183-198.
- Pierre, J. et Guy B. Peters (2000). Governance, Politics and the State. Londres: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2003). Evaluating public management reforms: an international perspective. Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective. Cheltenham, p. 12-35.
- Rey A., (2000). Föderalismusreform – Neuer Finanzausgleich. In: Knoepfel Peter und Wolf Linder (eds). Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund Germann. Bâle: Helbling & Lichtenhahn. p. 45-60.

- Roethlisberger, M. (2016). La Conférence des Gouvernements Cantonaux: la réponse des cantons à la centralisation des compétences. Working paper de l'IDHEAP, Unité Administration suisse et politiques institutionnelles.
- Rosenau, James N. et Ernst-Otto Czempiel (Ed.) (1992). Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge.
- Sablonier, R. (2008). Gründungszeit ohne Eidgenossen. Politik und Gesellschaft in der Innerschweiz um 1300. Baden: hier + jetzt.
- Scharpf, F., W., F, Schnabel, B. Reissert (1976). Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Vol. 1. Kronberg/Ts.: Scriptor Verlag.
- Schaumann, W. (1961). Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat (2. Mitbericht). p. 86–130. In: Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat. Schranken nichthoheitlicher Verwaltung, edited by Hans Schneider, Wilfried Schaumann, Walter Mallmann, and Karl Zeidler. Berlin: Walter de Gruyter & Co.
- Scherer, R. (2006). Regionale Innovationskoalitionen. Bedeutung und Erfolgsfaktoren von regionalen Governance-Systemen. Bern: Haupt Verlag.
- Schöni, A. (2005). Le contrôle parlementaire des conventions intercantonales à l'exemple des conventions créant la HE Arc et la HES-SO. Working Paper de l'IDHEAP, Université de Lausanne.
- Schmitt, N., & Gassmann, J. L. (2005). Le référendum des communes, Bulletin de législation / Institut du fédéralisme, Université de Fribourg Suisse, 2005/3/XVII.
- Serdült, U. und W. Schenkel (2006). “Bundesstaatliche Beziehungen und Governance im Mehrebenensystem”, in: Klöti, Ulrich *et al.* (Hrsg.) Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. 4. Aufl. S. 553-574.
- Siewert, P. und L. Aigner-Foresti (eds) (2005). Föderalismus in der griechischen und römischen Antike. Stuttgart: Franz Steiner Verlag 2005.
- de Spindler, Jürg (2008). Die Zweckgemeinde – auch ein walddpolitisches Referenzmodell, Schweizerische Zeitschrift für das Forstwesen Nr. 12, Dezember 2008, S. 427-434

- Stalder, H. (2010). „Öffentlicher Haushalt“, Historisches Lexikon der Schweiz (14.9.2010), URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26197.php> (consulté le 7.5.2012).
- Stalder, K. (1999). Föderalismus und Finanzausgleich. Schriftenreihe der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen. Solothurn: Verlag FkF.
- Steiner, R., & Kaiser, C. (2013). Administration communale. Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: NZZ libro, p. 143-160.
- Steiner, R. (2002). Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Berne: Paul Haupt.
- Steiner, R. et C. Kaiser (2013). Administration communale, dans Ladner, Andreas, Jean-Loup Chappellet, Yves Emery, Peter Knoepfel, Luzius Mader, Nils Soguel et Frédéric Varone (eds). Manuel d'administration publique suisse. Lausanne: PPUR, p. 143-160.
- Sturm, R. (2010). Föderalismus. Baden-Baden: Nomos.
- Tanquerel, T., & Bellanger, F. (2007). L'avenir juridique des communes: Journée de droit administratif 2007.
- Trees, Patrick. (2005): Die regionalen Regierungskonferenzen in der Schweiz. Stand und Entwicklung. Berne: Kompetenzzentrum für Public Management.
- Varone, F. (2013). „Die Bundesverwaltung“, in: Ladner, Andreas, Jean-Loup Chappellet, Yves Emery, Peter Knoepfel, Luzius Mader, Nils Soguel und Frédéric Varone (eds). Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. p. 111-126.
- Vatter, A. (2006a). „Die Kantone“, in: Klöti, Ulrich *et al.* (eds) Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. 4. Aufl. p. 203-232.
- Vatter, A. (2006b). «Föderalismus», in: Klöti, Ulrich *et al.* (Hrsg.). Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: NZZ. 4. Auflage. S. 79-102.
- Vatter, A. (2006c). Föderalismusreform. Wirkungsweisen und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz. Zürich: NZZ.

- Vatter, A. (2016). Das politische System der Schweiz. Baden-Baden : Nomos. 2. Aufl.
- Vatter, A. und F. Sager (1996). Föderalismusreform am Beispiel des Ständemehrs. Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 2(2), p. 165-200.
- Vodoz L., Walter S., Heuberger N., Ladner A. (2013). État, efficacité et perspectives de la coopération intercantonale en Suisse occidentale. Coopération institutionnelle et modalités de fonctionnement de la Suisse occidentale. Lausanne: CEAT, IDHEAP.
- Wälti, S. (2001). Le fédéralisme d'exécution sous pression : La mise en œuvre des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral suisse. Helbing & Lichtenhahn.
- Weber, M. (1969): Geschichte der schweizerischen Bundesfinanzen.
- Weibel, T. (2014). Die regionalen Regierungskonferenzen im institutionellen und inhaltlichen Wandel Konvergenz oder Divergenz? Berne: KPM (Zertifikatsarbeit CEMAP).
- Weishaupt, A. (2011). „Appenzell (Kanton)“, in: Historisches Lexikon der Schweiz (<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7389.php> (consulté le 24.5.2018).
- Würgler, A. (2012). „Eidgenossenschaft“, in: Historisches Lexikon der Schweiz, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26413.php> (consulté le 21.5.2018).