



René L. Frey, Georg Kreis,
Gian-Reto Plattner, René Rhinow

LE FÉDÉRALISME SUISSE

La réforme engagée. Ce qui reste à faire



POLITIQUE

COLLECTION

Le
savoir
suisse

LE FÉDÉRALISME SUISSE

COLLECTION LE SAVOIR SUISSE

Cette collection a pour premier objectif d'offrir aux communautés universitaires de Suisse et à leurs instituts spécialisés un moyen de communiquer leurs recherches en langue française, et de les mettre à la portée d'un public élargi. Elle publie également des études d'intérêt général ainsi que des travaux de chercheurs indépendants, les résultats d'enquêtes des médias et une série d'ouvrages d'opinion.

Elle s'assure de la fiabilité de ces ouvrages en recourant à un réseau d'experts scientifiques. Elle vise la lisibilité, évitant une langue d'initiés. Un site web (www.lesavoirsuisse.ch) complète le projet éditorial et offre un index général pour l'ensemble de la collection. Celle-ci représente, dans une Suisse en quête de sa destinée au 21^e siècle, une source de savoir régulièrement enrichie et elle contribue à nourrir le débat public de données sûres, en situant l'évolution de nos connaissances dans le contexte européen et international.

La *Collection Le savoir suisse* est publiée sous la direction d'un Comité d'édition qui comprend : Jean-Christophe Aeschlimann, rédacteur en chef de « Coopération », Bâle ; Stéphanie Cudré-Mauroux, licenciée ès lettres, conservatrice aux Archives littéraires suisses, Berne ; Bertil Galland, président du comité, journaliste et éditeur ; Nicolas Henchoz, journaliste, adjoint du président de l'EPFL ; Véronique Jost Gara, chef de projets au Fonds national suisse et à la Faculté de biologie et de médecine, UNIL ; Peter Kraut, attaché scientifique à la direction de la Haute Ecole des Arts, Berne ; Jean-Philippe Leresche, professeur et directeur de l'Observatoire Science, Politique, Société, UNIL. Membres fondateurs : Robert Ayrtton, politologue ; Anne-Catherine Lyon, conseillère d'Etat (Vaud).

La publication des volumes de la *Collection* est soutenue à ce jour par les institutions suivantes :
FONDATION CHARLES VEILLON – LOTERIE ROMANDE – FONDATION PITTET DE LA SOCIÉTÉ
ACADÉMIQUE VAUDOISE – UNIVERSITÉ DE LAUSANNE – FONDS NATIONAL SUISSE DE LA RECHER-
CHE SCIENTIFIQUE.

La traduction en français de cet ouvrage a bénéficié en particulier du soutien de
PRO HELVETIA, FONDATION SUISSE POUR LA CULTURE.

L'Association « Collection Le savoir suisse » et l'éditeur tiennent ici à les en remercier.

**René L. Frey, Georg Kreis,
Gian-Reto Plattner, René Rhinow**

LE FÉDÉRALISME SUISSE

La réforme engagée. Ce qui reste à faire

Sous la direction de René L. Frey
Préface de Yannis Papadopoulos

Traduit de l'allemand par Marianne Enckell



Presses polytechniques et universitaires romandes

Titre original :

Föderalismus – zukunftstauglich ? !

Edition originale en langue allemande

© 2005 Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zurich

Le contenu de ce livre numérique est protégé par le droit d'auteur, son copyright est la propriété exclusive des *Presses polytechniques et universitaires romandes*. Vous pouvez disposer de ce contenu à titre privé et le copier sur vos propres supports de lecture. Toute forme de diffusion, de vente, de mise en ligne ou de publication de cette oeuvre est formellement interdite, sans l'autorisation écrite de l'éditeur. Les contrevenants s'exposent à des sanctions pénales conformément aux dispositions relatives au droit d'auteur et à la propriété intellectuelle.

Secrétariat de la Collection : *Christian Pellet*

Graphisme de couverture : *Emmanuelle Ayrton*

Illustration de couverture : « *Le Palais de Justice* », sculpture en terre cuite,
1999, *Paul Day* (photo *J.-C. Planchet*)

Maquette intérieure : *Allen Kilner, Oppens*

Mise en page et réalisation : *Alexandre Pasche*

Impression : *Imprimeries Réunies Lausanne s.a., Renens*

La *Collection Le savoir suisse* est une publication des Presses polytechniques et universitaires romandes, fondation scientifique dont le but est principalement la diffusion des travaux de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et d'autres universités francophones. Le catalogue général peut être obtenu aux PPUR, EPFL – Centre Midi, CH-1015 Lausanne, par e-mail à ppur@epfl.ch, par téléphone au (0)21 693 41 40 ou encore par fax au (0)21 693 40 27.

www.ppur.org

Première édition

© 2006, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne

ISBN 2-88074-685-X

Tous droits réservés.

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

TABLE DES MATIÈRES

	Préface à l'édition française	
1	POUR UN DÉBAT NATIONAL SUR L'AVENIR DU FÉDÉRALISME	9
2	LA RÉFORME DU FÉDÉRALISME SUISSE	17
	<i>René L. Frey</i>	
	La nouvelle péréquation financière, grande réforme du fédéralisme – <i>Le pas qui vient d'être franchi</i> • Le fédéralisme, idéal et réel – <i>Petites collectivités territoriales sans limites fonctionnelles</i> – <i>Manque d'équivalence fiscale. Les prestations du type spillover</i> – <i>Disparités régionales: Zoug, canton le plus riche, Jura, le plus pauvre</i> – <i>La centralisation est-elle une solution?</i> • De la mondialisation à la «glocalisation» • L'ancienne péréquation financière encore en vigueur – <i>La pratique de la péréquation à la manière suisse</i> – <i>D'où vient la force financière des cantons?</i> – <i>Objectifs et répartition des tâches: fourniture et redistribution</i> – <i>Lacunes du système des transferts</i> • La nouvelle péréquation financière – <i>Désenchevêtrement des tâches</i> – <i>Péréquation de la force financière</i> – <i>Péréquation des besoins financiers</i> – <i>Comment, au lieu d'une fusion, les cantons peuvent collaborer pour une péréquation des charges</i> – <i>Coopération verticale et subsides fédéraux</i> – <i>Compensation des cas de rigueur</i> – <i>Effets et évaluation de la réforme de la péréquation financière</i> – <i>Derniers obstacles à la mise en œuvre de la RTP</i>	
2	LE FÉDÉRALISME SUISSE : L'APPROCHE HISTORIQUE	45
	<i>Georg Kreis</i>	
	Ce qui était bon avant-hier vaut-il pour après-demain? – <i>Les solutions de 1848 et de 1874</i> – <i>Les cantons pionniers</i> – <i>La tendance à rétrécir le fédéralisme</i> – <i>La tendance à élargir le fédéralisme</i> – <i>Les projets de fusions cantonales</i> – <i>Qui sont (ou qui étaient) les promoteurs des réformes territoriales?</i> – <i>Quels avantages attendre des réformes territoriales?</i> – <i>Quelles résistances doivent être surmontées?</i> – <i>Quelles alternatives?</i> – <i>Le fédéralisme, protection des minorités et produit phare d'exportation?</i>	

3 LE FÉDÉRALISME SUISSE :
L'APPROCHE JURIDIQUE 61
René Rhinow

Réforme de l'état fédéral et démocratie – *Les fondements du fédéralisme suisse* • Les éléments constitutifs du fédéralisme – *Souveraineté et autonomie des cantons* – «*Compétence de la compétence*» de la Confédération et principe de l'autorisation limitée et détaillée – *Le fédéralisme de participation* – *Le fédéralisme de partenariat et les trois niveaux de l'Etat* – *Egalité des cantons, primauté du droit fédéral* • Défis et réformes actuels – *Les défis: le «spillover», l'enchevêtrement, l'internationalisation* – *Réformes: la poussée de l'EEE, la nouvelle constitution, la péréquation revue* – *Le casse-tête des régions* • RPT: nouvelle répartition des tâches entre confédération et cantons – *La réforme de 2004 où des problèmes politiques cruciaux ont été escamotés* – *Un principe diffus: la subsidiarité* – *Pour la répartition des tâches, des principes ambigus à valeur symbolique* – *Des conventions inter-cantonales aux dépens de la démocratie* – *La face cachée des traités entre Etats ou des conventions entre cantons* – *Non aux concordats entre les 26 cantons!* – *Grande nouveauté: la déclaration de force obligatoire des conventions intercantionales et l'obligation d'adhérer* – *Une monstruosité juridique et démocratique?* – *Qu'entend-on par «renforcement de l'autonomie cantonale»?* – *Fallait-il vraiment un nouveau pouvoir intermédiaire?* – *Accords de programmes entre Confédération et cantons* – *Conclusions*

4 LE FÉDÉRALISME SUISSE :
L'APPROCHE POLITIQUE 89
Gian-Reto Plattner

Source d'énergie ou usure des forces? – *On change de système tous les 30 kilomètres* – *Poursuivre une politique fédérale de clocher?* – *Le fédéralisme extrême et miniaturisé: ses côtés positifs* – *Le fédéralisme extrême et miniaturisé: ses côtés négatifs. Exemple à Bâle* – *Une fausse concurrence* – *Les premières concernées: les grandes agglomérations. L'exemple de Kloten* – *Les solutions actuelles* – *Une nouvelle proposition: la RTP qui attend sa loi d'application* – *Des certitudes et sept questions* – *Pour conclure*

5 LE FÉDÉRALISME SUISSE :
L'APPROCHE ÉCONOMIQUE 101
René L. Frey

Concurrence fiscale ou harmonisation fiscale – *Le fédéralisme est-il injuste?* *De Couvet à Paradiso* – *Différences de charges fiscales: les faits* • *La concurrence fiscale* – *Rivalité géographique et impôts* – *Avantages de la concurrence fiscale* – *Les conditions de bonne concurrence* • *L'harmonisa-*

tion fiscale – *Harmonisation formelle* – *Harmonisation matérielle* – *Proposition du Parti socialiste: restreindre les variations* – *L'harmonisation matérielle n'est pas une solution* – *Conclusions et perspectives*

6 PROCHAINES RÉFORMES ET PERSPECTIVES D'AVENIR 115

René L. Frey

Politique des régions et des agglomérations urbaines, réforme territoriale – *La réforme du fédéralisme n'est pas seulement une réforme fiscale* • Vers une nouvelle organisation du territoire – *Autrefois: tendance à la convergence* – *Aujourd'hui: avantages aux agglomérations et aux pôles* • Politique régionale ancienne et nouvelle – *La politique régionale initiée dans les années 1970* – *La nouvelle politique régionale de la Confédération* – *Plaidoyer pour la migration intérieure* • Autres domaines de la politique territoriale – *Aménagement du territoire* – *Politique de l'environnement et des transports* – *Service public* – *Politique agricole* – *Défense* • Les villes et agglomérations urbaines, moteurs de l'économie – *Une réorientation historique: les villes partenaires de la Confédération* – *Villes, agglomérations et régions métropolitaines* – *Problématique des agglomérations* – *Les solutions proposées jusqu'à maintenant* • Redécouper le territoire, mais comment? – *Fusions de cantons et de communes* – *Création de nouvelles collectivités territoriales* – *Privatisation de tâches publiques* – *Des villes privées comme aux Etats-Unis* – *Possibilités de mise en œuvre* – *La fuite hors des institutions étatiques* • «Regional Governance» ou l'autonomie de sous-systèmes territoriaux – *La «regional governance» comme politique d'organisation fédérale* – *De la «corporate governance» à la «regional governance»* – *Conséquences pour l'organisation du territoire et le fédéralisme* – *Pour conclure*

BIBLIOGRAPHIE 141

REMERCIEMENTS

Le comité d'édition remercie Gerhard Schnyder, politologue, de l'Institut d'études politiques et internationales, UNIL, pour sa relecture attentive de la traduction.

Préface à l'édition française

POUR UN DÉBAT NATIONAL SUR L'AVENIR DU FÉDÉRALISME

En mars 2006, le think tank « Avenir suisse », émanation des milieux de l'économie, publie aux éditions NZZ l'ouvrage Le feu au lac, et détourne ainsi habilement un slogan altermondialiste scandé à l'occasion du sommet du G-8 à Evian. Il s'agit en l'occurrence d'un appel visant à faire émerger un espace métropolitain lémanique, suivant une réflexion amorcée en Suisse alémanique avec l'ouvrage Baustelle Föderalismus, publié par « Avenir suisse » chez le même éditeur en 2005. Cette région métropolitaine transcenderait les frontières cantonales, et même nationales, et serait l'ajustement institutionnel nécessaire à un espace métropolitain intercantonal et transfrontalier, dont les sociologues, géographes et urbanistes ont montré, il y a plusieurs années déjà, l'existence sur le plan des échanges économiques et de la mobilité. C'est dire l'importance que le débat sur les limites et le renouvellement du fédéralisme prenne aussi ancrage en Suisse romande. L'occasion est maintenant donnée avec la traduction en français dans la collection « Le savoir suisse » de Föderalismus – zukunfts-tauglich?!, autre ouvrage de réflexion publié également aux éditions NZZ en 2005, dirigé par l'économiste René L. Frey, et comprenant les contributions d'une équipe multidisciplinaire de professeurs de l'Université de Bâle actifs dans l'espace public. Cette équipe est composée – outre le directeur de la publication qui signe plusieurs chapitres –, de l'historien Georg Kreis, l'ancien conseiller aux Etats et vice-recteur de l'université Gian-Reto Plattner, ainsi que du juriste René Rhinow, qui a également été conseiller aux Etats (et il y a quelques années à l'origine de la réforme du gouvernement fédéral avec Gilles Petitpierre).

La régionalisation comme réponse aux limites cantonales, telle qu'elle est préconisée par les auteurs du Feu au lac, n'est pas une idée nouvelle. Elle a déjà été présentée par des spécialistes de la statistique et de la géographie, relayée même par des forces politiques. Elle a l'évidence avec elle : l'espace politique cantonal, qui est celui des institutions du fédéralisme, ne correspond plus à la réalité vécue des gens, tout comme d'ailleurs à un niveau inférieur l'espace politique communal ne correspond pas non plus à la réalité vécue des habitants des agglomérations métropolitaines, ainsi que le relève avec d'autres René L. Frey. Les frontières cantonales notamment empêchent des économies d'échelle – il suffit de penser aux difficultés de l'unification du marché intérieur suisse –, tout comme elles génèrent des structures administratives lourdes et coûteuses, voire redondantes (les « doublons »).

L'argument est plausible : le fédéralisme dans sa forme actuelle n'est plus adapté aux impératifs fonctionnels de notre société. Toutefois, les structures politiques ne reflètent pas nécessairement les conditions socio-économiques du moment. Produits de l'histoire, elles font preuve de « résilience » : les Anglo-saxons parlent d'« institutional stickiness ». On peut même estimer qu'un degré d'inertie institutionnelle est nécessaire pour la stabilité : si les structures politiques devenaient trop malléables et les règles du jeu changeaient trop souvent, cela n'aurait guère de sens de parler d'« institutions » ! En outre, insister sur la nécessaire adéquation des structures politiques avec les structures économiques est réducteur : nos sociétés sont fortement différenciées, et l'économie n'en est qu'une des composantes, certes centrale. On peut également opposer aux arguments « économicistes » un certain irréalisme, puisque tout le monde est conscient du fait que les identités cantonales restent fortement ancrées dans l'imaginaire collectif. C'est toutefois ne pas prendre alors tout à fait la mesure du fait que les frontières cantonales sont quand même devenues plus perméables sur le plan politique également : elles ne dénotent plus des clivages saillants, comme ceux entre cantons catholiques et cantons protestants au moment de la constitution de l'Etat fédé-

ral. Il convient de rendre toute sa place en effet à la contribution première du fédéralisme, qui a résidé dans la pacification des conflits et dans la protection des minorités.

Face précisément à des impératifs fonctionnels et de coordination, la collaboration entre les cantons s'est d'ailleurs énormément accrue au fil du temps, sans que pour autant les structures institutionnelles du fédéralisme aient été remises en question ou se soient adaptées : le fédéralisme « réel » est évolutif. Ainsi, lorsque les cantons ont estimé que le Conseil des Etats ne représentait plus directement leurs intérêts (ce qui est correct), plutôt que de prendre l'initiative d'une réforme de celui-ci – par exemple sur le mode du Bundesrat allemand, une assemblée de délégués des gouvernements des Länder votant de manière bloquée – ils ont créé la Conférence des gouvernements cantonaux, nouvelle structure augmentant la complexité des processus décisionnels du fédéralisme suisse. Dans la même logique de complexification, on peut compter les multiples conférences de ministres et concordats intercantonaux, qui permettent la collaboration horizontale entre cantons. Ces formes de coopération vont d'ailleurs se développer encore plus, suite à la réforme de la péréquation financière et la nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons, analysée ici par René L. Frey. Quand bien même les institutions ne suivent pas, les coopérations témoignent donc d'une conscience de la nécessité de l'ajustement à des contraintes fonctionnelles, et notamment au besoin de traiter les problèmes à une échelle plus grande que celle du canton, extrêmement « miniaturisée » en comparaison internationale comme le souligne Gian-Reto Plattner.

Pourtant, l'on voit poindre ici les limites de l'argument strictement fonctionnel. Les coopérations créent d'autres problèmes : non seulement elles engendrent des coûts importants en termes de négociations et de temps, souvent au profit de réformes réduites au minimum dénominateur commun, mais elles se caractérisent également par leur faible visibilité, créant des problèmes de contrôle et d'imputation démocratiques. Ainsi, une étude d'Armin Schöni publiée en 2005 par l'IDHEAP (Institut de hautes études en administration publique) sur Le contrôle parlementaire des

conventions intercantionales a dénombré pas moins de 733 concordats en vigueur entre les cantons! Ces concordats sont négociés entre membres des exécutifs et des administrations cantonales. Certes, comme le montre l'étude, les législatifs cantonaux tentent de se coordonner aussi pour préserver le contrôle démocratique sur les concordats et leur application. Mais la même étude montre les limites rapidement atteintes par ces tentatives de contrôle, auxquelles se réfère également le juriste et ancien conseiller aux Etats René Rhinow dans le présent ouvrage.

La création de régions ou la fusion de cantons deviennent dès lors naturellement des réponses à ce déficit démocratique. De l'autre côté, nous venons d'évoquer les fortes résistances que rencontrent de telles propositions, qui ne sont pas « mehrheitsfähig ». Comment peut-on donc réduire le déficit démocratique des coopérations cantonales? La piste des « functional overlapping competing jurisdictions » (FOCJ) développée dans les travaux de Bruno S. Frey avec Reiner Eichenberger, et rapidement mentionnée dans une des contributions de René L. Frey, mérite à notre avis toute notre attention. Il nous semble en effet qu'elle illustre parfaitement l'argument général du présent ouvrage, à savoir que le fédéralisme suisse représente une vision d'avenir à condition qu'il soit ouvert aux réformes. Il s'agit avec les « FOCJ » de la création de nouveaux niveaux de juridiction spécialisés sur le plan de leurs fonctions (les transports, l'éducation, la santé...), disposant de ressources et de compétences propres, et soumis chacun à des mécanismes de contrôle démocratique. De fait, ces juridictions existent déjà au niveau supracommunal (« Zweckverbände »), mais leur introduction sur le plan intercantonal serait une innovation institutionnelle. De telles entités sont appelées à se superposer partiellement sur le plan territorial, et sont à géométrie variable car leur composition peut varier selon les besoins fonctionnels. L'avantage est que les gains en flexibilité et efficacité ne sont pas obtenus au prix d'une réduction du contrôle démocratique. Toutefois le modèle des « FOCJ » n'est pas sans poser de problèmes non plus, car la superposition de juridictions crée aussi des problèmes de transparence, et le principe de compétition entre

elles peut générer des effets néfastes pour la solidarité, puisqu'il est prévu qu'une unité mécontente puisse rejoindre une autre juridiction plus « performante » ou « moins coûteuse ».

L'ouvrage préfacé ici a le mérite indéniable de prolonger la réflexion sur le fédéralisme au-delà des considérations étroitement économiques qui tendent à prévaloir, y compris d'ailleurs dans la défense du fédéralisme : bienfaits supposés de la concurrence fiscale, administration proche de ses « clients »... L'ouvrage pose notamment des questions d'ordre politico-institutionnel qui sont cruciales. Ces questions ne sont pas épuisées ici : il convient ainsi de s'interroger par exemple sur les fonctions réelles du Conseil des Etats qui, comme nous venons de le voir, n'est pas une Chambre réellement fédéraliste, et encore moins un contrepoids au sens des « checks and balances ». Ou encore sur le rôle de l'exigence de double majorité du peuple et des cantons, initialement destinée à protéger les petits cantons, qui non seulement conduit à des inégalités de représentation de plus en plus criantes – comme le souligne G. Kreis à la fin de sa contribution historique – mais risque désormais de se transformer en « boomerang » face aux minorités actuelles, comme dans certaines votations importantes concernant la population romande (pensons aux votes sur l'Europe).

Enfin, le rapport entre fédéralisme et solidarité ne doit pas non plus être oublié. La discussion sur le fédéralisme s'est beaucoup focalisée sur la question de son « efficience » – en partie sous l'influence des doctrines néolibérales et des recettes de la nouvelle gestion publique –, alors même que la problématique de la redistribution se pose aussi de manière aiguë. Non seulement l'intégration européenne pose désormais le problème des limites de la solidarité au-delà d'un « demos » national, mais, au sein des espaces nationaux eux-mêmes, la solidarité territoriale est remise en question entre populations habitant des régions différentes : Italiens du Nord face à ceux du Sud, Flamands contre Wallons... Si en Suisse de tels conflits apparaissent encore de manière relativement estompée, il n'est pas exclu qu'ils se radicalisent.

On peut prendre pour exemple les conséquences des politiques fiscales de certains cantons privilégiés – évoquées dans