

L'enchevêtrement des tâches, une menace pour le fédéralisme

Dix ans après la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches, la centralisation a toujours le vent en poupe. Le nombre de tâches communes à la Confédération et aux cantons ne cesse d'augmenter. *Christoph A. Schaltegger, Marc M. Winistörfer, Luca Fässler*

Abrégé À son entrée en vigueur en 2008, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) avait pour but de démêler les compétences toujours plus embrouillées de la Confédération et des cantons. Il s'agissait d'attribuer la majorité des tâches, ainsi que leur financement, à un seul échelon des pouvoirs publics. La Confédération et les cantons devaient y gagner en autonomie décisionnelle et en marge de manœuvre ; les prestations publiques gagneraient en efficacité. Ces attentes ont toutefois été déçues, comme le montre une étude consacrée aux projets législatifs réalisés durant les seize premières années de ce siècle. En effet, la centralisation s'est poursuivie et de nouveaux systèmes mixtes de recettes et de dépenses ont été mis en place. Qui plus est, on a fait marche arrière pour une partie des mesures de désenchevêtrement et de décentralisation adoptées à la faveur de la RPT. La capacité de la Suisse à agir et à mener des réformes étant ainsi de plus en plus limitée, il semble judicieux de relancer le débat sur le partage des tâches entre les différents niveaux de l'État.

Pour répartir les tâches administratives entre la Confédération, les cantons et les communes, on applique le principe du « fédéralisme fiscal ». Autrement dit, les tâches incombent à l'échelon susceptible de les réaliser de la manière la plus efficace.

De nombreux arguments militent en faveur de la décentralisation : les collectivités territoriales situées en aval, telles que les cantons, répondent mieux à la demande des citoyens, car elles peuvent davantage tenir compte des particularités régionales ou locales que l'État central¹. Mieux informées, elles peuvent mettre la politique au diapason des structures locales et régionales, qui sont le moteur de la croissance. Le fédéralisme favorise par ailleurs la coexistence pacifique de visions politiques divergentes, facilite la communication avec les acteurs politiques et rend possibles des comparaisons entre les prestations fournies par les États fédérés². Il dope aussi l'esprit d'innovation : les collectivités territoriales peuvent servir de laboratoire pour de nouvelles solutions qui seront ensuite appliquées ailleurs si elles ont fait leurs preuves.

Si la décentralisation a ses atouts, la centralisation présente elle aussi des avantages,

comme les économies d'échelle et d'envergure. Qui plus est, lorsque les États fédérés ne sont pas en mesure de résoudre à eux seuls leurs problèmes, l'État central doit intervenir pour adopter les mesures qui s'imposent.

La Suisse s'engage dans une impasse

Depuis quelques décennies, nous observons en Suisse que de nombreuses dispositions harmonisées au niveau national mettent en péril les avantages du fédéralisme. Nous en voulons pour exemple le nombre de compétences sectorielles nationales, qui se substituent aux cantons, ou les efforts d'harmonisation de la Confédération. Signalons aussi que Berne exploite de plus en plus ses compétences législatives, dépassant parfois les limites admises. Cet enchevêtrement des tâches et du financement entre Confédération et cantons limite l'autonomie décisionnelle et la liberté d'action de tous les niveaux de l'État.

L'enchevêtrement des tâches a pour corollaire une dissociation entre contrôle et responsabilité. Il en résulte un relâchement durable de la discipline budgétaire et, par conséquent, des prestations publiques qui ne peuvent être optimisées. De surcroît, la prise de décisions démocratique se com-

plique, ce qui empêche toute évolution : incapable d'agir et de réaliser des réformes, l'État est menacé de paralysie. Lorsque les tâches sont confiées à plusieurs niveaux étatiques, les décisions sont systématiquement inefficaces et inadaptées aux problèmes qu'elles sont censées résoudre. De surcroît, il n'est plus possible de faire évoluer le cadre institutionnel de la prise de décisions³.

Aboutissement de ce processus, les États autrefois fédéralistes tombent dans le « piège de l'enchevêtrement ». Ainsi, ils délèguent des tâches ou leur financement sans pour autant adapter les compétences décisionnelles au nouveau régime de compétences. Une fois acquis, les avantages et les privilèges auxquels ne renoncerait aucun acteur politique rationnel empêchent toute solution aux problèmes.

Il est possible d'enrayer cette dérive en appliquant le principe de « l'équivalence fiscale » qui fait coïncider le périmètre des bénéficiaires des prestations publiques avec celui des contribuables⁴. Puisque ce principe est inscrit dans la Constitution, la répartition des tâches et des compétences publiques devrait s'en inspirer⁵. L'économiste Charles B. Blankart va encore plus loin : il demande que les deux périmètres susmentionnés coïn-

3 Scharpf (1985) : pp. 349s.

4 Olson (1969) : p. 483.

5 Art. 43a, al. 2 et 3, Cst.

Centralisation, enchevêtrement et décentralisation

- *Centralisation* : une tâche ou une compétence financière dévolue aux cantons est transférée en exclusivité à la Confédération.
- *Enchevêtrement* : une tâche ou une compétence financière dévolue à la Confédération ou aux cantons devient une tâche publique assumée conjointement par ces deux niveaux étatiques.
- *Décentralisation* : une tâche ou une compétence financière dévolue à la Confédération est transférée en exclusivité aux cantons.

1 Schaltegger et Winistörfer (2014) : pp. 184ss ; Blankart (2011) : pp. 615 ss ; Oates (1999) : p. 1122.

2 Buchanan et Brennan (1980) : p. 203.



Les liens que la Confédération et les cantons entretiennent entre eux s'enchevêtrent toujours plus.

cident aussi avec celui des décideurs⁶. Cette « concordance institutionnelle » se fonde sur l'idée selon laquelle la coïncidence des trois périmètres – bénéficiaires, contribuables et décideurs – exclut les effets externes.

Un système de moins en moins satisfaisant

Au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, un régime de suppléments affectés, de subventions, de transferts émergeant au produit des impôts et d'aides financières en faveur des cantons a privé ceux-ci d'une grande partie de leur autonomie décisionnelle et de leur liberté d'action politique. Des domaines relevant par leur nature des cantons ont été de plus en plus délégués à la Confédération⁷. L'insatisfaction croissante due à l'enchevêtrement des tâches et du financement a abouti à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), approuvée en 2004 par le peuple et les cantons. La RPT était l'un des volets d'une vaste réforme fédéraliste, mise en chantier avec la révision de la Constitution fédérale de 1999, qui devait redéfinir les rapports entre Confédération et cantons⁸.

6 Blankart (2011): pp. 628s.

7 Schaltegger et Weder (2011): pp. 91s.

8 Conseil fédéral (2001): p. 2166.

Entrée en vigueur au début de 2008, la RPT repose sur quatre piliers: le désenchevêtrement des tâches et du financement, l'adoption de nouvelles formes de collaboration et de partage du financement, le développement de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges et la mise en place d'une nouvelle péréquation financière au sens strict, transparente et gérable. Le but principal était de désenchevêtrer les tâches et le financement entre la Confédération et les cantons, ce qui devait renforcer et moderniser le fédéralisme⁹.

La RPT rate sa cible

La réforme n'a pas répondu totalement aux espoirs qu'elle avait fait naître: elle n'a pu enrayer durablement ni la tendance à l'enchevêtrement des tâches et du financement, ni la centralisation des tâches cantonales. Du point de vue de la politique fiscale, il est par ailleurs inquiétant que le désenchevêtrement voulu par les auteurs de la RPT ait pratiquement disparu de l'agenda politique, alors même que la complexité croissante du fédéralisme d'exécution et le transfert constant de tâches au profit de la Confédération étaient à l'origine de cette réforme.

L'Administration fédérale des finances calcule périodiquement les parts des recettes

9 Conseil fédéral (2001): pp. 2155s.

ou des dépenses publiques qui reviennent à chaque niveau de l'État, afin d'identifier toute tendance à la centralisation ou à l'enchevêtrement. Selon ces observations, la répartition des dépenses entre la Confédération, les cantons et les communes n'a guère varié depuis 1990 (voir *Illustration 1*). On aurait toutefois tort d'en conclure qu'aucune tendance à la centralisation ou à l'enchevêtrement n'a été perceptible sur cette période.

L'enchevêtrement augmente à l'échelon fédéral

Les auteurs de cet article ont analysé l'activité législative de la Confédération et conclu que la RPT n'a pas freiné la centralisation rampante. Après avoir examiné tous les actes législatifs adoptés ou modifiés à l'échelon fédéral entre le 1^{er} janvier 2000 et le 1^{er} octobre 2016, ils ont relevé toutes les nouveautés qui ont entraîné une centralisation, une décentralisation ou un enchevêtrement des tâches ou de leur financement (voir les définitions dans l'*encadré*).

Durant la période étudiée, 44 modifications législatives ont abouti à une centralisation et 115 à un enchevêtrement du financement ou des tâches (voir *illustration 2*), mais aucune à une décentralisation, exception faite de la RPT. Sur ces 159 modifications, 5 % concernaient la Constitution, 77 % des lois et 18 % des ordonnances.

Ajoutons que 32 d'entre elles ont été adoptées avant l'acceptation de la RPT par le peuple en novembre 2004 et 127 après cette date. Dans 147 cas, ce sont le Conseil fédéral ou les Chambres fédérales qui étaient à l'origine de la modification législative, dans sept cas le peuple et dans cinq cas seulement les cantons (par le biais d'un concordat intercantonal).

La classification des actes législatifs dans le Recueil systématique du droit fédéral (RS) montre qu'un cinquième environ des modifications générant un surplus d'enchevêtrement ou de centralisation concernent le secteur «Santé, travail et sécurité sociale» (voir illustration 3). Les catégories «Économie et coopération technique» et «État, peuple et autorités» sont elles aussi fortement touchées. La catégorie la moins concernée par cette évolution est celle de la «Défense nationale», dont seul la Confédération a la compétence¹⁰. Le même constat vaut pour la catégorie «Finances», à laquelle appartiennent des activités traditionnellement réservées à l'État central, comme les douanes et la politique monétaire.

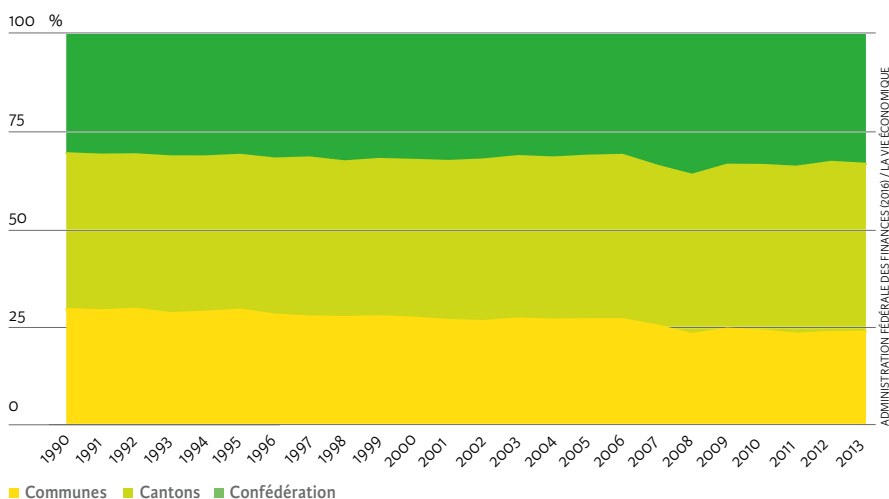
La chronologie des processus législatifs indique que c'est surtout entre la votation sur la RPT en automne 2004 et son entrée en vigueur début 2008 que l'on a enregistré une forte hausse d'initiatives aboutissant à une centralisation ou à un enchevêtrement: durant cette période, les auteurs ont identifié 32 modifications, toutes adoptées à l'initiative du gouvernement ou du Parlement fédéral. La révision de l'article constitutionnel sur l'éducation, approuvée en 2006, en est un exemple. Une fois la RPT entrée en vigueur, l'activité législative n'a guère faibli, puisque pas moins de quatre-vingts nouveaux projets de centralisation et d'enchevêtrement ont été acceptés. Ainsi, le peuple a plébiscité une modification de la Constitution qui a fait de l'encouragement de la formation musicale une tâche commune de la Confédération et des cantons¹¹.

Comme le montre l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires en 2012, le peuple peut lui aussi être à l'origine d'une centralisation ou d'un enchevêtrement¹². Les auteurs des initiatives populaires veulent généralement que leur cause s'impose dans l'ensemble du pays.

En comparant les tendances par période, on observe même une augmentation des centralisations et des enchevêtrements après l'entrée en vigueur de la RPT: la moyenne

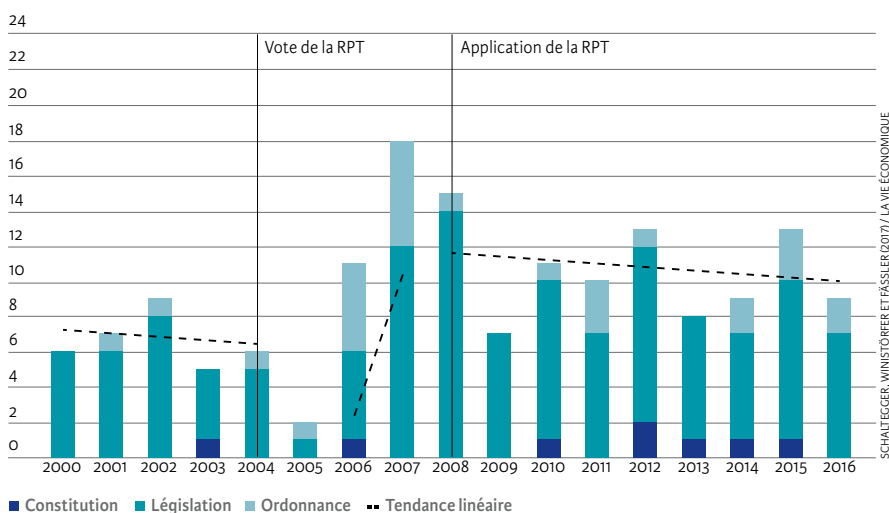
¹⁰ Art. 57 à 61 Cst.
¹¹ Art. 67a Cst.
¹² Art. 75b Cst.

III. 1. Dépenses par niveau de l'État (1990–2013)



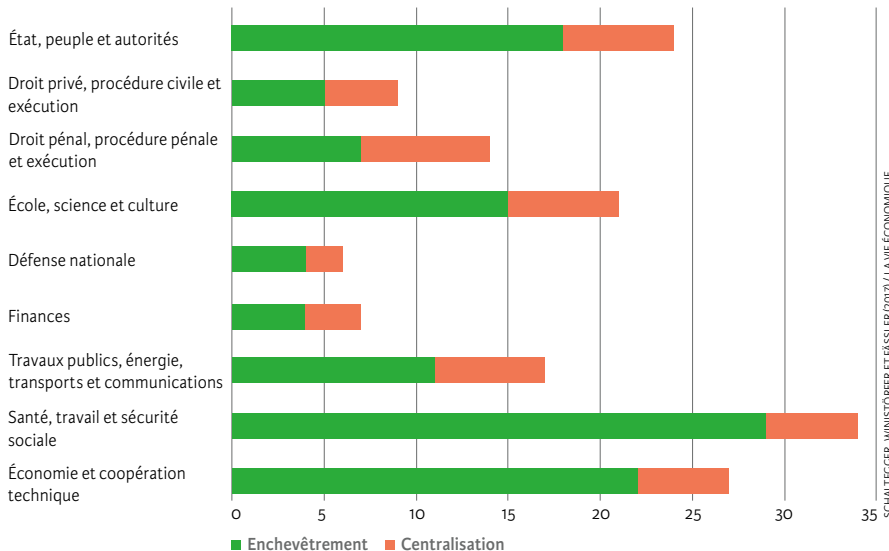
ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES FINANCES (2016) / LA VIE ÉCONOMIQUE

III. 2. Nombre d'actes législatifs fédéraux aboutissant à une centralisation ou à un enchevêtrement, par année (2000–2016)



SCHALTEGGER, WINISTÖRNER ET FÄSSLER (2017) / LA VIE ÉCONOMIQUE

III. 3. Centralisation et enchevêtrement par catégorie (nombre, 2000–2016)



SCHALTEGGER, WINISTÖRNER ET FÄSSLER (2017) / LA VIE ÉCONOMIQUE

d'actes législatifs se traduisant par une centralisation ou un enchevêtrement, qui était d'environ sept par année avant le vote sur la RPT, est passée à onze après l'entrée en vigueur de la réforme. Les nouveaux instruments du fédéralisme coopératif – conventions-programmes pour mettre en œuvre le droit fédéral, renforcement des organes intercantonaux, possibilité d'adopter une déclaration de force obligatoire et obligation d'adhérer à des conventions intercantionales – ne feront qu'accentuer cette tendance¹³. À cela s'ajoute que les bases institutionnelles du désenchevêtrement des tâches et du financement sont insuffisantes.

La subsidiarité, un principe purement théorique

Le principe de subsidiarité, inscrit dans la Constitution fédérale en conséquence de l'acceptation de la RPT, voudrait que l'État fédéral intervienne dans les affaires des cantons uniquement si ceux-ci ne sont pas à même de prendre les mesures nécessaires. Dans la pratique, il ne représente guère plus qu'une vague ligne directrice¹⁴. Les normes constitutionnelles applicables à l'attribution et à l'accomplissement des tâches étatiques, qui concrétisent les principes d'équivalence fiscale et de subsidiarité, n'ont pas non plus porté leurs fruits jusqu'ici¹⁵.

Il serait possible de freiner la centralisation rampante au sein de l'État fédéral si les tribunaux, mais aussi les élus, revalorisaient les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Le Conseil fédéral estime qu'il serait contraire à la conception suisse de l'État

de confier l'interprétation du principe de subsidiarité à une instance judiciaire. Cette opinion ne l'exonère pas de sa responsabilité, pas plus qu'elle n'exonère le Parlement de la sienne¹⁶.

Il est donc réjouissant que le Conseil fédéral envisage de se livrer, pour les projets concernant la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, à des considérations sur l'observation des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Le gouvernement a indiqué vouloir le faire dans sa réponse au postulat de l'ancien conseiller aux États PVL uranais Markus Stadler¹⁷. L'avenir dira si cette mesure contribue à lutter contre les tendances à la centralisation et à l'enchevêtrement. Assurément, il faudra adopter encore d'autres garde-fous institutionnels pour que le fédéralisme conserve sa vitalité.

Un réexamen s'impose

L'évolution observée ces dernières décennies montre clairement que malgré l'objectif premier de la RPT, la Suisse est de plus en plus prise au piège de l'enchevêtrement. Cela limite sa capacité d'agir et de réaliser des réformes, la menaçant de paralysie.

Alors que la concurrence toujours plus acharnée entre les places économiques oblige à évaluer régulièrement l'activité de l'État, il semble logique de remettre en chantier une «réforme de la répartition des tâches». L'idéal serait de la coupler avec un régime qui supprime systématiquement tout système mixte de perception de recettes et de dépenses. En effet, c'est seulement quand les contribuables seront à la fois les bénéfici-

aires et les décideurs – autrement dit quand les personnes qui financent les prestations publiques seront aussi celles qui les définissent – qu'il sera possible d'enrayer durablement les tendances à la centralisation et à l'enchevêtrement.



Christoph A. Schaltegger

Professeur ordinaire d'économie politique à l'université de Lucerne et directeur de l'Institut d'économie financière et de droit financier de l'université de Saint-Gall



Marc M. Winistörfer

Doctorant à l'université de Lucerne



Luca Fässler

Étudiant, titulaire d'une maîtrise en économie politique de l'université de Lucerne

13 Schaltegger et Winistörfer (2014) : pp. 201ss.

14 Art. 5a Cst et ATF 138 I 378ss (395), consid. 8.4.

15 Art. 43a Cst.

16 Conseil fédéral (2001) : p. 2319.

17 Rapport du Conseil fédéral du 12 septembre 2014 en réponse au postulat 12.3412.

Bibliographie

Blankart Charles B., *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 8^e éd., Munich, 2011.

Conseil fédéral, *Message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) du 14 novembre 2001*, FF 2002, pp. 2155–2414.

Buchanan James M. et Brennan Geoffrey, *The Power to Tax: Analytical Foundation of a Fiscal Constitution*, Cambridge, 1980.

Administration fédérale des finances, *Dépenses des administrations publiques*, Berne, 2016.

Oates Wallace E., « An Essay on Fiscal Federalism », *Journal of Economic Literature*, 37, 1999, pp. 1120–1149.

Olson Mancur, « The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government », *The American Economic Review*, 59, 1969, pp. 479–487.

Schaltegger Christoph A. et Weder Martin, « Finanzausgleichsreform in der Schweiz aus Prozesssicht », dans Peter Biwald, Peter Bussjäger, Hans Pitlik et Margrit Schratzenstaller (éd.), *Koordinierung der Finanzpolitik im Bundesstaat: Stabilitätspolitik – Finanzausgleich – Verschuldungsgrenze*, Vienne et Graz, 2011, pp. 75–99.

Schaltegger Christoph A. et Winistörfer Marc M., « Zur Begrenzung der

schleichenden Zentralisierung im Schweizerischen Bundesstaat », *Ordo – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, 65, 2014, pp. 182–228.

Scharpf Fritz W., « Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich », *Politische Vierteljahresschrift*, 26, 1985, pp. 323–356.