

Des compétences fédérales fortes, un avantage en temps de pandémie

Économies d'échelle, externalités négatives et incitation à la lenteur du côté des cantons: plusieurs éléments plaident pour une centralisation du pouvoir de décision entre les mains de la Confédération durant la pandémie de coronavirus. *Marius Brülhart, Kurt Schmidheiny*

Abrégé Dans la littérature sur le fédéralisme, le théorème de la décentralisation postule que les pouvoirs politiques doivent se distribuer à la plus petite échelle possible et au plus près des citoyens afin de répondre à leurs diverses préférences. La centralisation est indiquée si elle permet de réaliser des économies d'échelle ou en cas de fortes externalités inter-régionales. Cet article montre pourquoi les arguments en faveur d'une centralisation politique l'emportent en situation de pandémie.

La crise du coronavirus a remis au cœur du débat la question de la répartition optimale des compétences dans un État fédéral. Si certains accusent le Conseil fédéral d'accumuler des pouvoirs dictatoriaux, d'autres voient dans la répartition des tâches entre Confédération et cantons la cause d'hésitations décisionnelles, de conflits entre différentes règles régionales et d'une mobilisation insuffisante de ressources financières.

Le présent article structure la discussion à partir du «théorème de la décentralisation», un classique de la littérature consacrée au fédéralisme fiscal. Selon ce théorème de Oates¹, les décisions gouvernementales devraient être prises de manière aussi décentralisée que possible². Cela correspond au principe de subsidiarité inscrit dans les règles de souveraineté constitutionnelles de la Suisse: le pouvoir de décision appartient en principe aux cantons et toute centralisation au niveau fédéral nécessite une base légale explicite.

Les arguments en faveur d'une décentralisation

Dans la littérature sur le fédéralisme, deux raisons majeures plaident pour la décentralisation des compétences. Premièrement, la

congruence veut que les décisions soient prises au niveau auquel leurs effets se produisent, afin d'être adaptées aux préférences des citoyens locaux. Deuxièmement, *l'expérimentation* permet de faire émerger la solution optimale en comparant et en copiant une variété d'approches indépendantes et décentralisées. Le fédéralisme est un laboratoire expérimental démocratique.

Mais il existe également deux arguments déterminants en faveur de la centralisation des prestations publiques. Il y a d'abord les *économies d'échelle*: l'offre de biens publics est souvent plus avantageuse lorsqu'elle est produite à large échelle pour un grand nombre de personnes. La politique étrangère ou le réseau autoroutier en sont de parfaits exemples. Le deuxième argument est celui des *externalités*: les décisions prises par des autorités locales ont souvent un impact sur d'autres collectivités régionales. La politique fiscale en est l'illustration classique: si des baisses d'impôts dans un canton privent d'autres cantons de contribuables aisés, il s'ensuit une course aux réductions d'impôts qui peut être nuisible sur un plan général.

La Confédération sommée de se justifier

Selon la logique du théorème de la décentralisation, les décisions doivent être prises autant que possible de manière décentralisée. Il incombe donc à la Confédération de prouver la nécessité d'une centralisation. Comment, dès lors, justifier son rôle dominant dans la crise du coronavirus? La lutte contre la pandémie ne pourrait-elle pas

¹ Oates (1972).

² Il ne s'agit pas d'un théorème au sens mathématique du terme, mais d'une construction logique qualitative.

être laissée aux cantons, puisque la Constitution leur attribue la responsabilité des questions de santé? La réponse est clairement non, car les économies d'échelle et les externalités sont extraordinairement prononcées dans cette crise.

En cas de pandémie, la capacité de décider et d'agir vite est importante. Des consultations chronophages entre les différents niveaux de gouvernement ou sous-entités étatiques risqueraient d'être fatales, en particulier dans les phases aiguës de la crise. On peut considérer la capacité d'action de la Confédération comme une sorte d'économie d'échelle. La taille de son appareil administratif lui confère une supériorité en matière d'efficacité et d'expertise. Elle possède également un net avantage dans les négociations avec les fournisseurs de vaccins, de tests, de matériel de protection et de solutions informatiques. La collecte et la fourniture de données épidémiologiques ne prennent elles aussi tout leur sens que si elles sont centralisées. Enfin, la Confédération bénéficie de meilleures conditions que les cantons sur le marché du crédit et il est donc judicieux, d'un point de vue macroéconomique, de concentrer la nouvelle dette auprès de la Confédération.

Une centralisation des compétences décisionnelles semble également s'imposer sous l'angle des externalités. Individuellement, les cantons sont incités à maintenir des restrictions économiques à trop bas niveau, car une partie des contaminations qui en résulte est « exportée » vers d'autres cantons. L'analogie avec « l'exportation de taxes » dont parle la littérature sur la concurrence fiscale est ici évidente³. Selon ce concept, les cantons peuvent reporter une partie de leur charge fiscale sur les personnes d'autres cantons au moyen notamment des taxes sur les résidences secondaires ou de séjour, ce qui évite au gouvernement du canton de supporter l'intégralité des coûts de sa politique. Cela s'applique également à de nombreuses mesures cantonales contre le coronavirus. Citons par exemple l'ouverture de domaines skiables ou de grandes discothèques, dont la clientèle vient souvent d'autres cantons: les revenus économiques restent dans le canton, tandis qu'une grande partie des coûts épidémiologiques sont à la charge d'autres cantons.

Des facteurs dissuasifs

La concurrence fiscale intercantonale au sens classique joue aussi un rôle dans la lutte contre les pandémies. Comme les contribuables peuvent facilement migrer vers un autre canton en cas de hausse probable des impôts, les cantons ont un substrat fiscal plus élastique que la Confédération et donc un « coût marginal des fonds publics » plus élevé, ce qui plaide une nouvelle fois pour un financement au niveau fédéral. De plus, lorsqu'ils distribuent des compensations aux entreprises en difficulté (par exemple au titre des cas de rigueur), les cantons sont tentés de soutenir tout particulièrement des entreprises ou des secteurs « stratégiques », avec le risque d'une distorsion de la concurrence.

Enfin, le concept d'externalités verticales du fédéralisme fiscal se transpose lui aussi dans la politique de lutte contre les pandémies⁴. Les cantons savent que la Confédération les soutient à tout moment, financièrement et en tant que décideur final. Partant, ils parient sur un « sauvetage » par la Confédération et tendent à éviter les décisions financièrement et politiquement coûteuses. Cela s'est notamment vérifié lors des consultations cantonales prévue par la loi sur les épidémies en cas de « situation particulière ». À l'époque, les cantons ont sans doute fait davantage pression pour obtenir des assouplissements que s'ils avaient eu à en assumer eux-mêmes la responsabilité en dernière instance. Ces incitations équivalent aux externalités verticales de la théorie financière, selon laquelle les collectivités locales subalternes font trop peu d'efforts pour obtenir un substrat fiscal mobile, car une partie des avantages qui en résultent revient au gouvernement central.

Les régions inégalement touchées

Face à ces considérations de poids, existe-t-il des arguments en faveur de la décentralisation dans la lutte contre la pandémie? La crise du coronavirus a certainement des effets variables selon les régions. Dans l'optique de la congruence, une différenciation spatiale des mesures est donc légitime: certaines régions du pays (notamment le Tessin et la Suisse romande) ont été nettement plus touchées par l'épidémie que la moyenne

³ Wildasin (1987).

⁴ Keen et Kotsogiannis (2002).

pendant des périodes prolongées, ce qui les a conduites à prendre des mesures d'endiguement plus sévères. Sur le plan économique également, toutes les régions ne sont pas frappées de la même manière: la perte de valeur ajoutée a été supérieure à la moyenne, en particulier dans les zones touristiques.

Pour autant et malgré la logique du théorème de la décentralisation, ces différences régionales n'impliquent pas nécessairement une délégation des pouvoirs de décision aux cantons, car le gouvernement central peut également répondre aux différences régionales par des mesures différenciées⁵. De même, les différences d'impact économique – qui ne sont absolument pas imputables aux cantons – sont une autre raison d'opter pour une répartition solidaire des charges plutôt que pour un autofinancement cantonal.

Le modèle original de Oates met l'accent sur les différences régionales pour expliquer les préférences des citoyens. Or, si de grandes divergences s'observent dans la crise du coronavirus entre les partis politiques, les différences entre les régions au niveau des préférences sont insignifiantes⁶. Du point de vue de la congruence, il y n'a donc guère d'arguments en faveur d'un pouvoir de décision cantonal dans la politique de lutte contre les pandémies.

Reste donc l'aspect de l'expérimentation. Le laboratoire du fédéralisme suisse a-t-il fourni des enseignements politiques utiles durant la crise sanitaire? On peut certainement répondre par l'affirmative. Par exemple, les cantons ont pu apprendre les uns des autres dans la recherche de mesures optimales pour compenser les coûts fixes (comme les loyers commerciaux) des entreprises touchées par la pandémie. Des effets d'apprentissage similaires ont été constatés concernant la recherche d'un système informatique efficace pour la logistique de la vaccination. Si la Confédération est seule

responsable de l'élaboration de nouvelles solutions, elle dispose d'un appareil administratif plus important; néanmoins, la concentration des risques est alors beaucoup plus forte que pour des solutions définies par l'une ou l'autre des 26 administrations cantonales.

Le fédéralisme reste un atout

Vus par le prisme théorique du théorème de la décentralisation, les arguments favorables à un regroupement au niveau fédéral des pouvoirs de décision en matière de lutte contre les pandémies prévalent: les économies d'échelle et les externalités sont omniprésentes en période de pandémie. Le fait que la loi sur les épidémies limite temporairement et fortement le fédéralisme suisse dans des situations exceptionnelles de ce type est tout à fait compatible avec la théorie classique de la finance et de l'économie politique.

Pour autant, cela ne remet nullement en cause le fédéralisme suisse. La prise de décision décentralisée permet des politiques proches du citoyen. Un financement décentralisé implique également une concurrence fiscale qui allège le poids de l'impôt. Ces vertus seront certainement remises à l'honneur une fois la pandémie passée.

⁵ Lockwood (2006).

⁶ Sotomo (2021).



Marius Brühlhart

Professeur d'économie politique, Faculté des Hautes études commerciales (HEC), Université de Lausanne

Kurt Schmidheiny

Professeur d'économie et d'économétrie appliquée, Faculté des sciences économiques, Université de Bâle

Bibliographie

Keen M. J. et Kotsogiannis C. (2002). « Does Federalism lead to excessively high taxes? » *American Economic Review*, 92(1): 363–370.
Lockwood B. (2006). « Fiscal decentralization: A political economy perspective », dans: Ahmad E. et Brosio G. (éd.), *Handbook of fiscal federalism*, Cheltenham, Edward Elgar, 33–60.

Oates W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
Sotomo (2021). SRG Corona-Monitor. Rapport d'étude de l'institut d'enquête Sotomo réalisé pour la SSR. Zurich, 18 mars.

Wildasin D. (1987). « The demand for public goods in the presence of tax exporting ». *National Tax Journal*, 40(4): 591–601.