

Covid-19 : quelle est l'utilité du fédéralisme en temps de crise ?

La structure fédéraliste de la Suisse est souvent considérée comme un modèle de réussite. La pandémie de coronavirus a cependant profondément lézardé cette image. Faut-il plus de centralisme en temps de crise ? *Christoph Schaltegger, Mark Schelker*

Abrégé Le fédéralisme suisse a-t-il été pris en défaut durant la crise du coronavirus ? Si certaines critiques populaires vont dans ce sens, les avantages du fédéralisme sont pourtant bien réels en temps de crise également. Les décisions ne doivent certes pas toujours être prises aux échelons inférieurs, mais peuvent l'être. Il est important que la décision soit indissociable de la responsabilité et que le principe de l'équivalence fiscale soit respecté. La tendance actuelle va toutefois dans la direction opposée : le fédéralisme unitaire, avec ses tâches et ses financements communs, a le vent en poupe. Or, il conduit trop souvent au piège de l'enchevêtrement politique, qui rend impossibles des réactions rapides et adaptées, pourtant impératives en temps de crise.

Les crises se caractérisent par un fort degré d'incertitude et par une évolution rapide de l'environnement général. Elles réclament des actions rapides et déterminantes, qui supposent une réactivité exceptionnelle et des circuits de décision courts. À en croire les médias, le fédéralisme, avec ses mesures disparates et ses chevauchements institutionnels, constitue un obstacle dans la crise du coronavirus. On parle de cantonalisme, de cacophonie, voire de chaos. Mais cette interprétation est-elle correcte ?

Contrairement au centralisme, le fédéralisme permet d'accomplir des tâches de manière décentralisée sous la responsabilité de niveaux subalternes, sans que cela soit pour autant une obligation. Car le souci premier d'un État fédéral est d'assurer une répartition adéquate des tâches entre les divers échelons institutionnels. Cela vaut également en temps de crise.

L'idée du fédéralisme recouvre trois grands principes. Premièrement, les préférences et les circonstances peuvent fortement différer d'une région à l'autre. Pour tenir compte de cette *hétérogénéité*, des interventions politiques différentes sont parfois indiquées¹. Comme les décisions centralisées ne laissent guère d'appréciation pour les différences régionales et qu'elles

sont généralement incapables d'intégrer des connaissances locales, l'hétérogénéité confère une supériorité aux structures décisionnelles décentralisées².

Deuxièmement, appliquer une gestion uniforme de la crise comporte des risques lorsque la réponse adéquate est grevée de lourdes incertitudes. En pareil cas, prendre systématiquement les bonnes décisions relèverait du pur hasard et il est probable que de nombreuses décisions apparaîtraient rétrospectivement fautives. Les décisions décentralisées permettent en revanche des *approches différentes*. Tout le monde ne commet pas la même erreur et ce tâtonnement peut constituer un avantage déterminant en cas de crise³.

Enfin, des décisions décentralisées permettent aux citoyens d'évaluer les performances de leurs gouvernants dans des situations comparables, ce qui se traduit par une *concurrence politique*⁴. La comparabilité permet en effet aux électeurs d'identifier plus rapidement les mauvaises décisions, qu'ils sanctionnent dans les urnes, d'où une plus forte pression sur les gouvernants pour qu'il apprennent mieux et plus vite en cas de crise.

Le bon niveau

Attribuer les tâches aux niveaux appropriés est le sens même du fédéralisme. L'État central est généralement chargé de tâches de grande échelle, pour lesquelles les différences et les aspects régionaux ne jouent pratiquement aucun rôle, mais qui nécessite une action coordonnée. À l'inverse, les tâches caractérisées par des différences régionales en matière de préférences ou de structures économiques,

1 Oates (1972, 1999), Tiebout (1956).

2 Hayek (1945).

3 Hayek (1945).

4 Besley et Case (1995).

Parfois décrié durant la pandémie de coronavirus, le fédéralisme est-il toujours adapté ?



sociales et résidentielles doivent se régler de façon décentralisée. Les fonctions qui régissent la gestion des débordements peuvent plaider en faveur de l'expansion régionale. Il s'agit alors de répartir les tâches sur la base de leur couverture spatiale ou de les internaliser par le biais de la péréquation financière. Gardons toutefois à l'esprit que les externalités ne concernent pas tout le monde de la même manière et que les stratégies d'internalisation peuvent très bien se différencier géographiquement.

Bien entendu, certaines activités du gouvernement central complètent des tâches par définition décentralisées. Ainsi, la prise en charge médicale de la population est principalement du ressort des cantons, mais un fort potentiel d'économies d'échelle existe lorsque la centralisation des ressources présente un grand intérêt en matière d'efficacité. Il peut notamment s'agir de la constitution de stocks de matériaux essentiels (médicaments, équipements, etc.), du développement de ressources humaines spécifiques (expertise scientifique ou technique, etc.) ou de la création d'unités de réserve (personnel médical, logistique, etc.).

La répartition des tâches nécessite toutefois une attribution claire des responsabilités et des compétences. L'action doit par principe être indissociable de la responsabilité, car ceux

qui prennent des décisions sans en assumer la responsabilité sont peu encouragés à opérer des choix optimaux pour la société.

Une symétrie semblable s'applique aux dépenses et aux recettes. Selon le principe de l'équivalence fiscale, les dépenses et les recettes doivent être financées sur un même échelon étatique⁵. L'unité entre la compétence et la responsabilité ainsi que l'équivalence fiscale fondent le principe de responsabilité, un élément clé de la théorie du fédéralisme et une condition indispensable à son bon fonctionnement.

Une tendance à la mutualisation

Si le fédéralisme suisse est à bien des égards conforme à la théorie économique, le mélange et la mutualisation des compétences et des responsabilités constituent un problème non négligeable. Les tâches communes, en particulier, apparaissent comme l'amorce d'une centralisation rampante. Elles conduisent au piège de « l'enchevêtrement politique », où les niveaux étatiques se bloquent constamment les uns les autres par le biais d'organes de consultation coopératifs et de positions de veto. Des réformes ou des réactions efficaces ne sont ainsi plus guère possibles en cas de crise⁶.

De tels cas de figure sont devenus manifestes lors de la crise du coronavirus. La situation particulière, qui donne à l'État central de nombreuses prérogatives dans la lutte contre la pandémie tout en exigeant une large consultation des cantons, a mutualisé la responsabilité des mesures. Résultat : des décisions désagréables ont été renvoyées d'un niveau institutionnel à l'autre et prises trop tard, voire jamais. L'augmentation des tâches et des financements communs, qui se manifeste de façon impressionnante par la coordination de plus en plus poussée résultant des conférences cantonales, constitue un signe de cette évolution.

La pandémie a donné un nouvel élan à ce type de fédéralisme unitaire, comme celui de l'Allemagne (voir *encadré*). La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a par exemple estimé dans le sillage de la pandémie qu'il était nécessaire de développer davantage la mutualisation et la coordination interinstitutionnelles : la collaboration entre la Confédération et les

⁵ Olson (1969).

⁶ Scharpf (1985).

Le fédéralisme unitaire allemand

Contrairement au fédéralisme décentralisé de la Suisse, celui de l'Allemagne est dit « unitaire ». Il repose sur une coopération renforcée entre l'État fédéral et les Länder. L'État fédéral allemand adopte la plupart de ses lois avec la participation des Länder au Bundesrat (l'équivalent de notre Conseil des États) et confie leur exécution aux Länder. En Suisse, ce fédéralisme d'exécution est également bien établi, bien que les cantons jouissent de plus grandes libertés concurrentielles.

Une autre différence cruciale entre la Suisse et l'Allemagne tient à la structure institutionnelle. En Suisse, le gouvernement fédéral peut assumer uniquement les tâches qui lui sont attribuées par la Constitution, toutes les autres étant du ressort des cantons. Le référendum obligatoire et la règle de la majorité des cantons opposent un autre « frein naturel à la centralisation » que l'Allemagne ne possède pas. La législation allemande est

plus centralisée. Il existe dans les deux pays des tendances à l'interconnexion entre les différents niveaux institutionnels par le biais de tâches communes ou associées, de lois sur les prestations et de lois-cadres. Ces mouvements sont toutefois beaucoup plus prononcés en Allemagne.

De profondes différences s'observent également dans les compétences fiscales. En Allemagne, les principales sources d'imposition sont centralisées sous forme de taxes communautaires réparties entre les divers niveaux étatiques. La Suisse reste plus fidèle à un système séparé, à l'exception de l'impôt sur le revenu et les bénéfices, également utilisés par la Confédération et les cantons. Les compétences fiscales demeurent toutefois clairement séparées. La concurrence fiscale entre les cantons est ainsi plus importante qu'en Allemagne, qui l'a éliminée dans une large mesure.



Les expériences fédérales peuvent accélérer la recherche de solutions, comme la stratégie de tests du canton des Grisons. Une file d'attente à Zuoz (GR).

REYSTONE

cantons devrait à l'avenir passer par un nouvel organe politique composé paritairement et qui reproduise de manière adéquate la responsabilité partagée entre les échelons institutionnels⁷.

La proposition d'Ernst Stocker, président de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, au sujet de la répartition des recettes de la TVA entre les cantons, va aussi dans le sens du fédéralisme allemand⁸. Cette position est surprenante, car les travaux d'experts sur les réformes I, II et III du fédéralisme allemand diagnostiquent précisément la nécessité d'apporter certaines corrections outre-Rhin. En Suisse également, l'équivalence fiscale était en 2001 encore largement reconnue comme principe directeur en ce qui concerne la séparation des tâches entre la Confédération et les cantons dans le message consacré au vaste chantier de la péréquation financière nationale⁹.

Gare au piège de la solution miracle

À y regarder de plus près, les appels au renforcement de la coordination et de la centralisation pendant la crise du coronavirus traduisent un espoir infondé dans le fédéralisme coopératif et unitaire – ce que d'aucuns appellent le « mirage

de la solution miracle », qui fait croire que les déficiences observées dans la gestion actuelle du coronavirus par les cantons ne se produiraient pas sous les auspices de la Confédération ou de la CdC. Ce n'est pas une conclusion analytique. Dans tous les cas, les résultats de la recherche sur le fédéralisme unitaire réel incitent moins à l'euphorie.

Selon les auteurs du présent article, le fédéralisme suisse, avec ses cantons largement autonomes, peut offrir de nombreux avantages même en cas de pandémie. L'incitation à s'améliorer au fil des expériences politiques innovantes reste un atout essentiel de ce modèle. Le processus de tâtonnement, avec des essais et des erreurs, génère des connaissances sur la faisabilité de chaque stratégie d'endiguement choisie, ce qu'un système étatique rationnel et centralisé ne pourrait pas obtenir de cette manière.

Mais pour que les avantages du fédéralisme se concrétisent, encore faut-il que le principe de responsabilité soit respecté. Les tâches de l'État doivent être réparties ou dégroupées à l'échelon approprié et, parallèlement, les sources fiscales adéquates mises à contribution. La responsabilité, le contrôle et le risque doivent se trouver dans une seule main – soit du canton, soit de

⁷ Voir CdC (2020).

⁸ Voir Stocker (2021).

⁹ Voir Conseil fédéral (2001).

la Confédération – mais ne pas être confiés à des partenariats mixtes ou à des conférences intercantionales.

De nombreux problèmes liés au fédéralisme sont apparus pendant la crise sanitaire parce que le principe de responsabilité n'était pas respecté. Les tâches et les financements communs, la prise en charge des déficits et, plus encore, la centralisation insidieuse comportent des risques et peuvent conduire au « piège de l'enchevêtrement politique », dans lequel il n'est plus possible de réagir rapidement et adéquatement à une situation.

Un fédéralisme vivant suppose une Confédération et des cantons forts, tous dotés de compétences clairement définies. Institutionnellement, la Confédération doit avoir la solidité nécessaire pour résister efficacement aux demandes de subventions des cantons et

rejeter la communautarisation. Inversement, les cantons doivent être suffisamment robustes sur le plan institutionnel pour empêcher la Confédération de se glisser subrepticement dans le contrôle de leurs tâches.



Christoph Schaltegger

Professeur d'économie politique à l'Université de Lucerne, directeur de l'Institut d'économie financière et de droit financier de l'Université de St-Gall

Mark Schelker

Professeur d'économie politique, Université de Fribourg

Bibliographie

Besley T. et Case A. C. (1995). « Incumbent behavior: Vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition ». *American Economic Review*, 85, 25–45.

CdC – Conférence des gouvernements cantonaux (2020). *Covid-19: les cantons exigent une meilleure gestion de la crise*. Communiqué de presse du 22 décembre.

Conseil fédéral (2001). *Message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)*. Berne, 14 novembre.

Hayek F. A. von (1945). « The use of knowledge in society ». *The American Economic Review*, 35, 519–530.

Oates W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates W. E. (1999). « An essay on fiscal federalism ». *Journal of Economic Literature*, 37, 1120–1149.

Olson M. (1969). « The principle of 'Fiscal Equivalence': The division of responsibilities among different levels of government ». *American Economic Review*, 59, 479–487.

Scharpf F. W. (1985). « Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich ». *Politische Vierteljahresschrift*, 26, 323–356.

Stocker E. (2021). « Corona-Kassenzettel: Mehrwertsteueranteil für Kantone muss zum Thema werden ». *NZZ*, 7 janvier 2021.

Tiebout C. M. (1956). « A pure theory of local expenditures ». *Journal of Political Economy*, 64 (5): 416–424.