

# ÉTAT, SYSTÈME POLITIQUE ET ACCOMPLISSEMENT DES TÂCHES

*Andreas Ladner*

La Suisse est considérée comme un pays prospère. Ses habitants se déclarent relativement contents des conditions de vie et des prestations fournies par l'Etat. En ce qui concerne la satisfaction de sa population envers la vie, le gouvernement et le fonctionnement démocratique, la Suisse se trouve dans le peloton de tête du classement européen, avec les pays scandinaves<sup>1</sup>. Cela est dû entre autres à la politique et aux performances de l'administration. Le présent chapitre est consacré aux bases de l'Etat et de l'accomplissement des tâches publiques en Suisse.

Il existe différents points de vue dès lors qu'il s'agit de définir exactement ce que l'on entend par « administration publique », à savoir la principale entité responsable des missions de l'Etat. C'est pourquoi, par analogie à Germann (1998 : 3 ss), nous renoncerons à élaborer une définition générale, applicable de manière interdisciplinaire. On s'entend à considérer que l'administration est l'élément d'Etat chargé du pouvoir exécutif. Toutefois, son activité ne se limite pas à l'exécution ; elle inclut également des tâches de conception et de normalisation. C'est pourquoi les approches qui ont décrit l'administration comme un élément non politique de l'exécutif, selon le principe de séparation des pouvoirs cher à Montesquieu, ne rendent pas compte des possibilités de conception propres à l'administration. En outre, en vue de l'importance accrue des agences, des partenariats public-privé et des organisations

---

<sup>1</sup> Cf. European Social Survey (ESS5-2010, éd. 2.0), calculs propres.

paraétatiques, il devient de plus en plus difficile de tracer une limite claire entre le secteur étatique et le secteur privé.

Il est certain que l'administration publique est étroitement liée à l'action de l'Etat ainsi qu'à l'action déclenchée par l'Etat. La connaissance de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat est donc une clé permettant de mieux analyser et de mieux comprendre l'administration d'un pays. L'Etat et la politique fixent les conditions cadres, définissent l'étendue et l'organisation de l'administration. C'est à ces éléments qu'il convient de se consacrer dans un premier temps.

A ce titre, il est utile de considérer le passé. Sans tomber dans une approche déterministe du passé, l'histoire de la constitution d'un Etat offre un regard sur son organisation et sa structure et montre les idées et les principes qui sous-tendent ces éléments. On peut en déduire les possibilités et les limites des réformes, aussi bien que la marge de manœuvre quand il s'agit d'ajuster les institutions étatiques. Dans quelle mesure une organisation de l'Etat est-elle déterminée par son passé (*path dependency*) ? Dans quelle mesure est-ce que les facteurs structurels et culturels (différences d'étendue, de confession, de langues) sous-tendent cette organisation ? Et dans quelle mesure l'organisation d'un Etat est-elle le produit d'options et de décisions (politiques) conscientes (cf. Ladner 2011a) ?

C'est dans ce sens que nous allons nous pencher d'abord sur l'émergence de l'Etat suisse et de ses institutions politiques les plus importantes. Ensuite, nous décrirons l'Etat, son étendue et son aménagement politico-administratif. La partie suivante s'intéressera au développement des tâches et activités de l'Etat. Enfin, le présent chapitre s'achèvera sur une approche synthétique de l'Etat suisse et de l'accomplissement de ses missions.

## Etat et système politique

La conception et le fonctionnement de l'administration d'un pays sont définis par la structure et l'organisation de l'Etat et de ses institutions politiques. La dynamique du bas vers le haut est d'une importance centrale pour l'Etat suisse. Contrairement à d'autres pays ayant un passé monarchiste, la Suisse n'a jamais connu de pouvoir d'Etat central ; il s'est plutôt agi de constituer un Etat national à partir de partenaires plus ou moins égaux d'une union. Après l'échec des tentatives de centralisation lors de la République helvétique (1798-1802), l'Etat national moderne a vu le jour avec l'acceptation de la Constitution fédérale (1848). De l'union est ainsi né un Etat fédéral auquel les cantons ont dû transférer une part de leurs compétences.

Les objectifs poursuivis lors de la création de l'Etat fédéral étaient de se présenter durablement de manière unifiée face aux autres Etats, de se montrer capable d'agir,

de défendre les intérêts de la Suisse et de s'engager pour la sécurité extérieure, l'affirmation de l'indépendance et de la neutralité du pays. La sécurité intérieure s'associe ici à la garantie de l'ordre et de la tranquillité, ainsi qu'au développement du bien-être commun souvent évoqué et à la compétence générale de la Confédération de lancer des travaux publics (cf. Maissen 2009 : 202). En premier lieu, et il est possible de noter des parallèles avec le développement de l'Union européenne, les conditions d'un espace économique suisse commun ont été posées : les douanes entre cantons ont été supprimées<sup>2</sup> et une monnaie nationale unique a été introduite. L'Etat fournisseur de prestations et l'Etat d'assistance n'ont émergé que plus tard, de même que la création d'une conscience nationale.

L'Etat fédéral moderne a été fondé par un vote constitutionnel peu après la guerre du Sonderbund<sup>3</sup>. Certains cantons ont exprimé de fortes réticences par rapport à l'idée de centralisation et de nombreuses missions sont restées l'apanage des cantons, telles qu'une grande partie de la jurisprudence et du droit fiscal, la police, les transports, les écoles et la religion (Maissen 2009 : 200 ss). Il a en outre fallu garantir aux cantons une influence politique importante au niveau national. D'un point de vue institutionnel, cela a été garanti par la deuxième chambre ou Conseil des Etats, de niveau égal au Conseil national, à laquelle chaque canton pouvait déléguer deux représentants. Les cantons peu peuplés, qui étaient les vaincus de la guerre du Sonderbund, y étaient donc surreprésentés.

Même si le projet de constitution a tenu compte des attentes des vaincus de la guerre du Sonderbund, tenants d'une plus grande autonomie des cantons, il n'a pas été possible de les convaincre. Le projet a en effet été nettement rejeté par les cantons catholiques (Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Zoug, Valais, Tessin, Appenzell Rhodes-Intérieures). Afin d'atteindre la majorité déterminante des cantons prévue, on s'est appuyé, dans le canton catholique de Fribourg, sur la décision de son gouvernement libéral d'alors ; dans le canton de Lucerne, il a été considéré que les abstentionnistes approuvaient la nouvelle constitution. La diète fédérale a ainsi pu décréter la validité de la nouvelle constitution le 12 septembre 1848.

La Suisse est donc devenue relativement tôt un Etat national organisé de manière démocratique. Le prix de l'unification a toutefois été un *fédéralisme* marqué et un centre faible. Les compétences résiduelles sont restées, et restent encore aujourd'hui

<sup>2</sup> En 1844 encore, selon la surveillance des douanes, il existait 370 postes de douane aux frontières cantonales, dont 147 aux frontières avec l'étranger et 180 à l'intérieur des cantons (Polli-Schönborn 2006).

<sup>3</sup> La date exacte du scrutin est inconnue. Les résultats officiels sont les suivants : 145 584 voix favorables contre 54 320 votes négatifs ; 15½ cantons favorables contre 6½ cantons opposés. Toutefois, la procédure a été marquée par des divergences. Selon les règles actuellement en vigueur, seuls 14 cantons et 2 demi-cantons ont approuvé la nouvelle constitution. Dans le canton de Fribourg, c'est le Grand conseil qui a décidé ; dans les Grisons, ce sont les voix comitiales qui ont tranché ; enfin, ce sont les Landsgemeinde d'Uri, Obwald, Nidwald, Glaris, Appenzell Rhodes-Intérieures et Appenzell Rhodes-Extérieures qui ont décidé (cf. FF 1879 I 426 s.).

dans les mains des cantons. Cela signifie que chaque extension des compétences et chaque nouvelle mission confiée à la Confédération requiert l'approbation du peuple et des cantons. Les opposants catholiques et conservateurs à l'Etat fédéral jouissent ainsi de certaines garanties. L'évolution ultérieure de l'Etat s'est efforcée d'en tenir compte aussi.

Outre le fédéralisme, la *démocratie directe* constitue un deuxième pilier du système politique suisse. Celle-ci remonte aux années 1830, lorsque, avec le droit de veto, de premiers éléments de démocratie directe ont été accordés aux citoyens dans les cantons de Saint-Gall et Bâle-Campagne (Kriesi et Trechsel 2008 : 4). Au niveau fédéral, la constitution de 1848 prévoyait déjà un référendum obligatoire en cas de modifications de la constitution, requérant l'aval du peuple et des Etats, et une version limitée et complexe de l'initiative permettant de demander une révision totale de la constitution. La révision de la constitution fédérale de 1874 a introduit le référendum législatif facultatif et celle de 1891 a introduit l'initiative de révision partielle de la constitution. Les derniers changements les plus importants sont l'extension de la démocratie directe aux questions de politique extérieure, ce qui n'a rien d'étonnant si l'on considère l'importance accrue du contexte supranational et des accords internationaux.

Le référendum a sans aucun doute joué un rôle de frein à l'inflation des tâches de l'Etat. Aux débuts de l'Etat fédéral en particulier, une série de projets de modernisation et de centralisation s'est heurtée à la résistance des cantons catholiques et conservateurs (Kölz 2004 : 633). Sinon, le développement de l'Etat, et en particulier de l'Etat social, s'est déroulé plutôt lentement et à un niveau modeste (Linder 2005 : 263 ss).

A cela, il convient d'ajouter que le référendum encourage l'intégration des forces politiques les plus importantes et contribue ainsi de manière notable au troisième pilier du système politique : la concordance. Le référendum offre aux groupes d'intérêts, aux partis et aux autres organisations la possibilité de faire échouer des modifications non souhaitées de la constitution et des lois. Pour éviter ce cas de figure, les partis politiques les plus importants participent, par le biais de leur représentation au sein du gouvernement à l'élaboration d'un projet et sont tenus, ne serait-ce que moralement, de le soutenir. D'une manière générale, on s'efforce également d'intégrer les arguments justifiés des opposants à un projet et de prévenir ainsi la possibilité d'un référendum (Neidhart 1970). Les procédures de consultation en sont un exemple ; elles accompagnent le processus législatif et se sont renforcées ces dernières années<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Cf. Wili (2010). Selon ses indications, le Conseil fédéral a ouvert 24 procédures de consultation en moyenne annuelle entre 1990 et 1997 ; entre 1998 et 2002, la moyenne s'est hissée à 37 par an, puis à 116 entre 2003 et 2008.

La démocratie directe impose au monde politique de s'orienter davantage en fonction de la volonté politique. Pour le travail administratif, elle implique d'accorder une importance accrue à la volonté populaire. En définitive, un projet doit convaincre la majorité de l'électorat et la décision sortie des urnes est déterminante pour l'action de l'administration aussi. Accorder une orientation citoyenne marquée à l'administration en raison de la démocratie directe serait peut-être aller trop loin, mais le verdict de l'électorat a une valeur autre que celle des impératifs du gouvernement.

De manière analogue, le système de *concordance* – c'est-à-dire une représentation des partis les plus importants au sein du gouvernement, fondée sur un engagement plus ou moins volontaire – a des répercussions indirectes sur l'activité administrative. Même si les représentants de partis politiques sont à la tête des départements, l'orientation politique de ces derniers est globalement plus hétérogène que dans un système dont les cadres administratifs seraient issus du ou des parti(s) au pouvoir. En Suisse, les hauts fonctionnaires ne sont pas forcément du même parti que les chefs de département. Cela ne signifie pas que le personnel ne comprend pas rapidement quelles propositions connaîtront du succès auprès de l'encadrement politique, mais les divergences d'arguments et d'opinions peuvent s'exprimer. Enfin, il est à noter que les projets proposés doivent trouver un écho favorable auprès des représentants du parti qui les émet, mais aussi auprès de ceux d'autres partis, afin de trouver une majorité au Parlement ou face au peuple.

En plus de tous ces effets relativement « doux » de la concordance et de la démocratie directe sur l'activité administrative, des implications beaucoup plus directes existent également. Jusqu'à ce que tous les obstacles soient levés, les processus politiques prennent du temps. Le défi consiste toujours à présenter des projets susceptibles de rassembler une majorité en leur faveur. Cette démarche implique des compromis et des concessions parfois onéreuses envers les différents groupes d'intérêts.

Les répercussions du fédéralisme et de l'autonomie des communes, couplées à l'application du principe de subsidiarité, sont nettement plus directes et lourdes de conséquences. Elles débouchent sur une segmentation horizontale et verticale marquée. Il est ainsi possible de mieux tenir compte des différences sociales et culturelles et de créer des unités inférieures nettement plus homogènes. Il en résulte néanmoins un éparpillement d'un Etat déjà restreint en soi, et une diversité considérable. De nombreuses tâches doivent être fournies en cumul par les différents niveaux. Il n'est donc pas étonnant que dans de nombreux domaines, il a été à peine possible de créer des structures administratives professionnelles et, comme nous le verrons encore plus loin, il a fallu accorder une grande importance à une organisation de l'accomplissement des tâches dans un esprit de milice et de collaboration avec le secteur privé.

## Modèle et étendue de l'Etat

Au sens large du terme, l'Etat comprend l'ensemble des institutions publiques garantissant la vie des personnes au sein d'une communauté. Traditionnellement et selon l'enseignement de Georg Jellinek (1900), il est défini par trois éléments : peuple d'Etat, territoire d'Etat, pouvoir d'Etat. Selon la théorie des systèmes, l'Etat peut être conçu comme un sous-système de la société répondant à ces trois fonctions : prise (démocratique) de décisions contraignantes pour l'ensemble de la société, mise en œuvre et gestion de celles-ci par l'administration et règlement, au moyen du système juridique, des conflits qu'elles provoquent (Schultze 2001 : 476). Il existe des différences nationales quant à la manière dont ces fonctions, considérées isolément, sont organisées.

En règle générale, la Suisse est considérée comme un Etat libéral<sup>5</sup> et fortement décentralisé. Cela signifie d'une part qu'un nombre relativement restreint de tâches est accompli directement par l'Etat et que d'autre part, celles-ci tendent à être exécutées par les niveaux politiques inférieurs. Les caractéristiques de l'organisation d'un Etat peuvent être distinguées au mieux si on les compare à celles d'autres Etats.

Pour ce qui concerne l'étendue de l'activité de l'Etat, on s'appuie en général sur la quote-part de l'Etat ou la quote-part fiscale. La quote-part de l'Etat est le rapport entre l'ensemble des dépenses de l'Etat et le produit intérieur brut. La quote-part fiscale met en relation les recettes fiscales (impôts et assurances sociales) et le produit intérieur brut. En 2010, la quote-part fiscale était de 29,3% et la quote-part de l'Etat de 34,8%. Ces valeurs figurent parmi les plus basses de tous les pays de l'OCDE (cf. Administration fédérale des finances 2012a : 119).

Au vu de tels chiffres, la Suisse pourrait être perçue comme le modèle idéal à opposer aux Etats-providences de Scandinavie ; elle semble comparable à l'Australie, et ses dépenses sont nettement moindres que celles des Etats-Unis<sup>6</sup>. Il serait toutefois erroné de considérer que le modèle de l'Etat suisse est minimaliste. De nombreuses missions sont accomplies par des organisations semi-publiques, paraétatiques ou privées et, par conséquent, ne pèsent pas sur les dépenses. Les charges des assurances sociales sont souvent omises ici. De manière similaire du côté des recettes, c'est-à-dire du calcul de la quote-part fiscale, certaines dépenses (caisse de pensions/deuxième pilier, caisse maladie) devant être portées par les citoyens (dépenses obligatoires) ne sont pas prises en compte alors que dans certains pays, elles sont directement ou en grande partie intégrées aux impôts.

<sup>5</sup> A ce sujet, voir aussi, par exemple, Esping-Andersen (1990), avec une perspective sur l'organisation de l'Etat-providence.

<sup>6</sup> Cf. OECD Economic Outlook 90, Annex Table 25 : General government total outlays in per cent of nominal GDP.

La faiblesse des valeurs relatives à la quote-part de l'Etat et à la quote-part fiscale n'est donc pas seulement l'expression d'un éventail de prestations limité ou d'une réalisation particulièrement efficace des tâches de l'Etat. Celle-ci est aussi due à une organisation spécifique de l'accomplissement de ces missions. Si l'on prenait en compte les prélèvements obligatoires destinés à la caisse de pensions et à l'assurance-maladie, la quote-part fiscale passerait par exemple de quelque 10 points de pourcentage à plus de 40%<sup>7</sup> et dépasserait la moyenne de l'OCDE. De manière similaire, les dépenses non prises en compte par la quote-part de l'Etat augmenteraient de 10% du PIB. Toutefois, pour que les chiffres soient vraiment comparables, il faudrait s'assurer également, dans les autres pays, qu'aucune dépense obligatoire ou autre prestation étatique financée par d'autres moyens n'a été omise.

Le fait que la quote-part de l'Etat dépend de l'évolution du produit intérieur brut constitue un autre problème. Par exemple, si le PIB accuse un recul en temps de crise, la quote-part fiscale et la quote-part de l'Etat augmentent automatiquement. Enfin, des aspects importants de l'action de l'Etat ne sont pas pris en compte par la quote-part de l'Etat. L'activité de régulation de l'Etat (cf. Germann 1984: 49) peut avoir des répercussions sur la consommation des ménages privés sans que cela ne se traduise par des dépenses de l'Etat. Il convient donc de compléter l'évolution des dépenses de l'Etat au moyen d'autres indications sur son activité.

L'histoire de l'Etat suisse – ainsi que d'Etats comparables – est marquée par la croissance, la différenciation et un transfert des priorités. Au début de l'Etat national, il fallait avant tout assurer l'indépendance face à l'étranger (souveraineté) et garantir la sécurité intérieure. A cela s'ajoute la garantie des libertés publiques et des droits de participation ainsi que la création des conditions nécessaires au développement économique. Cela ne s'est pas seulement fait au moyen du démantèlement des entraves au commerce, mais aussi par un renforcement de l'engagement dans les domaines des infrastructures (transports, énergie) et de la formation. Peu à peu, la santé et la sécurité sociale ont gagné en importance dans l'éventail des tâches de l'Etat, de même que la politique économique et conjoncturelle, au fil des crises et des évolutions structurelles. Dernièrement, enfin, la préservation des ressources naturelles et le développement durable sont venus s'y ajouter.

Il est possible de suivre l'évolution de l'action de l'Etat en considérant par exemple les dépenses publiques (voir également, à ce sujet, le chapitre 28 de Schönenberger dans le présent ouvrage). Aux débuts de l'Etat fédéral, en 1850, les dépenses cumulées de la Confédération, des cantons et des communes étaient de l'ordre d'un peu plus de CHF 50 millions (voir tab. 1.1). La part de la Confédération était

---

<sup>7</sup> Cf. Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation de Jean-Pierre Graber en date du 29 septembre 2011 (Curia Vista 11.3970).

inférieure à 10%, soit quelque 4,5 millions de francs (Weber 1969 : 17), les deux autres niveaux se partageant le solde des dépenses (cf. Guex 1998 : 102)<sup>8</sup>. En 2010, l'ensemble des dépenses publiques s'élevaient à environ CHF 190 milliards (Administration fédérale des finances 2012b : 3). Les dépenses de la Confédération étaient de CHF 60 milliards, celles des cantons de CHF 77 milliards et celles des communes de CHF 43 milliards. A cela, s'ajoutent les dépenses des assurances sociales, estimées à CHF 55 milliards<sup>9</sup>.

Lorsque l'on compare les chiffres absolus, il convient de considérer que la population s'est fortement accrue durant cette période et que la monnaie s'est dépréciée. En 2010, la population suisse était 3,3 fois plus nombreuse qu'en 1850 ; en 1850, un franc suisse valait 15 fois plus qu'en 2010. Si l'on considère les dépenses par habitant à tous les niveaux (Confédération, cantons et communes) en tenant compte du renchérissement, celles-ci progressent de 24 à 1500 francs.

L'extension de l'activité de l'Etat ne s'est pas déroulée de manière linéaire. Jusqu'à la fin des années 1950, la part des dépenses de l'Etat évoluait dans le cadre de l'activité économique. Cela signifie que la quote-part de l'Etat restait relativement stable à un faible niveau<sup>10</sup>. Les années 1960 ont vu une extension notable de l'activité de l'Etat. Les taux de croissance moyens réels ont dépassé le taux de croissance réel du produit intérieur brut pour tous les niveaux de l'Etat (Kirchgässner 2004 : 2). Au début des années 1960, les dépenses de la Confédération, des cantons et des communes se situaient encore à moins de 20% du produit intérieur brut, alors qu'elles avoisinaient les 35% en 2010. Comme déjà indiqué, ces chiffres n'incluent pas les dépenses des assurances sociales. Ces dernières années également, les dépenses de l'Etat n'ont pas progressé de façon linéaire (cf. Kirchgässner 2004 : 3). La croissance a été freinée par la récession du milieu des années 1970. Une nouvelle progression est intervenue au début des années 1990, suivie d'un léger recul au changement de millénaire. A l'augmentation du début du millénaire, a succédé un recul entre 2004 et 2008, et une nouvelle progression depuis le début de la crise financière.

<sup>8</sup> Il est très difficile d'avoir une vue d'ensemble des dépenses des cantons et des communes pour cette période. Seules existent en effet des indications très fragmentaires (p. ex. pour les cantons de Zurich et de Berne).

<sup>9</sup> Si l'on additionne les montants indiqués, on obtient davantage que le total mentionné de CHF 190 milliards. Cela s'explique par le fait que ce sont les dépenses brutes qui sont ici indiquées. La Confédération verse par exemple des fonds aux assurances sociales aux cantons (transferts entre communautés), qui les dépensent une seconde fois (doubles comptes). Le total ne comprend pas ces doubles comptes.

<sup>10</sup> Selon Tanzi et Schuknecht (2000 : 6), la quote-part de l'Etat était estimée à 16,5% en 1870 et à 17,2% en 1960.



Tableau I.1 Evolution des dépenses de l'Etat de 1850 à 2010.

Année	Quote-part de l'Etat <sup>1</sup>	Total des dépenses (Confédération, cantons, communes <sup>2</sup> )	Part de la Confédération (%)	Part des cantons (%)	Part des communes (%)	Total des dépenses par personnes en CHF	Total des dépenses par personnes (renchérissement) en CHF	Population <sup>3</sup>	Renchérissement <sup>4</sup>	Année
1850	16,6	56 250	8,0	45,0	47,0	24	24	2 392 740	70	1850
1913	14,0	183 160	22,0	40,0	38,0	47	33	3 880 320	100	1913
1938	24,1	1 989 000	32,4	36,6	31,0	466	238	4 265 703	137	1938
1950	19,9	4 382 471	37,7	34,0	28,4	929	296	4 717 000	220	1950
1960	17,2	7 458 219	35,1	37,5	27,4	1 391	385	5 360 000	253	1960
1970	22,2	23 847 993	32,9	40,0	27,2	3 851	767	6 193 000	351	1970
1980	32,8	55 933 884	31,3	39,2	29,5	8 829	1 082	6 335 000	571	1980
1990	31,5	102 976 784	30,7	39,9	29,4	15 254	1 339	6 751 000	797	1990
2000	35,2	149 000 579	32,4	40,4	27,2	20 683	1 508	7 204 000	960	2000
2010	34,5	178 585 075	33,6	42,3	24,1	22 692	1 517	7 870 000	1 047	2010

<sup>1</sup> La quote-part pour 1850 fait référence à 1870. Quote-part de l'Etat: 1990; 2000, 2010 cf. réponse du Conseil fédéral à l'intervention Graber 11.3970 selon OCDE; 1950 selon Administration fédérale des finances (1991: 3); 1960-1980 Administration fédérale des finances (2006: 3); 1870, 1913, 1937 Tanzi et Schuknecht (2000: 6).

<sup>2</sup> Dépenses brutes des différents niveaux, sources: Administration fédérale des finances (1991) (2006) (2012b), Guex (1989).

<sup>3</sup> Population en 1850 cf. Andrey (2004: 536); les indications pour les années 1913 et 1938 se réfèrent aux années 1920 et 1941, source: The swiss economic and social history database, tableau B.1a, (28.5.2012), depuis 1950: Office fédéral de la statistique.

<sup>4</sup> Renchérissement, à partir de 1915: indice des prix à la consommation (OFS), valeurs antérieures: The swiss economic and social history database, tableau H.1 (28.5.2012).

Le phénomène d'augmentation des tâches de l'Etat connu en économie sous le nom de « loi de Wagner » se confirme de manière patente en Suisse. Il faut à présent savoir si la « loi de Popitz », qui dit que la part de l'Etat central (en l'occurrence la Confédération) aux dépenses globales augmente toujours, est également valable.

Selon Guex (1998: 102), la part des dépenses de la Confédération était de 8% des dépenses publiques en 1850; celle des cantons était de 45% et celle des communes de 47% cette année-là. En 1913, la part de la Confédération était déjà passée à 22%. Les cantons suivaient avec 40%, contre 38% pour les communes. L'importance de la Confédération a ensuite continué de progresser. Dans les années 1950, la Confédération passe au premier plan pour ce qui est des dépenses, la part des communes passant en dessous des 30%. Jusque-là, la loi de Popitz se confirme donc. Mais la

tendance s'est inversée dès 1960. Au début de la période de haute conjoncture, les cantons assument la plus grande part des dépenses publiques. Depuis, ceux-ci ont maintenu cette position; celle-ci s'est même renforcée dernièrement. En 2010, la part des cantons par rapport à l'ensemble des niveaux politiques était de 42,3%. En s'appuyant sur le principe net pour le calcul des parts, sans tenir compte des dépenses entre niveaux, la part des cantons serait encore plus élevée<sup>11</sup>.

La prise en compte des valeurs de croissance confirme l'importance croissante des cantons concernant les dépenses publiques: en tenant compte du renchérissement et de la croissance de la population, les cantons dépensent 6,4 fois plus en 2010 qu'en 1950, la Confédération 4,6 fois plus et les communes 4,3 fois plus. En définitive, il est intéressant de constater que les dépenses des communes par habitant ont diminué entre 2000 et 2010, compte tenu du renchérissement. Cela n'est pas uniquement dû aux efforts intensifs d'économies des communes induits par la concurrence fiscale, mais aussi et surtout au transfert de missions des communes aux cantons initié dans le cadre de projets de répartition des tâches. Dans certains cantons, les dépenses nominales des communes (voir Eidgenössische Finanzstatistik 2012) ont à peine progressé durant la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle (SO, SH, SG, VD), ou ont même diminué (BE, NE, JU). Mais il y a aussi des cantons où les dépenses communales ont fortement progressé (ZH, AG, ZG, VS, GE).

Naturellement, la question se pose de savoir dans quelle mesure les dépenses reflètent de manière adéquate l'importance des différents niveaux<sup>12</sup>. Le niveau auquel on définit ce qui est fait est décisif. Si un niveau ne doit pourvoir qu'aux coûts, mais ne dispose ni de pouvoir décisionnel ni de marge de manœuvre, sa signification peut être restreinte en dépit de fortes dépenses. Dans le cadre du fédéralisme typique de la Suisse, dans lequel – à l'inverse des Etats-Unis, par exemple – la Confédération ne dispose pas d'agent d'exécution propre, l'extension des tâches de la Confédération débouche sur une activité d'exécution renforcée au niveau cantonal. L'accroissement de l'importance du niveau cantonal peut aussi être considéré comme une conséquence directe de l'éventail sans cesse croissant des tâches de la Confédération (cf. Vatter 2006: 223). Comme la Confédération, nous le verrons, ne peut pas se créer tout simplement de nouveaux moyens financiers, l'exécution reste aux cantons.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que dans les années 1970 déjà, la politique se soit intéressée à cette question. Les cantons en particulier, et aussi les communes

---

<sup>11</sup> Le principe net veut que les dépenses de chaque niveau sont nettes des doubles comptes (transferts entre niveaux). L'identification du principe le mieux à même de refléter les marges d'action des différents niveaux dépend des charges liées aux transferts (cf. Kirchgässner 2004: 2 ss).

<sup>12</sup> A cela vient s'ajouter le fait que les comptes du secteur public évoluent en permanence. Les séries temporelles doivent donc être interprétées avec une certaine prudence.

de manière analogue, déplorent que de plus en plus de tâches et de coûts leur incombent sans qu'ils puissent, en retour, renforcer leurs compétences décisionnelles. A cela, il faut ajouter que l'enchevêtrement des politiques tend à rendre le système politique rigide et se double d'un manque de responsabilités. La refonte de la *nouvelle péréquation financière* et de la *répartition des tâches* entre la Confédération et les cantons (RPT)<sup>13</sup> et, plus particulièrement l'équivalence fiscale et la nouvelle collaboration verticale ancrées dans la Constitution sont des tentatives de contrer cette évolution. Le prochain chapitre démontrera que le niveau fédéral n'est pas seul responsable de l'augmentation des dépenses cantonales, et que certaines missions cantonales génèrent aussi de plus en plus de coûts. Il faut noter ici que c'est le niveau médian qui a gagné le plus en importance ces dernières années. Il est intéressant de constater à cet égard que l'intérêt politique pour ce niveau est précisément le plus bas, si l'on considère la faiblesse des taux de participation aux élections cantonales (Ladner 2011b: 33).

La position du niveau communal appelle une autre remarque. En comparaison internationale, la part des dépenses des communes, inférieure à 30% du total des dépenses, est plutôt faible. Si l'on tient compte des assurances sociales pour calculer les dépenses globales, comme cela a été fait dans les statistiques comparables de l'OCDE, la Suisse comptait parmi les pays ayant la part communale la plus faible (moins de 20%) en 2009<sup>14</sup>. La part de dépenses communales est encore plus faible en Allemagne, en Autriche, en Espagne et en Grèce; elle est plus élevée en Italie, en Norvège ou aux Pays-Bas (30 à 35%); et elle est particulièrement haute en Suède (50%) et au Danemark (60%). Cette vision des choses tranche avec l'idée répandue qui veut qu'en Suisse, les communes aient de l'importance. Compte tenu de la petitesse et, partant, des capacités limitées de nombreuses communes en matière d'administration, cela ne devrait rien avoir d'étonnant. Il est démontré que la part de dépenses de la Confédération est faible. Les parts des assurances sociales (qui sont intégrées aux dépenses de l'Etat central ou des communes dans d'autres pays) et, comme nous l'avons vu, des cantons sont par contre très importantes: évidemment le niveau cantonal n'est significatif que dans les Etats fédéraux.

Les recettes sont le pendant des dépenses. Ce qui est intéressant, en comparaison internationale et caractéristique pour la Suisse. Aujourd'hui, les trois niveaux de l'Etat prélèvent leurs propres impôts sur le revenu (autonomie fiscale) et la compétence de perception des impôts accordée à la Confédération est limitée dans le temps. La taxe sur la valeur ajoutée est prélevée par la seule Confédération;

<sup>13</sup> L'arrêté fédéral correspondant du 3 octobre 2003 a été nettement accepté le 28 novembre 2004 par le peuple et les Etats (64,4% de voix favorables, 18 ½ cantons favorables, taux de participation de 36,9%) et est entré en vigueur le 1er janvier 2008.

<sup>14</sup> OECD Government at a Glance 2011, National Accounts Statistics (consulté le 28.02.2011).

comparativement, elle est faible. Les cantons participent souvent aux recettes de la Confédération.

Aux débuts de l'Etat fédéral, la Confédération ne connaissait pas encore la fiscalité directe. Les droits de douane représentaient sa principale source de recettes (75%). A celles-ci sont venues s'ajouter celles du fonds de guerre, de la régale des poudres et de l'administration des postes (Halbeisen 2010). Les cantons, à titre de dédommagement pour la suppression des droits de douane intérieurs, ont eu leur part de ces recettes dès le début. Eux non plus ne connaissaient pas tous, compte tenu de la faiblesse relative de leurs besoins financiers, l'imposition directe sur le revenu et la fortune, mais se fondaient sur les revenus du capital, droits régaliens et les impôts à la consommation (cf. Stadler 2010). En plus des parts qu'ils ont perçues sur les recettes fédérales, les cantons ont reçu de plus en plus de subventions de l'Etat fédéral. Pour assurer le financement de dépenses croissantes, toutefois, ils sont devenus de plus en plus tributaires de l'imposition directe. Cela a commencé par l'imposition de la fortune, qui a contribué jusqu'à 50% des recettes cantonales durant les premières décennies de l'Etat fédéral (Brassel-Moser 2012). Plus tard, des impôts progressifs sur le revenu ont été introduits. Aujourd'hui, ils constituent la part la plus importante des recettes cantonales. Dans certains cantons (BS, BL, SO), cela s'est fait à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle déjà; d'autres ont suivi après la Première Guerre mondiale.

Avec l'augmentation du volume de tâches de l'Etat, poussée par les périodes de crise et de guerre, les besoins financiers des ménages publics ont aussi progressé. La Confédération a dû assumer de plus en plus de dépenses supplémentaires (Brassel-Moser 2012)<sup>15</sup>. Pendant la Seconde Guerre mondiale, on a créé, au niveau fédéral, l'impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA, 1941), qui a apporté un allègement des prélèvements sur les revenus les plus modestes en excluant les aliments de base, et l'impôt de défense nationale, prélevé sur le revenu de manière progressive (1940). Les bases des sources de revenus principales actuelles de la Confédération ont ainsi été posées.

L'impôt de défense nationale a été ancré dans la Constitution fédérale en 1958 par un scrutin fédéral, puis renommé «impôt fédéral direct» en 1983-1984. La durée de validité de cette compétence nationale de perception de l'impôt par la Confédération reste cependant limitée dans le temps (art. 128 de la Constitution fédérale), doit être prolongée périodiquement et ses montants maximaux sont définis par la Constitution<sup>16</sup>. C'est la deuxième plus importante source de recettes de

<sup>15</sup> Par exemple la taxe d'exemption de l'obligation de servir (1878), l'impôt de guerre (1915), l'impôt de crise (1933) et les impôts à la consommation du tabac (1933) et de la bière (1934).

<sup>16</sup> Le taux maximal est de 11,5% sur le revenu des personnes physiques et de 8,5% sur l'excédent des personnes morales. La dernière prolongation de la compétence de perception de l'impôt par la Confédération a été prolongée jusqu'à la fin 2020 par la votation populaire du 28 novembre 2004.

la Confédération. La principale source de recettes de la Confédération est la taxe sur la valeur ajoutée, acceptée en votation populaire à la fin 1993 après trois rejets; elle a remplacé l'impôt sur le chiffre d'affaires en 1995. Outre les marchandises, elle frappe également les services et s'élève actuellement à 8%, ce qui est très faible en comparaison internationale<sup>17</sup>.

En 2010, les recettes ordinaires de la Confédération s'élevaient à environ CHF 63 milliards (Administration fédérale des finances 2012a). Les recettes fiscales étaient évaluées à CHF 58 milliards. Les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée s'élevaient à CHF 20 milliards (32,9%) et celles de l'impôt fédéral direct à CHF 18 milliards (28,5%). L'imposition directe a un poids supérieur sur les recettes des cantons et des communes. Sur CHF 71 milliards touchés par les cantons en 2010, la part des recettes fiscales (avant tout impôts directs sur les personnes physiques, soit CHF 28 milliards) s'élève à 39 milliards (55%) et la part des recettes de transfert à CHF 23 milliards. Du côté des communes (2009), sur un montant total de CHF 42 milliards, 25 milliards (66%) proviennent des recettes fiscales, les recettes de transfert représentant CHF 6 milliards (14%).

Déjà, au début de l'Etat fédéral, la répartition claire des tâches et des sources de recettes entre les différents niveaux n'a pas été strictement respectée, dès les débuts de l'Etat fédéral. Avec le temps, cependant, les interdépendances se sont de plus en plus réalisées dans le sens d'une exécution par le(s) niveau(x) inférieur(s) et les flux financiers sont devenus de plus en plus opaques et complexes. Cela a débouché sur la réforme RPT, déjà évoquée. Son objectif était d'inverser cette tendance et de régénérer le fédéralisme. En dépit de la répartition des tâches, de l'autonomie financière des différents niveaux et de la reconnaissance de l'équivalence fiscale, un enchevêtrement notable persiste, en particulier entre la Confédération et les cantons. Sur les recettes de la Confédération, chiffrées à CHF 63 milliards en 2010, 19 milliards (soit près de 30%) ont été transférés de la Confédération aux cantons et CHF 14 milliards de la Confédération aux assurances sociales (avant tout AVS et AI). La plus grande part du transfert de la Confédération aux cantons est liée à des tâches et prestations fournies par les cantons (contributions, indemnités, investissements). Cela représente plus de CHF 11 milliards. Les parts de recettes des cantons aux recettes fiscales de la Confédération s'élèvent à environ CHF 4,5 milliards (impôt fédéral direct, impôt anticipé, impôt sur les huiles minérales, RPLP, etc.) et CHF 3 milliards sont imputés à la péréquation financière et à la compensation des charges entre les cantons.

<sup>17</sup> Le taux de base de 6,5% a été augmenté d'un point de pourcent en 1999 pour financer l'AVS. Un pour-mille est venu s'y ajouter en 2001 pour financer les nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA). En 2001, enfin, ce taux a été porté à 8% en faveur du financement complémentaire de l'assurance invalidité.

Le double fait que le niveau supérieur dépense de manière directe moins d'argent qu'il n'en perçoit et qu'une partie de ses recettes échoie au niveau inférieur est une caractéristique qu'on peut constater dans presque tous les Etats (fédéraux) (cf. Anderson 2010 : 50). Cela motive entre autres la possibilité de l'Etat central de piloter les activités des niveaux inférieurs et de compenser les différences entre les différents niveaux. Le maintien de la part des dépenses fédérales rapportée au total des dépenses à un niveau relativement faible est une caractéristique suisse, de même que le fait qu'une part importante revienne à d'autres ménages publics de manière directe sous forme de transferts. Dans de nombreux domaines, la Confédération n'a jamais eu la compétence de fournir seule des prestations étatiques, et cela s'explique par l'histoire de leur émergence. De même, elle ne dispose pas de la compétence de se procurer des moyens supplémentaires de manière importante (augmentation de l'imposition directe, augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée). Pour ce faire, elle a besoin de l'accord du Parlement, du peuple et des cantons.

## Tâches de l'Etat: organisation et exécution

En plus de l'étendue de l'Etat et de son orientation héritée de son histoire idéologique, c'est avant tout l'éventail des tâches assumées par l'Etat et, par conséquent, la manière dont elles sont accomplies qui donnent un aperçu de l'évolution et des difficultés auxquelles les administrations doivent faire face. L'extension de l'éventail des tâches débouche sur une évolution de l'importance des différentes fonctions de l'Etat<sup>18</sup>. La question se pose ensuite de savoir dans quelle mesure l'accomplissement des tâches a changé au fil du temps. Des notions telles que l'Etat garant, l'Etat actif ou la gouvernance signifient qu'aujourd'hui, les tâches ne sont plus uniquement accomplies par l'Etat lui-même et par son administration, mais que l'Etat doit avant tout faire en sorte que ces prestations soient disponibles sous la forme attendue. Les frontières entre les secteurs public et privé deviennent donc floues. Les structures hiérarchiques claires cèdent la place à des réseaux politiques où les prestations sont négociées et mises à disposition.

---

<sup>18</sup> Par fonctions de l'Etat, il est possible de désigner, selon Benz (2001 : 183), les objectifs supérieurs de l'Etat (sécurité envers l'extérieur, santé, formation, etc.). Les tâches de l'Etat sont les activités concrètes (armée, diplomatie, etc.) permettant d'atteindre ces objectifs. L'accomplissement des tâches renvoie au mode concret de leur exécution. La bureaucratie, le système de milice, le corporatisme, la nouvelle gestion publique, l'externalisation, le partenariat public-privé et les modèles de gouvernance sont ici des notions usuelles.

Au temps de la confédération d'Etats, les tâches de la Confédération se limitaient à la représentation à l'étranger, au gouvernement, à la chancellerie et à l'armée, cette dernière étant cependant avant tout du ressort des cantons. Mis à part le domaine militaire, les dépenses des cantons se concentraient sur les routes, la formation, la justice et la police (Stalder 2010). La sécurité sociale considérée comme une tâche de l'Etat n'existait que de manière embryonnaire au niveau communal. Les institutions privées et les communes suppléaient l'insuffisance des réseaux familiaux le cas échéant.

Au début de l'Etat fédéral également, le domaine militaire représentait la plus grande part des dépenses de l'Etat au niveau fédéral (entre 55 et 65%). Les charges administratives étaient de plus de 3%. A cela venaient s'ajouter des subventions aux cantons pour les routes, les ponts, les corrections lacustres ou fluviales, le reboisement en haute montagne et, depuis la fondation de l'Ecole polytechnique fédérale (EPF) de Zurich en 1855, les dépenses de formation (Halbeisen 2010). Dans les cantons, ce sont avant tout les dépenses de formation (école obligatoire) et scientifiques qui ont pris de l'importance, de même, outre l'administration, la justice et la police, le domaine militaire et la santé.

Le domaine militaire a été centralisé au niveau national entre 1874 et 1913. Les dépenses allouées aux autres secteurs n'ont commencé à croître qu'au cours des années 1890: dépenses de rachat (1898) et de développement des chemins de fer, subventions à l'agriculture, à la formation professionnelle, aux sociétés de tir et à l'enseignement primaire (dès 1902). La part de subventions aux dépenses civiles est passée de 7,5% en 1884 à 40% en 1913 (Halbeisen 2010). C'est aussi durant cette période qu'a été fondée la Banque nationale suisse (1905) et qu'ont été créées l'assurance-maladie (1914) et la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (1918). Dans les cantons et les communes, le développement d'une économie de l'électricité étatique est intervenue avant la Première Guerre mondiale, par la création d'entreprises intercantionales de droit privé dont le capital était en mains publiques; dans les communes, le tournant du siècle a vu surtout le développement de l'approvisionnement en eau, de la construction de logement et, dans les grandes villes, des systèmes de transports publics (Linder 1983: 268). Les dépenses de formation gagnent également en importance aux niveaux inférieurs. Dans le canton de Zurich, elles ont progressé jusqu'à atteindre 30% des dépenses publiques en 1910. Dans le canton de Berne, les dépenses de santé ont dépassé à cette période le seuil des 20%. Certains cantons ont aussi des dépenses destinées à l'assistance des pauvres, aux églises, à l'économie agricole et forestière.

Durant les années de crise et de guerre, la Confédération a consenti d'importantes dépenses pour la défense militaire. A cela est venu s'ajouter l'approvisionnement du pays en produits alimentaires et en matières brutes, l'amortissement des effets du renchérissement et la lutte contre le chômage (Weber 1969: 17 ss). Globalement,

la politique agricole, les transports, les assurances sociales, la formation et la recherche ont pris de l'importance. Abstraction faite des fluctuations, les dépenses de la Confédération augmentent de manière relativement continue.

Cela commence à changer après la Seconde Guerre mondiale. Alors que l'économie suisse a progressé en moyenne de 2% entre 1890 et 1950, les taux de croissance atteignent 5% par la suite. Avec un peu de retard, les années 1960 connaissent une croissance « explosive » des dépenses de l'Etat. Cela se répercute d'abord sur les dépenses d'infrastructure. Les investissements se portent, dans les cantons et les communes aussi, sur le développement des routes, des écoles, des hôpitaux, dans l'alimentation et l'évacuation (Linder 1983 : 238). Cette période est aussi celle du développement des hautes écoles suisses, des écoles techniques cantonales et du réseau routier national. L'Etat se voit assigner de nouvelles tâches et fonctions. La régulation et le pilotage de l'économie se renforcent et deviennent des tâches de l'Etat. Aux mesures de lutte contre la crise, viennent s'ajouter celles visant à contrer la surchauffe conjoncturelle. Les déséquilibres de croissance (urbanisation, désaffection des régions périphériques) sont corrigés au moyen de l'aménagement du territoire (article constitutionnel en 1969, loi fédérale en 1976) et les problèmes découlant de la croissance économique sont contrés au moyen de la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux (1971) et de l'article sur la protection de l'environnement (1971). Il est intéressant, et typique de cette période, de relever les tentatives de coordonner la politique de l'Etat à long terme de manière prévoyante. Après les concepts de développement des régions de montagne (à partir de 1967) et d'aménagement du territoire, suivent des bases de planification financière et de directives gouvernementales émanant de la Confédération, des cantons et des communes, qui s'efforcent de coordonner leurs tâches respectives. Le concept de défense (1967), le concept des transports (1979), les travaux visant à un concept global énergétique et les rapports relatifs à la recherche et à la construction de hautes écoles (Linder 1983 : 291 s.) sont d'autres démarches allant dans ce sens. Cette phase peut être considérée comme le sommet de l'Etat d'intervention et fournisseur de prestations.

Les mesures pour contrer la crise émergent durant la récession mondiale de 1974-1976. L'Etat a pour outils des instruments anticycliques permettant de soutenir certains secteurs économiques (programmes d'investissement, promotion de la construction de logements, garantie des risques à l'exportation) et le développement de l'assurance chômage (Linder 1983 : 296). Contrairement à ce qui était le cas en période de haute conjoncture, les recettes deviennent de plus en plus insuffisantes pour couvrir les dépenses de l'Etat ; le monde politique commence à débattre des limites de l'Etat fournisseur de prestations et d'intervention et de la régulation par l'Etat. Le PRD a connu son dernier grand succès électoral avec le slogan « Plus de liberté, moins d'Etat ». Dès lors, on poursuit une ligne plutôt pragmatique.



Plutôt que de grandes réformes et des concepts globaux, on privilégie le développement et la préservation des acquis (Linder 1983 : 298). Du point de vue politique, le camp bourgeois, en particulier, critique la croissance de la quote-part de l'Etat. Dans les administrations, vient le temps du plafonnement des effectifs, des mesures d'analyse des coûts et de renforcement de l'efficacité, qui débouchent dans les années 1990 sur le vaste mouvement de réformes de la Nouvelle gestion publique (NGP) (voir également le chapitre 5 de Hablützel dans le présent ouvrage). Parallèlement, le souhait libéral de dérégulation aboutit sur une flexibilisation du droit du travail et des horaires d'ouverture des commerces, sur l'interdiction des cartels (1996), sur les restrictions de l'Etat social et sur des allègements fiscaux (Maissen 2009 : 316).

Les réformes concernent aussi la manière dont les tâches sont exécutées. Elles visent une intensification des efforts d'externalisation et la suppression des régies du monopole telles que les PTT, avec le double objectif de fournir des tâches d'Etat avec des possibilités d'action entrepreneuriales étendues dans un contexte davantage orienté sur le marché et de restreindre l'extension de l'Etat – ou au moins de répondre aux critiques à ce sujet. Les entreprises externalisées et les agences (à ce sujet, voir le chapitre 10 de Pasquier et Fivat dans le présent ouvrage) n'apparaissent pas (ou plus) entièrement du côté des dépenses de l'Etat, même si leurs prestations, à l'instar de celles des chemins de fer (CFF), de La Poste, de Swisscom, des banques cantonales, des hôpitaux et des services des automobiles, font encore partie de l'éventail des tâches de l'Etat au sens large.

En dépit des efforts de libéralisation et de dérégulation, les crises conjoncturelles de la première moitié des années 1990 et la crise économique et financière du début du XX<sup>e</sup> siècle ont requis un engagement plus fort de l'Etat. Le *grounding* de Swissair (2001), la débâcle de l'UBS (2008) et la manière de faire face à la faiblesse de l'euro ont fait paraître les interventions de l'Etat nécessaires d'un point de vue économique. Les limites de l'action de l'Etat (national) se révèlent face à une mondialisation accrue. La voie bilatérale choisie après le rejet de l'entrée de la Suisse dans l'Espace économique européen (1992) et la nécessité de solutions politiques dépassant les frontières montrent que l'Etat, et en particulier l'administration, sont de plus en plus sollicités dans un contexte international difficile à piloter de manière démocratique.

Si l'on considère l'évolution des dépenses publiques de la Confédération, des cantons et des communes depuis le début des années 1950, c'est aujourd'hui l'Etat social qui a la plus grande importance, alors qu'il est arrivé assez tardivement en Suisse, au début du XIX<sup>e</sup> siècle, et que sa reconnaissance comme tâche de l'Etat est également récente. Jusqu'à l'an 2000, sa part a progressé jusqu'à atteindre un cinquième des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes (tab. 1.2). Ces chiffres ne comprennent pas les assurances sociales. Si l'on ajuste, comme cela se

fait depuis quelques années, le modèle de calcul aux standards internationaux, la part des assurances sociales grimpe à environ 40% (2010). La deuxième place est occupée par la formation, qui n'a cependant pas pu maintenir la part accrue qui était la sienne dans les années 1970 et 1980. Suivent les transports et la santé (hors dépenses des assurances maladies). Le recul étonnant du secteur de la santé en 2010 est avant tout explicable par des changements dans l'imputation des coûts<sup>19</sup> : les coûts globaux de la santé eux-mêmes n'ont pas diminué, bien au contraire. La défense nationale fait partie des grandes perdantes des tâches de l'Etat. Sur l'ensemble des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes, sa part est passée de 15% à moins de 5% au cours des 50 dernières années. Les dépenses indiquées dans le tableau 1.2 comprennent également celles affectées à la justice et à la police. Les dépenses administratives sont nettement inférieures à 10%. Il n'est pas possible de distinguer une tendance claire à la hausse ou à la baisse.

**Tableau 1.2** Dépenses de la Confédération, des cantons et des communes par fonction (1950-2010).

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010 *
0 Administration générale	10,6	8,8	8,0	6,5	7,0	6,4	7,3
1 Ordre et sécurité publique, défense	21,5	22,9	17,4	15,0	15,2	11,7	7,6
2 Formation	16,2	17,9	18,5	19,3	19,2	18,4	17,3
3 Culture, sport et loisirs, église	1,5	1,7	2,6	3,1	3,6	3,1	2,7
4 Santé **	6,9	9,2	10,3	11,1	12,4	12,6	6,0
5 Prévoyance sociale	15,5	10,9	11,4	14,2	15,5	19,0	39,6
6 Trafic et télécommunications	9,3	11,5	14,9	12,1	10,6	10,5	8,8
7 Protection de l'environnement et aménagement du territoire	1,2	1,2	4,3	4,9	4,3	3,9	3,2
8 Economie publique	5,0	7,7	5,6	6,1	6,0	5,5	4,0
9 Finances et impôts	12,4	8,2	7,0	7,7	6,3	8,7	3,7
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100	100
Nominal (en millions de CHF)	3896,5	6478	20285	47523	86614	123611	189408

\* A l'exercice 2008, les statistiques des finances publiques de Suisse (statistique financière) ont été adaptées aux nouvelles règles nationales et internationales et ont fait l'objet d'une révision complète. Les données ne sont donc que partiellement comparables à celles des années précédentes.

\*\* Comptabilisation des coûts des hôpitaux et établissements médico-sociaux modifiée à partir de 2008.

Source: Administration fédérale des finances (1991) (2006) (2012b).

<sup>19</sup> Depuis l'exercice 2008, une grande part des coûts relatifs aux hôpitaux et aux établissements médico-sociaux ne font plus partie du secteur de l'Etat.

Distinguée selon les trois niveaux, la perte d'importance du domaine militaire au niveau de la Confédération apparaît d'une manière remarquable. Si la part des dépenses militaires s'élevait encore à 40% du budget fédéral en 1950, elle est tombée à 9% environ en 2010 (tab. 1.3). L'importance accrue de la prévoyance sociale (plus de 25%), des transports et de la formation se révèle aussi clairement. Au niveau des cantons, les dépenses de formation s'élèvent à près de 30% en 2010. Les dépenses de prévoyance sociale arrivent en deuxième place avec une part avoisinant les 20%. Les dépenses de transport et de santé sont en léger recul depuis 1950. La formation est aussi le plus important poste de dépenses des communes avec environ un quart du total; ce poste a cependant accusé un certain recul depuis 1950. La prévoyance sociale apparaît en deuxième position. De manière analogue aux cantons, la progression est cependant inférieure à ce qu'elle est au niveau de la Confédération. Les transports et la santé ont également connu un recul relatif de leur importance alors que la part des dépenses allouées à la culture et aux loisirs a connu une légère progression.

**Tableau 1.3** Part de dépenses des différentes fonctions de la Confédération, des cantons et des communes en 1950 et en 2010.

	Confédération		Cantons		Communes	
	1950	2010	1950	2010	1950	2010
Administration générale	4,8	7,2	10,7	6,0	12,0	10,4
Ordre et sécurité publique, défense	38,1	8,9	11,9	9,1	6,0	6,1
Formation	2,9	9,0	19,1	29,0	29,2	25,1
Culture, sport et loisirs, église	0,4	0,7	2,0	2,1	3,2	7,2
Santé	0,8	0,6	14,0	12,9	6,1	3,5
Prévoyance sociale	15,3	26,5	16,7	19,8	15,5	18,1
Trafic et télécommunications	4,5	14,8	11,2	8,5	14,2	10,5
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	0,9	1,7	1,7	2,0	1,7	9,9
Economie publique	7,3	7,7	5,3	5,8	2,3	3,8
Finances et impôts	25,1	21,7	7,5	4,8	9,8	9,6
<b>Total %</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total en CHF (1000.-)	1 650 475	60 030 842	1 487 996	75 537 441	1 244 000	42 925 011

Source: Administration fédérale des finances (1991) (2006) (2012b).

## Evaluation et conséquences

Dominé par les radicaux, l'Etat suisse du XIX<sup>e</sup> siècle n'était nullement, comme l'indique déjà Gruner (1964) un Etat veilleur de nuit dont la seule mission serait de garantir les marges de manœuvre de l'économie et de mettre à disposition des infrastructures propres à assurer un marché moderne des marchandises et l'employabilité des travailleurs. A côté des « libéraux de Manchester », la grande famille libérale comprenait aussi des démocrates et des radicaux. Ceux-ci se sont efforcés, en premier lieu au niveau de leur canton, d'obtenir un engagement de l'Etat en faveur d'une politique fiscale et financière socialement équilibrée, d'une école obligatoire gratuite et de la fondation de banques cantonales offrant des crédits populaires avantageux. Cet engagement devait être le garant de la justice sociale et permettre des prestations complémentaires<sup>20</sup>. Vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle – entre autres dans le sillage de la crise économique des années 1880 – la Confédération a pris une influence croissante sur la mise en forme des conditions cadres économiques (droit des obligations en 1881, loi sur le droit d'auteur en 1883, protection des marques de fabrique et de commerce en 1890, brevets d'invention en 1883) et il a pris des mesures propres à protéger les groupes professionnels menacés (législation sur les fabriques, promotion des formations professionnelles artisanale et industrielle, promotion de l'économie agricole, 1884).

Très tôt, les associations économiques ont joué un rôle important en Suisse et elles ont amené la Confédération à subventionner leurs secrétariats généraux (Mach 2006: 273). La politique des associations a été renforcée pendant l'Entre-deux-guerres par l'interventionnisme de crise, puis étendue au moyen de la politique économique corporatiste et des corps intermédiaires. Cela a débouché sur des restrictions à l'importation, à des restrictions à l'accès au marché, à des entraves à la concurrence, à des déclarations d'extension du champ d'application de décisions d'associations privées, à la fixation de prix, à des participations aux coûts de production et au capital favorisant toute une série de secteurs économiques (Linder 1983: 278 s). Les associations faîtières ne se contentent pas de solliciter l'Etat pour défendre leurs intérêts. Elles deviennent elles-mêmes des responsables de l'exécution de la politique étatique de préservation (Ackermann et Steinemann 1981: 86 ss). La Seconde Guerre mondiale a renforcé l'imbrication entre l'Etat et l'économie, qui a finalement été ancrée dans l'article sur l'économie de 1947. La liberté du commerce et de l'industrie comprend une réserve. La Confédération est chargée de prendre des mesures contre les répercussions dommageables, d'un point de vue économique ou social, des cartels, en faveur du maintien d'une agriculture saine et de la protec-

---

<sup>20</sup> Cf. Linder 1983: 260 ss, avec renvois correspondants à Gruner 1964.

tion des régions du pays économiquement menacées. En outre, les associations sont impliquées dans la préparation et l'exécution des lois et permettent l'extension du champ d'application des conventions collectives de travail. Enfin, l'article de lutte contre la crise est devenu un article conjoncturel<sup>21</sup>.

La proximité entre l'Etat et l'industrie se manifeste donc dans l'importance pertinente des organisations paraétatiques<sup>22</sup>. Le secteur privé est intégré à la préparation et à l'exécution des politiques d'Etat, à travers ses associations professionnelles et sectorielles. Ces organisations disposent traditionnellement d'une grande importance, en particulier dans le domaine agricole. Mais dans d'autres secteurs économiques également (Farago et Kriesi 1980), les organisations paraétatiques endossent des fonctions importantes d'exécution, que ce soit dans les domaines de la régulation du marché ou de l'organisation de la formation professionnelle. En sciences politiques, cette forte proximité entre l'Etat et l'économie pour ce qui concerne la réalisation des tâches est désignée sous le nom de néocorporatisme (Schmitter 1974).

Le système de milice constitue une autre caractéristique structurelle de l'Etat et de l'administration suisses. Compte tenu de la petite taille de nombreuses communautés, mais aussi à la suite d'un choix délibéré, de nombreux mandats ne sont pas assumés par des politiciens de profession, mais conçus comme des fonctions semi-professionnelles ou accessoires (Geser 1981). Celles et ceux qui assument ces fonctions occupent souvent une activité principale relevant de l'économie privée. Cette organisation de milice est fréquente dans l'activité administrative; dans de nombreuses communes, des tâches administratives opérationnelles sont également assumées par les politiciens de milice élus. A cela, viennent s'ajouter les commissions externes à l'administration (commissions extraparlimentaires au niveau fédéral, cf. le chapitre 9 de Rebmann et Mach dans le présent ouvrage), auxquelles reviennent des tâches consultatives, décisionnelles ou de régulation. Là aussi, les tâches d'Etat peuvent être fournies dans un espace situé entre l'Etat et l'économie.

La littérature récente relative à l'activité de l'Etat revendique le complément de l'Etat de fourniture de prestations et d'intervention par l'idée d'Etat garant; la nouvelle gestion publique et la gouvernance impliquent une prise en compte renforcée du secteur privé dans l'accomplissement des tâches de l'Etat. Pour la Suisse, tout cela n'est pas foncièrement nouveau. La collaboration avec le secteur privé et la négociation de solutions politiques par-delà les clivages partisans fait partie de la

<sup>21</sup> Dans la Constitution fédérale en vigueur, les associations économiques sont entièrement intégrées aux articles 94-104 (économie) et 110 (travail).

<sup>22</sup> Une enquête mandatée par la Délégation des finances des chambres fédérales a indiqué qu'en 1983, 232 organisations paraétatiques étaient présentes au niveau fédéral, ce qui représentait 12000 personnes occupées et CHF 1 milliard de subventions (hors caisses maladie et organisations de personnes à mobilité réduite, cf. Germann 2002).

tradition de nombreux petits Etats (Lijphart 1999). En Suisse, les solutions mixtes ou paraétatiques font apparaître l'Etat comme relativement sobre, en regard de l'étendue de ses tâches.

L'Etat suisse est certes marqué par le libéralisme, mais n'a pas grand-chose à voir avec un Etat minimal. Les solutions d'Etat ne font pas défaut, mais sont fournies de manière différente; en particulier, elles ne le sont pas par l'Etat central. Comme le montre l'histoire, cela n'est pas seulement le fruit d'une stratégie délibérée, mais compte tenu des différences culturelles et des lacunes d'un pouvoir central fort, la seule possibilité de constituer un Etat national. Cette idée a été soutenue par les institutions politiques concernées. Le partage des pouvoirs entre les cantons et la Confédération et entre les cantons eux-mêmes (fédéralisme), entre les partis (concordance) et entre le peuple et les autorités politiques (démocratie directe) rendent difficiles les grandes avancées de la politique d'Etat. Par sa tradition décentralisatrice et son mode de collaboration avec le secteur privé, et compte tenu des tendances indiquées par la littérature internationale des réformes, l'Etat suisse est organisé d'une manière plus moderne qu'on ne le pense souvent.

## Bibliographie

- Ackermann C. et Steinmann W. (1981). *Historische Aspekte der Trennung und Verflechtung von Staat und Gesellschaft in der Schweiz – die Genese der Verschränkung. Forschungsprojekt Parastaatliche Verwaltung. Projektbericht Nr. 14.* ETH Zurich, ORL-Institut.
- Anderson G. (2010). *Fiscal Federalism: A Comparative Introduction.* Oxford University Press.
- Andrey G. (2004). «Auf der Suche nach dem neuen Staat (1798-1848)», in Mesmer B. *et al., Die Geschichte der Schweiz und der Schweizer.* Bâle, Schwabe Verlag, pp. 527-638.
- Benz W. (2001). *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse.* Munich/Vienne.
- Brassel-Moser R. (2012). «Steuern», in *Historisches Lexikon der Schweiz.* En ligne: <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13763.php> (consulté le 1.06.2012).
- Bundesamt für Statistik (1989-2009). *Die Öffentlichen Finanzen der Schweiz.* APB 644 2e cote 351.72.
- Eidgenössische Finanzstatistik (2012). En ligne: <http://www.efv.admin.ch/f/dokumentation/finanzstatistik/berichterstattung.php> (consulté le 5.06.2012).
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2012a). *Staatsrechnung. Bericht zur Bundesrechnung Band 1. – Botschaft zur Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2011 vom 28. März 2012.*
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2012b). *Finanzstatistik der Schweiz 2010. Jahresbericht.*
- Eidgenössische Finanzverwaltung (1991). *Öffentliche Finanzen der Schweiz 1989.* Berne.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2006). *Öffentliche Finanzen der Schweiz 2004.* Berne.

- Esping-Andersen G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity*. Cambridge.
- Farago P. et Kriesi H. (Dir.) (1986). *Wirtschaftsverbände in der Schweiz*. Grütsch, Verlag Rüegger.
- Germann R. (1984). «Regierung und Verwaltung», in Klöti U. (Dir.), *Handbuch des politischen Systems der Schweiz, Band 2. Strukturen und Prozesse*. Berne, Haupt, pp. 45-76.
- Germann R. (1998). *Öffentliche Verwaltung in der Schweiz, Band 1. Der Staatsapparat und die Regierung*. Berne, Haupt.
- Germann R. (2002). «Öffentlicher Haushalt», in *Historisches Lexikon der Schweiz*. En ligne : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10342.php> (consulté le 7.05.2012).
- Geser H. (1981). *Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation*. Berne, Peter Lang Verlag.
- Gruner E. (1964). «Wirtschaftspolitik, Etappen des Interventionismus in der Schweiz», in *Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, pp. 34-70.
- Guex S. (1998). *L'argent de l'Etat*. Lausanne, réalités sociales.
- Halbeisen P. (2010). «Öffentlicher Haushalt» in *Historisches Lexikon der Schweiz*. En ligne : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26197.php> (consulté le 7.05.2012).
- Jellinek G. (1900). *Allgemeine Staatslehre*. Berlin.
- Kirchgässner G. (2004). «Die langfristige Entwicklung der Bundesfinanzen 1960-2002», in *Hintergrundpapier zu, 3. Teil des Jahresberichts 2004 der Kommission für Konjunkturfragen*. Université de Saint-Gall SIAW-HSG.
- Kölz A. (2004). *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*. Berne, Stämpfli Verlag.
- Kriesi H. et Trechsel A. (2008). *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge, University Press.
- Ladner A. (2011a). «Die wichtigsten institutionellen Reformen zwischen 1970 und 2010 in Bund, Kantonen und Gemeinden: Welche Rolle spielt die konjunkturelle Lage?» in Soguel N. (Dir.), *Des politiques au chevet de la conjoncture*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 149-174.
- Ladner A. (2011b). *Wahlen in den Schweizer Gemeinden. Durchführung, Verlauf, Beteiligung und Ergebnisse 1988-2009*. Lausanne, Cahier de l'IDHEAP, n° 263.
- Linder W. (1983). «Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz», in Riklin A. (Dir.), *Handbuch des politischen Systems der Schweiz, Band 1. Grundlagen*. Berne, Haupt, pp. 255-381.
- Linder W. (2005). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Berne, Haupt. 2<sup>e</sup> édition.
- Lijphart A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/Londres.
- Mach A. (2006). «Associations d'intérêts», in Klöti U. et al., *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich, NZZ Libro, 4<sup>e</sup> édition, pp. 369-392.
- Maissen T. (2010). *Die Geschichte der Schweiz*. Baden, hier + jetzt.
- Neidhart L. (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Berne, Francke.

- Polli-Schönborn M. (2006). «Zölle», in *Historisches Lexikon der Schweiz*. En ligne : <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13765.php> (consulté le 30.05.2012).
- Schmitter P. (1974). «Still the century of corporatism?», in *Review of Politics*, 36(1), pp. 85-131.
- Schultze R. (2001). «Staat», in Nohlen D. (Dir.), *Kleines Lexikon der Politik*. Munich, Beck.
- Stalder, H. (2010). «Öffentlicher Haushalt» in *Historisches Lexikon der Schweiz*. En ligne : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26197.php> (consulté le 7.05.2012).
- Tanzi V. et Schuknecht L. (2000). *Public Spending in the 20<sup>th</sup> Century: A Global Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Vatter A. (2006). «Die Kantone», in Klöti U. *et al.*, *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich, NZZ Libro, 4<sup>e</sup> édition, pp. 203-232.
- Weber M. (1969). *Geschichte der schweizerischen Bundesfinanzen*. Berne.
- Wili H. (2010). «Vernehmlassungsverfahren», in *Historisches Lexikon der Schweiz*. En ligne : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10098.php> (consulté le 5.06.2012).