



Politique et institutions

2.1 Le fédéralisme: théorie et pratique

Andreas Ladner

Master PMP automne 2008



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome
L'Université pour le service public



Plan de la matinée

- Le fédéralisme: théorie et pratique
Conceptions du fédéralisme
 - Le fédéralisme en Suisse
- RPT – Réforme de la péréquation financière et répartition des tâches

| ©IDHEAP - NOM@idheap.unil.ch |

| 24/09/2008 |



| Diapositive 2 |



Objectifs

- Connaître différentes approches/conceptions du fédéralisme
- Positionner et caractériser le fédéralisme en Suisse



| ©IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

| 24/09/2008 |

| Diapositive 3 |



Fédéralisme – esprit de cloche(r)s?



Mix&Remix, L'Hebdo 16/02/06



| ©IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

| 24/09/2008 |

| Diapositive 4 |

WIRTSCHAFT

Budget

6 Milliarden für den Kantonlidgeist

Wirrwarr beim Massnehmen

© IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 24/09/2008 | Diapositive 5 | idheap

Wirrwarr beim Massnehmen

In den 15 Deutschschweizer Kantonen wird die Gebäudehöhe auf sieben verschiedene Arten bestimmt:

- 1 BE, FR, GL, NW, SO
- 2 AG, SZ, TG, ZH
- 3 VS
- 4 AI, SG
- 5 ZG
- 6 OW
- 7 LU

© IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 24/09/2008 | Diapositive 6 | idheap

L'importance des différents niveaux administratifs sur la vie quotidienne

Country	Commune (%)	Canton (%)	Confédération (%)
CH	49.1	30.4	20.5
NO	65.1	8.0	26.9
DK	58.5	10.9	30.6
NL	39.2	1.3	59.6

Source: Size and Local Democracy: Pourcentages de réponses „grande influence“

© IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 24/09/2008 | Diapositive 7 | idheap

www.federalism.ch / www.forumfed.org

© IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 24/09/2008 | Diapositive 8 | idheap



Plan de la présentation

1) Origines, définitions et fonctions du fédéralisme

- 2) Fédéralisme dans le monde
- 3) Fédéralisme en Suisse
 - a) Institutions
 - b) Processus législatifs
 - c) Fédéralisme d'exécution



1) Origines, définitions et fonctions du fédéralisme

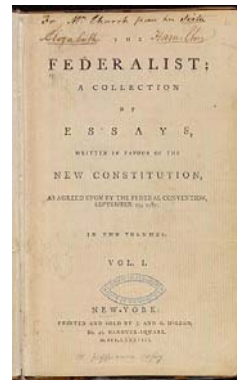
Remarque préliminaire

- La signification du fédéralisme varie d'un contexte (pays, langue) à l'autre
- fédération, confédération, Etat décentralisé, ...



Origines théoriques

- Johannes Althusius (1557-1630)
- Charles Louis de Montesquieu (1689-1755)
- Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)
- Immanuel Kant (1724-1804)
- James Madison, Alexander Hamilton, John Jay: The Federalist Papers (85 articles, 1778-88)
- et autres...



No. 51

In a single republic, all the power surrendered by the people is submitted to the administration of a single government; and the usurpations are guarded against by a division of the government into distinct and separate departments.

In **the compound republic of America**, the power surrendered by the people is first divided between two distinct governments, and then the portion allotted to each subdivided among distinct and separate departments.

Hence a double security arises to the rights of the people. The different governments will control each other, at the same time that each will be controlled by itself.



Définitions possibles

▪ Essai de définition (1)

- "Le fédéralisme est une organisation politique dans laquelle les activités du gouvernement sont divisées entre les gouvernements régionaux et un gouvernement central, de sorte que chaque type de gouvernement décide sur ses activités" (Riker 1975: 101).

▪ Essai de définition (2)

- "Le fédéralisme implique une distribution fondamentale du pouvoir entre de multiples centres (...), pas la délégation de pouvoirs d'un centre unique (...)" (Elazar 1997: 239).

- → idée fondamentale: division du pouvoir



Différentes typologies (1)

▪ Fédéralisme coopératif

- Coopération de plusieurs niveaux politiques pour l'accomplissement d'une même tâche politique
- Coopération verticale et horizontale

▪ Fédéralisme dual

- Séparation claire des compétences entre les deux niveaux (ordre constitutionnel bipolaire)

- et la Suisse?



Différentes typologies (2)

▪ Fédéralisme concurrentiel

- Volonté de mettre les entités fédérées en concurrence pour améliorer les conditions offertes aux citoyen/nes ("voice" → "exit", Hirschman 1970)

▪ Fédéralisme solidaire

- Equilibrage des conditions entre entités fédérées par la péréquation financières, les aides, la collaboration horizontale, etc. ("voice" → "loyalty")

- et la Suisse?



Différentes typologies (3)

▪ Fédéralisme symétrique

- Entités fédérées (p.ex. cantons) disposent formellement des mêmes compétences et ressources financières

▪ Fédéralisme asymétrique

- Traitement différencié des entités fédérées, en particulier du point de vue de leur autonomie

- et la Suisse?



Différentes typologies (4)

- **Fédéralisme congruent**
 - Entités fédérées sont des reconstitutions en miniature de la composition sociale et culturelle du système dans son ensemble
- **Fédéralisme incongruent**
 - la composition sociale et culturelle des entités diffère d'une entité fédérée à l'autre et par rapport au système dans son ensemble

→ et la Suisse?



Approches et conceptions du fédéralisme

- **Approche socio-philosophique:** fédéralisme en tant que modèle d'organisation sociale et politique
- **Approche juridique:** fédéralisme en tant que structure constitutionnelle et organisation de l'Etat
- **Approche politologique:** fédéralisme en tant qu'institution et en tant que contexte de l'action
- **Approche économique:** fédéralisme en tant que répartition (économiquement) optimale des compétences



Plan de la présentation

- 1) Origines, définitions et fonctions du fédéralisme
- 2) Fédéralisme dans le monde**
- 3) Fédéralisme en Suisse
 - a) Institutions
 - b) Processus législatifs
 - c) Fédéralisme d'exécution



Les pays fédéralistes



Environ 25 Pays

Belgien , 3 Regionen, 3 Gemeinschaften, Verfassung von 1994	Kanada , 10 Provinzen, 3 Territorien, Verfassung von 1867/1982	Athiopien , 9 Bundesstaaten, 2 eigenständige Städte, Verfassung von 1995
Bosnien und Herzegowina , 2 Entitäten (innerhalb der bosnisch-kroatischen Entität "Föderation Bosnien und Herzegowina" 10 Kantone)	Vereinigte Staaten von Amerika , 50 Bundesstaaten, 1 Bundesdistrikt, Verfassung von 1787	Komoren , 3 Territorien, Verfassung von 2001
Deutschland , 16 Länder, Grundgesetz von 1949		Nigeria , 36 Bundesstaaten, 1 Territorium, Verfassung von 1979
Österreich , 9 Bundesländer, Verfassung von 1929	Mexiko , 31 Bundesstaaten, 1 Territorium, Verfassung von 1917	Südafrika , 9 Provinzen, Verfassung von 1996
Schweiz , 26 Kantone (bis 2000: 20 Kantone und 6 Halbkantone), Verfassung von 1848 (Totalrevisionen von 1874 und 1999)		
Spanien , 17 autonome Gemeinschaften, zwei Autonome Städte (Ceuta, Melilla)	Saint Kitts and Nevis	Indien , 28 Staaten, 7 Territorien, Verfassung von 1950
Serbien Montenegro	Venezuela , 23 Bundesstaaten, 1 Bundesdistrikt, Verfassung von 1999	Pakistan , 4 Provinzen, 2 Territorien, Verfassung von 1973
Russland , 21 Teilrepubliken, 6 Regionen, 49 Gebiete, 2 Städte föderaler Bedeutung, 1 autonomes Gebiet, 10 autonome Bezirke und 7 Föderationsbezirke, Verfassung von 1993	Argentinien , 23 Provinzen, 1 Bundesdistrikt, Verfassung von 1994	
	Brasilien , 26 Bundesstaaten, 1 Bundesdistrikt, Verfassung von 1988	Irak , 3 Bundesstaaten, Verfassung von 2005
Australien , 6 Bundesstaaten, 2 Territorien, 3 Außengebiete, Verfassung		Vereinigte Arabische Emirate , 7 Emirate

© IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

| 24/09/2008 |



| Diapositive 21 |

Etats fédéral vs. Etat unitaire

- Critère: division du pouvoir sur base géographique (→ entre plusieurs niveaux)
- Le degré de centralisation varie à l'intérieur même des deux grandes catégories
→ possible de placer les Etats démocratiques sur un continuum: du plus fédéraliste au plus unitaire (Lijphart 1999)

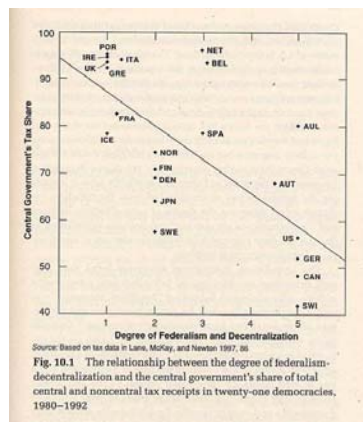
© IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

| 24/09/2008 |



| Diapositive 22 |

Fédéralisme et dépense de l'Etat central



© IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

| 24/09/2008 |



| Diapositive 23 |

Tabelle 1: Struktur der öffentlichen Ausgaben in Österreich und in der Schweiz (Anteile der jeweiligen Ebenen an den Ausgaben nach Funktionen und in Prozent)

	Österreich 1998			Schweiz 1998		
	Bund	Länder	Gemeinden	Bund	Kantone	Gemeinden
<i>Allgemeine Verwaltung</i>	91.6	4.8	3.6	18.4	37.8	43.8
<i>Öffentliche Sicherheit</i>	89.8	2.1	8.1	45.4	38.3	16.3
<i>Justiz</i> ¹⁾	83.5	3.4	13.1	11.9	71.5	16.6
<i>Polizei und Feuerwehr</i>	–	–	–	2.4	62.3	35.3
<i>Landesverteidigung</i>	100	–	–	80.1	5.2	4.7
<i>Bildung</i>	57.8	29.2	13.0	12.0	53.3	34.7
<i>Primarschulen und Kindergärten</i>	–	–	–	0.2	43.2	56.7
<i>Berufsbildung</i>	–	–	–	13.2	69.2	17.6
<i>Allg.-bildende Schulen</i>	–	–	–	0.7	95.8	3.5
<i>Hochschulen und Forschung</i>	–	–	–	44.0	55.8	0.2
<i>Kultur und Freizeit</i>	44.7	24.8	30.5	12.5	31.0	56.4
<i>Gesundheit</i>	28.9	53.7	17.4	1.1	56.2	42.7
<i>Soziale Wohlfahrter</i>	78.7	17.9	3.4	43.8	37.3	19.0
<i>Sozialversicherungen</i>	–	–	–	56.3	36.5	7.2
<i>Sozialhilfe</i>	–	–	–	18.5	40.1	41.4
<i>Verkehr</i>	77.6	10.7	11.7	51.5	32.0	16.5
<i>Straßen</i>	–	–	–	30.0	45.5	24.5
<i>Umwelt u. Raumordnung</i>	11.0	2.0	87.0	12.5	24.3	63.3
<i>Volkswirtschaft</i>	66.2	26.7	7.2	52.3	39.7	8.0
<i>Energie</i>	–	–	–	47.3	23.0	29.7
<i>Gesamtausgaben</i>	71.8	16.6	11.6	32.7	39.9	27.4

¹⁾ Leichterangaben für Österreich ohne die Stadt Wien, die im Jahr 1998 Ausgaben als Bundesland und Gemeinde von 13.8 Milliarden ATS aufweist. (→ bedeutet, dass die Zuordnung auf die staatlichen Ebenen nicht gegeben ist. Quellen: Österreichisches Statistisches Zentralamt, Statistisches Jahrbuch 2001, Wien 2001, S. 406ff.; Eidg. Eidgenossenschaft, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1998, Bern 2000, S. 24, 44, 76.

²⁾ Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Ordnung ohne Landesverteidigung.

© IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

| 24/09/2008 |



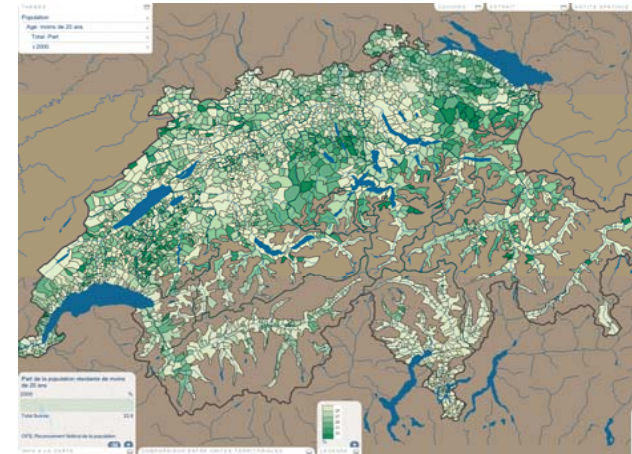
| Diapositive 24 |

http://www.economics.unil.ch/~idheap/Kompendium.PDF

Plan de la présentation

- 1) Origines, définitions et fonctions du fédéralisme
- 2) Fédéralisme dans le monde
- 3) Fédéralisme en Suisse**
 - a) Institutions
 - b) Processus législatifs
 - c) Fédéralisme d'exécution

3) Le fédéralisme en Suisse: Introduction (1)



Introduction (2)

	Population	Revenus (par hab.)	Dépenses (en 1000 Fr.)	Communes
ZH	1'211'647	64'456	14'521'668	171
BE	943'696	41'578	9'063'959	406
VD	620'294	49'854	7'469'838	384
AG	544'306	49'112	4'475'051	232
SG	449'399	44'107	4'326'814	90
GE	408'820	57'961	6'640'739	45
LU	347'209	42'010	3'180'999	107
TI	310'215	40'196	3'041'273	245
VS	276'170	36'910	2'384'956	160
BL	260'036	52'735	2'370'564	86
SO	244'015	43'442	2'003'438	126
FR	236'339	38'996	2'010'650	242
TG	227'306	43'516	1'762'729	80
BS	187'667	81'004	3'332'843	3
GR	186'744	44'731	2'007'240	212
NE	165'731	42'823	1'878'886	62
SZ	130'232	52'939	894'691	30
ZG	99'388	80'477	996'052	11
SH	73'305	51'074	727'297	34
JU	68'794	37'142	633'258	83
AR	53'515	46'438	434'198	20
GL	38'546	58'689	328'078	29
NW	38'000	65'838	283'093	11
UR	35'246	44'566	282'933	20
OW	32'414	36'684	236'715	7
AI	15'021	51'512	93'556	4
Total	7'204'059	50'235	75'381'521	2'896

Données tirées de www.badaac.ch → chiffres-clés des cantons

Introduction (3)

- Aperçu historique
- a) Institutions du fédéralisme ("polity" – "le politique")
 - Bases constitutionnelles
 - **Institutions** verticales et horizontales
- b) Processus politiques ("politics" – "la politique")
 - Rôle des cantons dans les **processus législatifs fédéraux**
- c) Politiques publiques ("policy" – "les politiques")
 - **Fédéralisme d'exécution**



Aperçu historique

- Importance du fédéralisme dans l'histoire de la Suisse
- Synthèse de l'évolution historique:
 - Centralisation progressive des compétences (en dépit des "points de veto fédéralistes")
 - Décentralisation des tâches de mise en œuvre
→ augmentation de la taille de l'Etat au niveau des cantons



Plan de la présentation

- 1) Origines, définitions et fonctions du fédéralisme
- 2) Fédéralisme dans le monde
- 3) Fédéralisme en Suisse
 - a) Institutions
 - b) Processus législatifs
 - c) Fédéralisme d'exécution



Art. 1 Confédération suisse

Le peuple suisse et les cantons de Zurich, de Berne, de Lucerne, d'Uri, de Schwyz, d'Obwald et de Nidwald, de Glaris, de Zoug, de Fribourg, de Soleure, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Saint-Gall, des Grisons, d'Argovie, de Thurgovie, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura forment la Confédération suisse.



L'autonomie des cantons

- L'existence des cantons est garantie
- Les cantons s'organisent de façon autonome et choisissent librement leurs autorités
- Les cantons ne sont pas soumis à un contrôle politique
- Les cantons ont des compétences législatives étendues
- Les cantons sont chargés de mettre en œuvre la législation fédérale (fédéralisme d'exécution)
- Les cantons disposent de leurs propres ressources financières
- Les cantons participent à égalité de droits à la formation de la volonté au niveau fédéral



Souveraineté?

Aujourd'hui les cantons ne sont plus des États souverains, mais plutôt des États membres avec le droit d'autogestion. Ils gardent leur souveraineté seulement là où la Constitution n'intervient pas. Le droit fédéral est plus puissant que le droit cantonal.



„Kompetenzkompetenz“

La Confédération possède la „Kompetenzkompetenz“. Dans sa Constitution elle décide de la répartition des tâches parce que sa légitimité démocratique émane du peuple.



Titre 3: Confédération, cantons et communes

- **Chapitre premier: Rapports entre la Confédération et les cantons**
- **Section 1: Tâches de la Confédération et des cantons**
- [Art. 42 Tâches de la Confédération](#)
- [Art. 43 Tâches des cantons](#)
- **Section 2: Collaboration entre la Confédération et les cantons**
- [Art. 44 Principes](#)
- [Art. 45 Participation au processus de décision sur le plan fédéral](#)
- [Art. 46 Mise en oeuvre du droit fédéral](#)
- [Art. 47 Autonomie des cantons](#)
- [Art. 48 Conventions intercantionales](#)
- [Art. 49 Primauté et respect du droit fédéral](#)
- **Section 3: Communes**
- [Art. 50](#)
- **Section 4: Garanties fédérales**
- [Art. 51 Constitutions cantonales](#)
- [Art. 52 Ordre constitutionnel](#)
- [Art. 53 Existence, statut et territoire des cantons](#)



Institutions verticales

→ La participation des cantons aux décisions de la Confédération (Neidhart 1975):

- Deuxième chambre au parlement (Conseil des Etats)
- Majorité des cantons lors des révisions (partielles) de la Constitution
- Initiative des cantons
- Référendum des cantons
- Convocation à une session extraordinaire de l'Assemblée fédérale
- Les cantons dans le processus pré-parlementaire
- Exécution de la politique fédérale par les cantons



Institutions horizontales

→ La coopération entre les cantons (Neidhart 1975):

- Accords intercantonaux (concordats)
- Conférences des directeurs cantonaux et conférences sectorielles des haut-fonctionnaires
- Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)
- Conférences régionales



Plan de la présentation

- 1) Origines, définitions et fonctions du fédéralisme
- 2) Fédéralisme dans le monde
- 3) Fédéralisme en Suisse
 - a) Institutions
 - b) Processus législatifs**
 - c) Fédéralisme d'exécution



b) Processus politiques: Le rôle des cantons dans les processus législatifs fédéraux (1)

Impulsion

- Initiative cantonale (Art. 160 al. 1, Cst.) fréquemment utilisée...
- ... mais peu de succès

1) Phase pré-parlementaire

- Commissions d'experts: cantons fortement représentés
- Préconsultation et consultation: cantons fortement consultés car responsables de la mise en oeuvre...
- ... mais pouvoir limité



Le rôle des cantons dans les processus législatifs fédéraux (2)

→ Pourquoi un pouvoir limité?

- A cause des stratégies de l'administration fédérale
 - Peu d'intérêt pour la mise en oeuvre
 - Délais de réponses très courts
 - Proposition retenue par la Confédération seulement si ne modifie pas le contenu matériel d'une réglementation
 - Pas de critères uniformes pour pondérer les avis de la consultation
 - La consultation est une forme linéaire, peu interactive, et lourde
- La préconsultation paraît plus prometteuse

Le rôle des cantons dans les processus législatifs fédéraux (3)

II) Phase parlementaire: Le bicamérisme intégral

- Conseil des Etats: (n'est pas) une véritable chambre des cantons
 - mêmes circonscriptions électorales que pour le Conseil national
 - Sur-représentation des petits cantons
 - Système d'élection majoritaire → sur-représentation du PRD et du PDC
 - Problématique de la défense des intérêts des cantons (cf paquet fiscal)

→ Représentation des cantons au Conseil des Etats: Il y a-t-il des possibilités de réformes et où se posent les problèmes?

Le rôle des cantons dans les processus législatifs fédéraux (4)

III) Phase référendaire

- Référendum obligatoire (règle de la double majorité):
 - minorité théorique et empirique de blocage
 - cas empiriques de collision
- Référendum facultatif (référendum cantonal)
 - Pas utilisé jusqu'en 2003: paquet fiscal

Référendum obligatoire: Minorités de blocage

- Minorité théorique de blocage = 9 pourcent
- Minorité réelle de blocage = 20 – 25 pourcent
- 1 Appenzellois = 35 Zurichois

→ Représentation des cantons lors du référendum obligatoire: Il y a-t-il des possibilités de réformes et où se posent les problèmes?

Référendum obligatoire: Collisions

Votations populaires fédérales: Rupture entre la majorité du peuple et celle des cantons

3003 Berne, 21.02.2003/WVSK (Date: 21.02.2003)

Cas n°	Date	No	Votation populaire concernant	Résultat Peuple		Cantons		Le projet a-t-il échoué en raison de la majorité des cantons	Références dans la Feuille fédérale	Remarques
				Oui	Non	Oui	Non			
1	14.01.1886	2	Poids et mesures	159'742	156'396	8 3/2	11 3/2	Majorité des cantons	BB: 1879 I 417	Projet des autorités
2	23.10.1910	70	Initiative populaire tendant à appliquer le système proportionnel aux élections pour le Conseil national	240'305	289'794	10 4/2	6 2/2	Majorité du peuple	1910 V 516	
3	15.03.1955	174	Initiative populaire "concernant la protection des localités et des consommateurs"	392'568	381'130	6 2/2	13 4/2	Majorité des cantons	1955 I 673	Le contre-projet a été rejeté par le peuple et les cantons; le double oui était interdit
4	03.03.1957	180	Article sur la protection civile	36'1023	389'633	12 4/2	7 2/2	Majorité du peuple	1957 I 1067	Projet des autorités
5	15.11.1970	223	Régime des finances fédérales	366'117	294'965	8 2/2	11 4/2	Majorité des cantons	1970 II 1591	Projet des autorités
6	04.03.1973	234	Articles sur l'enseignement	507'414	454'420	9 3/2	10 3/2	Majorité des cantons	1973 I 1155	Projet des autorités
7	02.03.1975	248	Article sur la politique conjoncturelle	542'745	483'844	10 2/2	9 4/2	Majorité des cantons	1975 I 1588	Projet des autorités / égalité des voix des cantons
8	27.02.1983	313	Article sur l'énergie	649'465	626'047	11	9 4/2	Majorité des cantons	1983 II 314	Projet des autorités
9	12.08.1994	410	Article sur l'encouragement de la culture	1'059'025	1'018'168	10 2/2	10 4/2	Majorité des cantons	1994 III 1292	Projet des autorités
10	12.05.1994	411	Naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers	1'714'155	594'457	8 2/2	11 4/2	Majorité des cantons	1994 III 1232	Projet des autorités

<http://www.admin.ch/ch/fr/pore/pdf/sonderfall.pdf>

Référendum obligatoire: Collisions sans conséquence

Digression: Cas analogues lors de votations populaires portant sur des référendums facultatifs, dans lesquelles la majorité des cantons n'avait aucune importance

Cas n°	Date	No	Votation populaire concernant	Résultat	Le projet a-t-il été accepté en raison de la...	Références dans la Feuille fédérale	Remarques			
a	23.05.1878	13	Loi fédérale concernant l'état civil, la tenue des registres qui s'y rapportent et le mariage	477/729	205/068	8.3/2	17.3/2	-	7875 III 315	Projet accepté
b	17.11.1009	33	Loi fédérale sur la poursuite pour dette et la faillite	244/317	217/921	0.2/2	11.4/2	-	7089 IV 091	Projet accepté n
c	03.07.1938	127	Code pénal suisse	359/439	312/930	8.3/2	11.3/2	-	7939 II 551	Projet accepté
d	02.03.1952	158	Agrandissement d'hôtels	248/316	290/920	13.3/2	8.3/2	Majorité du peuple	7952 I 735	

<http://www.admin.ch/ch/f/pore/pdf/sonderfall.pdf>

© IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

| 24/09/2008 |



| Diapositive 45 |

Référendum facultatif (cantonal)

- Cst. Art. 141 al. 1a; voir aussi Loi fédérale sur les droits politiques Art. 59
 - « Si 50 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou **huit cantons** le demandent dans les 100 jours à compter de la publication officielle de l'acte, sont soumis au vote du peuple: les lois fédérales, (...) ».
- Lors du référendum cantonal, les "demi-cantons" (OW, NW, BS, BL, AR et AI) comptent une voix entière.
- Exemple du paquet fiscal (2003)

© IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

| 24/09/2008 |



| Diapositive 46 |

Plan de la présentation

- 1) Origines, définitions et fonctions du fédéralisme
- 2) Fédéralisme dans le monde
- 3) Fédéralisme en Suisse
 - a) Institutions
 - b) Processus législatifs
 - c) Fédéralisme d'exécution**

© IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

| 24/09/2008 |



| Diapositive 47 |

c) Fédéralisme d'exécution: Introduction

Tâches publiques (triés d'après l'importance pour cantons, communes, Confédération)	Cantons		Communes		Confédération		Total par année
	2000	1990	2000	1990	2000	1990	
Sécurité publique	68.2%	66.5%	23.9%	26.3%	7.9%	7.1%	100.0%
Santé	60.9%	64.8%	37.8%	34.0%	1.4%	1.2%	100.0%
Enseignement	50.9%	52.5%	33.9%	33.0%	15.2%	14.6%	100.0%
Environnement	21.0%	24.5%	63.5%	62.1%	15.4%	13.4%	100.0%
Culture et loisirs	31.0%	29.9%	54.2%	62.6%	14.9%	7.4%	100.0%
Administration générale	37.2%	36.0%	41.9%	46.0%	20.9%	18.0%	100.0%
Relations extérieures	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Défense nationale	3.5%	4.0%	4.0%	5.2%	92.5%	90.8%	100.0%
Finances et impôts	-2.3%	1.0%	15.1%	19.6%	87.2%	79.4%	100.0%
Économie publique	21.2%	25.4%	9.6%	9.4%	69.3%	65.2%	100.0%
Trafic	22.1%	23.2%	21.0%	25.9%	56.9%	50.9%	100.0%
Prévoyance sociale	27.3%	27.0%	20.5%	22.0%	52.1%	51.0%	100.0%
Ensemble des dépenses	33.7%	35.0%	27.3%	28.5%	39.0%	36.5%	100.0%

Répartition des dépenses entre les cantons, les communes et la Confédération, selon la classification fonctionnelle en % du total (sans les doubles imputations)

Tableau tiré de: "Les cantons suisses sous la loupe" (Bochsler et al. 2004).
Sources: AFF, Finances publiques en Suisse (1990, 2000).

© IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

| 24/09/2008 |



| Diapositive 48 |

Bases constitutionnelles

Constitution fédérale:

Art. 46: Mise en oeuvre du droit fédéral

- al. 1: Les cantons **mettent en oeuvre le droit fédéral** conformément à la Constitution et à la loi.
- al. 2: La Confédération laisse aux cantons **une marge de manoeuvre aussi large que possible** et tient compte de leurs particularités.
- al. 3: La Confédération **tient compte de la charge financière** qu'entraîne la mise en oeuvre du droit fédéral; elle laisse aux cantons des sources de financement suffisantes et opère une péréquation financière équitable.

Parfois, la Constitution le rappelle expressément

- art. 74 al. 3; art. 83 al. 2; etc.

Distinction: Le système suisse et le système américain

- Aux Etats Unis le gouvernement central peut compter sur sa propre administration dans la mise en oeuvre de sa politique
- En Suisse (en Europe), le gouvernement central dépend largement des cantons et des communes --> fédéralisme coopératif

La notion de "mise en oeuvre"

Définition:

- (...) **processus social** au cours duquel les acteurs font valoir leurs intérêts, leur pouvoir et leurs possibilités d'influence. (...) Les lois, les ordonnances et les autres prescriptions sont dans une large mesure des **offres normatives** que les différents acteurs peuvent utiliser pour des buts variables (Linder 1987: 187).

Trois sortes de mise en oeuvre

- Mise en oeuvre par les cantons (la plus répandue)
- Mise en oeuvre par des acteurs para-étatiques
- Nouvelle subsidiarité

Modalités de mise en oeuvre

Règles juridiques

- Confédération domine dans la phase d'élaboration des lois et des textes d'application
- Cantons s'occupent de la législation complémentaire et de l'exécution proprement dite
- Souvent, division du travail pas aussi nette (dominance de la Confédération pour la protection civile, dominance des cantons dans l'économie de l'énergie ou bien les lois cadres qui délègue une grande partie de la concrétisation de la législation aux cantons)

Moyens financiers et organisationnels

- Délégation de tâches traditionnelles de l'Etat → pas de mesures administratives particulières
- Nouvelles obligations imposées par la Confédération aux cantons → nouvelle administration cantonale
- Contributions financières et collaboration étroite entre Confédération et cantons (<- RPT)

Kriesi (1998: 62s.)

Diversité et déficits de mise en œuvre: Mesures et signes de la diversité

- Degré d'uniformité des résultats
 - Cas de résultats contrastés sont les plus fréquents.
Exemple: acquisition de biens immobiliers par des étrangers, réduction des primes d'assurance-maladie
- Degré d'efficacité / d'impact
 - Absence, insuffisance ou retard dans la mise en œuvre.
Exemple: pollution
- Expérimentation
 - Semble développée dans les domaines complexes.
Exemple: protection des marais, politique de la drogue

Analyse explicative de la diversité: "4 raisons"

- Caractéristiques du programme politico-administratif
- Constellation d'acteurs
- Caractéristiques des cantons
- Facteurs exogènes

Linder 1987; Kissling-Näf/Wälti 2002

Diversité et déficits de mise en œuvre: Constat

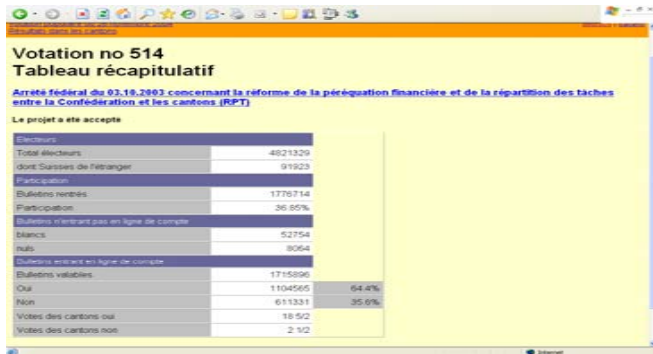
- Accent sur l'autonomie des cantons
 - diversité extraordinaire de mise en œuvre, voire déficits (→ la capacité administrative des petits cantons mise en question)
- La mise en œuvre n'est pas un processus linéaire, top-down, mais un processus politique, interactif, complexe, incertain

Quelques problèmes concrets du fédéralisme en Suisse

- Petite taille, différentes tailles → Coopération accrue entre les cantons, fusion des cantons et réforme de la double majorité
- Recherche d'un consensus minimal cause beaucoup de coûts accessoires (Log rolling et solutions de „paquet“) → référendum constructif
- Grandes différences de mise en œuvre des politiques → Formulation du programme politique détaillé au niveau fédéral et intégration des cantons dans ce processus; suivi de la mise en œuvre par la Confédération
- Enchevêtrement des tâches (fédéralisme coopératif): Attribution des responsabilités pas claire. Plusieurs niveaux administratifs sont responsables de la même politique publique → désenchevêtrement des tâches, équivalence fiscale

→ Solution: RPT?

Un des plus grands projets de réformes accepté



Les cantons non: ZG, SZ und NW

| © IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

| 24/09/2008 |

| idheap |

| Diapositive 57 |

Bibliographie

- Bochsler D., Koller Ch, Sciarini P., Traimond S. et Trippolini I. (2004). *Les cantons suisses sous la loupe – Autorités, employés publics, finances*. Berne: Haupt.
- Hirschman A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.
- Kissling-Näf I. und Walti S. (2002). "Der Vollzug öffentlicher Politiken." In: Klöti U. et al. (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung
- Kriesi H. (1998). *Le système politique suisse*. Paris: Economica.
- Linder W. (1987). *La décision politique en Suisse – Genèse et mise en oeuvre de la législation*. Lausanne: Réalités sociales.
- Neidhart L. (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Berne: Francke.
- Riker W. (1975). "Federalism." In: F. I. Greenstein and N. Polsby (eds). *The Handbook of Political Science*. Volume V: Government Institutions and Processes. Reading MA. Addison Wesley.

| © IDHEAP – Andreas.Ladner@idheap.unil.ch |

| 24/09/2008 |

| idheap |

| Diapositive 58 |