



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 du cours

- 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 |

| 24/09/2009 |



| Diapositive 2 |



Objectifs

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

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

| 24/09/2009 |



| Diapositive 3 |



Fédéralisme – esprit de cloche(r)s?



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



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

| 24/09/2009 |

| Diapositive 4 |

WIRTSCHAFT

25

Italien willen sich dem Erfolg des Parlamentarismus in der Spätkriegszeit anschließen.

Budget Miquel: Der Grossverleier wird nun auch mit Discount-Partys für die M-Budget-Linie.

Diese: Weil die Ölpreise leicht gefallen sind, erhöht sich nach der SMI etwas.

Wirtschaftswachstum

Die Aufträge der Baubranche sind in den letzten Monaten wieder deutlich gestiegen. Die Bauwirtschaft ist ein wichtiger Motor für das Wachstum der Schweiz. Die Bauwirtschaft ist ein wichtiger Motor für das Wachstum der Schweiz.

Wirtschaftswachstum

Die Aufträge der Baubranche sind in den letzten Monaten wieder deutlich gestiegen. Die Bauwirtschaft ist ein wichtiger Motor für das Wachstum der Schweiz. Die Bauwirtschaft ist ein wichtiger Motor für das Wachstum der Schweiz.

6 Milliarden für den Kantönlicheist

idheap

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 24/09/2009 | Diapositive 5

Wirrwarr beim Massnahmen

In den 15 Deutschschweizer Kantonen wird die Geldstärke 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

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 24/09/2009 | Diapositive 6

Un petit problème à Zurich

KEHRSEITE

10

Two possible variants for new control signs

Schreckhafte Menschen sind politisch eher konservativ

Washington. Wer sich nicht bewegt, wählt mit einiger Wahrscheinlichkeit konservativ. Dies ergab sich aus einer Studie mehrerer US-Forschenden, die in der jüngsten Ausgabe des Magazins «Science» veröffentlichte wird. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass politische Überzeugungen darüber auch biologische Gründe haben können – und nicht ausschließlich das Ergebnis wohlüberlegter Ansichten sein müssen. Der Politikwissenschaftler John Hibbing an der University von Nebraska-Lincoln wählte 65 Testpersonen mit besonders starken politischen Überzeugungen aus. Er zeigte ihnen beidseitige Bilder, etwa von einer Spinne auf einem verfallenden Gebäude, von einer von Maden besetzten offenen Wunde oder von einem blutverschmierten Gesicht. Zudem wurden den Testpersonen glänzende linke Klinge vorgezeigt. Dabei muss Hibbing ihre subjektiven körperlichen Reaktionen in der EU sein, die ebenfalls links ein blaues Feld haben, in dem die Fragezeichen und die internationale Kennzahl für die Länderbezeichnung erschienen. Darüber wäre auch ein weiteres Bild am rechten Rand des Kontrollschildes, in dem der Kanton der Schweiz abgebildet ist. In Zürich soll sich der Versuch an sechs beliebigen Automaten zum Ende des Tages dem Auto-Zweck geben es zu beschleunigen.

Bald neue Kontrollschilder

Der Schweiz gehen die Automaten aus – vor allem im Kanton Zürich. Neue Kennzeichen sind notwendig. Ganz offen ist, wie sie aussen werden.

Zürich/Bern. In der Schweiz sollen die Fahrerhalter bald neue Kennzeichen erhalten. Die Kennzeichen, weil die Zahl der neu immatrikulierten Fahrzeuge stark zugenommen hat. Zwischen Januar und Juli sind über 67.000 Fahrzeuge neu immatrikuliert worden. 45 Prozent mehr als im entsprechenden Vorjahresperiode insgesamt sind damit über vier Millionen Fahrzeuge in der Schweiz zugelassen. In Zürich soll sich der Versuch an sechs beliebigen Automaten zum Ende des Tages dem Auto-Zweck geben es zu beschleunigen.

idheap

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 24/09/2009 | Diapositive 7

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

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 24/09/2009 | Diapositive 8

www.federalism.ch / www.forumfed.org



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

| 24/09/2009 |

idheap

| Diapositive 9 |

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 |

| 24/09/2009 |

idheap

| Diapositive 10 |

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, ...

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

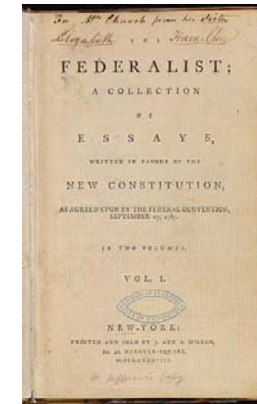
| 24/09/2009 |

idheap

| Diapositive 11 |

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...



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

| 24/09/2009 |

idheap

| Diapositive 12 |



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



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



Avantages et inconvénients économiques de la décentralisation

- Les avantages de la décentralisation?
- Les avantages de la centralisation?

Point de vue économique: avantages d'un système décentralisé

- Décision de la mise en place ou non d'une politique publique est prise dans les unités décentralisées -> préférences des citoyennes et citoyens sont mieux respectées.
- Principe de l'équivalence fiscale mieux respecté.
- Unités décentralisées sont en concurrence, produisent moins cher et sont plus novatrices.
- Coûts de la planification et de la décision politique sont moindres car les préférences des citoyennes et des citoyens sont connues.

Point de vue économique: avantages d'un système centralisé

- Certaines prestations ne peuvent pas être fournies au niveau des petites unités décentralisées (Unteilbarkeiten).
- Moins d'effets de débordement (Spill overs) au niveau des grandes unités décentralisées.
- Contraintes de coordination: moins (et donc plus grandes) d'unités décentralisées demandent moins de coûts de coordination et décision.
- Economies d'échelle: prestations peuvent être fournies meilleur marché pour l'ensemble du territoire.

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?



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



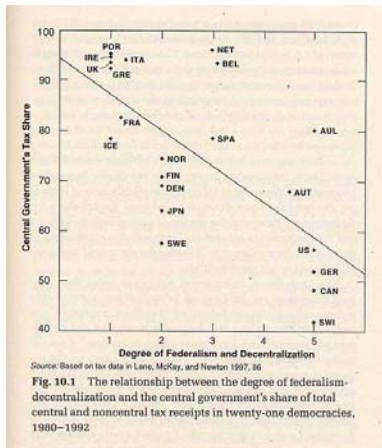
Eviren 25 Pays

Belgien , 3 Regionen, 3 Gemeinschaften, Verfassung von 1994	Kanada , 10 Provinzen, 3 Territorien, Verfassung von 1867/1982	Äthiopien , 9 Bundesstaaten, 2 eigenständige Städte, Verfassung von 1995
Bosnien und Herzegowina , 2 Entitäten (innerhalb der bosniakisch-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	
Australien , 6 Bundesstaaten, 2 Territorien, 3 Außengebiete, Verfassung	Brasilien , 26 Bundesstaaten, 1 Bundesdistrikt, Verfassung von 1988	Irak , 3 Bundesstaaten, Verfassung von 2005
		Vereinigte Arabische Emirate , 7 Emirate

Etats fédéral vs. Etat unitaire

- Critère: division du pouvoir sur une 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)

Fédéralisme et dépense de l'Etat central



Cinq pays fédéralistes: taille des pays, unités fédérées et objectifs

	Schweiz	Kanada	USA	Deutschland	Österreich
Einwohner	7.5 Mio.	32.6 Mio.	299.8 Mio.	82.6 Mio.	8.3 Mio.
Anzahl föderale Einheiten	26 (20 + 6) Kantone	10 Provinzen + 3 Territorien	50 Gliedstaaten + 1 Distrikt (Washington DC)	16 Länder	9 Länder
Zielvorstellung	Vielfalt der Lebensbedingungen, Mehrsprachigkeit	Vielfalt der Lebensbedingungen, zentrifugal	eher Vielfalt der Lebensbedingungen	Einheit der Lebensbedingungen, zentripetal	Einheit der Lebensbedingungen, zentripetal

La fiscalité: Questions

- Quelles sont les sources les plus importantes?
- Qui est-ce qui encaisse les impôts?
- Qui est-ce qui dépense les impôts?
- Concurrence fiscale?

La fiscalité

	Schweiz	Kanada	USA	Deutschland	Österreich
Steuersystem	Steuerautonomie von Kantonen und Gemeinden. Gemeinden bestimmen innerhalb einer bestimmten Bandbreite autonom über die Einkommenssteuern. Auch die Kantone legen ihren Steuersatz selbst fest.	Bund bestimmt die Steuerbasis und die Progressionsätze. Über die Höhe der Einkommenssteuer der Provinzen bestimmen dieses jedoch autonom. Die Unterschiede in der Steuerbelastung sind allerdings nicht so gross wie in der Schweiz. Grösser bei den Provinzen ist der Wettbewerb bei der Umsatzsteuer	Bei den Einkommenssteuern der natürlichen und juristischen Personen schöpft der Bund rund 4/5 des Volumens ab. Die Gliedstaaten sind aber bei der Festlegung ihrer Einkommenssteuern autonom (Progressionsverlauf, Abzüge). Die Umsatzsteuer ist ausschliesslich eine Domäne der Bundesstaaten und es gibt beachtliche Unterschiede. In den USA herrscht Steuerföderalismus mit Ansätzen eines Wettbewerbsföderalismus zwischen den Bundesstaaten.	Weitgehend harmonisiertes Steuersystem (formell und materiell). Die Steuersätze für Lohn-, Einkommens- und Mehrwertsteuer sind vereinheitlicht. Die Hauptsteuern werden in einem Steuerverbund als Gemeinschaftssteuern einbezogen und dann nach einem Schlüssel auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt	Weitgehend harmonisiertes Steuersystem (formell und materiell). Die wichtigsten Abgaben sind im Verbundsystem zentral geregelt und überall gleich. Rund 90 Prozent der Einnahmen der Länder stammen aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben oder aus anderen Transferleistungen des Bundes.

Impôt sur le revenu

	Schweiz	Kanada	USA	Deutschland	Österreich
Einkommenssteuer (Lohnsteuer)					
Einziehende Stelle	Bund, Kantone, Gemeinden	Bund, Provinzen	Bund, Staaten	Steuerverbund (Gemeinschaftssteuer)	Bund
Anteil Bund	28.8	63.0	81.5	42.5	69.0
Anteil Gliedstaaten	ca. 43	37.0	18.5	42.5	16.5
Anteil lokale Ebene	ca. 28			15.0	14.5
	Steuerföderalismus	Bund regelt Steuerbasis und Progression, über die Höhe entscheiden Provinzen	Steuerföderalismus	harmonisiert (Verteilschlüssel)	harmonisiert (Verteilschlüssel)

T.V.A.

	Schweiz	Kanada	USA	Deutschland	Österreich
Wahnumsatzsteuer					
Anteil Bund	100.0	46.2		50.0	69.5
Anteil Gliedstaaten		53.8	100.0	48.0	18.7
Anteil lokale Ebene		Spezialsteuern	Weitere Umsatzsteuern	2.0	11.8
Verteilung				Verteilschlüssel	Verteilschlüssel

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
Allgemeine Verwaltung	91.6	4.8	3.6	18.4	37.8	43.8
Öffentliche Sicherheit	89.8	2.1	8.1	45.4	38.3	16.3
Justiz ¹⁾	83.5	3.4	13.1	11.9	71.5	16.6
Polizei und Feuerwehr	-	-	-	2.4	62.3	35.3
Landesverteidigung	100	-	-	90.1	5.2	4.7
Bildung	57.8	29.2	13.0	12.0	53.3	34.7
Primarschulen und Kindergärten	-	-	-	0.2	43.2	56.7
Berufsbildung	-	-	-	13.2	69.2	17.6
Allg.-bildende Schulen	-	-	-	0.7	95.8	3.5
Hochschulen und Forschung	-	-	-	44.0	55.8	0.2
Kultur und Freizeit	44.7	24.8	30.5	12.5	31.0	56.4
Gesundheit	28.9	53.7	17.4	1.1	56.2	42.7
Soziale Wohlfahrt	78.7	17.9	3.4	43.8	37.3	19.0
Sozialversicherungen	-	-	-	56.3	36.5	7.2
Sozialhilfe	-	-	-	18.5	40.1	41.4
Verkehr	77.6	10.7	11.7	51.5	32.0	16.5
Straßen	-	-	-	30.6	45.5	24.5
Umwelt u. Raumordnung	11.0	2.0	87.0	12.5	24.3	63.3
Volkswirtschaft	66.2	26.7	7.2	52.3	39.7	8.0
Energie	-	-	-	47.3	23.0	29.7
Gesamttausgaben	71.8	16.6	11.6	32.7	39.9	27.4

Länderrangfolgen für Österreich ohne die Stadt Wien, die im Jahr 1998 Ausgaben als Bundesland und Gemeinde von 135.8 Milliarden ATS aufweist. (-) bedeutet, dass die Zuordnung auf die staatlichen Ebenen nicht gegeben ist. Quellen: Österreichisches Statistisches Zentralamt, Statistisches Jahrbuch 2001, Wien 2001, S. 456ff.; Eidg. Finanzverwaltung, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1998, Bern 2000, S. 24, 44, 76.
¹⁾ Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Ordnung ohne Landesverteidigung.

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 24/09/2009 | idheap | Diapositive 33 | <http://www.economics.unilinz.ac.at/Schneider/Kompendium1.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

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 24/09/2009 | idheap | Diapositive 34 |



Introduction (2)

	Population	Revenus (par hab.)	Dépenses (en 1000 Fr.)	Communes
ZH	1'211'647	64'456	14'521'668	171
BE	943'696	41'570	9'063'959	400
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	42'516	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	6
Total	7'204'055	50'255	75'381'521	2'896

Données cantonales en 2000 (triées selon la taille de la population)
Données tirées de www.badac.ch → chiffres-clés des cantons

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch | 24/09/2009 | idheap | Diapositive 36 |

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 œuvre 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
- Référedum 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 Zurichoïis
- 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, 21.02.2002/WVSK (81424).doc

Cas n°	Date	No	Votation populaire concernant	Résultat		Cantons		Le projet a échoué en raison de la	Références dans la Feuille fédérale	Remarques
				Oui	Non	Oui	Non			
1	14.01.1886	2	Poids et mesures	159'182	156'396	8 3/2	11 3/2	Majorité des cantons	SB1 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	285'194	10 4/2	9 2/2	Majorité du peuple	1910 V 516	
3	13.03.1955	174	Initiative populaire concernant la protection des locataires et des consommateurs	392'900	301'130	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	361'028	389'633	12 4/2	7 2/2	Majorité du peuple	1957 I 1367	Projet des autorités
5	15.11.1970	223	Régime des finances fédérales	366'117	204'065	8 2/2	11 4/2	Majorité des cantons	1970 II 1501	Projet des autorités
6	04.03.1973	234	Article sur l'enseignement	507'114	154'128	9 3/2	10 3/2	Majorité des cantons	1973 I 1165	Projet des autorités
7	02.03.1975	246	Article sur la politique conjoncturelle	542'745	485'844	10 2/2	9 4/2	Majorité des cantons	1975 I 1598	Projet des autorités / égalité des voix des cantons
8	27.02.1983	313	Article sur l'énergie	619'188	526'047	11	9 6/2	Majorité des cantons	1983 II 314	Projet des autorités
9	12.06.1994	410	Article sur l'encouragement de la culture	1'059'025	1'118'188	10 2/2	10 4/2	Majorité des cantons	1994 III 1232	Projet des autorités
10	12.06.1994	411	Naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers	1'114'158	394'457	9 2/2	11 4/2	Majorité des cantons	1994 III 1232	Projet des autorités

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

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

| 24/09/2009 |



| Diapositive 53 |

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 échoué en raison de la		Références dans la Feuille fédérale	Remarques
a	23.05.1875	13	Loi fédérale concernant l'état civil, la tenue des registres qui s'y rapportent et le mariage	272'194	205'089	8 3/2	11 3/2	1875 III 315	Projet accepté
b	17.11.1889	33	Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite	244'317	217'921	8 2/2	11 4/2	1889 IV 691	Projet accepté n
c	03.07.1933	127	Code pénal suisse	386'138	312'050	8 3/2	11 3/2	1938 II 551	Projet accepté
d	07.03.1967	158	Aménagement rhénans	248'318	250'520	13 3/2	6 3/2	Majorité du peuple	1967 I 736

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

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

| 24/09/2009 |



| Diapositive 54 |

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 |

| 24/09/2009 |



| Diapositive 55 |

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 |

| 24/09/2009 |



| Diapositive 56 |

c) Fédéralisme d'exécution: Introduction

Tâches publiques (triées 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%
Economie 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 tirée 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 |

| 24/09/2009 |



| Diapositive 57 |

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.

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

| 24/09/2009 |



| Diapositive 58 |

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

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

| 24/09/2009 |



| Diapositive 59 |

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

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

| 24/09/2009 |



| Diapositive 60 |

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 oeuvre: 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 oeuvre.
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 oeuvre: Constat

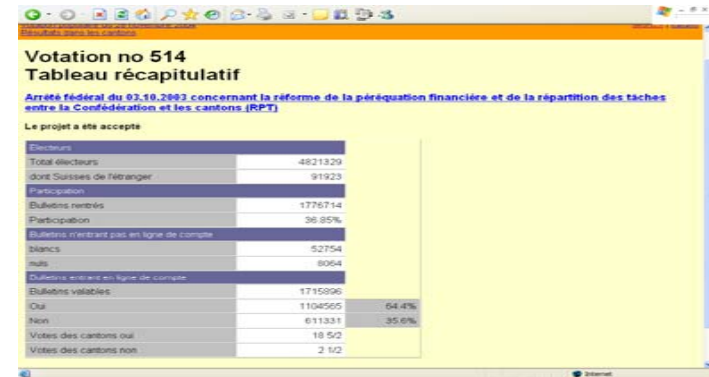
- Accent sur l'autonomie des cantons
 - diversité extraordinaire de mise en oeuvre, voire déficits (→ la capacité administrative des petits cantons mise en question)
- La mise en oeuvre n'est pas un processus linéaire, top-down, mais un processus politique, interactif, complexe, incertain

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 oeuvre des politiques → Formulation du programme politique détaillé au niveau fédéral et intégration des cantons dans ce processus; suivi de la mise en oeuvre 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

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 Wälti 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.