

22 novembre 2021, complété le 6 octobre 2022

Structure et transformation du fédéralisme suisse

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est complexe et elle est en constante évolution depuis la fondation de la Suisse moderne en 1848. Il apparaît que, dans beaucoup de domaines, les cantons sont exposés à une pression centralisatrice. En même temps, ils constituent toujours une pierre angulaire de la politique suisse.

Dans la Constitution fédérale de 1848, démocratie et état de droit vont de pair avec une structure étatique fédérale¹, ce qui rend les principes et institutions fédéraux remarquablement stables² : ainsi, même selon la révision totale de la Constitution fédérale (Cst.) de 1999³, « le fédéralisme est plus qu'un principe juridique » et constitue l'un des « éléments structurellement déterminants » de la Constitution, l'un de ses « principes structurants », donc une « maxime d'État »⁴. Tant dans le préambule que dans l'art. 1 Cst., le principe de l'État fédéral est garanti à côté du principe de l'État démocratique : le peuple suisse *et* les cantons dans leur ensemble agissent en tant que constituant et, *ensemble*, ils forment la Confédération. Cela a différentes implications, dont les deux suivantes.

1. Le premier pilier de l'État fédéral suisse est la *participation des cantons sur le plan fédéral* (art. 45 Cst. ; voir *shared rule*⁵). Ainsi, une modification de la Constitution requiert l'approbation de la majorité du peuple *et* des cantons. Le cœur du fédéralisme se trouve aussi dans le référendum constitutionnel obligatoire (art. 140, al. 1, let. a, Cst.), dont l'adoption nécessite la majorité des cantons (art. 142, al. 2 à 4, Cst.) : « La participation à la révision de la Constitution constitue le principal droit de participer des cantons », indique la doctrine de droit public⁷. Par ailleurs, l'intégration verticale des cantons au niveau de la Confédération doit être garantie par l'initiative cantonale (art. 160 Cst.), par les consultations (art. 147 Cst.), par le référendum cantonal (art. 141 Cst.), en particulier par le Conseil des États (art. 148 et 150 Cst.) et par le fédéralisme d'exécution (art. 46 Cst.)⁸.
2. L'*autonomie des cantons*, limitée mais diverse, constitue le second pilier de l'État fédéral suisse⁹. Sur fond d'évolution historique et de pluralité sociétale et territoriale, cette dimension est même celle qui domine dans le discours suisse sur le fédéralisme¹⁰. D'abord, l'existence et le statut des cantons sont garantis par la Constitution (art. 1 et 53 Cst.). Ensuite, la *self-rule*¹¹ cantonale tire son principe fondamental de l'art. 3 Cst., qui fixe « un système de la *non-centralisation* »¹² : « Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. » (art. 3 Cst.). Il en découle, à l'art. 47, al. 2, Cst., non seulement l'autonomie organisationnelle du canton, mais également sa liberté, en tant que canton, de déterminer lui-même ses tâches (pour autant qu'elles ne soient pas déléguées à la Confédération ; sur l'autonomie des tâches, voir aussi art. 43 Cst.) et de garantir des financements suffisantes (autonomie financière).

Autonomie et répartition des tâches : qui fait quoi ?

On considère souvent que le fédéralisme décentralisé de la Suisse s'exprime dans l'autonomie des cantons et dans la répartition des tâches entre les niveaux de l'État, et on insiste particulièrement sur ce point pour marquer la distinction entre le système suisse et les systèmes plus fortement harmonisés, tel que le système allemand¹³. Ainsi, dans l'État fédéral suisse, le principe de la répartition décentralisée des tâches est garanti par le principe de subsidiarité (art. 5a et 43a, al. 1, Cst.) : l'ensemble des tâches de l'État doivent être exécutées à l'échelon le plus bas possible et le plus proche possible du peuple. Par exemple, les cantons sont très largement autonomes en matière de législation et de mise en œuvre dans les domaines de l'exécution des peines ou de la politique culturelle¹⁴. La politique éducative, qui est étroitement liée à la politique culturelle et qui est importante socialement et politiquement, est aussi un domaine où les cantons peuvent tenir compte de leurs spécificités : « L'éducation était et reste considérée comme une compétence fondamentale des cantons »¹⁵. Pour autant, rien n'exclut des processus de coordination et d'harmonisation dans ce domaine¹⁶ exactement comme dans d'autres autonomies cantonales. La collaboration intercantonale largement développée dans l'état en général (art. 48 et 48a Cst.) en est un exemple emblématique.

Les tâches qui incombent exclusivement à la Confédération sont énumérées explicitement dans la Constitution (art. 42 et 54 à 135 Cst.). En matière de législation et de mise en œuvre simultanée, la Confédération est compétente en particulier dans les domaines de la politique monétaire (art. 99 Cst.), de la politique extérieure (art. 54 Cst.), de la défense et de l'armée (art. 60 Cst.) ainsi que dans le domaine des services postaux et des télécommunications (art. 92 Cst.). Notons à ce propos que le secteur radio et télévision aussi (art. 93 Cst.) est du ressort de la Confédération, à commencer par l'attribution de licences radiophoniques dès les années 1920 et la fondation de la SSR en 1931. Or, dans les États fédéraux, il n'est pas inhabituel que le secteur de la politique médiatique relève des États confédérés : ainsi, en Allemagne, déjà citée à titre de comparaison, le secteur des médias incombe généralement toujours aux *Länder*¹⁷. Toutefois, on peut constater qu'en Suisse, des cantons tels que Berne¹⁸, les Grisons¹⁹ ou Vaud²⁰ débattent à propos du renforcement de leur engagement en matière de promotion directe et indirecte des médias. Il existe donc incontestablement des aspects de cette tâche considérée comme fédérale pour lesquels les deux niveaux (État et cantons) peuvent agir en parallèle²¹.

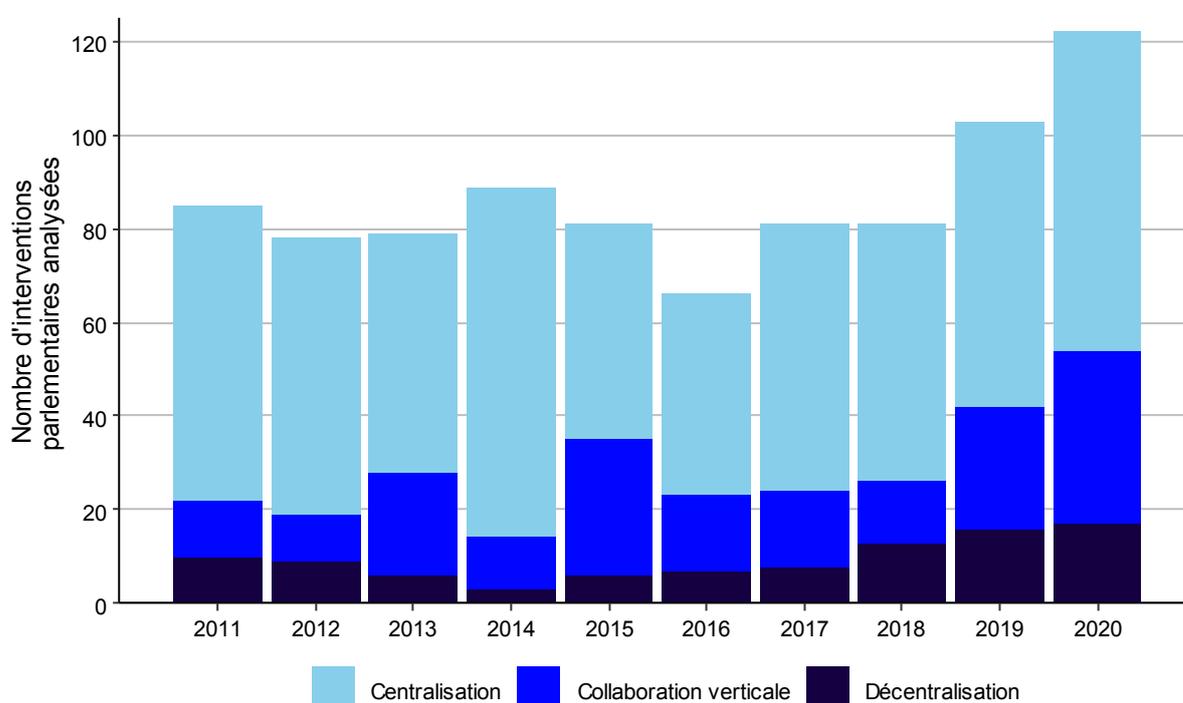
Dans le domaine des impôts directs, il existe également une compétence parallèle (art. 128 Cst.). De même, dans des secteurs tels que l'agriculture (art. 104 Cst.), la Confédération peut agir parallèlement aux cantons, mais en leur faisant concurrence : ainsi, en l'absence de toute ingérence dans la fondation de la Confédération en 1848, la Confédération a très largement étendu sa compétence législative en matière agricole, au moins depuis 1951, au moment de l'adoption de la loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture).

Enfin, il existe des domaines tels que la protection de l'environnement (art. 74, al. 3 Cst.) ou les assurances sociales (art. 111 ss Cst.), où la Confédération légifère et où les cantons mettent en œuvre le droit fédéral (selon art. 46, al. 1 Cst.). D'un point de vue fédéraliste, il est important que le fédéralisme d'exécution préserve au maximum l'autonomie des cantons : « L'exécution du droit fédéral par les cantons ne constitue pas simplement une tâche administrative, mais elle comprend un aspect de concrétisation politique important »²². En effet, de manière empirique, on constate bien que les cantons font constamment usage de leurs libertés dans la mise en œuvre des lois fédérales ; il suffit d'observer les différences entre politiques cantonales, par exemple en matière de prévention de l'alcoolisme²³ ou de réduction des primes²⁴.

Tendances centralisatrices et causes du phénomène

Malgré cette répartition des tâches décentralisée par principe, les observateurs estiment que les cantons sont « aspirés par l'État central »²⁵. Les cantons eux-mêmes signalent une pression constante à la centralisation^{26 27 28}. Le graphique ci-dessous illustre la manière dont s'exprime le phénomène : on voit que la grande majorité des motions parlementaires (env. 67 %) ayant trait au fédéralisme et qui ont été présentées au Conseil national et au Conseil des États entre 2011 et 2020, réclamait une centralisation dans le domaine de tâches concerné ; un cinquième de ces motions (env. 22 %) visait une collaboration renforcée entre l'État et les cantons (p.ex. pour éviter les doublons), alors qu'un dixième (env. 11 %) visait une solution décentralisée.

Illustration I : pression à la centralisation au Parlement, de 2011 à 2020



Remarque : le graphique représente le nombre absolu d'interventions parlementaires ayant un enjeu fédéral entre 2011 et 2020. Selon la source, les 865 interventions ont été sélectionnées en deux étapes parmi l'ensemble des 7 782 interventions déposées durant la période considérée. Les débats parlementaires qui ont suivi n'ont pas été pris en considération.

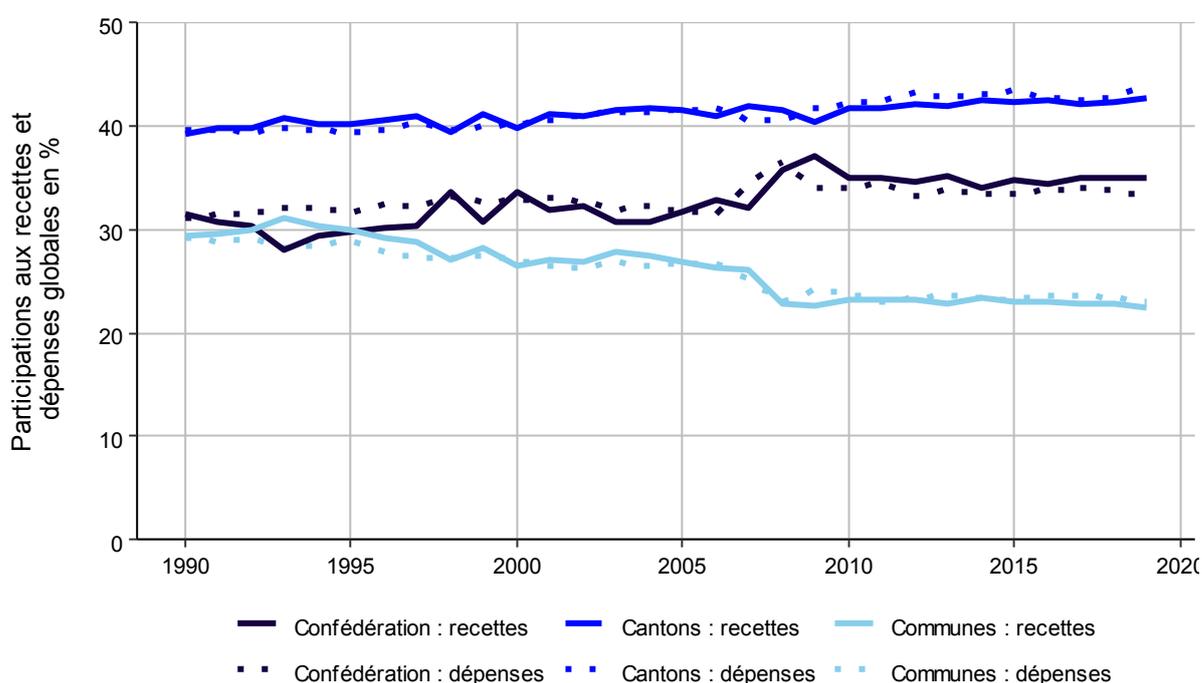
Source : Fondation ch^{29 30 31}.

Une étude de longue durée³² montre qu'entre 1848 et 2010, dans beaucoup de domaines, la législation a clairement évolué vers une centralisation accrue, pour des motifs liés à des événements historiques majeurs : outre la révision totale de la Constitution de 1874 (voir notamment la question de la compétence en matière de construction et d'administration des chemins de fer) et celle de 1999 (comme adaptation à la pratique politique), la Première Guerre mondiale (à travers l'introduction de l'impôt fédéral direct) et la Seconde (voir les articles économiques de 1947 et l'introduction de l'AVS en 1948) ont façonné le processus centralisateur. Les cantons considèrent que la centralisation est avant tout un « phénomène insidieux »³³ dont les causes sont multiples : motions parlementaires (voir ci-dessus), pressions provoquées par des initiatives populaires (voir p.ex. l'initiative populaire « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires »³⁴), prescriptions internationales (voir entre autres leurs retombées sur la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS

[RFFA]³⁵), échanges (prétendument) attractifs (compétences contre subventions fédérales) ou interprétation extensive des compétences (qui a entre autres des conséquences sur la marge de manœuvre en matière d'exécution)³⁶.

Contrairement à la tendance observée en matière de législation, il s'avère que l'exécution de la politique continue à incomber majoritairement aux cantons qui, même en comparaison internationale³⁷, disposent de larges compétences fiscales³⁸. Le graphique ci-dessous montre que ce sont les cantons, en comparaison des autres niveaux étatiques, qui concentrent le plus de recettes et de dépenses. Cela illustre la conclusion de la recherche selon laquelle la Suisse continue d'être organisée de manière décentralisée, en particulier du point de vue administratif et fiscal. Le constat selon lequel la plus grande partie des dépenses incombe aux cantons témoigne de l'importance de ces derniers dans le domaine de l'exécution qui réclame beaucoup de ressources. De même, ce sont surtout des tâches cantonales qui sont touchées par une hausse excessive des coûts, et au premier plan les secteurs de la santé et des soins³⁹. Il faut ajouter que les recettes nécessaires proviennent essentiellement d'impôts et de taxes propres aux cantons⁴⁰, ce qui constitue une nouvelle preuve de leur autonomie fiscale. Cela ne doit pas occulter qu'une part importante des recettes cantonales provient aussi de transferts. Ces deux aspects – sources de financement propres aux cantons et contribution de la Confédération à leurs moyens financiers – sont inscrits dans la Constitution au profit de « l'autonomie des cantons » (art. 47, al. 2, Cst.).

Illustration II : Participation des trois niveaux de l'État à leurs recettes et dépenses totales de 1990 à 2019



Remarque : le graphique illustre le pourcentage des recettes et des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes par rapport au total des recettes et des dépenses aux trois niveaux de l'État. Pour obtenir ces chiffres, il a d'abord fallu calculer le total des recettes et des dépenses des trois niveaux étatiques à partir des principaux agrégats du compte de financement de l'Administration fédérale des finances AFF (modèle FS), avant de comparer les recettes et les dépenses par niveau avec le total des trois niveaux.

Source : AFF⁴¹.

État fédéral suisse : *Quo vadis ?*

Le présent article indique que les cantons estiment qu'ils sont soumis à une forte pression, ce qui a conduit à une centralisation effective, en particulier en matière législative. Cependant, comme le montre l'exemple de la promotion des médias, les cantons s'attribuent aussi de nouveaux champs d'action. De plus, ils jouent toujours un rôle essentiel dans la mise en œuvre des politiques, notamment dans le domaine fiscal.

En conclusion, il faut s'attendre à ce que le besoin de coordination augmente étant donné que d'une part la centralisation législative croît, d'autre part la mise en œuvre des dispositions est stable du côté des cantons. La participation verticale des cantons à la Confédération, qui est l'une des deux caractéristiques du fédéralisme, continue ainsi de gagner constamment en importance. La coordination horizontale déjà fortement institutionnalisée (p.ex. par le biais des Conférences de la Maison des cantons) constitue à cet égard une condition préalable décisive pour que l'apport des cantons à la Confédération soit efficace. En fin de compte, l'article suivant constitue un principe fondamental qui ne devrait pas être pris à la légère : « La Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collaborent entre eux. Ils se doivent respect et assistance. » (art. 44, al. 1 et 2, Cst.)

Bibliographie

¹ Häfelin, U., W. Haller, H. Keller et D. Thurnherr (2020). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 10e éd. Schulthess (p. 14).

² [Fédéralisme \(hls-dhs-dss.ch\)](https://www.hls-dhs-dss.ch) (dernière consultation le 4 novembre 2021). Les auteurs donnent à penser que cela ne s'applique pas à un grand nombre de compétences, qui sont passées des cantons à la Confédération au fil du temps ; cf. paragraphe « Tendances centralisatrices et causes du phénomène ».

³ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, état le 7 mars 2021 ; <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr> (dernière consultation le 7 juillet 2021).

⁴ CF, Conseil fédéral suisse (1996). 96.091 Message relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996. *1re Feuille fédérale, 149e année, Vol. I, cahier I, 14 janvier 1997, 642 p.* (pp 14-16).

⁵ Cf. réf. note 1 (p. 317).

⁶ Voir la définition du fédéralisme dans l'article «Comment les états fédéraux se sont-ils constitués et combien y en a-t-il?», <https://chstiftung.ch/fr/courant/detail/comment-les-etats-federaux-se-sont-ils-constitues-et-combien-y-en-a-t-il> (dernière consultation le 12 novembre 2021).

⁷ Cf. réf. note 1 (p. 322).

⁸ Vatter, A. (2020). *Das politische System der Schweiz*, 4. éd. Nomos (pp 448-455).

⁹ Cf. réf. note 1 (p. 317).

¹⁰ Stadler, P. (1980). Der Föderalismus in der Schweiz. Entwicklungstendenzen im 19./20.

Jahrhundert. Dans Boogman, J. C. et G. N. van der Plaats (dir.), *Federalism. History and Current Significance of a Form of Government*. Martinus Nijhoff (pp 177-188 [pp 178-179]).

¹¹ Voir la définition du fédéralisme dans l'article «Comment les États fédéraux se sont-ils constitués et combien y en a-t-il? », <https://chstiftung.ch/fr/courant/detail/comment-les-etats-federaux-se-sont-ils-constitues-et-combien-y-en-a-t-il> (dernière consultation le 12 novembre 2021).

¹² Linder, W. et S. Mueller (2017). *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Strukturen, Prozesse*, 4e éd. Haupt (p. 172).

¹³ Braun, D. (2003). Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich. *Swiss Political Science Review* 9(1): pp 57-89.

¹⁴ Dardanelli, P. et S. Mueller (2019). Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010. *Publius: The Journal of Federalism* 49(1): pp 138-165.

¹⁵ Manz, K. et L. Criblez (2018). Die kantonalen Erziehungsdirektoren im nationalen Parlament: Akteurverflechtungen im bildungspolitischen Mehrebenensystem (1848–1980). *Traverse: Zeitschrift für Geschichte* 25(3): pp 73-86 (p. 74).

¹⁶ Criblez, L. (2008). Zur Einleitung: Vom Bildungsföderalismus zum Bildungsraum Schweiz. In Criblez, L. (dir.), *Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*. Haupt (pp 9-32).

¹⁷ Deutscher Bundestag (2007). *Medienpolitik in Deutschland Übersicht über die föderale Kompetenzverteilung einschließlich der europäischen Medienkompetenzen*. Wissenschaftliche Dienste.

¹⁸ Voir notamment [Communiqués de presse \(be.ch\)](https://www.be.ch) (dernière consultation le 31 août 2021).

¹⁹ Voir notamment

<https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2017/Seiten/2017041201.aspx> (dernière consultations le 31 août 2021).

²⁰ Voir notamment <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/news/12369i-laide-aux-medias-voulue-par-le-conseil-detat-passe-par-la-jeunesse-et-differents-soutiens-c/> (dernière consultation le 31 août 2021).

²¹ Thalmann, U. (2018). Die parallele Kompetenz zur Medienförderung von Bund und Kantonen. *Jusletter* 2.7.2018: pp 1-15.

²² Cf. réf. note 1 (p. 320).

²³ Sager, F. (2003). Kompensationsmöglichkeiten föderaler Vollzugsdefizite. Das Beispiel der kantonalen Alkoholpräventionspolitiken. *Swiss Political Science Review* 9(1): pp 309-333.

-
- ²⁴ Balthasar, A. (2003). Die Prämienverbilligung im Krankenversicherungsgesetz: Vollzugsföderalismus und sekundäre Harmonisierung. *Swiss Political Science Review* 9(1): pp 335-354.
- ²⁵ Schaltegger, C. A. et T. M. Studer (2017). Im Sog des Zentralstaates. *Neue Zürcher Zeitung NZZ* 188[238] du 16 août 2017 (p. 25).
- ²⁶ Fondation ch pour la collaboration confédérale (2014). *Rapport de monitoring du fédéralisme 2011–2013*. Fondation ch (p. 60-61).
- ²⁷ Fondation ch pour la collaboration confédérale (2017). *Rapport de monitoring du fédéralisme 2014–2016*. Fondation ch (p. 46-48).
- ²⁸ Fondation ch pour la collaboration confédérale (2022). *Rapport de monitoring du fédéralisme 2017–2021*. Fondation ch (p. 7-8).
- ²⁹ Cf. réf. note 26 (p. 20-23).
- ³⁰ Cf. réf. note 27 (p. 21-24).
- ³¹ Cf. réf. note 28 (*Annexe : interventions parlementaires* [p. 1–2]).
- ³² Dardanelli, P. et S. Mueller (2019). Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010. *Publius: The Journal of Federalism* 49(1): pp 138-165.
- ³³ Cf. réf. note 27 (p. 46).
- ³⁴ <https://www.uvek.admin.ch/uvek/fr/home/detec/votations/initiative-sur-les-residences-secondaires/documentation.html> (dernière consultation le 31 août 2021).
- ³⁵ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20190519/steuerreform-und-ahv-finanzierung.html> (dernière consultation le 31 août 2021).
- ³⁶ Cf. réf. notes 26 et 27.
- ³⁷ Dardanelli, P., J. Kincaid, A. Fenna, A. Kaiser, A. Lecours, A. K. Singh, S. Mueller et S. Vogel (2019). Dynamic De/Centralization in Federations: Comparative Conclusions. *Publius: The Journal of Federalism* 49(1): pp 194-219.
- ³⁸ Cf. réf. note 14.
- ³⁹ DFF, Département fédéral des finances (2016). *Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse 2016*, [Langfristperspektiven 2016 f.pdf](#) (dernière consultation le 17 novembre 2021).
- ⁴⁰ AFF, Administration fédérale des finances (2021). *Évaluations standards des cantons, Tableaux réguliers Ensemble des cantons*. AFF, https://www.data.efv.admin.ch/Finanzstatistik/f/fs_ktn/ktn.xlsx (dernière consultation le 10 octobre 2021).
- ⁴¹ AFF, Administration fédérale des finances (2021). *Agrégats principaux et prévisions dans les modèles SF et SFP*. AFF, https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzstatistik/daten/main_extern.xlsx.download.xlsx/main_extern.xlsx (dernière consultation le 10 octobre 2021).