

Fédéralisme et compétitivité en Suisse

Résumé de l'étude réalisée par Lars P. Feld
et Christoph A. Schaltegger pour le compte
de la Fondation ch pour la collaboration confédérale
et de l'Union des Banques Cantonales Suisses

Édité par la Fondation ch pour la collaboration confédérale
et par l'Union des Banques Cantonales Suisses

Le présent document est un résumé de l'étude « Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz. Staatsstrukturen für eine erfolgreiche Schweiz im 21. Jahrhundert » réalisée par Lars P. Feld et Christoph A. Schaltegger et al. pour le compte de la Fondation ch pour la collaboration confédérale et de l'Union des Banques Cantonales Suisses et publiée en septembre 2017 par NZZ Libro (ISBN 978-3-03810-3). Disponible en français, en allemand, en italien et en anglais.

© 2017 Fondation ch pour la collaboration confédérale,
Berne

Auteurs : Lars P. Feld, Christoph A. Schaltegger,
Heiko T. Burret et Lukas A. Schmid

Reformulation et rédaction : Fondation ch pour la
collaboration confédérale et Union des Banques
Cantonales Suisses

Traduction : Service linguistique Fondation ch,
avec le concours de Pierre Zürcher, Penthaz

Production : NZZ Libro, Zurich

Cet ouvrage est protégé par le droit d'auteur. Tous les droits, en particulier de traduction, de réimpression, de reproduction orale, d'utilisation des illustrations et des tableaux, de diffusion, de reproduction par tous les procédés (y compris la microcopie) et d'enregistrement informatique, sont réservés. Le présent ouvrage ne peut être reproduit de manière intégrale ou partielle que dans les limites des dispositions en vigueur de la loi sur le droit d'auteur. Une telle reproduction est soumise à une obligation de rémunération. Le non-respect des droits et obligations susmentionnés relève des dispositions pénales du droit d'auteur.

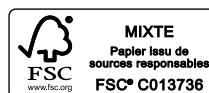


Table des matières

Avant-propos du président de la Fondation ch	6
Avant-propos du président de l'Union des Banques Cantonales Suisses (UBCS)	7
1. Introduction	9
2. État actuel de la recherche sur le fédéralisme	12
2.1 Chances et risques du fédéralisme sous l'angle de la théorie	12
2.2 Résultats de la recherche empirique sur le fédéralisme	14
3. Contributions à la recherche	17
3.1 Fédéralisme et attractivité pour l'investissement étranger	17
3.2 Fédéralisme et développement économique	18
3.3 Fédéralisme et efficacité de la gouvernance	18
3.4 Fédéralisme et régulation	20
3.5 Fédéralisme et (re)distribution des revenus	21
3.6 Fédéralisme, redistribution régionale et stabilisation	22
4. Conclusions	24

Avant-propos du président de la Fondation ch

La Fondation ch pour la collaboration confédérale a 50 ans cette année. Elle a été créée en 1967 pour – fédéralisme oblige – encourager la coopération entre les cantons et avec la Confédération, et favoriser la compréhension entre les communautés linguistiques et les cultures qui font la Suisse. Ainsi, la Fondation ch incarne à elle seule l'une des particularités de notre fédéralisme: la coopération entre les différents cantons regroupés au sein de l'État fédéral, pour le bien de tous. La péréquation financière en est la preuve éclatante: les cantons les plus prospères soutiennent les cantons les plus faibles.

Le fédéralisme suisse est aussi un moteur de compétitivité. Les cantons jouissent d'une très grande autonomie, ils ont des compétences élargies dans les secteurs régaliens que sont l'éducation, la santé ou la sécurité, et leur autonomie financière est incontestée: nous avons affaire à 26 micro-États en situation de constante concurrence (fiscale). Leurs prestations sont, en général, plus proches des administrés et meilleur marché, malgré des structures plus petites et plus complexes que celles des systèmes centralisés. La prospérité économique de notre pays ne serait pas ce qu'elle est sans les marqueurs du fédéralisme que sont la solidarité et la compétitivité. La recherche l'a démontré.

Cependant, le fédéralisme est-il suffisamment performant pour relever les défis de demain? La mondialisation et la coopération politique, toujours plus importante à l'international, ne sont pas sans malmenager nos structures fédérales. J'en veux pour preuve la tendance à harmoniser et à centraliser, à céder toujours plus d'activités à la Confédération, que ce soit pour répondre à ceux qui demandent davantage de réglementation nationale ou pour respecter les accords internationaux. Avec pour corollaire, un principe en perte de vitesse: celui de la subsidiarité qui consiste à confier la responsabilité d'une action publique à l'entité compétente la plus proche de ceux qui sont directement concernés et à réserver uniquement à l'échelon supérieur ce que l'échelon inférieur ne pourrait effectuer que de manière moins efficace.

N'est-il pas important, aujourd'hui plus qu'hier, d'ancrer la politique, l'économie et la société aux échelons régional et local pour agir sur l'organisation de notre espace de vie? Sur la Riviera vaudoise ou à la

Bahnhofstrasse à Zurich, les besoins ne sont pas les mêmes que dans les Franches-Montagnes ou en Basse-Engadine, alors que la mondialisation bat son plein. Sans ses structures fédérales, un petit pays comme la Suisse ne connaîtrait pas une telle pluralité économique, sociale et culturelle. C'est précisément cette richesse qui rend la Suisse attractive et lui donne la qualité de vie qui est la sienne. Mais cela suppose aussi d'accepter que les prestations publiques ne sont pas partout les mêmes, et de considérer cela comme un plus.

Forte de ce constat, la Fondation ch a décidé, avec l'Union des Banques Cantonales Suisses (UBCS), de confier aux professeurs Lars P. Feld et Christoph A. Schaltegger une étude consacrée à l'impact du fédéralisme sur la compétitivité et la réussite économique de la Suisse. Le présent document en propose un résumé destiné à un large public. L'étude complète est disponible en librairie.

Par ses structures fédérales, couplées à la démocratie directe, l'organisation de la Suisse est exceptionnelle. Élément indissociable de notre identité, ce système fait la richesse du pays et renforce la cohésion nationale. Un bien précieux qu'il convient de préserver, demain également. Cela suppose une compréhension poussée des atouts du fédéralisme, et des défis qu'il comporte. Cet ouvrage entend apporter sa pierre à l'édifice. Je vous en souhaite une agréable lecture.

Pascal Broulis, conseiller d'État et président de la Fondation ch pour la collaboration confédérale



Avant-propos du président de l'Union des Banques Cantonales Suisses (UBCS)

En Suisse, nous sommes convaincus que des structures fédérales ou décentralisées stimulent l'économie et la prospérité. Si nous abordons le sujet sous l'angle de la recherche, ce qu'il nous semble opportun de faire, nous devons nous poser la question suivante: les pays dont le mode d'organisation est décentralisé sont-ils réellement plus prospères que les pays dont le mode d'organisation est centralisé?

D'ailleurs, qui dit que le fédéralisme devrait avoir une influence sur la marche de l'économie? La théorie économique nous enseigne qu'il existe différents canaux de transmission: dans une structure décentralisée, la politique et l'administration sont plus proches des administrés et des entreprises locales; elles tiennent donc mieux compte de leurs attentes et savent ce qu'il faut faire (efficacité accrue). En outre, les structures décentralisées, parce qu'elles reflètent mieux les réalités et les marchés locaux, sont en mesure de proposer des prestations publiques à meilleur prix; elles peuvent donc le faire mieux que d'autres (efficacité accrue). La prospérité en sort gagnante.

Des études empiriques ont montré l'influence positive très marquée de la décentralisation sur le produit intérieur brut (PIB) par habitant et sur la croissance du PIB. Un canal de transmission particulièrement intéressant et pertinent pour la Suisse est la décentralisation des hautes écoles, qui aboutit à davantage de recherche appliquée, davantage de brevets et donc davantage d'innovation, avec les effets que l'on connaît sur la compétitivité et la prospérité des régions concernées.

On ne peut pas dire que la centralisation est préférable à la décentralisation. En fait, il y a, pour chaque tâche publique, un niveau de décentralisation optimal, et donc un échelon institutionnel lui aussi optimal (en Suisse: la Confédération, le canton ou la commune).

Ces constats confortent les banques cantonales dans leur volonté de maintenir des structures décentralisées et la diversité dans le pays, car ce qui vaut pour l'État vaut également pour l'économie et le secteur financier. Ainsi, des services financiers différents sont proposés à des échelles différentes:

- Échelle mondiale: les acteurs de la banque d'affaires sont peu nombreux, en raison d'économies d'échelle très importantes. Leur marché est le marché mondial.
- Échelle nationale: le marché des capitaux et la gestion d'actifs sont structurés sur le plan national.
- Échelle locale: quand il est question d'épargne, d'hypothèques ou de crédits aux PME, les clients choisissent de préférence des prestataires bien implantés localement.

Si les banquiers d'affaires proposent leurs services à l'échelle mondiale, les établissements hypothécaires ne sont pas en mesure d'en faire autant. Cette subdivision d'un marché réputé optimal se traduit par une grande variété de modèles économiques. Les banques cantonales sont des acteurs locaux avant tout, leurs préoccupations sont principalement locales: épargne, hypothèques, crédits aux PME. Elles pratiquent un «banking fédéral». Preuve vivante d'une culture du fédéralisme, elles participent au succès du «système Suisse»:

- Le «banking fédéral» est un facteur de réussite des banques cantonales: elles sont plus proches des clients, elles connaissent le terrain en profondeur et les décisions sont prises rapidement. L'efficacité et l'efficacité s'en trouvent renforcées.
- Le «banking fédéral» est un facteur de réussite du système financier: il permet d'assurer des services financiers de base, tout en minimisant les risques systémiques. Le système financier suisse s'en trouve renforcé.
- Le «banking fédéral» est un facteur de réussite des cantons: de la valeur est créée en grande partie dans les cantons (salaires, bénéfices, consommation intermédiaire), qui, en plus d'un important soutien culturel, touchent une part non négligeable des bénéfices (1530 millions de francs en 2015). Les cantons s'en trouvent renforcés.

On pourrait aussi dire que les cantons et leurs banques cantonales vivent en symbiose: le canton a intérêt à ce que la banque cantonale soit solide, la banque cantonale a intérêt à ce que l'économie cantonale soit florissante.

Quoi de plus normal dès lors que les banques cantonales défendent le « banking fédéral », emblématique du système suisse ? Elles se mobilisent pour que les cantons restent forts et que les structures fédérales puissent être optimisées. C'est ce qui les a amenées à financer, avec la Fondation ch pour la collaboration confédérale, une étude intitulée « Fédéralisme et compétitivité en Suisse ». Puissent les conclusions de cette étude concou-

rir à améliorer le fédéralisme et à doper la compétitivité et la prospérité de la Suisse.

Urs Müller, professeur et président de l'Union des Banques Cantonales Suisses (UBCS)

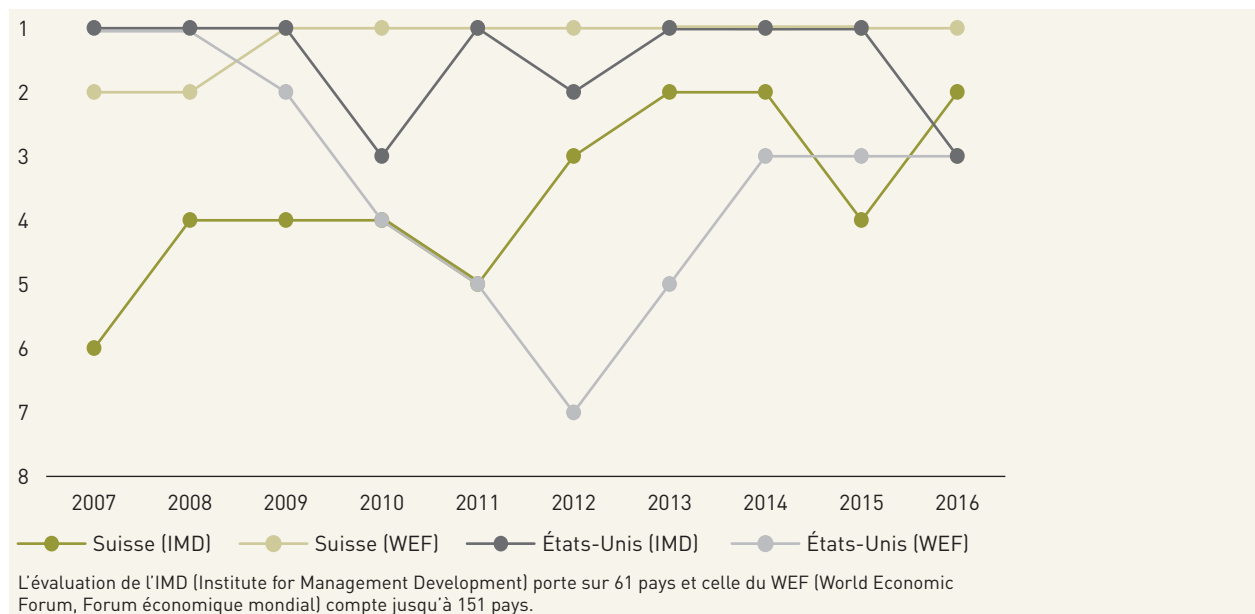


1. Introduction

Depuis la création de l'État fédéral moderne en 1848, le fédéralisme marque la Suisse de son empreinte. À cette époque, les cantons s'étaient unis pour former la Confédération suisse, abandonnant une partie de leur souveraineté à l'État fédéral. Bien que diverses tâches aient été par la suite déléguées à la Confédération, les cantons bénéficient aujourd'hui encore d'une large indépendance. Ils jouissent en particulier d'une grande autonomie budgétaire, qui leur permet de décider de l'affectation de leurs recettes.

Le fédéralisme est toutefois souvent l'objet de critiques en raison de structures fragmentées qui ne seraient plus adaptées aux réalités d'une économie en voie de mondialisation. Les évaluations de la compétitivité internationale des pays (Rapport sur la compétitivité mondiale du WEF, Classement annuel de la compétitivité mondiale de l'IMD) révèlent néanmoins que les pays organisés sur le mode du fédéralisme comme la Suisse, les États-Unis, le Canada ou l'Allemagne occupent régulièrement le haut du classement (figure 1).

Figure 1 : Classement de la compétitivité par pays 2007–2016



Histoire du fédéralisme en Suisse

Le fédéralisme est l'une des principales caractéristiques de la Suisse qu'il imprègne depuis la création de l'État fédéral moderne en 1848. Les origines fédérales de la gouvernance helvétique sont toutefois nettement plus anciennes : l'ordre territorial de l'ancienne Confédération et l'Acte de médiation en 1803 avaient déjà jeté les bases de l'indépendance cantonale. Alors que des efforts avaient été déployés à l'époque de la République helvétique pour instituer une structure politique centralisée selon une logique descendante, l'occupant français entérina le modèle fédéraliste de la Suisse dans l'Acte de médiation comme étant le fruit d'un long processus historique. Cette reconnaissance déboucha, avant même la création de l'État fédéral moderne, sur l'instauration d'un ordre pragmatique respectant la diversité des entités fédérées et conférant à la plus haute instance un rôle dirigeant plus modérateur et compensateur qu'autoritaire.

La compétitivité

La définition de la compétitivité des pays fait la distinction entre les facteurs prix et les facteurs hors prix. La *compétitivité prix* met l'accent sur la capacité d'une économie à écouler ses produits sur les marchés internationaux en raison de prix comparativement plus avantageux que ceux de la concurrence. Les facteurs déterminants sont la productivité des entreprises, le coût de la main-d'œuvre, les taux de change et diverses variables macroéconomiques liées aux prix et aux coûts. La compétitivité prix ainsi définie est le plus souvent mesurée à l'aide des taux de change effectifs réels qui reproduisent l'évolution relative des indices de prix, des coûts salariaux unitaires et des prix à l'exportation. L'observation de ces données sur une longue période permet de tirer des conclusions sur la compétitivité des prix d'une économie sans pour autant donner des indications sur les causes sous-jacentes à ces phénomènes.

Il faut pour cela procéder à une analyse plus approfondie, étendue aux facteurs de *compétitivité hors prix* ou *structurels*. Ceux-ci incluent toutes les structures de gouvernance d'une économie comme la formation, les infrastructures ou l'environnement réglementaire. Ces paramètres peuvent influencer la productivité des entreprises dans la mesure où ils déterminent leur capacité à innover ainsi que la flexibilité de l'allocation des ressources. L'inconvénient du concept de compétitivité hors prix réside dans le fait que ses effets sont difficilement quantifiables et ne peuvent être transposés en indices – contrairement à ceux de la compétitivité prix.

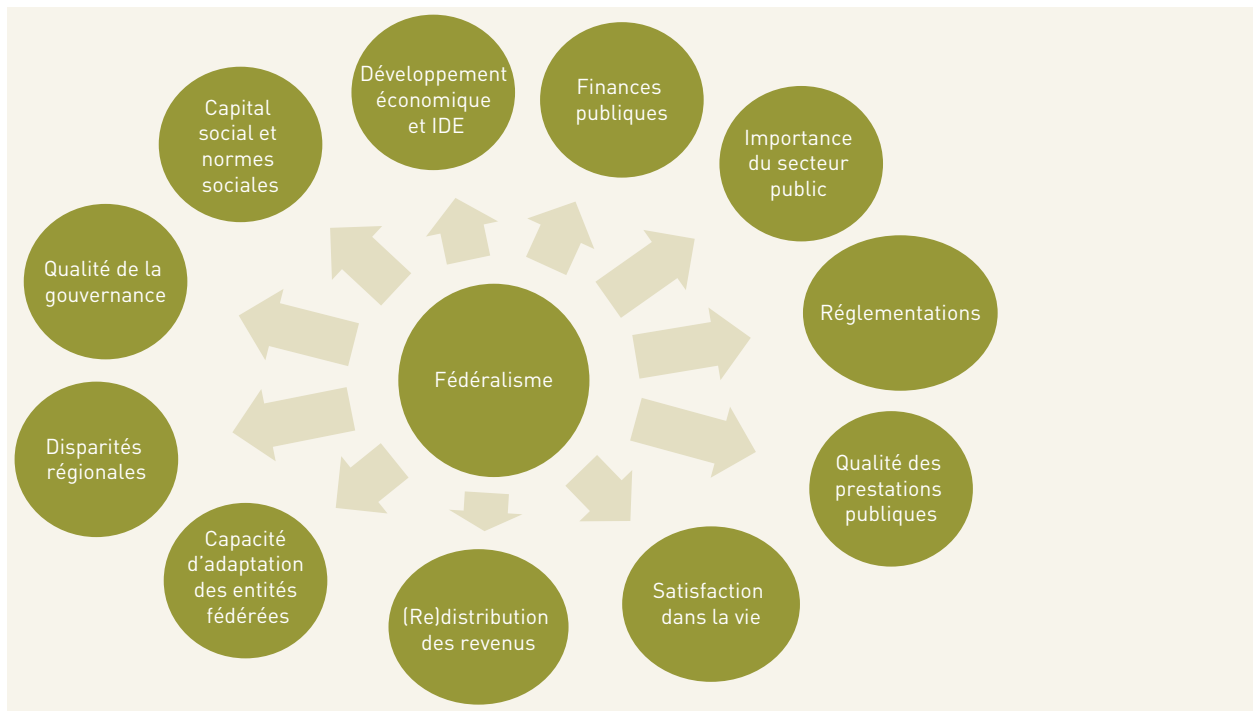
La Suisse figure-t-elle parmi les meilleurs malgré son fédéralisme, ou grâce à lui ?

Cette question est au centre de l'étude « Fédéralisme et compétitivité en Suisse » réalisée pour le compte de la Fondation ch pour la collaboration fédérale et de l'Union des Banques Cantionales Suisses. Lars P. Feld (Université de Fribourg en Brisgau) et Christoph A. Schaltegger (Université de Lucerne) ont analysé l'influence de différentes composantes du fédéralisme sur la compétitivité de la Suisse. La compétitivité d'une économie est généralement considérée comme la somme des conditions – susceptibles d'être influencées par l'État – ayant des répercussions sur l'activité des entreprises qui y sont implantées, et par conséquent sur l'attrait de l'économie (réglementations, fourniture et financement de prestations pub-

liques, telles que les infrastructures de transport, l'éducation, etc.) (figure 2).

Le présent document donne un aperçu des principaux résultats et enseignements de l'étude « Fédéralisme et compétitivité en Suisse ». Il est tout d'abord question de l'état d'avancement de la recherche sur le fédéralisme qui, en dépit des connaissances, comporte toujours des écueils et des contradictions (chapitre 2). Le chapitre 3 présente sous une forme synthétique les récentes découvertes sur diverses questions ayant trait à l'influence du fédéralisme sur la compétitivité, traitées de manière approfondie dans l'étude de Feld et Schaltegger. Les conclusions font l'objet du chapitre 4. Dans un souci de simplification, les sources ne sont pas mentionnées. Les références bibliographiques sont documentées dans l'étude (mentions légales).

Figure 2 : Impact du fédéralisme



2. État actuel de la recherche sur le fédéralisme

Le développement qui suit présente l'état actuel de la recherche économique sur le fédéralisme. Le chapitre 2.1 aborde les aspects théoriques mettant en évidence les arguments qui plaident *pour* ou *contre* le fédéralisme du point de vue économique. Les nombreuses études empiriques portant sur la clarification de ces contradictions théoriques sont récapitulées au chapitre 2.2. La théorie économique et les études empiriques tiennent compte de différentes composantes du fédéralisme, comme le nombre et la taille des collectivités territoriales régionales (fragmentation), la décentralisation des recettes et des dépenses publiques, l'intensité de la concurrence fiscale ou les transferts financiers entre les échelons de l'État et/ou les collectivités territoriales en tant qu'expression de la solidarité nationale (péréquation financière). L'analyse porte sur l'influence des diverses composantes sur la compétitivité du pays. Celle-ci est évaluée à l'aide d'indicateurs comme l'investissement direct étranger (IDE) ou la croissance économique.

2.1 Chances et risques du fédéralisme sous l'angle de la théorie

La recherche sur le fédéralisme a démarré dans les années 1970 par l'énoncé du théorème de la décentralisation, selon lequel le fédéralisme offre une réponse optimale aux attentes spécifiques des régions vis-à-vis de l'État. S'appuyant sur la théorie des biens publics, Wallace E. Oates montre que l'approche fédéraliste permet d'attribuer efficacement les diverses prestations publiques à l'échelon d'autorité pertinent, en vertu du principe de subsidiarité. L'assignation d'une tâche publique à une autorité de rang inférieur – par exemple le canton ou la commune – se révèle judicieuse chaque fois que les attentes des régions vis-à-vis de l'État sont très différentes les unes des autres. Parmi les domaines concernés, il convient de mentionner la culture, l'éducation, les entreprises de transport locales et régionales, la promotion économique, le tourisme, la police. À l'inverse, le transfert d'une compétence à une collectivité supérieure se justifie si les citoyens ont des préférences homogènes, si la prestation est fournie à plus large échelle ou son rayon n'est pas délimité géographiquement, si tous les individus peuvent en profiter sans se

gêner mutuellement ou si une baisse du coût moyen (économie d'échelle) peut être obtenue par l'augmentation de la quantité produite (hôpitaux et universités des cantons, assurances sociales de la Confédération, armée, etc.). La répartition parfaite des prestations publiques entre les différents échelons de l'État ne constitue pas le seul objectif du fédéralisme. Les recettes fiscales nécessaires au financement de l'offre sont encaissées au même échelon ou par la même collectivité, conformément au principe d'équivalence fiscale. Les conditions sont alors réunies pour que la décision, la fourniture et le financement des prestations publiques s'effectuent à un seul échelon de responsabilité selon le principe « concentration des responsabilités, du contrôle et du risque en un seul point ».

Le fédéralisme, garant de proximité et d'efficience des prestations

Dans la réalité, il est impossible d'obtenir une répartition parfaite des prestations publiques entre les différents échelons institutionnels étant donné que la taille optimale de la collectivité territoriale devrait être modifiée en fonction des préférences spécifiques, des avantages effectifs et des économies d'échelle. La diversité des tâches est trop importante et les champs de compétence se développent trop rapidement à tous les échelons de l'État. Néanmoins, en cas d'attribution imparfaite de prestations publiques, il est possible d'obtenir une équivalence fiscale (approximative) en compensant les effets externes ou les charges excessives, ce qui permet de répartir plus équitablement les coûts entre les collectivités territoriales. Une bonne partie des inefficiences peut en outre être réglée par la concertation entre les entités concernées. En abordant ensemble la question des prestations publiques et en concluant des accords, les cantons peuvent réaliser des économies d'échelle et responsabiliser les « profiteurs » tout en maintenant des attentes diversifiées vis-à-vis de l'État (par ex. compensation des charges culturelles).

Le fédéralisme compétitif, garant d'une qualité élevée au juste prix

Le fait d'accorder aux États fédérés une autonomie suffisante – compétences matérielles, capacité de prélever leurs propres recettes – les place dans une position de concurrence. Plus la structure du fédéralisme respecte les conditions du théorème de la décentralisation (principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale), plus la concurrence entre les entités est efficace. Celle-ci a des effets concrets sur le comportement des décideurs politiques et les incite à tenir compte des attentes des citoyens. En effet, ceux-ci peuvent les sanctionner lors des échéances électorales ou déménager dans un autre canton si la fiscalité et les prestations ne les satisfont pas.

Ces deux formes de sanction sont propres aux États fédéraux. D'une part, la plus grande proximité entre les citoyens et les décideurs politiques permet un contrôle plus efficace de la politique. De l'autre, les prestations de chaque canton ou de chaque commune peuvent être comparées à celles des communes ou des cantons voisins. Les possibilités de comparaison offertes par le fédéralisme permettent d'influencer le jeu politique sans que les sanctions encourues (non-réélection ou départ dans une autre entité) ne deviennent réalité.

Ces mécanismes révèlent souvent au grand jour les préférences des citoyens et instaurent des incitations propices à la fourniture de prestations transparentes, avantageuses et conformes aux attentes. Le fédéralisme devrait ainsi permettre d'alléger les structures publiques et d'instaurer une politique financière responsable, à condition que les cantons et les communes répondent de leurs propres actes. Ils sont ainsi tenus de respecter les restrictions budgétaires et ne doivent attendre de garantie de couverture de déficit – explicite ou implicite – ni de la part de la Confédération ni d'autres cantons ou communes.

Le « laboratoire » du fédéralisme, outil d'encouragement de l'innovation politique

Un autre avantage du fédéralisme réside dans la forte capacité d'innovation et de réforme d'un système politique décentralisé. Les cantons et les communes sont des laboratoires d'idées et offrent un terrain fertile pour élaborer et tester de nouvelles solutions. Celles qui ont fait leurs preuves peuvent ensuite être adoptées par d'autres communes, d'autres cantons ou la Confédération. Dans le même temps, un mauvais choix n'aura d'effet que dans la collectivité concernée. On peut donc

affirmer que le fédéralisme limite les risques inhérents aux expériences politiques. Ce laboratoire du fédéralisme peut être considéré comme un processus de découverte dans lequel les innovations résultent d'une succession d'essais et d'erreurs. Cela a notamment été le cas du frein à l'endettement, introduit pour la première fois en 1929 dans le canton de Saint-Gall. Désormais, 25 des 26 cantons, ainsi que la Confédération, utilisent le frein à l'endettement ou un mécanisme similaire.

Inconvénients et défis du fédéralisme

Le fédéralisme et la décentralisation des prestations publiques présentent aussi des inconvénients. Selon la théorie, la multiplication des échelons administratifs, le besoin accru de coordination et la plus grande complexité des relations financières entre les entités concernées peuvent engendrer des coûts importants pour les États organisés sur le mode du fédéralisme. Par ailleurs, certaines collectivités peuvent avoir intérêt à transférer une partie de leur charge financière à l'échelon supérieur ou inférieur en optant pour des financements communs. La répartition de la charge financière entre un nombre aussi élevé que possible d'acteurs enfreint non seulement le principe de « concentration des responsabilités, du contrôle et du risque en un seul point », mais elle limite aussi la transparence. Elle augmente en outre le risque d'une interdépendance politique trop marquée qui paralyse l'innovation et les réformes sous la pression des groupes d'intérêt. D'une manière générale, il est à craindre que les prestations publiques ne s'alignent pas comme escompté sur les préférences des citoyens, mais sur les exigences de groupes de pression influents qui, forts de leurs relations en politique, savent comment faire valoir leurs intérêts.

En outre, certains responsables politiques, cantonaux ou communaux, pourraient être tentés de contourner la concurrence fiscale, peu populaire, en favorisant la conclusion d'ententes de type cartellaire avec d'autres cantons ou communes (par ex. accord sur un taux d'imposition unique). À l'inverse, le risque existe également que les cantons ou les communes se livrent à une sous-enchère ruineuse dans le dessein d'attirer les contribuables mobiles. Ce phénomène de nivellement par le bas des taux d'imposition peut entraîner à terme une fourniture insuffisante de services publics pour la population ou creuser le déficit budgétaire.

Le fédéralisme intègre non seulement des éléments de concurrence, mais aussi des mécanismes de

solidarité, à l'image de la péréquation financière entre les entités à fort potentiel de ressources et celles à faible potentiel. Le risque d'incitations inopportunes est réel si le système de péréquation financière est trop généreux ou qu'une garantie de déficit implicite ou explicite a été accordée par l'échelon institutionnel supérieur ou par un autre canton ou une autre commune. Une telle situation peut susciter un relâchement de la discipline budgétaire de certaines collectivités et les exposer à des dépenses excessives.

2.2 Résultats de la recherche empirique sur le fédéralisme

Pour répondre à la question de l'impact réel du fédéralisme sur la compétitivité de la Suisse, il convient de vérifier empiriquement la validité de certains arguments théoriques parfois contradictoires. Selon la recherche empirique, le fédéralisme aurait une influence positive sur différents indicateurs de compétitivité. La plupart des études le confirment: le fédéralisme favoriserait des finances publiques saines, même si son incidence varie considérablement d'un pays à l'autre. Rien n'indique a priori que le fédéralisme génère une hausse des dépenses ou des recettes publiques. Il semblerait même qu'il offre une certaine protection contre les déficits publics. Il ressort de la plupart des travaux que le fédéralisme compétitif tend à réduire les déficits.

Les résultats obtenus pour la Suisse dans le domaine des finances publiques sont encore plus clairs. En Suisse comme ailleurs, aucun élément ne donne à penser que le fédéralisme aurait une incidence négative sur le déficit public ou empêcherait de consolider les budgets. Au contraire, le fédéralisme helvétique contribue à réduire l'endettement des collectivités publiques et à freiner les recettes et les dépenses de l'État (notamment dans les domaines de la sécurité sociale et de l'administration). Il semblerait toutefois que les transferts entre la Confédération et les cantons (péréquation financière, etc.) induiraient à nouveau une hausse.

Le problème de la Suisse réside dans une centralisation insidieuse qui érode peu à peu le principe de subsidiarité et remet fréquemment en question l'équivalence fiscale. Cette tendance s'est encore accentuée ces dernières années, puisque l'on assiste à un nouvel enchevêtrement des financements dans de nombreux domaines politiques. Une certaine pression centralisatrice résulte également des initiatives populaires (par

ex. l'initiative sur les résidences secondaires). On ressent en outre l'influence croissante de la Confédération sur l'exécution par les cantons. Des tendances centralisatrices similaires se manifestent également dans les rapports entre cantons et communes.

Fédéralisme et croissance économique

L'état de la recherche ne permet pas de tirer des conclusions définitives sur le lien entre fédéralisme et croissance économique. L'impact des structures décentralisées sur l'investissement direct étranger semble différent selon les pays. Diverses études, qu'elles portent sur plusieurs pays ou sur un seul, mentionnent à la fois des éléments fédéralistes tendant à encourager ou décourager la croissance.

Fédéralisme et quote-part de l'État

De nombreux travaux empiriques ont été consacrés à la corrélation entre le fédéralisme et la quote-part de l'État, laquelle correspond en principe au rapport entre les recettes ou les dépenses publiques et le PIB. Ces études mettent généralement en évidence un effet modérateur des structures fédéralistes, sans que cet effet apparaisse toujours clairement. En outre, l'autonomie fiscale et budgétaire régionale semble constituer un obstacle à la croissance du secteur public. Les résultats pour la Suisse permettent de conclure que le fédéralisme réduit la quote-part de l'État. Diverses études ont montré que la concurrence fiscale modère les recettes et les dépenses cantonales. Il apparaît aussi que les décisions budgétaires prises par les cantons sont influencées par les politiques fiscales et budgétaires des cantons limitrophes. Des effets similaires pourraient se produire à l'échelon des communes.

Fédéralisme et qualité des prestations publiques

On peut partir du principe que le fédéralisme a une incidence positive sur la qualité des prestations publiques. À noter que les résultats enregistrés dans le domaine de l'éducation sont nettement plus parlants que ceux du secteur de la santé. La prise en compte dans les travaux de recherche des préférences des citoyens en tant que critère d'efficacité d'une prestation publique confirme l'impact positif du fédéralisme. Malgré le nombre limité d'études empiriques, celles-ci soulignent aussi l'influence positive du fédéralisme sur

la qualité de vie, un facteur particulièrement important dans la décision de s'implanter dans une région plutôt qu'une autre.

Fédéralisme et inégalités

Plusieurs études analysent l'influence du fédéralisme sur la répartition des revenus (au niveau individuel) ou sur les disparités régionales. Cependant, les effets d'une structure fédéraliste sur la répartition des revenus ne sont toujours pas clairement établis. Dans les travaux réalisés à ce jour, les composantes du fédéralisme prises en compte divergent fortement d'une étude à l'autre, ce qui ne permet pas de tirer des conclusions de portée générale. En ce qui concerne la Suisse, on ne peut se faire qu'une image incomplète de la réalité.

Les résultats empiriques sur le lien entre le fédéralisme et les disparités régionales sont en revanche plus significatifs, sachant que les effets dépendent du niveau de développement économique du pays : plus l'économie est développée, plus les disparités régionales se rééquilibrent lorsque les structures sont décentralisées.

Le fédéralisme, rempart contre les chocs économiques

Les études indiquent que le fédéralisme joue un rôle de protection contre les fluctuations conjoncturelles. En cas de ralentissement économique d'un canton, les systèmes de péréquation financière ou d'autres mécanismes fiscaux comme le système d'assurances sociales peuvent avoir un effet stabilisateur (indirect) sur le budget du canton concerné. Les cantons peuvent ainsi se répartir entre eux le risque de choc économique (figure 3). L'importance des instruments fiscaux visant à atténuer ces chocs a toutefois diminué récemment. Désormais, la redistribution et la stabilisation s'opèrent principalement par les marchés des facteurs de production (marché de l'emploi, marché de capitaux, etc.).

Le fédéralisme favorise le respect des normes sociales

Les études montrent l'influence positive du fédéralisme sur la qualité de la gouvernance, notamment en matière de corruption. C'est avant tout dans les États démocra-

Figure 3 : Conclusions empiriques sur la fonction de protection du système fédéraliste

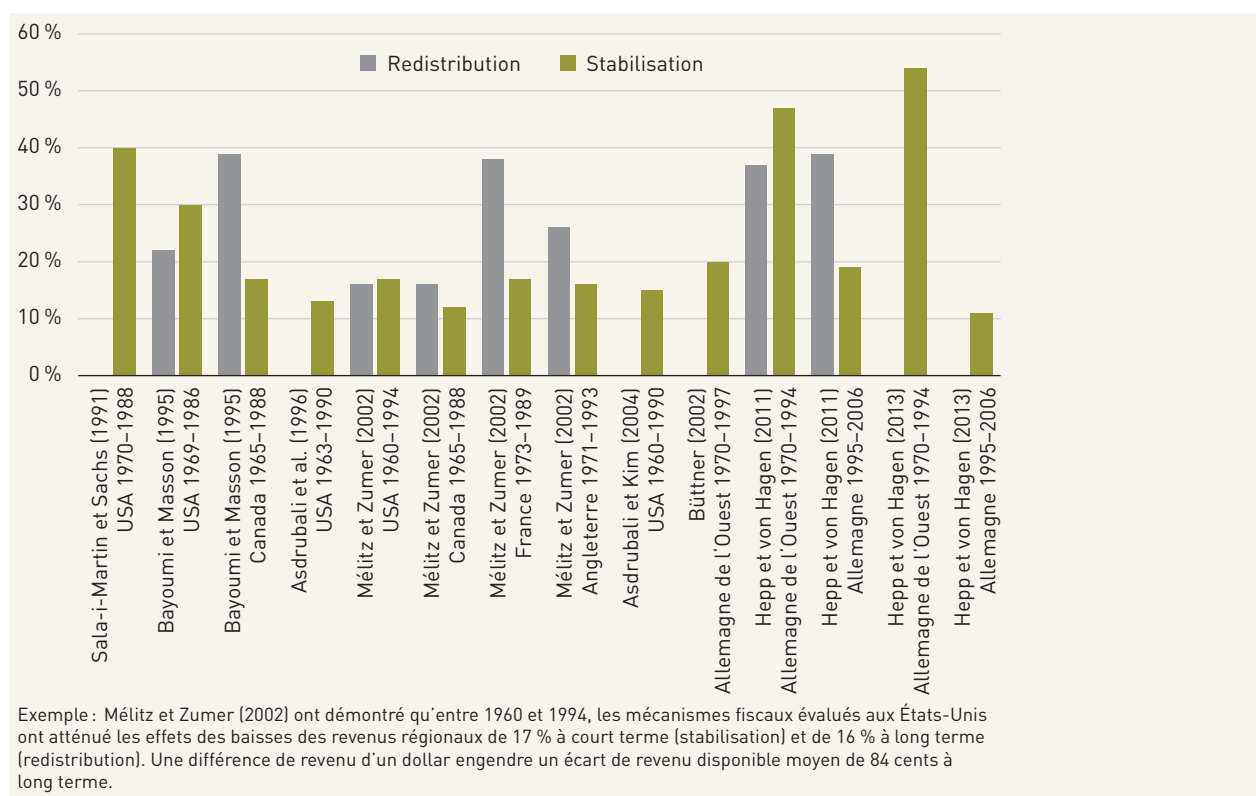
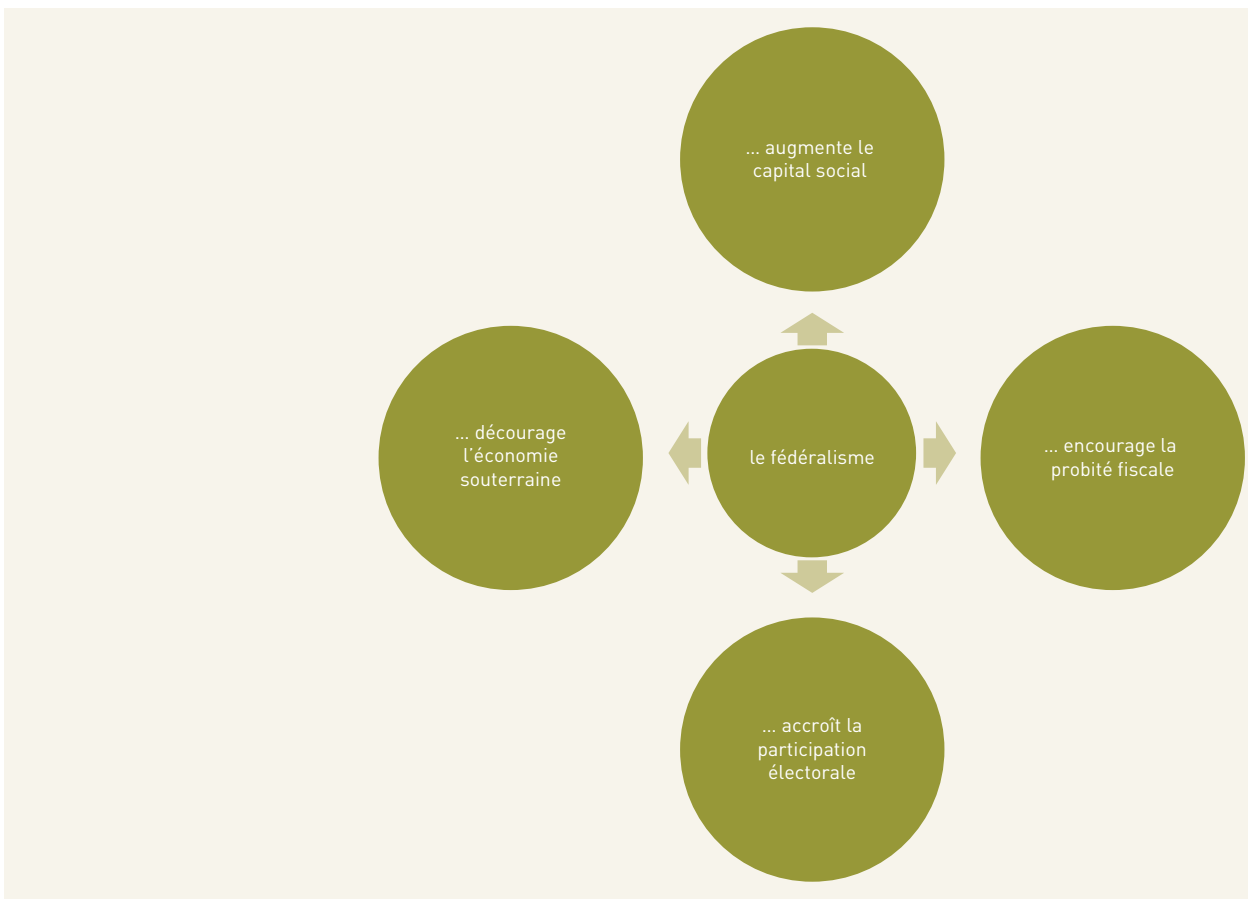


Figure 4 : Fédéralisme, capital social et normes sociales



tiques que les structures fédérales ont un effet positif sur la diminution de la corruption grâce à plus grande transparence. Le fédéralisme a également une incidence sur le capital social¹ et sur le respect des normes

sociales (figure 4). La plupart des études démontrent que le fédéralisme a des effets positifs sur la probité fiscale et décourage l'économie souterraine – notamment en Suisse.

1 Dans une perspective systémique, le capital social est défini comme l'ensemble des facteurs qui favorisent la cohabitation et, partant, le développement social. Selon le sociologue Robert Putnam, le capital social intègre des valeurs telles que la confiance, la réciprocité et la vie communautaire (association volontaire). Il naît de la volonté des citoyens de coopérer et exige l'instauration d'un climat de confiance (confiance sociale), essentiel au développement de l'assistance mutuelle.

3. Contributions à la recherche

La recherche a mis en évidence une corrélation positive entre le fédéralisme et divers indicateurs de compétitivité, même si tous n'ont pas été explorés. L'étude de Feld et Schaltegger propose d'y remédier. Elle s'attache à six indicateurs et livre de nouveaux enseignements. Les auteurs ont appliqué une notion de compétitivité extensive qui inclut l'impact du fédéralisme sur l'activité de l'État dans trois domaines : allocation (efficacité de la gouvernance), distribution (répartition des revenus) et stabilisation (évolution conjoncturelle et protection contre les chocs économiques). Voici un résumé succinct des différentes contributions à la recherche.

3.1 Fédéralisme et attractivité pour l'investissement étranger

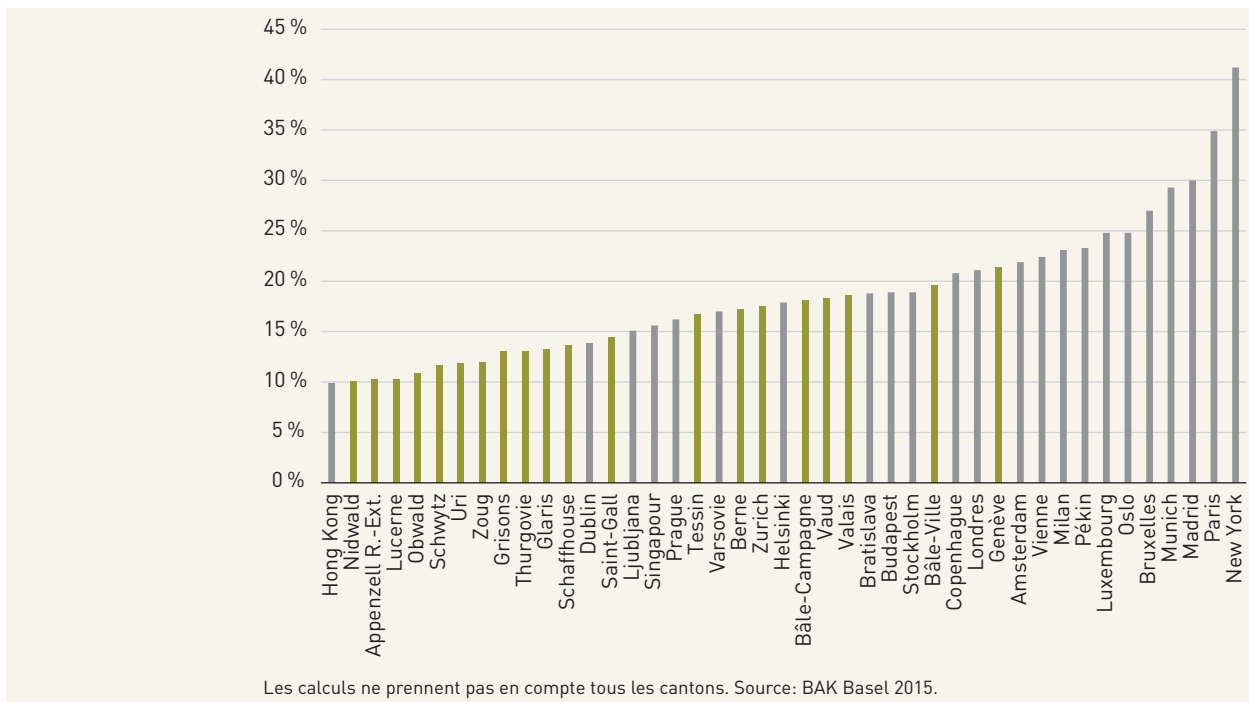
La première contribution de l'étude repose sur une analyse des données de 187 pays et met en lumière l'impact des structures politiques fédérales sur l'investissement direct étranger (IDE) – à savoir, le nombre d'acquisitions réalisées par des entreprises étrangères. L'impact varie selon le niveau de développement du pays bénéficiaire. On notera que le fédéralisme atténue l'attractivité de l'IDE dans les pays non-membres de l'OCDE, et qu'il n'a pas d'incidence majeure dans les pays de l'OCDE. Par conséquent, le fédéralisme ne décourage pas les investissements dans les pays développés comme la Suisse.

En théorie, la concurrence que se livrent les cantons pour attirer les investisseurs étrangers les incite à rechercher l'excellence dans la promotion économique. La concurrence encourage une gestion publique performante et des finances saines, rehaussant du même coup la compétitivité de l'ensemble du pays. Les investissements directs étrangers se traduisent par un volume élevé de capital circulant et par des impulsions technologiques importantes. Mais l'on pourrait aussi dire que les systèmes fédéraux à plusieurs échelons découragent les investisseurs et compliquent la promotion économique.

L'analyse d'un corpus de données de 187 pays entre 1997 et 2014 montre les effets du fédéralisme, puisqu'il existe, en comparaison internationale, une

corrélation entre IDE et niveau de développement du pays bénéficiaire selon le nombre d'échelons institutionnels. Ainsi, l'influence négative du fédéralisme sur les investissements étrangers ne se vérifie que dans les pays hors de l'OCDE. Dans les pays membres de l'OCDE, en revanche, le nombre d'échelons institutionnels n'a aucune incidence sur le choix des investisseurs. De plus, les investissements sont plus intéressants dans ces pays lorsque le taux de l'impôt sur les sociétés y est plus doux que dans les pays d'origine. Ces constats sont intéressants à double titre pour la Suisse. D'une part, le recul de l'IDE est souvent imputé au fédéralisme et à sa complexité, prétendument absente des pays dont l'organisation est centralisée. Cet argument ne résiste pas à l'analyse empirique. D'autre part, les résultats montrent que la charge fiscale est déterminante pour l'IDE, dès lors que l'impôt est contenu par la concurrence entre les régions. Les cantons suisses figurent parmi les 19 collectivités – sur un total de 29 à l'échelle mondiale – qui appliquent une charge fiscale moyenne effective inférieure à 20 % sur les bénéfices des sociétés (figure 5).

Figure 5 : Charge fiscale moyenne effective sur les bénéficiaires en % (2015) selon le lieu d'implantation



3.2 Fédéralisme et développement économique

La deuxième contribution repose sur les données des 26 cantons entre 1980 et 2013 et analyse l'importance que revêt le fédéralisme pour l'activité et la croissance économiques. L'effet diverge selon l'élément du fédéralisme pris en considération. La concurrence et ses composantes à l'œuvre dans le fédéralisme suisse – notamment la concurrence fiscale – sont particulièrement favorables à l'activité économique et à l'essor de la Suisse.

La compétitivité d'une économie se mesure en premier lieu à l'aune de son essor économique. Étant donné que l'essor est plus palpable que la compétitivité, cet article propose d'analyser la corrélation entre fédéralisme et croissance économique. Le fédéralisme agit sur le développement économique des cantons par plusieurs vecteurs. Ainsi, les pouvoirs publics sont mieux armés pour adapter leurs prestations aux contextes régional et local et aux aléas de la conjoncture. La concurrence fiscale est réputée limiter le pouvoir de taxation de l'État, car les sociétés qui ont recherché telle ou telle implantation iront tout aussi aisément s'installer ailleurs.

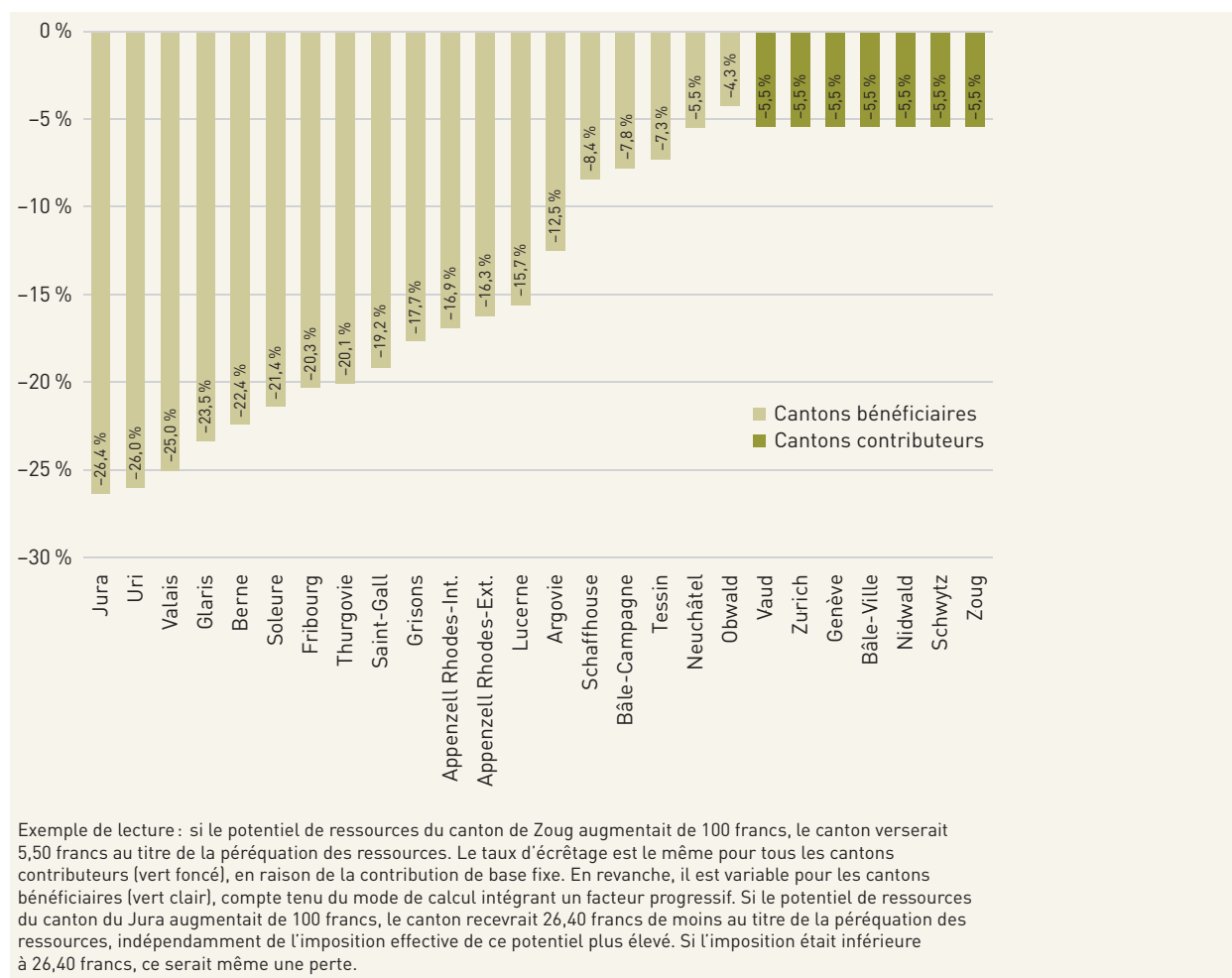
Il ressort de l'analyse que les composantes concurrentielles du fédéralisme suisse, notamment la concurrence fiscale, ont une incidence positive sur l'activité et

la croissance économiques. L'analyse montre, sans surprise, que la part des cantons à l'impôt fédéral direct va de pair avec le développement de leur économie. Les versements péréquatifs, par contre, semblent peser sur leur performance. Certes, la prudence est de mise dans l'interprétation des données, mais les indicateurs mettent en lumière l'effet fâcheux du système de péréquation financière. La Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT), en 2008, a certes allégé le dispositif, mais les taux d'écrêtement marginal sont toujours élevés dans la péréquation des ressources (figure 6).

3.3 Fédéralisme et efficacité de la gouvernance

La troisième contribution analyse l'impact du fédéralisme sur l'efficacité de l'action publique. Une enquête de terrain menée par courrier électronique auprès de plus de mille élus à l'exécutif en Allemagne, en Italie, en France et en Suisse a montré que le devoir d'informer et l'obligation de rendre des comptes étaient plus rigoureux dans les pays organisés sur le mode du fédéralisme que dans ceux dont l'organisation est centralisée.

Figure 6 : Taux d'écrêtage marginal moyen dans la péréquation des ressources 2017

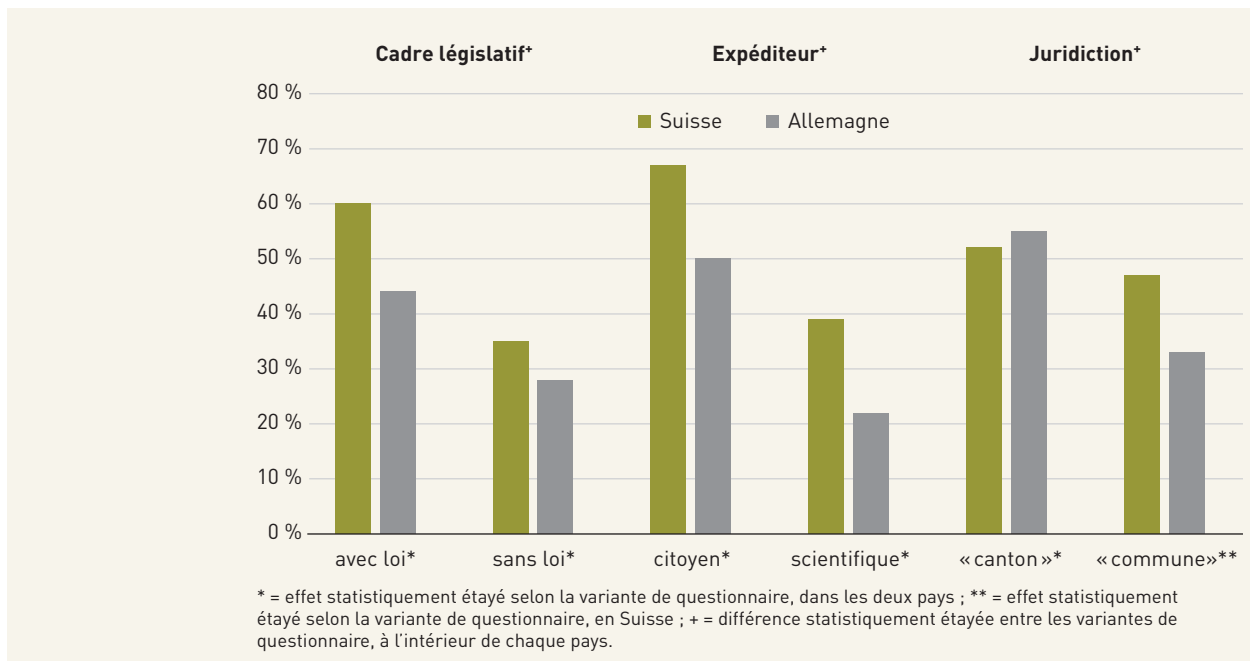


La compétitivité dépend aussi de l'efficacité des prestations publiques. Comme il n'est pas aisé de la mesurer, cette étude a tenté une enquête de terrain. 1044 membres de l'exécutif d'un échelon fédéral, régional ou local ont été invités à répondre à trois questions sur l'état des finances publiques. Quatre questionnaires étaient prévus, qui se distinguaient sur deux points : référence ou non à un cadre législatif (loi sur la transparence, en Suisse, par ex.) et expéditeur (citoyen ou scientifique). Les responsables politiques suisses (48 %) et allemands (38 %) ont été les plus nombreux à répondre. Les responsables politiques italiens (17 %) et français (10 %) ont été trop peu nombreux à réagir pour que leurs réponses puissent être prises en compte dans les statistiques.

Les résultats détaillés concernant l'Allemagne et la Suisse sont reproduits à la figure 7. Ils montrent que le taux de réaction des dirigeants est plus élevé lorsque la question se réfère à un cadre législatif. On relèvera, dans les deux pays à organisation fédérale que sont la

Suisse et l'Allemagne, que les institutions ont une influence positive sur l'action politique des responsables politiques puisqu'elles renforcent l'obligation de rendre des comptes. Les taux de réponse divergent aussi systématiquement selon l'expéditeur. Ainsi, le principe de l'égalité de traitement entre citoyens et scientifiques n'a pas été respecté, dans aucun des deux pays.

Figure 7 : Taux de réponse en Suisse et en Allemagne



3.4 Fédéralisme et régulation

La compétitivité économique d'un pays peut certes s'expliquer par l'efficacité de la gouvernance publique, mais aussi par les activités de régulation. La quatrième contribution propose donc d'analyser l'impact du fédéralisme sur l'activité régulatrice en Suisse : ainsi, il ressort d'une évaluation descriptive des réglementations cantonales que les cantons ne font pas le même usage de leur autorité en la matière. Cela confirme bien l'existence d'un laboratoire du fédéralisme aux rouages parfaitement rodés, ouvert aux expérimentations.

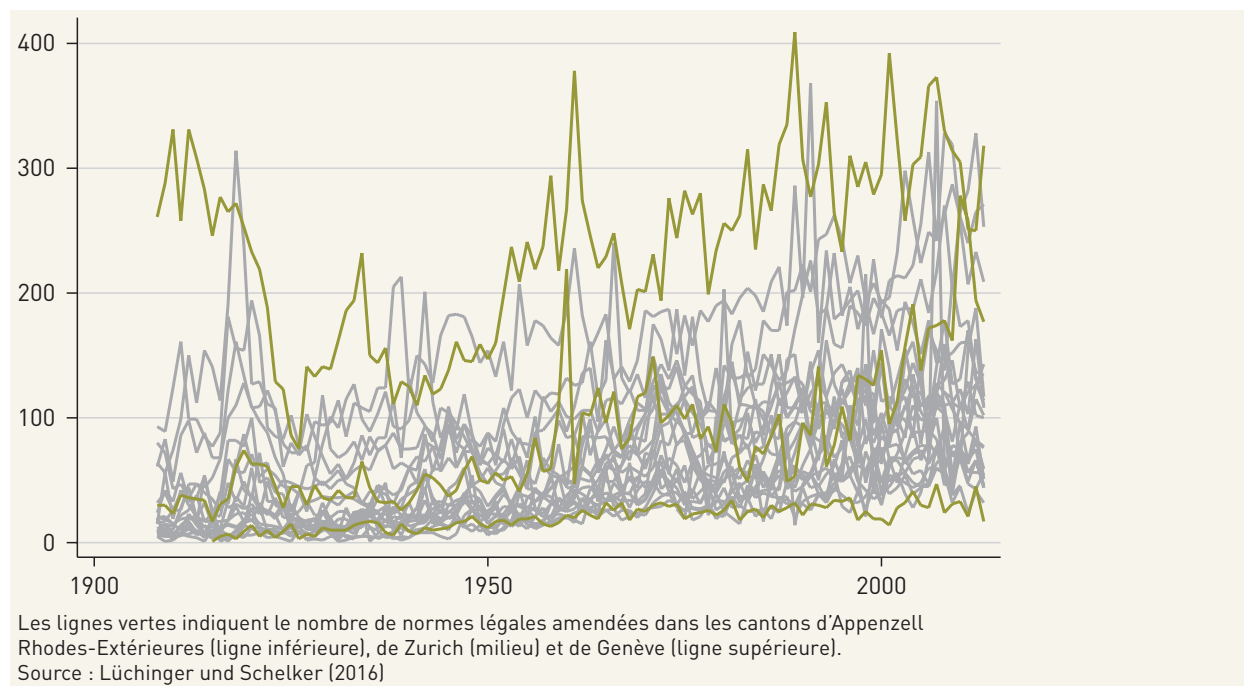
Comme l'illustre le laboratoire du fédéralisme, l'innovation ne résulte pas en règle générale d'une planification rationnelle, mais de la possibilité donnée aux collectivités d'expérimenter de nouveaux dispositifs politiques dans un système décentralisé et d'apprendre les uns des autres.

Selon une évaluation descriptive des réglementations cantonales, les tendances au « nivellement par le bas » ou à l'alignement entre cantons, qui pourraient priver le pays de l'un de ses atouts majeurs, sont inexistantes. Bien au contraire, c'est l'hétérogénéité qui domine, les différences régionales (linguistiques) en sont un exemple. Les cantons urbains et latins (francophones et italophones) réglementent plus largement que les cantons ruraux alémaniques. À noter que,

comme l'illustre la figure 8, ce constat n'est pas le reflet d'un moment précis : les activités de régulation dans les cantons se distinguent par leur volatilité, au fil des années.

Les résultats le montrent : les cantons sont suffisamment autonomes pour réglementer comme ils l'entendent, en dépit de l'exiguïté de leurs territoires. Cette diversité est un indice de la vitalité du fédéralisme et de l'existence d'un laboratoire parfaitement opérationnel, qui laisse aux cantons la liberté d'expérimenter de nouvelles solutions à la faveur d'un savant processus sélectif ouvert aux essais et aux erreurs.

Figure 8 : Activités de régulation par canton de 1908 à 2013



3.5 Fédéralisme et (re)distribution des revenus

La répartition des revenus suit une évolution très différente selon les pays industrialisés considérés, alors que les tendances observées à l'échelon mondial sont quasiment identiques. La cinquième contribution propose d'analyser l'impact du fédéralisme sur la (re)distribution des revenus en Suisse. Les revenus cantonaux recensés entre 1945 et 2013 montrent que le fédéralisme suisse génère moins d'inégalités de revenus et un besoin moins élevé de les redistribuer, moyennant le respect de certaines conditions.

Outre l'amélioration du niveau de vie, il est un facteur qui occupe une place de choix dans le débat public : celui de la répartition des revenus. Si les tendances générales – transition technologique, mondialisation ou démographie – évoluent de manière quasiment identique dans la plupart des pays industrialisés, il n'en va pas de même de la répartition des revenus. Serait-ce à dire que certains mécanismes contiendraient les inégalités, alors que d'autres les favoriseraient ?

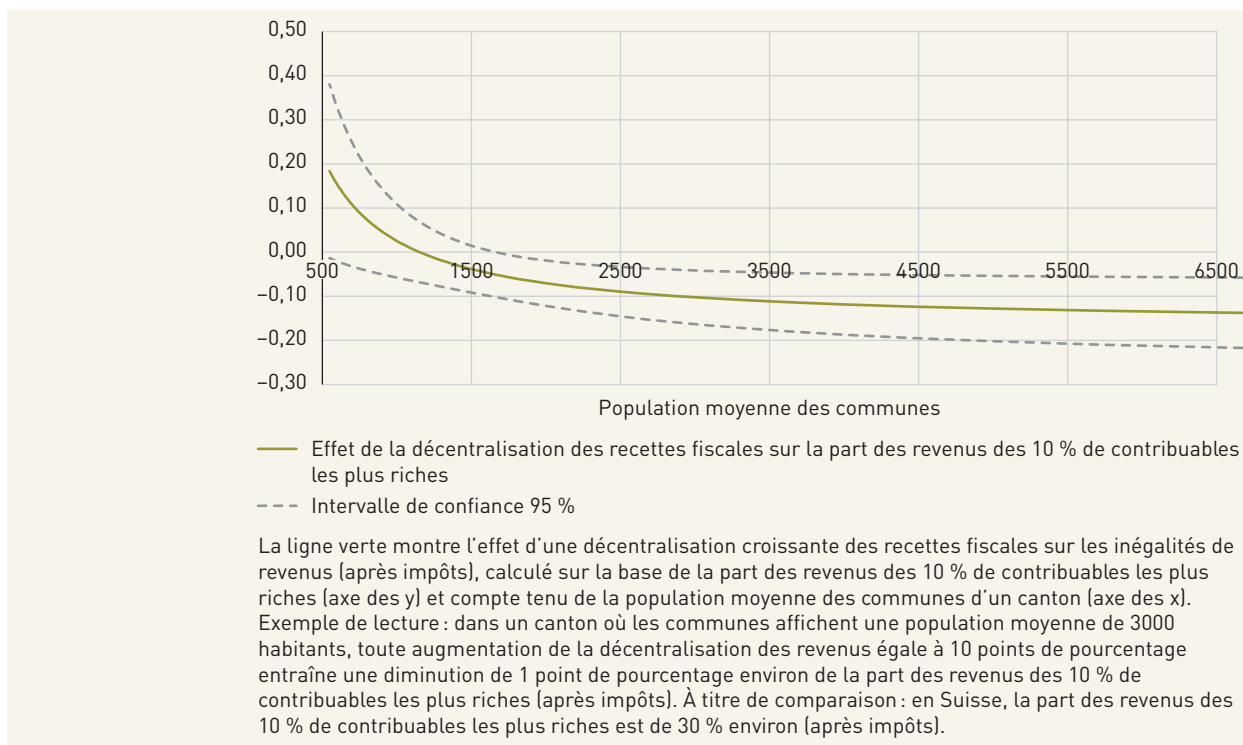
D'un point de vue purement théorique, on peut dire que le fédéralisme compétitif constitue un frein à la redistribution des revenus par l'État. Soucieux d'attirer les gros contribuables, en général très mobiles, cantons et communes veillent à imposer le moins pos-

sible les hauts revenus. Tout en maintenant les prestations sociales au strict minimum, afin d'endiguer un afflux de demandes. Ces deux aspects laissent augurer une plus forte inégalité de revenus.

Les résultats de la recherche ne confirment pas ces craintes. Au contraire, ils montrent une répartition plus équilibrée des revenus dans les cantons qui se distinguent par une plus forte décentralisation des recettes fiscales (autonomie financière) et par une plus grande fragmentation (population moyenne des communes du canton). Jusqu'à un certain point seulement : pour que l'autonomie financière permette de réduire les inégalités, les communes ne doivent pas être trop petites et totaliser, en moyenne cantonale, au moins 1225 habitants (figure 9). Une plus grande fragmentation ne peut réduire les inégalités que si l'autonomie financière d'une commune, à savoir sa contribution aux recettes fiscales totales du canton et de ses communes, n'est pas trop élevée et ne dépasse pas 53 %. Si l'autonomie financière ou la fragmentation sont trop marquées, leur effet conjugué amplifie les inégalités. D'où l'importance de trouver un juste milieu entre autonomie financière et fragmentation, pour que le fédéralisme permette une répartition plus équilibrée des revenus.

Si le fédéralisme a un impact positif, celui-ci ne résulte pas d'une meilleure redistribution des recettes

Figure 9 : Effet de la décentralisation des recettes sur les inégalités de revenus



provenant de l'impôt sur le revenu, mais d'une répartition plus équitable des revenus bruts (avant impôts). Ainsi, le fédéralisme aurait un effet indirect sur la répartition des revenus, puisque certaines conditions cadres (nécessité, par ex., de proposer des offres de formation locales) peuvent faciliter une répartition plus équitable.

3.6 Fédéralisme, redistribution régionale et stabilisation

Le fédéralisme suisse est-il en mesure d'amortir les chocs économiques? Telle est la question traitée par la sixième contribution. L'analyse porte sur l'importance qu'ont les mécanismes fiscaux – impôt fédéral direct, péréquation financière nationale, transferts inhérents aux systèmes d'assurance sociale – sur la stabilisation à court terme et la redistribution à long terme des différences de revenus entre cantons. Ces mécanismes fiscaux ont un impact en termes de redistribution estimé à 19% ; la stabilisation des baisses de revenus enregistrées sur le court terme s'élève à 10% à peine.

Si l'économie d'un pays n'est pas en mesure d'amortir les fluctuations conjoncturelles, elle risque de voir sa compétitivité rudement mise à l'épreuve. Le fédéralisme

peut être une sorte de rempart à même de protéger la Confédération et les cantons lorsque la donne vient brutalement à changer. La péréquation financière peut avoir un effet stabilisateur lorsque l'économie d'un canton montre des signes d'essoufflement. Ce sont précisément les structures fédérales de la Suisse qui permettent aux cantons de répartir entre eux le risque des chocs économiques.

Il existe en Suisse des mécanismes fiscaux qui peuvent atténuer les différences de revenus entre cantons, à court et à moyen termes. L'étude a porté sur l'impact de l'impôt fédéral direct (IFD), de la péréquation financière nationale (PF) et des transferts inhérents aux systèmes d'assurance sociale mis en place par la Confédération, assurance-chômage (AC) et assurance-vieillesse et survivants (AVS).

Les différents mécanismes fiscaux ont un impact sur la redistribution des revenus que l'on peut chiffrer à 20% à peine, comme l'illustrent les figures 10 et 11. Ainsi, une différence de revenu d'un franc génère un écart de revenu disponible de 81 centimes à long terme, après impôts et transferts. L'impôt fédéral direct et l'AVS ont le plus fort effet de compensation, avec 7% chacun, suivis de la péréquation financière (4%). Ce constat est confirmé par des résultats obtenus dans plusieurs pays anglo-saxons (figure 3).

L'effet stabilisateur à court terme des mécanismes fiscaux analysés est de 9%, 6% étant à mettre au crédit de l'AVS. L'impact moins élevé obtenu par la péréquation financière et l'impôt fédéral direct est probablement dû à leur mode de fonctionnement, ce qui explique pourquoi les effets du système d'imposition ou des transferts opérés dans les assurances sociales se font attendre plus longtemps. L'effet stabilisateur est relatif-

vement faible en Suisse par rapport à d'autres pays. Comme on le sait, la Suisse est un petit pays qui se distingue par des marchés des facteurs de production plus fortement intégrés, marché de l'emploi ou marché de capitaux par exemple, qui amortissent eux-mêmes une bonne part des fluctuations de revenus, et rendent superflue toute autre forme de stabilisation.

Figure 10 : Impact des mécanismes fiscaux sur la redistribution des revenus

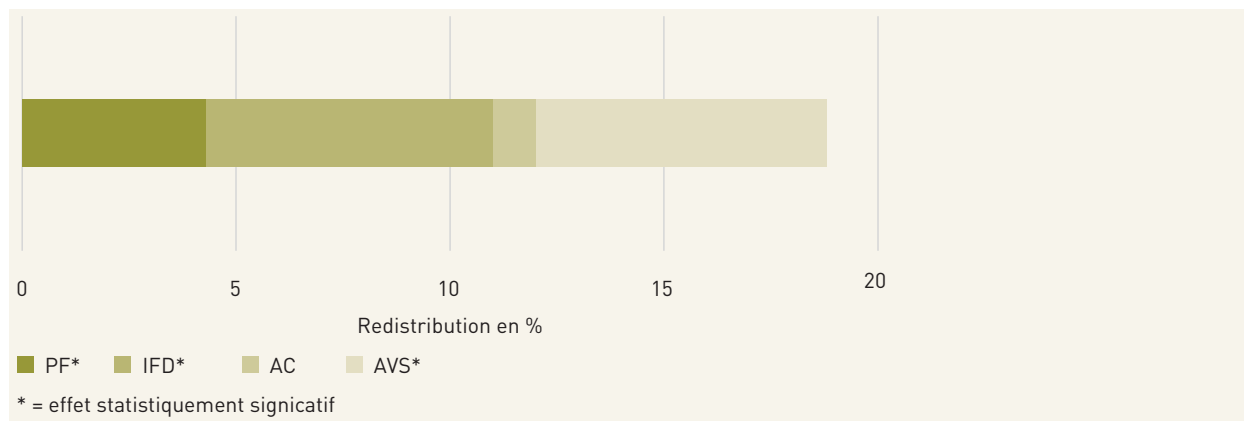
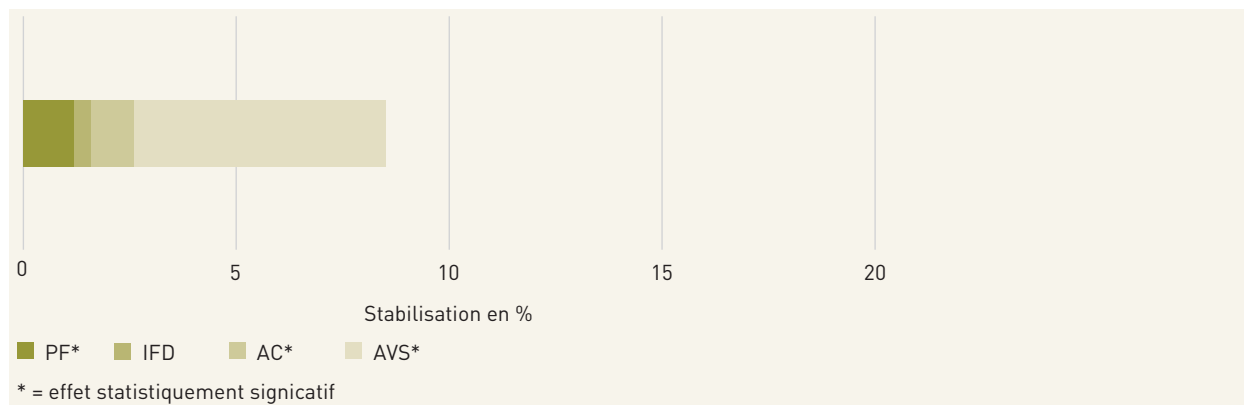


Figure 11 : Effet stabilisateur des mécanismes fiscaux



4. Conclusions

Il ressort de la recherche sur le fédéralisme que les structures d'État fédérales ont des effets positifs sur la compétitivité d'un pays. Cela est particulièrement vrai pour la Suisse, dont l'économie a clairement profité jusqu'ici d'un fédéralisme à la fois très décentralisé et compétitif. Les six contributions à la recherche le confirment.

Le fédéralisme permet d'adapter les prestations publiques aux besoins régionaux. La diversité qui en résulte dans l'offre de prestations stimule l'esprit local d'innovation et la concurrence intercantonale, qui favorisent à leur tour l'essor économique. Parce qu'il rapproche les citoyens des centres de décision, le fédéralisme améliore la gestion des affaires publiques; parce qu'il se concrétise par une participation accrue des collectivités, il augmente le capital social et la qualité de vie. Enfin, et ce n'est pas une observation mineure, il atténue la répartition inégale des revenus dans la société, réduisant d'autant les besoins de redistribution.

Ces conclusions tendent à prouver qu'il n'est pas nécessaire d'adapter les structures fédérales en profon-

deur. Il serait préférable de tirer parti du fédéralisme compétitif de la Suisse pour relever les grands défis de politique économique, en agissant sur les finances publiques, sur la croissance économique ou sur la répartition des revenus. Les avantages du fédéralisme ne sont cependant pas sans conditions: les cantons doivent disposer d'une autonomie suffisante, pour que la concurrence joue et que de nouvelles idées émergent (laboratoire du fédéralisme). Par ailleurs, il y a lieu d'équilibrer le rapport entre solidarité et concurrence dans le cadre de la péréquation financière, de telle sorte que les cantons plus faibles économiquement soient incités, eux aussi, à améliorer leur situation, en attirant par exemple de nouvelles entreprises.

Le fédéralisme compétitif de la Suisse pourrait être menacé en raison de la tendance à imbriquer les tâches et les financements entre les différents échelons institutionnels. Lutter contre cette centralisation et renforcer le fédéralisme en prévision de l'avenir suppose de se rappeler en permanence les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale: unité de décision, de financement et d'utilisation des prestations.

ÉDITEURS

Fondation ch pour la collaboration confédérale
www.fondationch.ch

Union des Banques Cantionales Suisses
www.banquecantonale.ch



Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit
Fondation pour la collaboration confédérale
Fondazione per la collaborazione confederale
Fundaziun per la collavuraziun federala



Verband Schweizerischer Kantonalbanken
Union des Banques Cantionales Suisses
Unione delle Banche Cantionali Svizzere