

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** 24 (1987)  
**Heft:** 855

**Artikel:** Fédéralisme - comment ça marche  
**Autor:** Delley, Jean-Daniel  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1019524>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 06.02.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Fédéralisme - comment ça marche

■ (jd) Dans un petit livre paru l'an passé (1), Werner Bussmann dresse un inventaire utile du fédéralisme d'exécution. Un guide nécessaire pour qui veut s'y retrouver dans le maquis de la collaboration entre la Confédération et les cantons.

L'auteur observe avec raison que les livres d'instruction civique insistent surtout sur les droits de participation des citoyens et sur les institutions. De même les médias braquent leurs projecteurs en priorité sur la scène fédérale: débats parlementaires, projets de loi, décisions du Conseil fédéral.

## L'Etat au quotidien

Or le citoyen perçoit concrètement l'Etat sous un angle différent ; il s'intéresse aux prestations dont il peut bénéficier et au prix à payer en contrepartie. Il est confronté à l'administration qui exécute les lois.

Dans le discours traditionnel sur le fédéralisme, on privilégie surtout la souveraineté cantonale qu'il faut défendre contre l'emprise croissante de l'Etat central. Or le fédéralisme au quotidien c'est d'abord une imbrication complexe de compétences et de tâches qui nécessite une étroite collaboration entre les cantons et la Confédération.

A l'origine, l'Etat fédéral ne dispose que d'un nombre limité de compétences. Par le biais du Conseil des Etats, de la double majorité pour la révision de la Constitution, du droit d'initiative cantonal, les cantons contrôlent les décisions au niveau fédéral. En réalité les partis politiques et les groupes d'intérêts ont très vite supplanté l'influence des cantons.

L'histoire de la Confédération se caractérise par un développement constant des compétences fédérales, développement qui n'implique pas une mise à l'écart des cantons. En règle générale l'Etat fédéral intervient lorsque les cantons n'arrivent plus à maîtriser un problème. Les plus actifs d'entre eux n'ont pas attendu pour agir. Et quand Berne légifère dans un domaine, elle se réfère aux solutions et à l'expérience acquise dans ce canton. Ainsi, le

fédéralisme d'exécution est une manière pragmatique de suppléer aux difficultés des cantons sans pour autant centraliser totalement les décisions.

## Le nerf de la guerre

Bussmann analyse les relations financières entre la Confédération et les cantons. Ces derniers disposent de compétences importantes en matière de recettes et de dépenses. Les flux financiers vont principalement de l'Etat central vers les cantons. Les subventions fédérales facilitent grandement l'exécution des tâches par les cantons; elles visent à déclencher une action urgente (lutte contre la mort des forêts), à favoriser les investissements (universités), à soutenir des tâches permanentes (formation professionnelle), ou à rembourser les cantons de leurs prestations d'exécution (agriculture). L'influence de la Confédération sur les cantons s'exerce essentiellement par le biais des subventions et non par le pouvoir de contrôle.

## Administration poids-plume

Le fédéralisme d'exécution détermine très directement la structure de l'administration. Sur les 300 000 fonctionnaires que compte la Suisse, 140 000 relèvent de l'autorité des cantons, 100 000 de celle des communes. Si l'on soustrait les fonctionnaires des PTT et des CFF, les employés des arsenaux, des usines de munition et d'armement, les garde-frontières, il reste 8000 fonctionnaires au service de la Confédération. Un effectif extrêmement bas comparé à la situation des autres pays occidentaux.

Le fédéralisme d'exécution recouvre des activités de nature très diverse: de certains aspects de la défense na-

tionale où les cantons sont de purs exécutants, à l'aménagement du territoire où ils disposent d'une grande autonomie. Bussmann dresse un tableau des tâches entreprises ainsi de manière conjointe et les classe en fonction de l'influence respective de la Confédération et des cantons.

## Le rôle des spécialistes

Il ne faut pas croire pour autant que les cantons ne sont plus que des arrondissements administratifs occupés en priorité à exécuter les ordres de Berne. Cette mission d'exécution du droit fédéral n'engloutit que 20% de leurs budgets, alors qu'ils en consacrent 56% à leurs tâches propres ; le reste, soit 24%, se répartit entre les tâches qui ne peuvent pas être affectées à l'une ou l'autre catégorie (transports, intérêts de la dette, traitement des fonctionnaires, etc ...) Néanmoins la liberté d'action des cantons est fortement limitée par des standards professionnels et techniques. De nombreuses tâches typiquement cantonales - instruction publique, santé, assistance sociale - sont en fait gérées par des professionnels qui influencent fortement la physionomie et le développement de ces secteurs. Dans de nombreux domaines (routes, forêts, eaux, améliorations foncières, incinération) les organisations professionnelles ont édicté des normes techniques appliquées sur l'ensemble du territoire helvétique. Sous certains aspects donc, la Suisse présente le visage d'un pays très centralisé.

Bien que les cantons ne soient pas contraints dans l'exécution des tâches fédérales et qu'ils disposent d'une large autonomie dans leurs propres domaines de compétences, Bussmann estime qu'il faut chercher ailleurs la réalité actuelle du fédéralisme: non pas dans la distribution des compétences telles que le droit la fixe, mais dans les formes de collaboration, officielle ou non.

## Collaboration

Une collaboration horizontale tout d'abord, entre cantons, entre communes. L'intensité et la diversité des liens tissés sont impressionnantes : en 1980, 280 concordats régionaux et 31 de caractère national. Mais également les conférences des directeurs cantonaux, des chefs de ser-

vice. Les exemples de lacunes dans la collaboration sont également nombreux: coordination scolaire, concurrence fiscale.

L'ouvrage de Bussmann propose encore des pages éclairantes sur l'imbrication des activités de la Confédération et des cantons, les avantages et les risques qu'elle comporte, notamment pour ce qui est de la participation des citoyens et du contrôle démocratique.

En peu de pages, Bussmann présente une photographie très détaillée du fédéralisme aujourd'hui et quelques notations historiques. L'image révèle une extrême complexité. Mieux la connaître est indispensable pour débattre de l'avenir du fédéralisme.

(1) W. Bussmann, *Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat*, Berne, 1986.

GABRIELLE NANCHEN ET L'ASSURANCE MATERNITE :

## "Premier pas important"

■ (mam) L'allocation de maternité de seize semaines, récemment adoptée par le National, devrait entrer en vigueur en 89. De quoi contenter toutes celles et tous ceux qui se sont battus pour faire entrer dans la loi un droit que la Constitution fédérale garantit en principe depuis 1945. De quoi contenter la valaisanne Gabrielle Nanchen, qui avait déposé en son temps de nombreuses propositions allant dans ce sens. Nous avons recueilli ses réactions.

*Je suis bien sûr très satisfaite du vote du National. La révision ne va pas aussi loin que ce que j'aurais souhaité, mais c'est un premier pas qui me semble important.*

*Cette compensation du salaire et cette indemnité journalière versée à toutes les femmes, même si elle n'ont pas d'activité rémunérée, c'est une idée que je défends depuis longtemps. Il est assez piquant de voir les députés reprendre le système de l'allocation pour perte de gain, parce que j'avais*

*émis cette idée au conseil national et j'avais soulevé des ricanements à l'époque. Je me rappelle très bien avoir énuméré les différentes assurances sociales auxquelles on aurait pu intégrer cette idée de compensation pour perte de gain en faveur des mères qui accouchent. J'avais dit à l'époque que si il ne restait plus rien, il y avait en tout cas le système des APG versées aux militaires, ce qui avait paru très drôle.*

Parmi les interventions répétées de Madame Nanchen, la dernière en date fut une initiative parlementaire, dont les termes furent repris largement par l'initiative populaire que le peuple et les cantons devaient rejeter en décembre 84. Elle demandait l'introduction d'une assurance-maternité généralisée sur le modèle de l'AVS avec un congé maternité de seize semaines et un congé parental de neuf mois. C'est ce dernier point qui avait entraîné le refus de l'initiative. Et pourtant le congé parental existe dans plusieurs pays. La Suède, par exemple, offre la possibilité aux jeunes mères ou aux jeunes pères de s'occuper de leurs enfants pendant une année en continuant de toucher une part importante de leur salaire. Madame Nanchen n'est pas très optimiste quant aux chances de voir un tel système instauré en Suisse :

*Après ce qui vient d'être accordé, je pense qu'il va y avoir un temps d'arrêt. C'est une revendication importante, qui est satisfaite dans plusieurs pays européens, il n'y a donc pas de raison que la Suisse n'y arrive pas, mais ce ne sera pas pour demain. Je ne sais pas si le contexte économique actuel permet un grand développement de la sécurité sociale. Je pense qu'il s'agit d'une priorité, mais beaucoup de gens ne le ressentent pas comme ça, et le congé parental n'est pas inscrit dans la Constitution depuis 1945.*

### EXPULSION DE MATHIEU MUSEY

## La "politique étrangère" d'Elisabeth Kopp

■ (réd) Samedi 28 février, une cinquantaine d'élèves du gymnase français de Bienne ont manifesté devant le Palais fédéral pour protester contre l'expulsion de leur professeur Mathieu Musey, coordinateur de l'opposition zaïroise.

En Suisse depuis 1970, il y était venu pour préparer un doctorat en philosophie. Après être retourné plusieurs fois dans son pays sans jamais être inquiété, il a déposé en 1985 une demande d'asile suite à la disparition de plusieurs de ses proches au Zaïre. Sa demande a été définitivement refusée le 1er décembre 86 et il aurait dû quitter la Suisse avec sa femme et ses deux enfants ce 28 février.

La direction des écoles de Bienne, la direction de l'instruction publique bernoise et le président du conseil de fondation de Pro Helvetia s'étaient joints aux élèves de Mathieu Musey pour demander au Conseil fédéral de revenir sur sa décision d'expulsion. La réponse,

signée Elisabeth Kopp, est datée du 26 février. Après les habituelles garanties que la procédure a été scrupuleusement respectée et que le refoulé ne risque rien en rentrant dans son pays, voici ce que l'on peut y lire :

*Pendant son séjour en Suisse, M. Musey a eu l'occasion d'achever sa formation, qui est désormais très complète. J'estime que le retour de M. Musey au Zaïre ne trahit en rien l'esprit du dialogue Nord-Sud, car cette personne pourra ainsi faire bénéficier son pays des vastes connaissances acquises ici, ce qui d'ailleurs était le but de son séjour.*

Fort bien, espérons que les gardiens des geôles de M. Mobutu se montrent réceptifs aux "vastes connaissances" de Mathieu Musey. Quant à la conception du dialogue Nord-Sud prônée par le chef du DFJP, elle a de quoi laisser songeur.