

Fédéralisme / Subsidiarité „D'où vient la Suisse?“

La Suisse n'est pas un pays né d'une identité culturelle unique propre à un territoire déterminé. La Confédération helvétique relevait au début d'un système assez vague d'alliances entre différentes villes et lieux ruraux. Le but de ces alliances était avant tout d'assurer la paix intérieure et une défense commune contre des dangers extérieurs, à l'époque notamment l'invasion d'une armée étrangère. La création de l'institution de la Diète, qui réunissait des délégations des Etats membres chargées de défendre leurs intérêts, a permis plus tard de consolider quelque peu l'unité du pays.

Les communautés des diverses régions, langues, religions, cultures et mentalités étaient au début mues par une volonté *commune* d'atteindre des objectifs *communs* (la Suisse en tant que "nation volontaire"). Cette approche fédéraliste imprègne aujourd'hui encore notre pays.

L'abc du fédéralisme

Dans un système fédéral, chaque échelon institutionnel (en Suisse: Confédération, cantons et communes) assume de manière autonome les tâches qui lui reviennent et s'en réfère directement au citoyen. Chaque échelon a la compétence de promulguer des lois, de les appliquer, de rendre la justice et de prélever l'impôt. Le gouvernement et le parlement de chaque échelon sont élus par le peuple.

La participation aux processus décisionnels de l'échelon supérieur est une autre caractéristique du fédéralisme. En Suisse, les cantons se font entendre par l'intermédiaire du Conseil des États, des scrutins populaires (majorité des cantons) et des procédures de consultation. Le statut des communes est défini par les diverses constitutions cantonales.

Le fédéralisme permet de vivre la différence dans l'unité. La Suisse en a fait son principe de cohésion par-delà son multilinguisme et son polymorphisme géo-topographique.

Mais ce n'est pas le seul État fédéral: à titre d'exemple, on citera notamment les États-Unis d'Amérique, le Canada, le Mexique, l'Australie, l'Inde, l'Autriche et l'Allemagne.

Elle sert d'exemple à titre de système qui parvient à sauvegarder les particularités tout en fondant une identité propre.

Lorsque Napoléon et son armée envahirent la Suisse en 1798, l'alliance d'Etats de la Confédération fut dotée d'une nouvelle Constitution qui créait la République helvétique, soit un Etat unitaire et centralisé. Les anciennes frontières entre les Etats fédérés, soit entre les cantons, furent abolies au profit de nouvelles entités (p. ex. le canton du Sântis ou de Linth) qui ne possédaient cependant plus aucune autonomie, reléguées à de pures circonscriptions administratives.

Un tel régime centralisé, qui contredisait fondamentalement le principe d'organisation fédérale de la Confédération, était pourtant voué à l'échec. Lors du retrait des troupes françaises en 1802, on frôlait la guerre civile. Dans ce contexte, Napoléon s'est vu contraint de remettre en place des structures étatiques fédérales par l'Acte

de médiation de 1802 qui, avec le Pacte fédéral de 1815, revenait pour l'essentiel à la situation d'avant 1798¹.

L'élément qui a ensuite marqué de manière décisive l'organisation actuelle de notre structure fédérale fut l'adoption de la Constitution fédérale de 1848 qui consacrait le passage d'une confédération d'Etats à un Etat fédéral. Compte tenu des circonstances historiques, il fallait alors trouver un équilibre entre la souveraineté des Etats membres et celle de l'Etat fédéral.

Dans l'idée de maintenir l'identité de la Suisse, la Confédération a d'emblée encouragé et soutenu financièrement les revendications régionales décentralisées. Ceci permettait d'assurer une offre de base en prestations publiques équilibrée dans tous les cantons et toutes les régions. Depuis 1848, le volume des tâches assumées aussi bien par la Confédération que par les cantons a fortement augmenté. La nécessité croissante d'une intervention étatique dans les domaines des infrastructures, de la politique sociale et de la politique conjoncturelle a toutefois aussi conféré à la Confédération une importance accrue au détriment des cantons. A titre d'exemple, on mentionnera: la création des Chemins de fer fédéraux et de la Banque nationale suisse au début du 20^e siècle; l'attribution de nouvelles compétences fédérales en matière d'agriculture après les 1^{ère} et 2^{ème} guerres mondiales; l'introduction de l'AVS et de l'AI en 1948; l'émergence d'une conscience écologiste dans les années 60 et 70 impliquant l'octroi de nouvelles compétences fédérales; enfin la réglementation de la prévoyance professionnelle avec l'introduction du 2^e pilier en 1985.

L'évolution du fédéralisme n'a pas suivi le rythme qu'imposaient ces nouveaux défis. Le 20^e siècle est ainsi notamment marqué par un enchevêtrement croissant et de plus en plus confus des tâches et de leur financement entre la Confédération et les cantons ainsi que par des disparités régionales critiques en terme de prospérité.

La nouvelle Constitution fédérale de 1999 a consacré un premier pas sur la voie d'une réforme complète du fédéralisme, grâce à une nouvelle conception de l'interdépendance Confédération-cantons (le fédéralisme coopératif). La Confédération doit désormais consulter les cantons chaque fois que leurs intérêts ou leurs compétences sont concernés (art. 45, 46 et 55 Cst.). Les cantons peuvent ainsi mieux jouer leur rôle constitutif de l'Etat fédéral grâce à leur participation aux questions de politique nationale.

Le principe de subsidiarité, selon lequel la Confédération ne peut agir que sur la base d'une compétence qui lui est expressément reconnue dans la Constitution (présomption de compétence en faveur des cantons), a toujours été déterminant pour la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Dans le message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, il était prévu d'ancrer expressément la notion de subsidiarité au niveau constitutionnel. On y a finalement renoncé. L'art. 42 de la Constitution fédérale fait aujourd'hui référence au principe de subsidiarité uniquement en termes abstraits: "La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution (al. 1). Elle assume les tâches qui doivent être réglées de manière uniforme (al. 2)."

Comme le montre l'expérience, la volonté d'appliquer ce principe à l'action politique a souvent fait défaut, notamment en matière de politique européenne, de politique des finances et dans les questions de formation. Avec la RPT, le principe de subsidiarité sera désormais définitivement et explicitement ancré dans la Constitution, à titre de maxime de politique institutionnelle. L'art. 5a Cst. (nouveau) indique: "L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité." Cette formulation indique aussi que le principe de subsidiarité ne vaut pas seulement pour les relations Confédération-

¹ Napoléon aurait alors prétendu que, si des circonstances heureuses l'avaient amené à pouvoir régir la France, il se sentait toujours autant incapable de gérer la Suisse.

cantons, mais également pour les relations cantons-communes et les relations entre l'Etat et la société en général.

La RPT constitue la deuxième étape de la réforme du fédéralisme suisse. Avec le désenchevêtrement des tâches, l'ancrage du principe de subsidiarité, l'introduction de nouvelles formes de collaboration entre Confédération et cantons, l'amélioration des bases de la collaboration intercantonale ainsi que la consolidation de la péréquation financière, la RPT crée les conditions qui permettent à la Confédération et aux cantons d'entrer de plein pied dans le 21^e siècle. La RPT est ainsi un projet de réforme de politique institutionnelle important, puisqu'il contribue à renouveler l'Etat fédéral et à moderniser la Suisse. L'efficacité du fédéralisme s'en trouve généralement améliorée - au profit d'une exécution des tâches efficiente et proche du citoyen.