

# Essai d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les Cantons : expériences faites en Suisse dans les années 80

Autor(en): **Voyame, Joseph**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum**

Band (Jahr): **11 (2002)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-832885>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## ESSAI D'UNE NOUVELLE RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE LA CONFÉDÉRATION ET LES CANTONS: EXPÉRIENCES FAITES EN SUISSE DANS LES ANNÉES 80

Joseph Voyame

L'Union européenne n'est pas un Etat. Pas encore! Mais elle est déjà fédéraliste, puisque les compétences publiques sont partagées entre un pouvoir supranational et des Etats membres. Et elle le restera, quelle que soit la forme qu'elle adoptera dans le futur.

Si, comme beaucoup l'espèrent, elle se donne une Constitution, cet Acte devra donc non seulement régler son organisation interne et énumérer les droits fondamentaux garantis, mais aussi définir la répartition des compétences. Et peut-être même, à cette occasion, pratiquer quelques coupes sombres dans les 80'000 pages de l'acquis communautaire.

La Suisse, dans les années quatre-vingt, s'est essayée à un exercice semblable. Le succès de cette opération a été mitigé, il est vrai. Si mitigé qu'on a remis récemment l'ouvrage sur le métier, en mettant toutefois l'accent sur les aspects financiers du problème.

Il se pourrait pourtant que cette opération des années quatre-vingt ait quelque intérêt pour l'Union. Non qu'on puisse la présenter comme un modèle. Les données de départ étaient, en effet, tout autres: différences d'échelles, de traditions politiques, de situation juridique et économique, et même différence d'objectif. Malgré cela, il semble possible de tirer quelques enseignements de l'expérience helvétique, présentée ici sous forme d'étude de cas.

En Suisse, le principe du partage des tâches figure à l'article 3 de la Constitution: «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». La compétence cantonale est donc la règle. La compétence fédérale l'exception. Ainsi, les droits des cantons paraissent clairement définis et bien gardés.

Mais – nous sommes donc dans les années quatre-vingt – la réalité était différente.

Depuis la guerre, presque toutes les tâches publiques nouvelles avaient été dévolues à la Confédération: assurances sociales, aménagement du territoire, protection de l'environnement... et même la sauvegarde des chemins pédestres. D'autres compétences avaient été attribuées tout bonnement à la collectivité qui paraissait la plus apte à assumer les charges correspondantes. Et puis, la Confédération, qui était prospère dans les années soixante, avait généreusement dénoué les cordons de sa bourse en faveur de toutes sortes de tâches cantonales; mais – revers de la médaille – ces subventions étaient généralement assorties de prescriptions fédérales, qui réduisaient d'autant l'autonomie des cantons. Bref, les compétences étaient embrouillées, les charges imbriquées, les responsabilités diluées. Et les cantons frustrés.

Le Gouvernement fédéral a donc décidé d'entreprendre un réaménagement du partage des tâches entre Confédération et Cantons. Il visait deux buts principaux:

- Maintenir et renforcer la structure fédéraliste du pays.
- Accroître l'efficacité de l'Etat (Confédération et Cantons), en rationalisant les activités publiques.

Pour atteindre ces objectifs, on a choisi une méthode très pragmatique: on a passé en revue l'ensemble des tâches publiques, en recherchant pour chacune d'elles si la répartition des pouvoirs était judicieuse ou si on pouvait l'améliorer. Résultat de ce travail de bénédictin: cent dix propositions concrètes, qui touchaient quelque trente domaines, allant de la défense nationale à la pêche, en passant par des matières aussi diverses que les assurances sociales, la santé, les universités, les transports, l'agriculture, les sports et une vingtaine d'autres.

Une méthode pragmatique, donc, mais qui n'en était pas moins régie par quelques principes.

Pour garantir et renforcer l'autonomie des cantons, on s'est fondé sur l'un des préceptes fondamentaux du fédéralisme, la subsidiarité. En vertu de ce principe, les cantons doivent se voir confier toutes les tâches qu'ils sont à même d'assumer et qu'il n'est pas impératif d'exécuter de façon uniforme dans l'ensemble du pays. Un principe qui s'énonce simplement mais dont l'application est délicate dans la pratique. On sait que les cantons suisses accusent d'énormes

différences: par exemple, plus de 1'200'000 habitants pour le canton de Zurich, 15'000 pour celui d'Appenzell Rhodes-Intérieures. Si l'on voulait appliquer rigoureusement le principe de la subsidiarité, il faudrait attribuer à la Confédération toutes les tâches que les cantons les plus faibles ne peuvent exécuter par leurs propres moyens. Les capacités d'Appenzell Rhodes-Intérieures seraient donc la mesure des compétences cantonales. Un résultat évidemment aberrant! C'est pourquoi le principe de la subsidiarité doit être corrigé par celui de la coopération, par la faculté qu'ont les cantons de collaborer entre eux pour s'acquitter de leurs tâches. De plus, la Suisse a une institution qui renforce les cantons à faible capacité économique: c'est la péréquation financière, qui permet d'aiguiller vers eux une partie proportionnellement plus grande de la quote-part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct.

Deuxième principe: le démêlement des responsabilités. Même dans les domaines où Confédération et Cantons doivent nécessairement collaborer, il faut éviter l'enchevêtrement des compétences, les délimiter clairement et confier à un seul niveau étatique des secteurs aussi étendus que possible. On réduit ainsi les zones de friction et on favorise l'efficacité.

Un dernier principe découle tout naturellement du bon sens. Il s'agit de faire coïncider autant que possible pouvoir de décision et charge financière, en vertu de l'adage «qui commande paie». Un principe relativement facile à appliquer en Suisse, puisque les cantons, comme les communes du reste, ont conservé des compétences étendues en matière fiscale.

Sur ces bases, le Gouvernement a élaboré une série de propositions d'ordre constitutionnel et législatif. Au total, il s'agissait de quatre articles de la Constitution fédérale et quelque vingt-cinq lois. La plupart de ces propositions ont été acceptées et les nouveaux textes sont en vigueur.

A première vue, le bilan paraît donc positif. Mais, sur le plan qualitatif, les résultats incitent à plus de modestie:

- Peu de compétences législatives ont été restituées aux cantons.
- Un certain nombre des «recantonalisations» proposées ont été acceptées. Mais les plus importantes, qui impliquaient aussi les plus grands transferts de charges, ont échoué, soit devant le Parlement, soit en scrutin populaire, devant le peuple et les cantons.

Ainsi, ce qui était conçu comme une vaste réforme politique s'est traduit, en définitive, par une série de retouches qui, il est vrai, sont loin d'être négligeables.

A quoi faut-il attribuer cet enlèvement relatif? On peut y voir trois raisons principales.

La nouvelle répartition des tâches publiques était une opération sans précédent, qui allait à l'encontre de toute l'évolution de l'Etat fédéral depuis sa création. Le système en place avait certes des défauts, mais il fonctionnait. La remise en question a révélé une puissante force d'inertie et a suscité hésitations et résistances. C'était la pesanteur de l'acquis!

Un autre handicap tenait à la nature et à la lenteur des procédures. Quinze années se sont écoulées entre les travaux initiaux et la mise en oeuvre des premières propositions. De quoi émousser les volontés les plus farouches.

En définitive, la portée politique du nouveau partage des tâches n'a pas été suffisamment perçue. Dans les cantons, dans le public, c'est souvent une vision «atomisée» des choses qui a prévalu. C'est ainsi que les cantons ont maintes fois préféré renoncer à un accroissement de pouvoir plutôt que de perdre une subvention.

Mais l'opération n'a pas été inutile. Elle a permis, dans de nombreux domaines, de rationaliser, de simplifier l'action de l'Etat et de la rendre plus transparente. Elle a également suscité une prise de conscience. Ayant constaté les complications du système, ayant éprouvé combien il était difficile de l'assouplir, d'abroger par exemple une norme ou une subvention, on est devenu souvent plus vigilant, plus parcimonieux. On a pu constater, depuis lors, que les buts et les principes définis dans le cadre de la nouvelle répartition des compétences inspiraient en maintes occasions le législateur et les responsables politiques. Du reste, veiller à ce que l'Etat central concentre ses forces sur l'essentiel, laisser assez d'autonomie aux entités régionales pour éviter qu'elles ne deviennent les simples exécutants d'une volonté supérieure, rendre le fonctionnement de la puissance publique visible pour les citoyens, ce sont là des tâches permanentes de tout Etat fédéral.

## Zusammenfassung

Eine neue Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen: Schweizer Erfahrungen in den Achtzigerjahren

Joseph Voyame beschreibt das Ergebnis des Schweizer Versuchs, in den 80er Jahren zwischen den politischen Ebenen die Aufgabenverteilung neu zu ordnen. Er geht auf deren Entwicklung, Notwendigkeit, Ziele, Methode sowie die Leitprinzipien ein: Subsidiarität und Kooperation, Abgrenzung von Verantwortlichkeiten und das Prinzip «Wer bestimmt, zahlt». Obgleich viele der unterbreiteten Vorschläge angenommen wurden, hat sich letztendlich qualitativ wenig geändert: Die Kantone erhielten wenig Kompetenzen zurück; die tiefgreifendsten Reformen wurden abgelehnt. Joseph Voyame schreibt dies Trägheitskräften, der Langsamkeit des Prozesses und fehlendem Weitblick für die Tragweite der Reform zu. Trotzdem sieht er das Projekt nicht als gescheitert an, da ein Bewusstseinsprozess eingesetzt hat, der sich auch in der Arbeit des Staates manifestiert.

## Summary

Attempted re-distribution of powers between the Confederation and the cantons: the Swiss experiences in the eighties

Joseph Voyame describes the result of the attempt in the 80s to reorganise the distribution of responsibilities amongst the various political levels. He deals with the development, necessity, objectives, method and guiding principles of this attempt: subsidiarity and cooperation, definition of the scope of responsibilities and the principle «he who decides pays». Although many of the proposals submitted were accepted, there have only been a few qualitative changes in the end. Only a few powers were returned to the cantons, the most far-reaching reforms being rejected. Joseph Voyame attributes this result to the forces of inertia, the slowness of the process and the lack of far-sightedness as to the significance of the reform. Nevertheless he does not consider the project as a failure, as it launched a process of raising awareness also reflected in the activity of the State.

