

Note d'allocution

Le fédéralisme à l'épreuve de la cohésion et de la solidarité : le point de vue des cantons

Jean-Michel Cina, président du Conseil d'État valaisan, président de la
Conférence des gouvernements cantonaux

4^e Conférence nationale sur le fédéralisme, les 27 et 28 novembre à Soleure

Madame la Conseillère fédérale,
Monsieur le landammann, Mesdames et Messieurs les membres du gouvernement du Canton de Soleure,
Monsieur le Président de la Fondation ch,
Mesdames, Messieurs,

Karl-Heinz Lambertz, ministre-président de la Communauté germanophone de Belgique, explique dans l'article publié à l'occasion des 20 ans de la CdC que ce qui caractérise la Suisse c'est la coexistence en un même pays, d'une part, d'une autonomie et d'un sentiment identitaire prononcés, de l'autre, d'une cohésion forte, de mécanismes de solidarité et d'une identité confédérale particulièrement marquée. Il n'hésite pas à ajouter que la Suisse, à travers notamment la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) entre la Confédération et les cantons, prouve à l'Europe que des mécanismes de solidarité transversaux ne sont pas incompatibles avec un principe de connexité réellement vécu. En d'autres termes : la solidarité et un fédéralisme (fiscal) solidement ancré peuvent tout à fait coexister.

Vous le voyez, solidarité et fédéralisme ne sont pas antinomiques. Je suis même convaincu que le fédéralisme suisse est le terreau de la cohésion et de la solidarité qui font notre pays et même qu'il les fortifie ! Le fédéralisme signifie en effet que les cantons sont habilités à fixer les grands axes de leur politique, dans lesquels leurs populations peuvent se reconnaître. C'est la combinaison de solutions locales, acceptées et partagées de tous, qui permet à différentes cultures et communautés linguistiques, aux régions urbaines et aux régions rurales de s'identifier à ce « tout » que constitue notre État fédéral.

Parce qu'il permet d'apporter des solutions spécifiques à des défis spécifiques, le fédéralisme suisse consolide les identités locales. Les solutions locales sont le reflet des préférences de la population ; elles témoignent d'une plus grande proximité citoyenne que celle connue dans les États centralisés. La démocratie directe est une condition sine qua non de la participation des Suissesses et des Suisses au fonctionnement de l'État : personne n'oserait le remettre en question. Notre système politique attend des citoyens qu'ils fassent preuve d'un sens des responsabilités aigu pour eux et pour la société. C'est à la suite de la révision totale de la Constitution fédérale en 1999, première étape majeure de la réforme de nos institutions, que l'on a inscrit dans l'acte constitutif que toute personne est responsable d'elle-même et contribue selon ses forces à l'accomplissement des tâches de l'État et de la société (art. 6 Cst).

L'article 6 fait plus que souligner la responsabilité individuelle envers la société : il anticipe un principe central, qui a vu le jour en 2008 dans le sillage de la 2e étape de la réforme de nos institutions, en l'occurrence la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) entre la Confédération et les cantons, et qui, lui aussi, est entré dans la Constitution fédérale : je veux parler du principe de subsidiarité. Pour moi, l'article 6 signifie que chaque citoyen est responsable de lui-même et de la collectivité. La responsabilité solidaire de la société et de l'État relève en premier lieu des particuliers, l'État n'intervenant que lorsque l'action privée ne suffit plus.

Le principe de subsidiarité énonce que l'exécution des tâches doit avoir lieu au plus près des citoyens qui peuvent, de cette manière, avoir une certaine emprise sur l'action politique. Depuis la RPT, le principe de subsidiarité est consacré par la Constitution fédérale comme principe fondamental de l'accomplissement des tâches étatiques (art. 5a). Mais comme le montre l'art. 6, il forge encore plus l'idée que nous avons de la collectivité et de la responsabilité solidaire. Le 3e pilier de la participation de la population est, avec la démocratie directe et la subsidiarité, le principe de l'équivalence fiscale, que l'on peut résumer en ces quelques mots : qui profite d'une prestation, doit payer pour et qui paie décide. C'est ainsi que les solutions décidées localement remportent l'adhésion de la population.

Il était urgent d'engager la RPT afin de consolider les structures fédérales de la Suisse. L'État, très souvent par l'intermédiaire des cantons, peut de cette manière exécuter ses tâches au plus près de la population et en toute efficacité. C'est parce que les tâches ont été redéfinies et que les cantons en assument plus que les décisions sont aujourd'hui davantage prises localement. Les instruments financiers à disposition de la RPT contribuent quant à eux à une dotation plus équitable entre les cantons et garantissent leur autonomie d'action. Pour accomplir leur mission et mettre à profit la marge d'action qui est la leur, les cantons doivent disposer d'un minimum de moyens. Ceci est d'autant plus important que s'ils ne peuvent pas fonctionner correctement, c'est la maison tout entière, l'État fédéral, qui risque de s'effondrer.

Je viens d'expliquer comment et avec quels instruments le fédéralisme suisse permet la coexistence de solutions différentes et comment il contribue à l'émergence d'identités locales. Et qu'en est-il de la cohésion au sein de l'État fédéral ? Mesdames, messieurs, chers auditeurs : ce n'est pas un hasard si le préambule de notre Constitution rappelle que la volonté du peuple et des cantons est de « vivre ensemble leurs diversités dans le respect de l'autre et l'équité ».

La Suisse n'est pas un État-nation, nous ne formons pas une unité culturelle. Notre État fédéral repose sur la volonté de former une communauté, sur la volonté de réaliser ensemble des objectifs communs, convaincus que nous sommes qu'il est de notre devoir de préserver la diversité culturelle et linguistique de notre pays, acquise de haute lutte. Le fédéralisme est en quelque sorte l'entité, la structure qui assure la cohésion de notre État. Il est le garant d'une unité globale assortie d'une autonomie cantonale la plus large possible. Il permet les particularités tout en façonnant une identité car nos 26 cantons défendent des intérêts communs. Le fédéralisme est résolument attaché à la protection des minorités et à la proximité citoyenne. La Constitution fédérale de 1848 peut être considérée comme le toit protecteur des cantons. Il est impossible d'imaginer une centralisation du pouvoir en Suisse ; son histoire et la diversité de ses régions, de ses langues, de ses cultures, de ses confessions et de ses modes de vie en sont la preuve. Cinq ans ont suffi pour que la République helvétique (1798-1803), la seule et unique expérience que nous ayons eue de structures centralisées, s'effondre. Ce n'est que lorsqu'ils ont eu la garantie de pouvoir s'organiser de manière autonome, par conséquent de fonctionner comme un État au sein de l'État fédéral, que les cantons ont dit oui à l'État fédéral moderne de 1848. Et qu'ils ont, par là même, dit oui à une collaboration étroite et partenariale et à la pluralité des solutions.

En quoi le fédéralisme suisse contribue-t-il à la cohésion et à la solidarité ? Si la population des différentes régions et si les minorités linguistiques et culturelles peuvent façonner leur environnement comme

elles l'entendent, c'est précisément parce que les cantons disposent d'un large éventail de compétences. La Genève urbaine peut tout à fait accepter qu'Appenzell Rhodes intérieures, canton rural s'il en est, suive sa propre voie, dès lors qu'elle n'est pas directement touchée. Comme vous le voyez, le fédéralisme contribue de manière prépondérante à la cohésion de la Suisse : c'est grâce à lui que l'on peut envisager et accepter des solutions différentes, à la satisfaction de tous. Le fédéralisme permet de vivre la diversité dans l'unité. Je me permettrais d'ajouter qu'il est indispensable de comprendre l'autre pour comprendre et accepter que certains optent pour des voies et des solutions différentes. Comprendre les autres langues nationales et les autres cultures est la première étape vers la solidarité et l'aptitude à faire des compromis.

Peut-être éprouverez-vous de l'ennui face à tant de respect et de solidarité. Fort heureusement, le fédéralisme suisse compte un autre élément susceptible de faire bouger les lignes : la concurrence entre les cantons. Je ne pense pas uniquement à la concurrence fiscale, à laquelle nous devons d'ailleurs notre faible niveau d'imposition, en comparaison internationale, et la performance de nos collectivités. Je veux parler de la concurrence des idées, qui est tout aussi importante, si ce n'est pas plus : plus la marge d'action des cantons sera grande, plus ils seront en mesure de relever les défis de demain, avec créativité et dans le respect des besoins de chacun.

La Suisse regroupe 26 laboratoires dans lesquels des approches différentes sont testées jusqu'à ce que la meilleure d'entre elles finisse par s'imposer. On ne saurait sous-estimer la capacité d'innovation des cantons : en effet, combien de territoires conquis en politique fédérale l'ont d'abord été en terres cantonales. Pensez au suffrage féminin. Ou à la péréquation financière : les mécanismes de compensation étaient en place dans les cantons bien longtemps avant d'être élaborés à l'échelle nationale. La RPT peut compter sur la riche expérience de la solidarité et de la compensation réalisée avec les modèles pratiqués par certains cantons et par certaines communes.

Un canton en apprend d'un autre et ne répétera pas les mêmes erreurs. C'est l'un des multiples avantages d'un État à l'organisation fédéraliste : les mauvaises solutions politiques y sont rarement appliquées à large échelle. Les cantons pionniers pratiquent à cet égard une autre forme de solidarité, moins usuelle et moins confortable, puisqu'ils testent, et aussi parfois échouent, mais montrent par là même à d'autres cantons qu'ils feraient mieux d'emprunter un autre chemin. Il y a un formidable potentiel d'apprentissage à rivaliser d'idées et de modèles entre communes, régions ou cantons. Aussi le fédéralisme accroît-il la compétitivité et la capacité de tout le pays à résoudre les problèmes. Il stimule l'innovation. La concurrence est donc, aux côtés de la solidarité, un élément porteur du modèle suisse, qui lui doit certainement aussi son succès économique.

Bien sûr, chaque canton, chaque région a des intérêts particuliers qu'il ou elle défend de toutes ses forces, s'il le faut. Lorsqu'il s'agit de répartir la manne fédérale destinée aux infrastructures, chaque région se démène pour qu'il en tombe le plus chez elle. La concurrence sévit aussi pour attirer les entreprises internationales et l'argent de la recherche. C'est à la pression des régions que l'on doit la construction de plusieurs transversales alpines. Il en est allé de même du raccordement au réseau européen à grande vitesse ou de l'emplacement des tribunaux fédéraux. Chaque région a voulu sa part du gâteau. Aujourd'hui, plusieurs cantons concourent pour héberger un site réseau du Parc national d'innovation. Une lutte est aussi engagée entre les cantons pour empocher la mise en médecine de pointe. Beaucoup d'entre eux ont d'ailleurs leurs lobbyistes à Berne.

On constate aussi des disparités concernant la suite à donner à la péréquation financière. La discussion menée actuellement sur le 2^e rapport d'évaluation de l'efficacité, plus précisément sur le message concernant la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges pour la période de contribution 2016 à 2019 montre combien il est difficile de dégager une position commune. Quand bien même aucun canton ne conteste que le système péréquatif actuel doit être réformé, dès qu'il est question de la redistribution des fonds et de la structure de certains instruments, les points de vue divergent passablement.

Or à trop considérer les divergences, attisées de surcroît par les médias, entre les cantons à fort potentiel de ressources et ceux à faible potentiel, on en viendrait à oublier que les cantons poursuivent bel et bien des intérêts communs concernant la RPT. Car les 26 gouvernements cantonaux sont tous d'avis qu'il faut examiner les tâches communes restantes, comme la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie, les prestations complémentaires AVS/AI ou le trafic régional et d'agglomération, et envisager un désenchevêtrement, là où il semble judicieux.

Force est de constater en effet que la confusion des responsabilités progresse, aussi en matière de financement. Y remédier en procédant à un désenchevêtrement supplémentaire permettrait aussi de renforcer la mise en œuvre du principe constitutionnel de l'équivalence fiscale et d'accroître la liberté d'action des cantons. Ceux-ci demandent aussi que soit passées au crible l'évolution de la répartition des charges et des recettes entre la Confédération et les cantons, de même que les charges qui découlent de l'exécution du droit fédéral, en vue du 3^e rapport sur l'efficacité.

Les discussions menées autour de la RPT n'ont pas seulement mis à l'épreuve la solidarité horizontale entre les cantons. Pour la Confédération et les cantons, la solidarité exige de dresser régulièrement un état des lieux et de continuer à évoluer en partenariat.

L'existence d'une plateforme comme la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) n'en revêt que plus d'importance : elle se meut élégamment, elle doit le faire, sur un fil tendu entre la concurrence et la solidarité. La CdC œuvre à l'élaboration de solutions communes profitables à tous. La tâche, concédons-le, n'est pas toujours aisée ; parfois nous devons nous « contenter » du plus petit dénominateur commun. Mais il faudrait se garder de sous-estimer ce que cette pesée des intérêts entre les 26 cantons signifie pour la cohésion de la Suisse. Les dissensions et les divergences entre les cantons nuisent à leurs intérêts globaux et à la cohésion au sein de l'État fédéral. L'action de la CdC ne peut porter ses fruits que si les gouvernements cantonaux font taire leurs intérêts particuliers pour qu'émerge une ligne politique commune. La capacité à faire des compromis est une réalité vécue à la CdC et l'expression d'une conception solidaire de l'art de gouverner.

Rappelons que la CdC n'est pas un acteur institutionnel et qu'elle ne constitue pas un échelon étatique supplémentaire ; jamais d'ailleurs elle n'aura la prétention de l'être. Elle est tout simplement un instrument destiné aux gouvernements cantonaux pour qu'ils puissent mieux s'organiser entre eux. Une plateforme aussi qui leur permet de se former une opinion et de trouver une voix commune. Mais nulle contrainte pour eux ! Chaque canton est libre de s'exprimer autrement que la majorité. Sur beaucoup de sujets d'ailleurs, il n'est pas possible ou pas nécessaire de dégager une position commune.

Dans tous les cas, parler d'une même voix permet de mieux faire valoir les intérêts des cantons face à la Confédération et de renforcer la collaboration avec celle-ci. Car la cohésion au sein de l'État fédéral n'est pas seulement tributaire de la solidarité des cantons entre eux mais aussi de celle des cantons avec la Confédération et inversement, comme le prévoit l'art. 44 de la Constitution fédérale. Elle permet de coopérer de manière efficace, étroite et partenariale entre les échelons de l'État. Le système politique de la Suisse fonctionne dès lors qu'il y a collaboration et respect mutuel. Il s'agit de pratiquer une solidarité qui soit tant horizontale que verticale.

La Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) entre la Confédération et les cantons a aussi eu pour effet de consolider les relations au sein de l'État fédéral. Elle a permis, d'une part, d'opérer un vaste désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons et d'établir un règlement clair des compétences. Elle a par ailleurs étendu la teneur et la portée de la collaboration intercantonale. De plus en plus, les cantons œuvrent de concert et assument certaines tâches ensemble. Je pense notamment aux domaines des hautes écoles, de la police ou de la médecine de pointe mais aussi aux institutions culturelles, aux instituts pénitentiaires ou aux offices de la circulation routière, pour lesquels la responsabilité est partagée entre

plusieurs cantons. La collaboration régionale, voire même nationale, renforce la solidarité. Trouver un terrain d'entente par-delà les frontières cantonales revient à prendre en compte des intérêts divergents.

En s'intensifiant, la collaboration entre les cantons, souvent scellée par des concordats, se traduit par une certaine harmonisation, voire une standardisation. Mais on aurait tort de parler de centralisation. Un concordat ne déplace pas les compétences : celles-ci restent, institutionnellement, du ressort des cantons. Et même si une certaine mise à niveau doit être opérée à l'échelle régionale ou nationale – l'école en est sans conteste le meilleur exemple – les cantons garderont la main haute, ce qui est le meilleur moyen d'assurer une cohérence optimale. Or, si la Confédération multiplie les règlements ponctuels, on se retrouvera un jour face à une profusion de compétences disparates.

Quel bilan tirer ? La recette gagnante du fédéralisme suisse réside dans un équilibre subtil entre concurrence et solidarité. Lorsque Karl-Heinz Lambertz, qui nous citons tout à l'heure, définit comme principale particularité de la Suisse la compatibilité entre autonomie cantonale et solidarité confédérale, il n'a pas tort. Ce sont la volonté de coopérer et la volonté de préserver et de respecter la diversité qui caractérisent notre modèle. Le toit qui chapeaute l'État fédéral suisse a de la place pour une foule de cultures, de langues et de traditions diverses. Une concurrence modérée entre les cantons est synonyme d'incitation à trouver des solutions répondant aux besoins, ce qui, à son tour, profite à l'ensemble du pays. Quant au respect des particularités des uns et des autres, il débouche sur une solidarité renforcée.

La RPT a répondu au besoin de renouvellement du fédéralisme suisse qu'elle a grandement consolidé. Elle a permis d'obtenir une dotation plus équitable entre les cantons et d'accroître l'autonomie d'action de chaque canton, tout en favorisant la collaboration au sein de l'État fédéral. Il ne saurait être question de mettre en péril ces acquis en raison de divergences, disons, anecdotiques, si vous me permettez de m'exprimer ainsi. Je me permets maintenant de m'adresser à mes homologues des exécutifs cantonaux. Assumer un rôle fort au sein de l'État fédéral, au sens où les cantons l'entendent et le revendiquent, implique aussi une grande responsabilité envers le fonctionnement de l'État fédéral. Seule la solidarité entre les cantons garantit la cohésion de la Suisse. Elle ne doit pas vaciller !

Pour reprendre l'image de la maison : notre maison compte 26 fenêtres de diverses couleurs et elle est coiffée d'un toit : la Constitution fédérale. 26 fenêtres dont chacune a ses reflets. L'une luit parfois plus fortement que l'autre ; en été, la fenêtre aux vitres vertes est plus présente, en hiver la blanche, ou encore la brune. La fenêtre orange rayonne peut-être si fort, soudain, que les autres fenêtres voudraient connaître son secret. Un jour, il se peut que la fenêtre violette mette sa lumière en veilleuse parce qu'elle n'a plus assez d'énergie et les autres doivent alors lui céder une partie de leur propre force. Mais tous les habitants de la maison sont d'accord : chacune des 26 fenêtres est nécessaire pour conserver à la maison tout son éclat et toutes ses teintes. Et rayonner au loin. Pour inspirer les générations futures – et peut-être même l'Europe...