

# Fédéralisme

Extrait de Chantal Delsol, *L'État subsidiaire*, Archives Karéline, 2013, pp. 217-222



Les conseil des animaux de Reineke Fuchs – Joh. Heinrich Wilhelm Tischbein

Le système fédéral représente l'expression concrète du principe formel qui nous occupe. Il en est le contenu le plus significatif et le plus élaboré. Et même probablement le seul contenu systématiquement élaboré, en tout cas jusqu'à présent.

Le fédéralisme, défini comme « un État comprenant en son sein plusieurs collectivités d'apparence étatique »<sup>1</sup>, exprime le souci de ne laisser à l'État central que les compétences consenties par les différents groupes sociaux intermédiaires, sans qu'il abandonne pour autant les tâches jugées nécessaires au bien commun. Les collectivités en question possèdent la plupart des prérogatives attribuées ailleurs à l'État, hormis la souveraineté. Le fédéralisme exige donc une société organique, au sens d'une société structurée en sous-ensembles, d'une organisation articulée – et non pas au sens d'un ordre déterminé d'en haut par une vision socio-politique globale, à l'image par exemple de l'ordre social chrétien de La Tour du Pin. Il suppose des instances inférieures – dans leur dépendance à l'instance souveraine – aptes à exercer des fonctions politiques majeures dans l'ordre des trois pouvoirs de Montesquieu. Le système fédéral part de l'hypothèse que ces instances sont *capables* d'exercer ces fonctions valablement, aussi valablement que l'État souverain lui-même, et que par conséquent, étant donné leur plus grande proximité par rapport à la masse des citoyens, elles les exerceront avec plus de précision, d'efficacité et de justice. La conviction de cette capacité ne provient pas d'une réflexion théorique, mais de l'expérience pratique. Le fédéralisme est né par la coalition d'instances sociales qui avaient démontré leurs capacités à se gouverner comme on

1 S. Rials, *Destin du fédéralisme*, p. 9.

démontre le mouvement en marchant, et qui se sont donné un État souverain pour garantir leur sécurité : en Amérique du Nord, en Suisse. Lorsque, à l'inverse, un État à vocation historiquement jacobine remet une grande partie de ses pouvoirs à la société constituée en groupes, il opère une décentralisation mais ne crée pas de fédération. La caractéristique de la fédération consiste en ce que les compétences des groupes sont en général préalables, donc garanties par un contrat au moment de la création de l'État central, et non pas *accordées* – avec ce que cela suppose de précarité –, par un État central qui s'en dessaisit, comme dans la décentralisation. Cela ne signifie pas qu'aucun fédéralisme ne saurait dans l'avenir voir le jour à partir d'un État central puissant. Mais ce processus serait infiniment plus difficile à mener à son terme que le processus inverse, parce que les capacités supposées au départ ne doivent pas être théoriques ou rationnelles, mais pratiques. Dans l'idée de subsidiarité qui sous-tend le fédéralisme, les libertés avec les capacités qui les concrétisent ne sont pas posées en théorie mais en situation. Même si elles existent virtuellement dans toute société, elles ne peuvent se matérialiser que par l'effort et un sens de la responsabilité acquis par l'histoire. On ne décrète pas le fédéralisme comme on décrète une dictature. Il faut que la liberté concrète existe déjà, ce qui apparaît comme une contradiction puisque justement, si l'État est centralisé, c'est que les libertés d'agir ne sont pas véritablement développées. Le fédéralisme allemand d'après-guerre a pu s'instituer parce qu'au delà de la phase totalitaire du III<sup>ème</sup> Reich la société allemande possédait une longue tradition d'autonomie régionale. On pourrait imaginer un État à vocation historique providentialiste ou jacobine créant un fédéralisme, non par une démarche volontariste, mais par une sorte de lassitude, et après une longue période de désagrégation pendant laquelle les groupes intermédiaires renaissants auraient pu forger leurs libertés concrètes en profitant de la faiblesse et de la pauvreté inhérente à tout État jacobin sur le long terme.

L'histoire des fédéralismes rejoint l'histoire philosophique du principe de subsidiarité. L'idée de secondarité et de suppléance précède l'idée de recours. En Amérique du Nord, c'est pour repousser le danger indien et faire face à la concurrence hollandaise que les colonies s'unissent, en 1643 puis en 1684. L'union répond à une urgence que les autonomies ne peuvent résoudre. C'est cette urgence, liée à l'incapacité, qui fonde le gouvernement fédéral. Celui-ci joue donc un rôle subsidiaire, d'abord au sens premier et imparfait de secondaire : au départ, il est lié à une situation d'exception. Il est supplétif : on ne lui confère que les attributions que les États fédérés ne sont pas en mesure d'assumer. C'est à cette seule condition qu'il reçoit légitimité. En Suisse, les cantons signent un pacte en 1291 pour affermir leurs droits et libertés face à la menace habsbourgeoise. C'est pour restaurer l'ordre social menacé que sont créés un gouvernement central en 1848, et une assemblée fédérale remplaçant l'ancienne diète. Ici aussi, les pouvoirs de l'État fédéral lui sont *délégués*<sup>2</sup> par les fédérés, et tous les pouvoirs qui ne sont pas dévolus à l'État fédéral, demeurent aux fédérés. Cette transmission de bas en haut montre bien où se trouve l'origine du pouvoir. Les compétences appartiennent naturellement, et sans réclamer aucune justification de raison, aux collectivités de proximité. Les compétences de l'État doivent au contraire recevoir justification, car elles émergent d'une nécessité seconde. Les compétences de l'État doivent au contraire recevoir justification, car elles émergent d'une nécessité seconde. Les compétences de l'État fédéral sont énumérées, c'est-à-dire restrictives et fondées en raison ; alors que dans les autres organisations politiques et à plus forte raison dans l'État centralisé, ce sont les compétences des collectivités qui sont énumérées, déléguées et fondées en raison, car, ici, ce sont elles qui sont de nécessité seconde.

Mais la conviction que les pouvoirs se délèguent du bas vers le haut seulement lorsque apparaissent des incapacités ne résout pas pour autant la question de savoir quels pouvoirs doivent être délégués. Le problème du partage des compétences constitue le problème principal du fédéralisme, justement parce qu'il ne repose pas sur une théorie figée de l'attribution des

---

2 Article 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 : « Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral. » J. F. Aubert, dans son *Traité de droit constitutionnelle suisse*, p. 232, fait remarquer que le mot « délégation » doit être employé au sens dérivé. En réalité, « ce ne sont pas les cantons qui *délèguent* une compétence à la confédération, c'est le constituant fédéral qui la lui *attribue* ». Les compétences appartiennent bien à l'origine aux cantons, mais elles doivent passer par la constitution pour être dévolues à la confédération.

compétences - « l'État fait toujours mieux que la société », ou « le privé fait toujours mieux que l'État ». Les critères de la liberté d'action et de la proximité jouent en faveur des pouvoirs autonomes. Mais les critères de sécurité et, depuis un siècle, de solidarité et d'égalité jouent en faveur de la dévolution de compétences au pouvoir central. Le partage est donc question d'équilibre. L'équilibre est changeant, les compétences peuvent passer de main en main selon les besoins du moment. Les cantons suisses possédaient leur propre loi civil jusqu'en 1911, et leur droit pénal jusqu'en 1941. Il est vrai que la tendance est presque toujours à la centralisation, du fait à la fois des guerres successives et du développement de l'idéal d'égalité – les subventions du Bund aux cantons les plus démunis favorisent l'assise de la puissance centrale. Mais les aspirations à maintenir l'autonomie sont également fortes. Les Länder allemands se regroupent pour résoudre des problèmes trop complexes pour une seule collectivité, et éviter ainsi l'ingérence du pouvoir central. Dans le même esprit, le législateur suisse réclame aujourd'hui pour toutes les activités fédérales une base constitutionnelle préalable, afin d'éviter les actions dites « non contraignantes » de l'État – aides, subventions facultatives – qui au XIXe siècle créaient des habitudes néfastes à l'autonomie.

Dans un pays comme la Suisse, le problème des compétences se pose sans cesse. Rien n'est figé, le principe sert de grille de référence pour une réadaptation constante des attributions de compétences. Mais cette référence n'est pas elle-même une loi : une indication seulement. Les cantons doivent conserver la maîtrise de toutes les actions dont ils sont capables. De multiples problèmes se posent ensuite. Les cantons diffèrent grandement de taille et de population. Les uns peuvent offrir à leur population des services importants, les autres non. Faut-il donc que l'État fédéral prenne en charge sur l'ensemble du territoire certains services parce qu'interdits aux cantons les plus démunis ? Faut-il qu'il ne subventionne que ces derniers cantons – auquel cas les cantons pauvres paieront leur mise à niveau d'un abandon partiel de leur autonomie ? Les Suisses tentent de favoriser les actions communes et les solidarités entre cantons, avant de susciter l'intervention de la Confédération<sup>3</sup>. La question de l'équilibre entre l'autonomie et le bien-être dispensé d'en haut reste toujours présente : faut-il par exemple que l'action cantonale soit au moins aussi efficace que celle de la Confédération, ou peut-on admettre un certain déficit d'efficacité eu égard au gain en autonomie ? Le système fédéral correspond à une pensée de la voie moyenne. Il veut répondre aux besoins contradictoires, et pour cela il faut une organisation souple, qui permette de délibérer au fur et à mesure.

Le fédéralisme est directement inspiré de la pensée politique aristotélicienne et thomiste, tout en intégrant l'apport de l'individualisme moderne. L'homme y est vu comme un être en réalisation, défini par ses projets et par ses actes, dont seuls il se nourrit. L'homme n'est pas un héritier de l'État, mais un héritier de sa communauté d'appartenance. Celle-ci lui permet de développer ses capacités, grâce auxquelles il réalisera ses propres performances. La société représente en même temps un organisme moral, un groupe porteur d'un projet global. La société civile recherche le bonheur de tous en tant qu'ils sont ensemble. L'essentiel est donc de garantir le respect simultané des projets singuliers et du projet commun. Ceci implique des attributions de compétences en spectre, des sphères de libertés graduelles, bien loin d'une idée rationnelle et globale de la liberté qui serait davantage la nôtre. Pour le fédéralisme, aucune autonomie ne vaut en elle-même, mais toute autonomie vaut dès lors qu'elle grandit l'individu : vision que l'on pourrait qualifier de pessimiste ou de réaliste selon les prémisses que l'on se donne. Les valeurs essentielles ne se matérialisent pas dans des régimes politiques, dans des types rationnels d'organisation : par exemple, la démocratie n'a pas de valeur en soi, mais dans la mesure où tel pays est capable d'assumer cette liberté singulière et d'en tirer un bien<sup>4</sup>. Les défenseurs du fédéralisme sont d'abord les défenseurs du droit naturel, et justifient leur organisation par son réalisme vis-à-vis des capacités humaines. Le fédéralisme est un anti-système, parce qu'il se tient au plus près des besoins élémentaires, et ne se rationalise pas – la plupart des organisations politiques, économiques et sociales rationalisent : soit elle veulent contraindre les individus à ressembler à leur principe, soit

---

3 J. Voyame, « Le principe de subsidiarité... » p. 124 et ss.

4 La relativisation de la valeur démocratique est assez fréquente chez les défenseurs du principe, par exemple H. Stadler, *Subsidiaritätsprinzip und Foederalismus*, p. 40.

elles vivent sur l'idée d'un homme défini *à priori*. Le fédéralisme n'accorde à l'individu que l'autonomie dont il est capable à ce moment et à cet endroit, mais il la lui accorde toute. Par ailleurs, il porte une idée de progrès de la liberté, ce qui n'est possible justement que parce que la liberté n'y est pas figée dans un concept donné une fois pour toutes<sup>5</sup>.

Les défenseurs du fédéralisme arguent que cette organisation politique de proximité, alliant la nécessité de la souveraineté avec le respect des autonomies, serait la seule à pouvoir assumer valablement la diversité de plus en plus explosive des sociétés contemporaines. Il s'agit bien d'assumer et non pas de résoudre, car la politique n'est pas définie ici comme une science capable de résoudre les problèmes humains. L'idée de subsidiarité – et par conséquent aussi l'organisation fédérale – implique une philosophie de la finitude dans laquelle les paradoxes humains peuvent être compris, endossés, aménagés, mais n'ont aucune chance d'être dissous, étant donné l'imperfection congénitale de la nature. Certains pensent<sup>6</sup> que l'Europe pourrait se constituer dans le cadre du fédéralisme. L'application de l'idée subsidiaire pourrait permettre de prendre en charge les diversités les plus contraires, sans nier ni récuser les solidarités d'État. Et ceci parce que cette idée est fondée sur l'acceptation de la société plurielle, mais en un sens plus profond que celui entendu par la démocratie : non seulement diversité des opinions, mais diversité des capacités d'actions et des performances à la fois individuelles et sociales.

---

5 Ce qui amène A. Utz à développer une théorie du progrès des peuples qui rappelle celle des auteurs du XIXe siècle et notamment celle de Taparelli : un gouvernement centralisé peut se justifier chez des peuples peu capables de liberté, afin de les y éduquer ; par ailleurs, le développement incessant de la liberté d'autonomie dans la société moderne pourrait conduire, dans l'idéal, à un État fédéraliste mondial (« Fédéralisme et droit naturel », p. 82 et ss.).

6 K. Thieme, « *Foederalismus und Subsidiaritätsprinzip* ».