

La puissance des petits ébranle le fédéralisme suisse

La vie économique et politique suisse déborde les frontières cantonales. Ce déficit de fédéralisme comporte le risque d'un centralisme croissant. *Adrian Vatter*

Abrégé Les mutations économique et sociétale interpellent fortement le fédéralisme suisse. Cinq problèmes structurels en tracent surtout les limites : l'exiguïté des entités confédérales, les différences de plus en plus marquées entre les cantons, le paradoxe démocratique, le privilège des cantons de l'ancien Sonderbund et le conflit linguistique. À terme, une réforme de notre fédéralisme paraît inévitable.

Jusqu'ici, la formule «small is beautiful» s'appliquait à merveille au fédéralisme helvétique¹. Un canton suisse compte en moyenne moins de 300 000 habitants. À titre de comparaison, notre canton le plus peuplé, Zurich, occuperait l'antépénultième rang s'il était un Land allemand, et la quasi-totalité des autres cantons ne correspondent qu'à une fraction de Brême, le Land le plus petit. À la suite des transformations économiques et sociales fondamentales intervenues au fil du temps, les petits cantons ne sont plus un espace de vie et de décision politique aussi important qu'autrefois. Les progrès de la mobilité ont affaibli l'ancrage cantonal : de nombreux citoyens vivent et travaillent de nos jours dans des régions différentes. L'écart entre le lieu d'exercice des droits politiques et celui de l'activité professionnelle se creuse de plus en plus. Les bénéficiaires de prestations, ceux qui les décident et ceux qui en assument les coûts ne coïncident plus, ce qui contrevient à l'important principe de l'équivalence fiscale. Il fallait renforcer la coordination, ce qui s'est traduit par l'apparition de modes de collaboration horizontale complexes entre les cantons. Ceux-ci se sont ajoutés, formellement ou non, aux institutions fédérales et sont devenus quasi ingérables politiquement. D'un autre côté, la réunion de petits cantons en espaces fonctionnels plus vastes à la faveur de réformes territoriales n'a aucune chance de trouver des majorités poli-

tiques, comme l'a montré ces dernières années l'échec des projets de fusion entre Vaud et Genève et entre les deux Bâle. À l'avenir, le danger est grand de voir la centralisation – favorisée par les déficits des petits cantons à faibles ressources – progresser sous l'effet de l'interventionnisme croissant de la Confédération.

Bientôt un rapport de 1 à 100

Un autre trait marquant du fédéralisme suisse est celui des grandes disparités intercantionales. En 1850, pour un Appenzellois des Rhodes intérieures, on comptait environ 40 habitants de Berne, alors le canton le plus peuplé. D'ici quelques années, le rapport entre les deux cantons extrêmes sera de 1 à 100, suite aux migrations vers les zones urbaines. Alors que Zurich compte près de 1,5 million d'habitants aujourd'hui, Appenzell Rhodes-Intérieures n'en a que 16 000, ce qui ne correspond même pas à la croissance annuelle de la grande métropole suisse.

Ce déséquilibre entre cantons est encore aggravé par les droits de codécision, puisqu'au Conseil des États, ils ont tous (à l'exception des six ayant deux demi-voix), chacun indépendamment de leur poids, exactement la même influence sur les amendements de la Constitution, les procédures de consultation, les référendums cantonaux et les initiatives cantonales, ainsi que sur la politique extérieure du pays. Immuables, les règles du fédéralisme font que moins de 20 % des citoyens suisses issus des plus petits cantons peuvent, de facto, bloquer le processus décisionnel par un veto fédéral.

Il n'est dès lors guère étonnant que les fortes disparités financières et démographiques in-

¹ Ce texte est une version révisée et augmentée de l'article «Schweizer Fédéralisme: Asymmetrien, Paradoxe und Privilegien», publié par l'auteur le 24 juillet 2017 dans la *Neue Zürcher Zeitung*. En juin 2018, les éditions Routledge publient son nouvel ouvrage *Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model*.

Appenzell Rhodes-Intérieures compte quelque 16 000 habitants. Désalpe à Schwende.



tercantonales aient créé des problèmes significatifs dans le processus d'élaboration et d'application des lois à l'échelon fédéral. En outre, lorsque des inégalités croissantes en matière de pouvoir économique et financier (songeons à la péréquation financière) s'ajoutent aux différences territoriales entre États confédérés, ces asymétries deviennent un défi majeur pour l'équilibre de l'État fédéral.

Le paradoxe démocratique

Sur ces 170 dernières années, contrairement à l'architecture du fédéralisme helvétique, la conception de la démocratie a fortement évolué avec la modernisation de la société. Cette dernière s'est démocratisée et les citoyens ont davantage participé aux mécanismes décisionnels. Ces avancées n'ont pas été sans conséquence pour les institutions fédératives. Au XIX^e siècle, les organes étatiques cantonaux – et non la population (masculine) – élisaient leurs propres gouvernements, déléguaient les conseillers aux États à la Chambre haute et fixaient parfois les voix des cantons lors des votations constitutionnelles fédérales. Aujourd'hui, ces droits sont exercés par les citoyens des différents cantons. Les autorités cantonales ont ainsi perdu toute influence directe sur les institutions fédérales de la Confédération, tels le Conseil des États et la majorité des cantons.

Cette « démocratisation » des canaux à travers lesquels les cantons interviennent sur la politique fédérale n'a pas seulement renforcé la logique des partis politiques au détriment des intérêts territoriaux des cantons. Elle a aussi amené les organes cantonaux à chercher de nouveaux moyens informels de faire valoir leurs intérêts auprès de la Confédération. Parmi ceux-ci, citons tout d'abord la création de la Conférence des gouvernements cantonaux, un équivalent fonctionnel, mais non constitutionnel, du Conseil des États. Deuxièmement, la coopération intercantonale a été étendue par le biais de concordats afin de contrecarrer les velléités centralisatrices découlant de la politique fédérale. Troisièmement, il est possible de lancer un référendum cantonal contre des décisions indésirables du Parlement fédéral.

Quatrièmement, enfin, les cantons financent leurs propres lobbyistes auprès de la Berne fédérale. La démocratisation des institutions fédérales de la Confédération a donc renforcé l'influence des appareils administratifs cantonaux, tandis que les représentations populaires cantonales sont les véritables perdants de cette évolution.

Le privilège hérité du Sonderbund

Si, dans l'État fédéral nouveau de 1848, les principales lignes d'affrontement politique recouvraient plus ou moins celles des cantons, ce sont aujourd'hui d'autres zones de tension qui dominent le paysage politique. Il s'avère de plus en plus que le fédéralisme suisse continue de protéger les perdants de la guerre du Sonderbund de 1847, soit, en gros, la minorité historique des petits cantons ruraux, catholiques et conservateurs de Suisse centrale. La protection fédérale des minorités est ainsi figée sur une géographie des conflits datant de 170 ans.

Les minorités qui jouent aujourd'hui un rôle important et dessinent les grandes lignes de tension de la société moderne – à l'image des étrangers, qui, avec près de 25% de la population résidante, dépassent en nombre la population francophone du pays – passent à travers les mailles du filet protecteur fédéral. D'autres groupes sociaux, qui se concentrent dans certaines poches territoriales et qui sont surreprésentés lors de tensions politiques, ne sont pas particulièrement protégés par le fédéralisme helvétique. Il s'agit notamment des habitants des villes-centres ainsi que des minorités latines (p. ex. les Romands et les Tessinois), lors des votations constitutionnelles qui réclament la majorité du peuple et des cantons.

Le nouveau Röstigraben

Historiquement, le système politique suisse ne repose pas sur une langue ou une religion unique, mais sur la volonté politique de conserver un État multinational et des institutions nationales communes. Malgré cela, on observe depuis longtemps, au niveau de la pratique politique, des différences touchant aux valeurs culturelles, au concept d'État et

aux intérêts socio-économiques, entre la partie alémanique et la Suisse francophone. Parmi les principales tensions dans ce domaine figurent l'ouverture au monde et la protection de l'environnement. Depuis les années quatre-vingts, on a vu la polarisation se renforcer de nouveau, lors des votations populaires, entre les deux principales régions linguistiques du pays.

Autre facteur d'élargissement du fossé qui sépare les zones linguistiques : la politique migratoire. Le point commun entre celle-ci et la politique étrangère est la question de l'identité, donc du rôle de la Suisse dans un monde de plus en plus mondialisé et interdépendant. Tandis que les Romands penchent plutôt pour l'ouverture, la majorité des Alémaniques craignent pour l'identité nationale. Les divergences sur la politique extérieure et les migrations entre Suisse « latine » et alémanique comportent un potentiel de conflit non négligeable. Dans ce cas, en effet, la stratégie d'ordinaire efficace des modalités d'application différenciées en fonction des spécificités régionales ne peut guère fonctionner pour ces deux questions.

La baisse d'intensité des conflits confessionnels et de classe, la domination économique de la Suisse alémanique et la transformation des systèmes médiatiques – passés d'une grande diversité cantonale à des systèmes aujourd'hui segmentés en fonction des langues (exemple : les journaux gratuits) – sont autant de facteurs d'évolution. Ils débouchent, depuis quelques années, sur un renforcement des communautés linguistiques au détriment

des cantons à cheval sur des espaces linguistiques. Ce changement s'exprime en particulier par un durcissement de l'« identité romande » qui était auparavant gommée par les différences politico-culturelles au sein même de cette même entité francophone.

Récemment, l'harmonisation par communauté linguistique des programmes d'enseignement scolaire et, dans ce contexte, la question controversée de l'enseignement des langues dans chacune d'elles, ont déclenché de vives réactions et politisé de nouveau le clivage linguistique. Le réveil de ce conflit semble constituer l'un des plus grands défis que la Suisse plurilingue aura à relever.

Ce bref survol des grands défis de l'État fédéral soulève finalement cette question : les règles du fédéralisme mises en place au milieu du XIX^e siècle et restées inchangées depuis lors sont-elles encore indiquées pour régler les problèmes de la société du XXI^e siècle ? Il est tout sauf hasardeux d'imaginer que ces défis nous pousseront à envisager sérieusement, un jour, une réforme profonde et politiquement impopulaire du fédéralisme.



Adrian Vatter

Professeur ordinaire de sciences politiques et directeur de l'Institut des sciences politiques de l'université de Berne