

La Suisse : Un exemple fédéraliste de décentralisation territoriale

par François SAINT-OUEN
Fondation Denis de Rougemont pour l'Europe, Genève

SOMMAIRE

- 1. EN QUOI CONSISTE LE FÉDÉRALISME ?**

- 2. LA SUISSE : UN CAS PARTICULIER DE CONSTRUCTION FÉDÉRALE ?**
 - 2.1. UN PROCESSUS HISTORIQUE ORIGINAL**
 - 2.2. UN FÉDÉRALISME NON PAS ETHNIQUE, MAIS POLITIQUE**

- 3. LES INSTRUMENTS DU FÉDÉRALISME SUISSE**
 - 3.1. LE FÉDÉRALISME VERTICAL**
 - 3.2. LE FÉDÉRALISME HORIZONTAL**

- CONCLUSION : UN SYSTÈME QUI PEINE À ÉVOLUER**

La Suisse est, depuis 1848, un **Etat fédéral**. Ce n'est de loin pas le seul, car il y a d'autres exemples en Europe et dans le monde. En Europe, il y a aussi l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et la Russie, alors que la Yougoslavie a été un Etat fédéral jusqu'à son éclatement dans les années 1990 et que l'Espagne est relativement proche du modèle fédéraliste. En Amérique, on recense le Canada et les Etats-Unis, le Brésil, l'Argentine, le Mexique et le Venezuela ; en Asie, l'Inde, le Pakistan et la Malaisie ; en Afrique, le Nigéria et l'Afrique du Sud; en Océanie, l'Australie.

Toutefois, il n'est pas exagéré de dire qu'en Suisse, le fédéralisme constitue, aux côtés de la neutralité et de la démocratie directe, un élément constitutif de l'identité du pays.

Après avoir présenté les principaux traits du Fédéralisme en général, nous examinerons en quoi la Suisse en est un exemple particulier, celui d'une Union entre entités politiques (et non entre communautés culturelles ou ethniques) adossée à une histoire riche et ancienne. Nous examinerons également les principaux instruments du fonctionnement du Fédéralisme suisse, à la fois verticalement et horizontalement, avant de conclure sur les difficultés actuellement rencontrées pour réformer significativement le système.

1. En quoi consiste le Fédéralisme ?

Le principe général du Fédéralisme est celui d'une **union** respectant les diversités. Par ailleurs, le Fédéralisme n'est pas un système abstrait et théorique, mais concret et pratique : chaque expérience fédérale a donc ses propres caractéristiques, parfois très dissemblables (qu'y a-t-il de commun entre le fédéralisme suisse et celui du Nigéria ou de la Malaisie ?).

Néanmoins, les expériences passées et présentes de constructions fédérales permettent de dégager un certain nombre de traits communs que l'encadré ci-dessous s'efforce de résumer.

Principes de base du Fédéralisme

a) Le Fédéralisme est un mode de construction politique et sociale qui s'oppose au modèle de **l'Etat unitaire** (dont la France est un bon exemple). Ce dernier peut être plus ou moins décentralisé, mais les régions françaises ou même les Communautés autonomes espagnoles par exemple, si elles sont dotées de certaines compétences politiques, n'ont pas les prérogatives constitutionnelles des Cantons suisses, reconnus en tant qu'Etats souverains (mais à souveraineté limitée) par la Constitution fédérale.

b) (corollaire du précédent) Le Fédéralisme est fondé sur le *partage des souverainetés* (entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés), alors que l'Etat unitaire est basé en principe sur l'idée d'une indivisibilité de la souveraineté nationale.

c) (corollaire du précédent) Le Fédéralisme est basé sur l'idée d'*autonomie* des membres de la Fédération, une autonomie non pas absolue, mais limitée par la Constitution fédérale qui organise les partages de compétences.

d) (complément du précédent) Idéalement, le partage de ces compétences repose sur l'idée de *subsidiarité*, qui veut que chaque domaine d'activités est attribué au niveau (Fédération ou Etats-Membres) qui est le mieux à même de l'exercer (étant donné aussi que le Fédéralisme moderne fait apparaître de plus en plus de compétences partagées entre la Fédération et les Etats-Membres).

e) (complément du principe d'autonomie) Il y a un principe de *participation* des Etats-Membres au fonctionnement de la Fédération, car une autonomie sans participation mènerait à la dislocation. Dans les Etats fédéraux, la forme la plus classique de cette participation se fait à travers la Chambre haute du Parlement fédéral (Sénat aux Etats-Unis d'Amérique, Conseil des Etats en Suisse, Bundesrat en Allemagne, Conseil de la Fédération en Russie).

2. La Suisse : un cas particulier de construction fédérale ?

2.1. Un processus historique original

Le fédéralisme suisse est un processus historique basé sur la libre adhésion d'autorités politiques appelées aujourd'hui Cantons. Le premier Pacte solennel fut conclu en 1291 entre trois régions de Suisse centrale (Schwyz, Uri, Unterwald) et cette date symbolise aujourd'hui la naissance de la Confédération. Cette union à trois s'est élargie progressivement dans les siècles qui suivirent par l'adhésion de nouveaux membres. Les Cantons suisses sont aujourd'hui au nombre de vingt-six, pour un pays dont la taille n'excède pas 41.000 km² (moins que l'Aragon !) pour 7,5 millions d'habitants.

Quels furent les motifs qu'eurent ces différentes régions, fières de leurs identités, les poussant à se réunir dans le respect de leurs différences ? Sans entrer dans des querelles complexes d'historiens, on peut répondre : la défense, l'économie, l'affirmation politique. Il s'agissait à l'époque en effet de défendre plus efficacement les points de passage dans les Alpes et les cols, qui étaient aussi des lieux d'échanges indispensables à la prospérité économique. Il s'agissait aussi (comme le raconte à sa manière l'histoire de Guillaume Tell) de s'affranchir de la souveraineté de la Maison d'Autriche, à savoir les Habsbourg, et de devenir politiquement autonomes et non plus sujets.

On dit de la Suisse qu'elle est un modèle du fédéralisme, ce qui ne peut pas être exact puisqu'elle correspond à une évolution historique particulière, qui n'est pas reproductible dans d'autres contextes et à d'autres époques. En revanche, le fédéralisme suisse possède des éléments intéressants, et c'est pourquoi il est parfois perçu en Europe et dans le Monde comme un « modèle ». Disons plutôt donc : une référence.

L'un des grands points forts du fédéralisme suisse par rapport aux autres expériences fédérales existant dans le Monde est sa très grande profondeur de champ historique. Plus de sept siècles depuis le Pacte fondateur de 1291. Cela a créé des habitudes et un état d'esprit qui a permis au système de se renouveler sans implorer. Des

évolutions majeures ont ainsi pu se produire. Par exemple, ce n'est qu'après 1815 que la plupart des Cantons latins ont rejoint la Confédération. Réalisée après la chute de Napoléon, cette ouverture au monde extra-germanique s'est effectuée sans difficulté majeure, et elle tient toujours, en dépit parfois de certains tiraillements. Le Canton de Genève n'est lui-même entré dans la Confédération qu'en 1815 (avant, c'était une petite République indépendante mais qui avait scellé des alliances avec les membres de la Confédération).

Autre évolution importante : **la création en 1848 d'un Etat fédéral moderne**, succédant à l'ancienne Confédération. Cette création fut un acte positif permettant de surmonter les rivalités exacerbées durant la guerre dite du « Sonderbund » entre cantons urbains, progressistes et protestants (dont Genève, Zurich, Berne) et cantons ruraux, conservateurs et catholiques (Suisse centrale notamment).

La Guerre du Sonderbund

Quelques années avant les Etats-Unis, la Suisse a eu sa guerre de sécession, la Guerre du Sonderbund. Le Sonderbund est une alliance séparée qui fut créée le 11 décembre 1845 par sept Cantons conservateurs et catholiques (les trois Cantons fondateurs de 1291, Zoug, Lucerne, Fribourg et le Valais). D'abord secrète, elle fut ensuite rendue publique et noua des accords séparés avec plusieurs Puissances européennes. En juillet 1847, elle fut déclarée donc contraire au Pacte fédéral d'alors (daté du 7 août 1815). Après des tentatives de conciliation, on se résolut à une guerre contre le Sonderbund. Celle-ci fut conduite par un Genevois, ancien ingénieur, le Général Guillaume-Henri Dufour. Il réussit son objectif de mener en novembre-décembre 1847 une guerre courte (3 semaines) et peu coûteuse en vies humaines, ce qui permit ensuite une réconciliation entre les belligérants et ouvrit la voie à la Constitution de 1848 créant un Etat fédéral.

Durant son évolution historique, il faut reconnaître que la Suisse a eu de la chance, ce qui l'a considérablement aidé à gérer de manière en général satisfaisante les divisions linguistiques. Tout d'abord, durant des siècles, les choses se sont déroulées entre alémaniques (parlant un dialecte germanophone), ce qui a permis de développer au fil du temps un « esprit confédéral » qui était donc bien installé quand les latins ont rejoint la Confédération au XIXe siècle. De plus, la Confédération a toujours été une union de

petites entités politiques (les Cantons), ayant toutes leur histoire, leurs traditions religieuses, leurs spécificités socio-économiques, etc..., et non de grands ensembles linguistiques comme c'est le cas par exemple en Belgique (où le fédéralisme est très récent) entre francophones et néerlandophones. C'est une chance, parce que les alémaniques sont prédominants en Suisse où ils représentent près des trois quarts de la population. Ainsi, s'ils étaient unis sur tous les dossiers, les latins seraient constamment mis en minorité et leur sensibilité ne pourrait presque jamais s'exprimer au niveau fédéral. Or, les alémaniques (comme du reste les latins) sont divisés (qu'y a-t-il de commun entre un habitant de Bâle et un habitant d'Uri – le Canton de Guillaume Tell –, à part la langue ?), ce qui a pour effet mécanique de relativiser leur prédominance.

Le fédéralisme suisse a aussi connu parfois des crises très graves, mais qu'il a pu surmonter par la création d'instruments extrêmement originaux. Ainsi, après l'apparition de la Réforme au début du XVI^e siècle, les guerres entre Catholiques et Protestants se sont multipliées en Europe pendant plus d'un siècle. Aux premières loges : la Suisse, puisque une partie des Cantons (dont bien sûr Genève, avec Jean Calvin) avait opté pour la Réforme, alors que d'autres demeuraient fermement catholiques. Puisque les Etats européens des deux confessions tendaient à se coaliser pour se combattre mutuellement, les risques étaient fort grands que les Cantons protestants de Suisse passent des alliances avec les Etats protestants du reste de l'Europe, et que les Cantons catholiques fassent de même avec les Etats catholiques d'Europe. Qu'une guerre survînt, et les Suisses se seraient retrouvés adversaires sur les champs de bataille ! Dans ce cas bien sûr, l'idée même de Confédération aurait vécu.

Qu'inventa-t-on donc pour conjurer un sort si funeste ? Tout simplement... la neutralité, qui date de cette époque et était destinée à l'origine à empêcher tout Canton (et par extension la Confédération) à sceller des alliances avec tel ou tel Etat européen entré en guerre de religions. La neutralité a depuis lors beaucoup évolué, devenant synonyme de ne pas prendre part aux conflits des autres ou de ne pas participer à des alliances politico-militaires. Elle est certes distincte du fédéralisme mais, à l'origine, elle fut un instrument original inventé pour le préserver (rappelons qu'à l'époque, les conflits religieux étaient bien plus importants que les conflits linguistiques).

2.2. Un fédéralisme non pas ethnique, mais politique

Historiquement, **la Suisse n'est pas le produit d'une décentralisation**, c'est-à-dire d'une dévolution de compétences que l'Etat central décide à un moment donné de partager plus ou moins avec des échelons politiques inférieurs, mais au contraire d'un processus d'agrégation par lequel des Etats souverains – les Cantons – ont choisi de s'associer et de mettre en commun un certain nombre de tâches et de ressources afin de préserver leur indépendance.

Le fédéralisme suisse procède ainsi du Peuple et des Cantons, et non de l'Etat fédéral. Il est basé sur un contrat entre les Cantons, qui a pris la forme d'un pacte fédéral représenté par la Constitution de la Confédération suisse. Cette origine historique fait que, même si depuis 1848 la Suisse est devenue un véritable Etat fédéral, le pays continue de s'appeler officiellement « Confédération » (*Eidgenossenschaft* en allemand, notion médiévale qui signifie communauté de serment ou de pacte), mot qui vient directement de l'ancienne *Confoederatio*, et qui évoque le temps où la langue des juristes, en Suisse comme ailleurs, était le latin.

La conséquence la plus directe de cette origine historique de la Suisse est un système politique relativement peu centralisé, où les Cantons sont reconnus comme des Etats ayant plus d'ancienneté que la Confédération. Plusieurs particularités du fédéralisme suisse découlent de cette situation d'antériorité des Etats-membres (les Cantons) sur l'Etat fédéral. Ainsi, ce dernier n'a qu'une administration assez légère et l'exécution du droit fédéral dépend en large partie des administrations cantonales, un peu comme le droit de l'UE repose, pour son application, sur l'action des administrations nationales des Etats-membres. C'est ce que l'on appelle en Suisse le « fédéralisme d'exécution » (voir *infra*).

On pourrait citer d'autres exemples qui attestent du poids relativement fort des Cantons dans le fédéralisme suisse. Chaque Canton a son propre système scolaire. Chaque Canton a sa propre police, avec son uniforme spécifique et ses écoles de formation de policiers (ce n'est qu'en décembre 2004 que les Cantons francophones ont décidé d'adopter le même uniforme, mesure qui n'entrera en vigueur qu'en 2007, les formations demeurant cantonales). Chaque Canton délivre son propre brevet

d'avocat (ce qui cause des problèmes d'équivalences). Chaque Canton a sa propre politique extérieure (qui s'exerce généralement dans le domaine de la coopération transfrontalière, dans les matières qui sont de la souveraineté intérieure cantonale, dont cette politique constitue le prolongement). Un dernier chiffre : l'Etat fédéral ne reçoit que 30% de l'ensemble des impôts (contre 70% : 40% pour les Cantons et 30% pour les communes, ces dernières dépendant des législations fiscales cantonales).

La Suisse n'est donc pas fondée sur des communautés culturelles ou des ethnies : elle est une construction politique créée par l'association de 26 petits Etats. En cela, le fédéralisme suisse est très différent des Etats pluriels qui mettent en avant, souvent sous la pression nationaliste ou régionaliste, la diversité des peuples qui les composent, en général pour compenser des périodes de centralisation excessive où cette diversité était effacée.

Cette spécificité du fédéralisme suisse se manifeste notamment en matière linguistique, où se pratiquent des solutions qui seraient difficilement imaginables dans un autre contexte. Comme la Suisse est une construction politique et non culturelle, chaque Canton est totalement souverain en matière linguistique, et c'est lui qui fixe dans sa propre Constitution quelle est sa langue officielle (ou ses langues officielles)¹. Ainsi, bien que les citoyens suisses soient tous égaux du point de vue de la Constitution fédérale, la langue allemande (pourtant majoritaire dans le pays avec plus de 70% des citoyens) n'a aucun droit de cité à Genève, Canton uniquement francophone où par exemple tout le système éducatif est en français (tant pis pour les germanophones ou les italophones !). A l'inverse, le français n'a aucun droit de cité à Zurich, Canton uniquement germanophone, etc... C'est un peu comme si, *mutatis mutandis*, tout le système scolaire et juridique catalan était exclusivement en langue catalane... Mais comparaison n'est pas raison, et cet exemple n'est donné que pour montrer ce qui constitue une particularité profonde du fédéralisme suisse.

Toutefois, il faut aussi mentionner que même en l'absence de textes réglementant certains aspects de la cohabitation entre communautés linguistiques au niveau fédéral (absence qui s'explique par le caractère essentiellement politique de l'Etat fédéral

¹ Trois Cantons sont bilingues français/allemand : Berne, Fribourg, Valais, un est trilingue allemand/rhêto-romanche/italien : les Grisons. 22 Cantons sont monolingues : allemand (17) français (4), italien (1).

suisse), la pratique y supplée. Ainsi, une règle non écrite veut que, sur les sept membres du Gouvernement fédéral collégial, deux au moins soient des « latins » (c'est-à-dire des francophones, italophones ou rhéto-romanches qui représentent un peu plus de 25% de la population). De même, la pratique veut (et des statistiques sont régulièrement publiées à ce sujet) que l'administration fédérale reflète l'importance des différentes communautés linguistiques du pays, à peu près dans les mêmes proportions avec si possible une légère sur-représentation des « minorités » latines (le terme « minorité » étant peu utilisé en Suisse, le pays n'étant pas fondé sur des cultures ou des ethnies).

3. Les instruments du fédéralisme suisse

Entre les Etats-membres de la Fédération (les Cantons) et l'Etat fédéral s'exercent des relations que l'on qualifie de fédéralisme vertical. Entre les Cantons en tant que tels s'exercent aussi certaines relations qui contribuent au fonctionnement de ce que l'on nomme le fédéralisme horizontal.

3.1. Le fédéralisme vertical

3.1.1. Un Sénat (Conseil des Etats) qui est directement l'émanation des Etats-membres.

Le Constituant suisse de 1848 s'est beaucoup inspiré du modèle institutionnel américain en ce qui concerne le Parlement fédéral. Il a ainsi institué un Sénat, appelé Conseil des Etats, où les Cantons sont représentés sur une base égalitaire, à raison de deux sénateurs par Canton, qui sont directement élus par le peuple de ces Cantons. Ils sont donc plus, comme c'est le cas en Allemagne par exemple avec le Bundesrat, qu'une simple émanation des gouvernements des Etats-membres.

Par ailleurs, il est très important de souligner que le Conseil des Etats, chambre haute du parlement, a des pouvoirs absolument identiques à ceux de la Chambre basse (Conseil national), ce qui signifie que quel que soit le domaine dans lequel le parlement légifère, l'accord de la Chambre représentant les Cantons est absolument requis. Alors

que c'est le cas dans la plupart des autres Etats fédéraux, il n'existe pas en Suisse de domaines où l'une ou l'autre Chambre jouit de pouvoirs plus importants que l'autre. Il n'y a donc pas de moyen, pour la Chambre basse, de surmonter, sauf par la conciliation sur un texte de compromis, un désaccord avec la Chambre représentant les Cantons.

3.1.2. Le principe dit de la « double majorité »

En 1891, la Suisse a introduit un instrument original qui permet à un certain nombre de citoyens (leur nombre est fixé par la Constitution ainsi que les délais nécessaires pour recueillir le nombre requis de signatures)² de proposer à l'Assemblée fédérale une nouvelle réglementation dans tel ou tel domaine. Si les autorités fédérales refusent ce que l'on nomme en Suisse cette « initiative populaire », la proposition est alors soumise directement au Peuple suisse qui aura le dernier mot.

Pour protéger les droits des Cantons et des minorités linguistiques, les initiatives en Suisse ne sont pas de niveau législatif, mais constitutionnel : il faut donc qu'elles aient pour but de modifier ou de compléter la Constitution fédérale. Ceci est fondamental car, étant d'ordre constitutionnel, les initiatives populaires en Suisse réclament pour être adoptées non seulement l'acceptation de la majorité du peuple, mais aussi des votants d'une majorité de Cantons.

Ce souci de placer l'initiative populaire au niveau constitutionnel, où l'approbation des Cantons est requise, a eu des conséquences notables sur la Constitution fédérale suisse, dans laquelle se sont entassées au fil du temps des dispositions qui sont plutôt du domaine de la loi et ne figurent pas en règle générale dans la Constitution d'un Etat. En effet, les citoyens qui préparent une initiative sont passés maîtres dans l'art de lui donner une motivation constitutionnelle (afin de la rendre recevable par la Chancellerie fédérale), même si la matière traitée appartient à l'évidence au domaine de la loi³. S'il a longtemps été facile d'ironiser sur la Constitution suisse, peu lisible et surchargée par

² A compter de la publication de leur initiative, les initiants ont 18 mois pour récolter 100.000 signatures, ce qui représente environ 3% du corps électoral (art. 139, Constitution fédérale).

³ Entre autres exemples, on constate en 1988 le lancement d'une initiative (qui n'a pas abouti, heureusement pour l'esthétique constitutionnelle, faute d'avoir recueilli un nombre suffisant de signatures) « pour l'élimination des excréments des chiens sur le domaine public » qui tendait à modifier l'article 24 de la Constitution fédérale !

des dispositions relatives par exemple à l'abattage rituel des animaux par les Juifs et les Musulmans (première initiative historiquement acceptée par le Peuple et les Cantons en 1893, remplacée en 1973 par des dispositions plus générales sur la protection des animaux), la protection des marais (1987) ou la surveillance des prix (1982), cela n'a jamais beaucoup dérangé les Suisses qui ont inventé ce mécanisme original permettant (certes aux détriment de l'esthétique formelle de la Constitution) de marier le respect des droits populaires, s'exprimant au travers de la démocratie directe, et le respect des droits des Cantons en tant qu'Etats-membres de la Fédération.

Toutefois, les Cantons étant en Suisse de taille diverse, avec un nombre important de petits Cantons n'ayant pas plus de quelques dizaines de milliers d'électeurs, il est déjà arrivé à plusieurs reprises qu'une initiative ayant recueilli la majorité des suffrages populaires échoue néanmoins à cause du « veto » des citoyens des petits Cantons, ce qui suscite parfois des critiques.

3.1.3. Les interventions directes des Cantons dans la législation fédérale

Le droit d'initiative n'est pas limité aux citoyens. Chaque Canton en tant que tel peut en effet saisir l'Assemblée fédérale pour lui soumettre un projet de loi ou de modification de la Constitution.

Par ailleurs, ce que l'on appelle en Suisse « référendum » (qui est distinct de l'initiative) est le droit qu'ont les citoyens de s'opposer à un texte de loi voté par l'Assemblée fédérale. Il faut pour cela réunir un certain nombre de signatures dans le délai prévu par la Constitution à compter de la publication du texte dont on souhaite la suppression⁴. De la même manière, lorsqu'un minimum de huit Cantons souhaitent s'opposer à un texte de loi, ils peuvent eux aussi déposer un référendum (tout comme les citoyens, dans un délai de 100 jours à compter de la publication du texte).

Basé sur le consensus le plus large possible qui apparaît comme une nécessité dans un pays pluriel où ne peut régner sans précautions la simple loi de la majorité, le fédéralisme suisse a aussi pour habitude d'associer, dès les premiers instants du processus qui mènera à une prise de décision législative, le plus grand nombre

⁴ 50.000 signatures dans les 100 jours à compter de la publication de l'acte incriminé (art. 141, Constitution fédérale).

d'acteurs possibles : associations, groupes d'intérêts, partis politiques, et bien sûr Cantons.

Les Cantons peuvent notamment siéger au sein des commissions d'experts qui sont désignées, et faire également état de leurs remarques par écrit lors de la procédure dite de consultation.

3.1.4. La collaboration entre l'Etat fédéral et les Cantons pour l'exécution des lois fédérales.

Traditionnellement, l'Etat fédéral suisse est relativement faible, même si ses moyens et ses compétences ont pu se développer au cours du temps. Il est en tout cas doté d'une administration peu nombreuse, qui n'a pas les moyens d'assurer elle-même la mise en œuvre et la bonne exécution des lois et de la réglementation fédérales sur l'ensemble du territoire.

En revanche, les Cantons, qui sont des Etats plus anciens que la Confédération, disposent généralement d'une administration assez fournie. Celle-ci prépare et exécute en premier lieu les décisions qui sont de la compétence du Canton (droit cantonal). Mais elle est également chargée, en coopération avec les autorités fédérales, de la mise en œuvre du droit fédéral. Il y a là une situation de collaboration quotidienne entre les administrations fédérale et cantonales, qui distingue le fédéralisme suisse du système américain qui est basé sur une plus grande séparation des rôles entre les grandes Agences fédérales et les administrations des Etats de l'Union.

On appelle ce système le « fédéralisme d'exécution ». Il permet aux Cantons, responsables *in fine* en très large partie de la bonne application du droit fédéral, d'être en dialogue constant avec les autorités fédérales dès l'élaboration des lois, et ainsi de promouvoir leurs intérêts et faire part de leur appréciation de la situation.

Tous ces instruments typiques du fédéralisme vertical sont à la fois complétés et intimement liés aux mécanismes du fédéralisme horizontal, lesquels marquent la capacité d'auto-organisation des Cantons entre eux, face à l'Etat fédéral.

3.2. Le fédéralisme horizontal

Il est une loi quasi « mécanique » du fédéralisme : plus les Etats-membres parviennent à collaborer efficacement entre eux, de manière horizontale, pour traiter de problèmes relevant de leurs compétences communes, et moins l'échelon fédéral devra peu à peu se substituer à eux pour le faire. Une coopération horizontale fonctionnant bien est donc une garantie contre une centralisation progressive du système politique (ceci valant tout autant pour les Etats unitaires ou « régionalisés » que pour les Etats fédéraux).

En Suisse, qui à l'origine était une confédération d'Etats, certains de ces instruments de coopération entre Cantons existent depuis très longtemps : ce sont notamment les « concordats ». D'autres sont venus plus récemment les compléter.

3.2.1. Les concordats inter-cantonaux

Depuis des siècles, les Cantons, Etats souverains, ont réglé entre eux une partie de leurs relations par la conclusion de traités dans leurs domaines de compétences, que l'on appelle des concordats (ou conventions).

Ces concordats ne concernent parfois que quelques Cantons. Il faut en effet qu'il y ait entre eux un minimum d'intérêts communs, souvent étayés par une proximité géographique. Il est en revanche plus rare que les concordats concernent tous les Cantons suisses. Ce mode de relation entre Cantons était très typique de l'ancienne Confédération d'avant 1848 qui, à côté d'organes communs peu développés, n'existait en fait que par un empilement de ces traités entre Cantons qui formaient un ensemble « à géométrie variable », puisque certains étaient loin d'avoir conclu des traités de cette nature avec tous les autres membres de la Confédération. A la lisière, on trouvait aussi des Etats indépendants comme Genève, non formellement membre de la Confédération, mais alliée politique de plusieurs de ses Etats-membres.

Aujourd'hui, tout Concordat intercantonal (*Konkordat* en Allemand, *Concordato* en Italien) est soumis au droit fédéral. Il doit être ratifié par les parlements des Cantons concernés ainsi que par l'autorité fédérale qui vise sa conformité au droit fédéral. Il est susceptible de recours devant le Tribunal fédéral (le Tribunal constitutionnel suisse).

On en dénombre sur les sujets les plus divers : entraide judiciaire en matière civile (1975) et pénale (1992), interdiction des avantages fiscaux (1948), exercice et surveillance de la chasse (1978), etc... Beaucoup règlent des questions de voisinage, ainsi du Concordat sur la pêche dans le Lac Léman entre les Cantons riverains de Genève, de Vaud et du Valais (1999) ou son équivalent sur la pêche dans le Lac de Neuchâtel entre les Cantons de Neuchâtel, de Vaud et de Fribourg (2003). On pourrait citer bien d'autres exemples, notamment dans le domaine de l'éducation avec la création par exemple d'une Haute Ecole pédagogique commune de formation des enseignants des Cantons de Berne, Jura et Neuchâtel (Concordat de 2000) ou d'une Haute Ecole technique spécialisée entre les six Cantons francophones de Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais, Vaud (Concordat de 1997).

3.2.2. Les Conférences intercantionales

Les Ministres cantonaux se réunissent régulièrement, lors de « Conférences des directeurs cantonaux », pour coordonner leurs activités dans le domaine spécifique qui les concerne. Ces Conférences revêtent une importance toute particulière dans les domaines où la souveraineté est demeurée très largement cantonale, ainsi en matière d'éducation (harmonisation des calendriers, programmes et systèmes scolaires, équivalence des formations, etc...). Elles servent aussi à harmoniser les positions des Cantons sur un sujet particulier afin de défendre une opinion commune des Cantons face à la Confédération.

Depuis une dizaine d'années, les Cantons se sont dotés d'un nouvel instrument de concertation. A ainsi été créée en 1993 la « Conférence des Gouvernements cantonaux » dont le secrétariat est à Berne (www.kdk.ch) et qui réunit quatre fois par année en Assemblée plénière tous les exécutifs cantonaux de Suisse représentés chacun par un Ministre. Outre la politique extérieure et les affaires européennes, cette Conférence est active également dans les domaines-clés de la péréquation financière et de la réforme du fédéralisme suisse.

Instrument du fédéralisme horizontal, la Conférence a été créée par une Convention signée le 8 octobre 1993 entre tous les Cantons, et son fonctionnement est entièrement financé par eux, proportionnellement à leur nombre d'habitants. Le

Gouvernement suisse (Conseil fédéral) est, selon les termes du Concordat (art. 3), « invité » à participer aux séances. Il peut aussi y faire des propositions.

Conclusion : un système qui peine à évoluer

Ce qui fait la principale force du fédéralisme suisse, à savoir sa profondeur de champ historique, peut aussi, par une sorte d'ironie qui affecte souvent le destin des sociétés humaines, en être le point faible. Car, pour son bien ou son malheur, le monde contemporain se trouve en transformation permanente et, pour se maintenir, il faut – comme on dit – être capable de « s'adapter » et de répondre sans cesse à de nouveaux défis dans des délais relativement brefs.

Or, dans ce contexte, la Suisse, petit pays, fait parfois figure, non de dériveur extrêmement maniable, mais de gros super-tanker qui, du fait de l'inertie emmagasinée par sa masse, a normalement besoin de plus d'une dizaine de kilomètres pour s'arrêter ou changer de cap ! Dans le cas de la Suisse, cette masse est historique. Elle s'exprime par le poids des habitudes apprises ainsi que par la complexité et la précision presque horlogère des procédures patiemment mises en place. Prenons deux exemples. Aujourd'hui, tout le monde constate que le Gouvernement de sept membres, appelé le Conseil fédéral (inspiré du Directoire de la Révolution française et en partie héritage de l'ancienne Confédération d'avant 1848), n'est plus vraiment apte à faire efficacement face à l'augmentation des tâches qu'impose le monde contemporain. Depuis des années sont donc apparues des propositions visant à le réformer. Et depuis des années, c'est le statu quo... parce que l'on rechigne à modifier un système qui a fait ses preuves tout de même pendant de très nombreuses années, parce que l'on a peur de l'inconnu que représenteraient les conséquences d'une réforme qui pourrait bousculer des équilibres savamment construits au cours du temps, parce qu'enfin, on craint que le Peuple ne soit pas d'accord.

La difficile réforme du gouvernement suisse

Le Gouvernement de la Suisse, humblement appelé « Conseil fédéral », est un organe collégial de sept membres inspiré du modèle du Directoire de la Révolution française instauré chez nos voisins en 1795 (jusqu'en 1799 seulement !). Depuis une

quarantaine d'années environ, des voix se sont régulièrement élevées en Suisse disant qu'il n'est plus adapté à l'augmentation des tâches que doit gérer la Confédération et que les Conseillers fédéraux sont aujourd'hui trop surchargés pour accomplir correctement leurs mandats. Des propositions de réformes plus ou moins ambitieuses ont été faites notamment au sein du Parlement. L'idée aujourd'hui dominante est de multiplier par deux le nombre de l'exécutif suisse, en flanquant chacun des membres actuels de ministres délégués pour des secteurs précis. Mais rien n'a pu encore aboutir... Une autre caractéristique du Gouvernement, régulièrement critiquée avant chaque élection fédérale (comme ce fut le cas lors de la dernière en 2003), mais toujours maintenue, est la « formule magique » qui associe depuis 1959 la gauche socialiste et les grands partis de la droite et du centre (dits « bourgeois ») au sein du Conseil fédéral. L'objectif de la formule magique est de réunir un large consensus dans les décisions politiques. Toutefois on juge de plus en plus fréquemment que le consensus est de plus en plus difficile à obtenir et que les Conseillers fédéraux qui s'y livrent y perdent leur profil politique. Sauf coup d'éclat qu'on annonce toujours pour demain, la formule magique fêtera ses 50 ans en 2009.

Un autre facteur d'inertie souvent évoqué en Suisse est la démocratie directe, qui fait peser sur chaque décision l'épée de Damoclès du référendum. Or le Peuple, dit-on, est conservateur. C'est probablement vrai, mais c'est de notre point de vue moins la démocratie directe en tant que telle qu'il faut stigmatiser, que la crainte d'être désavoués par le Peuple qu'ont souvent les hommes politiques qui sont parfois plus pressés de temporiser que de courir le risque d'une réforme significative. En effet, l'habitude du consensus ne prédispose pas toujours à l'audace – voire au courage – politique.

Le fédéralisme suisse à l'orée du XXI^e siècle est ainsi affecté d'un certain nombre de rigidités qu'il peine à surmonter, et qui retentissent tant sur la politique extérieure qu'intérieure de la Confédération. Cela se ressent notamment (mais c'est une autre histoire dont nous ne parlerons pas) dans les relations entre la Suisse et l'Union Européenne.

Sites Internet :

La Constitution fédérale suisse en ligne (français/allemand/italien)

<http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/>

Les initiatives populaires et référendums fédéraux depuis leur introduction au XIXe siècle

<http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/>

<http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/index.html>

Fondation Denis de Rougemont pour l'Europe (français)

<http://www.fondationderougemont.org>

Institut du Fédéralisme (Institut de recherche suisse sur le fédéralisme)

<http://www.federalism.ch>

Forum des Fédérations, site sur les systèmes fédéraux dans le monde (français/anglais)

<http://www.forumfed.org>

* * * * *

Références bibliographiques :

AUBERT Jean-François, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, Ides & Calendes, 1967, 3 tomes.

AUBERT Jean-François, *Exposé des institutions de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*, Lausanne, Payot, 1983 (2^e éd.).

KRIESI Hans-Peter, *Le système politique de la Suisse*, Paris, Economica, 1995.

Manuel *Système politique de la Suisse*, Berne, Haupt, 1983-1986 (1. Le contexte ; 2. Structures et processus ; 3. Fédéralisme), en français et allemand.

ROHR Jean, *La démocratie en Suisse*, Paris, Economica, 1987.

ROUGEMONT Denis de, « Esquisse d'une politique fédéraliste », in *Mission ou démission de la Suisse*, Neuchâtel, La Baconnière, 1940, pp. 169-196.

ROUGEMONT Denis de, « L'attitude fédéraliste », in *L'Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière, 1948, pp. 57-81.

ROUGEMONT Denis de, SAINT-OUEN François (dir.), *Dictionnaire international du Fédéralisme*, Bruxelles, Bruylant, Bruxelles, 1994.

* * * * *

ANNEXE

Les compétences des Cantons suisses

Principe de base :

L'article 3 de la Constitution prévoit que « les cantons sont souverains tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale » (d'autre part, l'article 47 stipule que « la Confédération respecte l'autonomie des cantons »). Ainsi, pour octroyer de nouvelles compétences à l'Etat fédéral (appelé en Suisse « Confédération »), il faut modifier la Constitution, ce qui requiert la « double majorité » du Peuple et des Cantons.

Mise en pratique :

Dans de nombreux domaines, les compétences sont partagées entre la Confédération et les Cantons. On rappellera aussi que les Cantons participent à la mise en œuvre du droit fédéral (« fédéralisme d'exécution »). Il est donc difficile de dresser une liste des compétences cantonales. Néanmoins on peut identifier les principaux domaines suivants :

- Nationalité (en partage avec les communes et la Confédération)
- Education et formation (y compris les Universités)
- Santé (y compris les hôpitaux)
- Action sociale
- Logement et constructions
- Equipement (y compris routes, ponts, tunnels, etc...)
- Villes et communes (celles-ci relèvent du droit cantonal : certains Cantons leur laissent une forte autonomie, d'autres sont plus « centralisateurs »)
- Justice (en partage avec la Confédération)
- Police cantonale
- Relations extérieures avec d'autres autorités locales ou régionales étrangères
- Emploi et chômage
- Promotion économique

- Fiscalité cantonale et communale
- Transport et aménagement du territoire (en partage avec les communes et la Confédération)
- Environnement et développement durable (en partage avec les communes et la Confédération)
- Energie (monopoles cantonaux de fourniture d'eau et d'électricité)
- Agriculture (en partage avec la Confédération)