

Reflets de la 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme



Nationale Föderalismuskonferenz 2017

Conférence nationale sur le fédéralisme 2017

Conferenza nazionale sul federalismo 2017

Conferenza naziunala davart il federalissem 2017

26 et 27 octobre 2017, Montreux

► ACTION SOCIALE

CULTURE ◀

210 MILLIONS

DISTRIBUÉS PAR LA LOTERIE ROMANDE CHAQUE ANNÉE
À PRÈS DE 3'000 PROJETS



SOUTIEN NUMÉRO 1 DE L'UTILITÉ PUBLIQUE EN SUISSE ROMANDE.

#AVECLORO

► PATRIMOINE

SPORT ◀

Sommaire

3	Préambule	
4	700 ans de fédéralisme : was nun ?	
	Discours d'ouverture du président de la Conférence	5
	La Suisse, un pragmatisme en béton « fédéral »	6
	Ils sont jeunes et s'engagent en politique	8
	Les grands défis du fédéralisme suisse	9
	Peut-on mesurer l'érosion du fédéralisme ?	11
14	Enjeux globaux, terreau de la centralisation ?	
	Les enjeux globaux auront-ils la peau du fédéralisme ?	15
	Dépassés, les cantons ?	17
	Une étude apprécie l'efficacité des conventions-programmes	18
	Les défis globaux sont-ils le terreau de la centralisation ?	20
22	Canton-commune, un concept dépassé ?	
	Le statut des villes doit-il être repensé pour dynamiser le fédéralisme ?	23
	Les villes et l'effet agglomération	25
	Pas de vagues dans le <i>cursus honorum</i> helvétique	26
	« La politique se vit au jour le jour »	28
	L'influence des villes sur la scène fédérale	29
	Canton-commune : un concept dépassé ?	31
32	La Suisse dans le top des pays les plus compétitifs, grâce ou malgré le fédéralisme ?	
	Subsidiarité, proximité : ingrédients du succès économique ?	33
	Compétitivité et fédéralisme, destins liés ?	35
	Le fédéralisme, une stratégie gagnante ?	37
	La Suisse dans le top des pays les plus compétitifs, grâce ou malgré le fédéralisme ?	38
	La capacité concurrentielle de la Suisse à la lumière de la dernière réforme du fédéralisme	39
42	Sommes-nous les seuls à nous soucier de l'avenir du fédéralisme suisse ?	
	Fédéralisme, je t'aime moi non plus... ..	43
	Le casse-tête de la « formation citoyenne »	46
	Ciment de la cohésion, les médias s'effritent	48
50	Le fédéralisme vu du Canada	
	Pourquoi le fédéralisme restera-t-il essentiel au XXI ^e siècle ?	51
	« L'esprit du fédéralisme encourage les identités plurielles »	55
56	Prix du fédéralisme 2017 et Déclaration de Montreux	
	L'Assemblée interjurassienne, lauréate du Prix du fédéralisme 2017	57
	Laudatio	58
	L'Assemblée interjurassienne, le « machin » qui a débloqué la Question jurassienne ?	59
	Le texte de la Déclaration de Montreux	60
	Une signature pour marquer son attachement au fédéralisme et à sa promotion	61
62	Discours, échanges et synthèse	
	De la Landsgemeinde aux réseaux sociaux : le fédéralisme 4.0	63
	Des étudiants invités à dialoguer avec la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga	66
	Les perspectives du fédéralisme à long terme	67
	« Oui, la Suisse sera toujours fédéraliste dans 50 ans ! » ...	70
	Le fédéralisme : une solution qui a un passé... et un avenir !	71
74	Liste des intervenants	
81	Remerciements	
82	Bibliographie	

Impressum



Reflets de la 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme

Éditeur 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme, Office des affaires extérieures, Rue de la Paix 6, 1014 Lausanne.
Téléphone 021 316 44 11 – info.oae@vd.ch – www.federalisme2017.ch

Rédaction Roland Ecoffey (resp.), Christophe Roulet, Serge Jubin, Olivier Meuwly, Simon Affolter, Sylvie Fasel, Thomas Minger.

Production Nancy Zürcher. **Conception graphique et prépresse** Chantal Moraz. **Traductions** Irene Bisang, Marlyse Aubert.
Relecture Irene Bisang, Émilie Boré.

Impression Artgraphic Cavin SA, Grandson. **Tirage** 1700 exemplaires.

Préambule

La 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme s'est tenue les 26 et 27 octobre 2017 à Montreux. Près de 400 acteurs politiques, administratifs, académiques ou économiques, citoyens intéressés et observateurs étrangers y ont pris part. Une affluence qui témoigne de la vivacité du fédéralisme, de l'intérêt et de l'attention qu'il suscite.

La présente publication revient sur les éléments principaux de cet important rendez-vous. Elle n'a pas vocation à reproduire de manière exhaustive et fidèle les nombreux débats et interventions ni d'en faire une analyse systématique. Elle reprend les thématiques abordées, relaye les thèses développées, les confronte à la contradiction. Elle contient également des éclairages scientifiques, les discours officiels et revient en images sur ces deux denses journées. Elle s'en veut le reflet.

À Montreux, près de 50 intervenants d'horizons différents ont pris la parole, développé des idées, exposé et confronté leurs expériences. La Conférence a également donné la parole aux jeunes, étudiants, apprentis, ceux qui feront la Suisse de demain. Et elle a permis d'entendre la population. À travers un sondage et par le truchement de vidéos, les citoyens ont dit leur adhésion ou leurs interrogations sur le système fédéraliste.

Le fédéralisme a fait de la Suisse ce qu'elle est. Les participants lui ont témoigné leur attachement en signant la Déclaration de Montreux, comme l'ont fait la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, le président du Conseil des États Ivo Bischofberger, le président de la Conférence des gouvernements cantonaux Benedikt Wüth ou encore le président de la Fondation ch Pascal Broulis. Par ce geste symbolique, ils ont dit l'importance de promouvoir le fédéralisme, de l'étudier et de l'expliquer pour nourrir le débat public.

Dans le cadre du dîner de gala, l'Assemblée interjurassienne (AIJ) s'est vu remettre le Prix du fédéralisme 2017 de la Fondation ch. Fondée en 1994, l'AIJ illustre la capacité du fédéralisme suisse à résoudre les problèmes institutionnels par le dialogue, la coopération et la valorisation des intérêts communs. Durant près d'un quart de siècle, elle a œuvré à rapprocher les deux communautés jurassiennes, en développant des collaborations à tous les niveaux de façon pacifique et démocratique. L'AIJ est le symbole d'un fédéralisme dynamique, ouvert aux remises en question et dont les institutions facilitent le rapprochement des populations et la compréhension entre celles-ci.

Enfin, une ouverture passionnante sur un autre pays fédéraliste, l'un des plus grands du monde, a été proposée par Stéphane Dion, représentant du Canada, hôte d'honneur de la manifestation. Actuellement ambassadeur du Canada en Allemagne et envoyé spécial du Premier ministre auprès de l'Union européenne et de l'Europe, Stéphane Dion a été ministre des Affaires intergouvernementales, des Langues officielles, de l'Environnement, puis des Affaires étrangères. Son intervention, reproduite dans ce magazine, illustre sa confiance dans les capacités du fédéralisme à combiner, comme nul autre système, l'action commune et la diversité des expériences.

Le fédéralisme concilie des aspirations divergentes, offre des solutions. Mais il reste complexe, donc fragile. Nous pensons que cette publication l'illustre. Qu'elle rappelle aussi comme l'a fait la Conférence de Montreux, qu'il a besoin de l'intérêt du plus grand nombre pour demeurer bien vivant et porteur d'avenir.

700 ans de fédéralisme : was nun ?

┌ Au fil des années, un équilibre subtil a été patiemment élaboré et a débouché sur un fédéralisme coopératif, avec un partage des tâches entre Confédération et États confédérés. Il apparaît toutefois que le fédéralisme subit depuis une trentaine d'années une remise en question de plus en plus vive. Si le fédéralisme a évolué au fil des siècles en fonction d'événements majeurs et souvent exogènes, quels sont aujourd'hui les défis et les pressions auxquels il doit faire face et s'adapter ? L'intégration des étrangers, l'apprentissage des langues nationales, la sécurité, l'aménagement du territoire, la prise en charge des aînés sont autant d'exemples de sujets délicats qui mettent les cantons et la Confédération sous forte pression. Répondre à ces défis, à la pression médiatique et populaire qu'ils suscitent, passe souvent par une uniformisation des normes et une centralisation des compétences. Le fédéralisme y survivra-t-il ? Les cantons risquent-ils de devenir de simples exécutants, des préfectures de la Confédération ? Sauront-ils s'organiser pour assumer leurs tâches et préserver leurs prérogatives ?

« Le fédéralisme est synonyme de proximité et d'efficacité dans l'exécution des tâches étatiques »

Discours d'ouverture du président de la Conférence, Pascal Broulis.

Mesdames, Messieurs,

Bienvenue à Montreux et merci de votre intérêt pour le fédéralisme.

Cet intérêt est manifeste. En tant que président de notre 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme, j'ai le plaisir de vous y accueillir particulièrement nombreux. Vous êtes plus de 400 à participer à nos travaux, ce qui est un record depuis la naissance de notre rendez-vous triennal, en 2005 à Fribourg.

Mais cette affluence – que je salue – peut avoir deux causes : l'inquiétude pour un système que l'on pressent menacé... ou la sereine certitude de sa valeur et de ses avantages.

C'est dans cette double perspective que je me dois d'ouvrir maintenant nos travaux.

L'inquiétude est réelle, symbolisée par le titre général de notre rencontre. « La Suisse sera-t-elle encore fédéraliste dans 50 ans ? » est une vraie question. Car le fédéralisme est un modèle institutionnel exigeant. On s'aperçoit, malheureusement, qu'il reste insuffisamment connu, insuffisamment promu peut-être, en tout cas vague et peu concret, notamment pour les jeunes.

Il est piquant, mais aussi navrant, de constater qu'il est souvent plus facile de vanter le fédéralisme à l'étranger que de le défendre dans nos frontières. Là-bas, sa souplesse et ses capacités d'adaptation sont enviées, en particulier si les institutions sont rigides ou les coexistences territoriales difficiles.

Le sujet est d'ailleurs d'une actualité brûlante. Songeons à l'Espagne avec la Catalogne, à l'Italie avec la Vénétie et la Lombardie, à la Grande-Bretagne avec l'Écosse... Autant de territoires où l'on entend soupirer après une organisation fédéraliste.

Ici, on tend au contraire à ignorer ses avantages, à taxer le fédéralisme de lent et à dénigrer sa complexité. Ce n'est pas excellent. Cela rend le fédéralisme vulnérable aux centralisations rampantes, camouflées en « rationalisations » ou « harmonisations ».



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC

C'est ainsi qu'on se retrouve à voter sur des horaires commerciaux identiques de Boncourt à Mendrisio ; sur l'interdiction de la burqa de Chancy à Samnaun ; ou sur la fusion partout de fichiers numériques, cadastraux, fiscaux, que sais-je encore... Toutes choses qui rognent l'autonomie des cantons, les poussent vers cette parodie de fédéralisme qu'est le fédéralisme d'exécution.

Oui, la vigilance est de mise.

Mais il y a aussi, heureusement, la sérénité et la confiance dans un modèle qui a fait ses preuves et continue à les faire. Cette sérénité s'incarne et se démontre. Vous aurez l'occasion, ici – comme va le faire la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga ; le président du Conseil

des États Ivo Bischofberger ; le président de la Conférence des Gouvernements cantonaux Benedikt Wüth ; comme je le ferai moi-même en fédéraliste convaincu – de signer la Déclaration de Montreux.

Elle s'intitule « Le fédéralisme, la force de la Suisse ». Je crois que ce titre dit tout parce qu'il est vrai. Il répond aux experts autoproclamés qu'on pouvait lire récemment encore dans un journal, assénant : « La Suisse est un pays hors-jeu qui se banalise ! »

Quelle suffisance ! La Déclaration de Montreux leur dit que le fédéralisme est synonyme de proximité et d'efficacité dans l'exécution des tâches étatiques. Elle leur rappelle combien la Confédération helvétique, notre État fédéral, est un État équilibre entre les pouvoirs. Chaque échelon institutionnel y exerce ses compétences en toute souveraineté, définies et précisées par rapport aux autres échelons. Et c'est ainsi que les citoyens, disposant encore de l'instrument puissant de la démocratie directe, peuvent vivre la pluralité dans la cohésion et la prospérité dans la diversité.

N'ayons pas peur des mots : cette Déclaration de Montreux est une déclaration d'amour. Elle affirme l'attachement de ses signataires au fédéralisme, qui a fait de la Suisse ce qu'elle est. Elle dit l'importance de le promouvoir, de l'étudier, de l'expliquer pour nourrir le débat public.

Elle nous montre un chemin. Chemin que nous avons l'occasion de prendre de suite, comme notre dense et passionnant programme nous y invite. En nous souhaitant à tous de fructueux travaux, je vous propose de les commencer sans retard et je vous remercie de votre attention.

Pascal Broulis

La Suisse, un pragmatisme en béton « fédéral »

La notion d'« intérêt immédiat » à la base du pacte de 1291 n'a jamais été sérieusement remise en question dans cette Suisse qui a fait de son fédéralisme un principe suffisamment pragmatique pour résister à l'épreuve du temps. Les défis d'aujourd'hui ne sauraient être considérés autrement. **L'historien Olivier Meuwly s'est intéressé à l'évolution du fédéralisme** et aux tournants historiques qui ont conduit à l'organisation actuelle des compétences.

« La Suisse ne ressemble à aucun autre État, soit par les événements qui s'y sont succédé depuis plusieurs siècles, soit par la situation géographique, soit par les différentes langues, les différentes religions et cette extrême différence de mœurs qui existe entre les différentes parties. » Cette note du 19 frimaire de l'an 11 (10 décembre 1802) adressée par Napoléon aux délégués suisses devant se réunir à Paris pour l'élaboration d'une Constitution à 19 cantons, ne saurait mieux dire. D'autant que l'heure est à la négociation après tant de luttes intestines qui avaient d'abord sonné le glas d'une Confédération suisse gagnée en partie par les idées révolutionnaires, puis de la République helvétique, dans les faits un État satellite de la France très vite gagné par les

géométrie variable mais elle n'a jamais été complètement perdue de vue. C'est probablement ce qui a permis à la Suisse de régler ses conflits intérieurs, même les plus violents. Si le système politique suisse a ainsi fait preuve d'une solidité rare, c'est parce qu'il se positionne aux antipodes de toute utopie. La solution aux problèmes a toujours relevé d'un pragmatisme institutionnalisé par le fédéralisme et la démocratie directe. »

Une stabilité absolue

Autre historien, autre perspective mais conclusion identique de la part de Jonathan Steinberg, professeur aux Universités de Pennsylvanie et de Cambridge : « Aucun autre État, et certainement pas l'Union européenne, ne saurait imiter le modèle suisse car celui-ci repose sur près d'un millénaire d'expérience. Il n'a pas vu le jour parce que le peuple suisse voulait délibérément adopter la démocratie directe sous cette forme, mais parce que les autorités politiques, depuis le Pacte fédéral jusqu'à l'initiative de février 2014 « contre l'immigration de masse », pour prendre un exemple récent, n'ont jamais été suffisamment puissantes pour imposer leur volonté au peuple. La notion de souveraineté populaire s'est développée au fil des siècles, au prix de nombreuses luttes intestines. Ceci a débouché sur une immuabilité institutionnelle qui, jusqu'à la dernière décennie, a semblé d'une stabilité absolue. » Avec une tendance fédéraliste d'abord exprimée sous forme d'une démocratie coopérative, gage de stabilité jusqu'au XVI^e siècle, le principe de gouvernance helvétique s'est en effet fort bien accommodé de la juxtaposition de régimes cantonaux aussi variés que des démocraties directes, des démocraties censitaires, des républiques aristocratiques, une république fédérative. Avec une image d'Épinal en guise de fil conducteur : la Landsgemeinde, référence commune et ultime, démontrant que l'idéal du « vivre-ensemble » n'est finalement pas un mythe.

À parler de l'esprit du fédéralisme helvétique, plusieurs caractéristiques historiques émergent ainsi comme autant d'ingrédients de la potion. L'esprit de milice en fait partie. « Lorsque les contingents militaires suisses venaient grossir les armées étrangères, il ne restait plus au pays que les milices locales, des corps d'armée pas très puissants, poursuit Olivier Meuwly. En contrepartie, ils ne coûtaient pas cher. Ce qui donnait aux communautés locales l'opportunité de faire des économies et d'investir cet argent à bon escient, dans les infrastructures par exemple. À ce fédéralisme lié au système de milice répondait en outre une notion de

En Suisse, c'est toujours ce que l'on peut faire au bas de l'échelle qui l'emporte.

affaires des guerres napoléoniennes. En guise d'apaisement, l'Acte de médiation de 1803, encore une fois imposé par Bonaparte à ces trublions d'Helvètes, restaurait l'ancien État fédéral avec une large autonomie donnée aux cantons, désormais au nombre de 19. La suite des événements allait-elle enfin ouvrir une ère de calme et de prospérité pour la Suisse ? Rien de tel. Si la défaite de l'Empereur, suivie du Congrès de Vienne en 1815, semble pour un temps calmer les tensions ressenties jusqu'en Suisse, une certaine révolution de Juillet 1830, qui renverse Charles X, répand ses idées libérales jusqu'au pays de Guillaume Tell. Puis la religion s'en mêle. La guerre du Sonderbund éclate en 1847.

La Suisse vient de connaître un demi-siècle parmi les plus troublés de son Histoire. Une période qui, comme tant d'autres par le passé, aurait très bien pu mettre un terme au destin commun des cantons suisses. Un an plus tard, en 1848, ceux-ci trouvaient pourtant la parade avec une nouvelle Constitution, considérée comme l'acte fondateur du fédéralisme helvétique moderne. « Historiquement, la Suisse s'est construite sur le plan fédéral comme une agrégation de villes-États et de communautés alpines, toutes régies par une notion d'intérêt immédiat face à la menace étrangère, explique l'historien suisse Olivier Meuwly. Certes, cette notion a parfois été remise en question au gré d'alliances à



Pour Olivier Meuwly, historien et juriste, le destin historique de la Suisse a toujours été subordonné à celui des puissances qui l'entourent.

responsabilité individuelle. En d'autres termes en Suisse, c'est toujours ce que l'on peut faire au bas de l'échelle qui l'emporte. Et si délégation des pouvoirs il doit y avoir, c'est à cet échelon-là que les décisions sont prises. Avec, en prime, cette idée immuable selon laquelle, dans ce pays, on peut faire de grandes choses avec peu ! Il suffit de considérer à quoi se réfère la pensée politique en Suisse. Immanquablement au fédéralisme et à la démocratie directe. En un mot, la construction de ce processus historique n'est en rien due au hasard. Il s'agit bien plutôt d'une succession de solutions trouvées à des problèmes concrets.»

Une dynamique triturée

Avec le recul, cette dynamique interne, il est vrai « triturée au fil d'une gestion souvent acrobatique des multiples intérêts contradictoires qui la parcourt », n'en n'est pas moins source d'intense satisfaction. « Dans une perspective historique et comparativement aux autres pays, il ne fait pas de doute que le fédéralisme a contribué au bien-être de la Suisse, expose Annemarie Huber-Hotz, ancienne chancelière de la Confédération et actuelle présidente de la Croix-Rouge suisse. Pourquoi ? Parce que les tâches et responsabilités d'État ont été réparties entre les différents échelons étatiques les mieux à même de les assumer. » Mais cette « belle construction » est-elle aujourd'hui à même de résister aux coups de boutoir de la mondialisation ? Flux migratoires, menace latente du terrorisme, cybersécurité, pressions fiscales, afflux de réfugiés... Ces questions sont-elles en mesure de faire vaciller un système qui jusqu'ici « ne s'est jamais adapté aux enjeux du moment via une réponse centralisée, comme le rappelle le conseiller d'État socialiste neuchâtelois Jean-Nathanaël Karakash ? Force est toutefois de constater que les défis actuels dépassent largement les frontières nationales. Alors s'il est vrai que la tendance qui a

prévalu jusqu'ici consistait à traiter les problèmes à l'échelle à laquelle on opère, il semble assez évident qu'une réponse décentralisée à ces questions ne fait plus guère de sens dans un aussi petit pays que la Suisse».

Comme le résumait Olivier Meuwly, le destin historique de la Suisse, a toujours été « subordonné à celui des puissances qui l'entourent mais il s'écrit aussi dans un mouvement autonome, aiguillonné par les Suisses eux-mêmes, par-delà leurs différences ». Jusqu'ici, ce ciment fédéral s'est avéré d'une solidité à toutes épreuves. Craquelé et fissuré à certaines époques, dépourvu de tout vernis d'autres, il a tenu. Peut-être aussi parce qu'au-delà de cet immobilisme dont on affuble volontiers le corps politique suisse, ce dernier n'a jamais éludé les remises en question qui émaillent ses pages d'Histoire. Celle qui s'impose aujourd'hui est toutefois de taille. Comme l'expose Adrian Vatter, professeur de Sciences politiques à l'Université de Berne, « alors que l'architecture institutionnelle du fédéralisme et les frontières territoriales des cantons n'ont pratiquement pas été modifiées tout au long de l'histoire de la Confédération suisse, l'environnement sociétal, politique et économique a, quant à lui, subi de profondes mutations. Par l'effet de la mondialisation et de l'intégration européenne, la politique extérieure de la Suisse est de plus en plus imbriquée à la politique intérieure : les lignes de conflits en matière sociétale ne suivent plus les frontières cantonales et les conflits socio-économiques et culturels s'écartent de la régularisation traditionnelle fédéraliste des conflits. Sur cette toile de fond se pose la question de savoir si les institutions fédéralistes actuelles de la Suisse sont encore et toujours pertinentes au sein d'une société complexe. » Peut-être que cette question s'était déjà posée au lendemain du funeste Morgarten...

Ils sont jeunes et s'engagent en politique

La chose publique est-elle à ce point ennuyeuse qu'elle rebuterait tout jeune de s'en préoccuper ? Rien n'est moins sûr si l'on se penche sur la vie politique du pays. **Muriel Waeger et Alexander Omuku ont été invités à ouvrir les débats** de la 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme.

Ils sont jeunes, ils ont des idéaux et le jugement bien fait. Ils sont jeunes et, pourtant, ils s'engagent en politique. Une anomalie de plus au pays du fédéralisme « bien tempéré », pour reprendre les termes de Bach et de son « clavier ». Vu que la chose publique helvétique, la *res publica* de nos anciens, n'a pas la réputation de galvaniser les foules, on aurait la fâcheuse tendance à acquiescer pour ranger ces « spécimens » dans la catégorie des perles rares. Si la vérité est certainement beaucoup plus nuancée, comme le démontre l'activisme retrouvé des sections jeunes des différents partis, il n'est pas faux de considérer certains de leurs membres comme des « perles rares ». À n'en pas douter, Alexander Omuku en fait partie. À 20 ans célébrés cette année, ce jeune étudiant en HEC à l'Université de Lausanne, membre du comité des Jeunes Libéraux Radicaux Vaud, a déjà au compteur deux mandats en tant que président de la Commission des jeunes du canton de

Vaud et une élection au Conseil communal d'Épalinges où il siège depuis ses 18 ans.

Un pragmatisme séducteur

« À la base, j'ai toujours été intéressé par l'actualité politique internationale et par les dirigeants soucieux d'améliorer la vie quotidienne du plus grand nombre de leurs concitoyens. En Suisse, nous avons la chance d'avoir un système qui fonctionne bien et où il n'est pas nécessaire de faire partie des élites pour s'engager. C'est ce qui m'a toujours plu, cette proximité et cette indépendance qui ont trait au fédéralisme voulant que l'on cherche à résoudre les problèmes d'abord au niveau du plus petit échelon politique. Alors de grâce, ne cherchons pas à tout harmoniser. Personnellement, c'est comme cela que je comprends mon rôle de conseiller communal. Ce n'est certainement pas à Berne, ni à Lausanne de trouver les bonnes solutions pour nous. Ce pragmatisme me

plaît, même si, de temps en temps, il pêche par lenteur des procédures. » Toujours prêt à faire du prosélytisme pour un engagement citoyen, Alexander Omuku a bien l'intention de grimper les échelons jusqu'à Berne. Et si ses amis l'appellent déjà « Monsieur le conseiller fédéral » avec bonhomie, le witz ne fait qu'à moitié sourire.

Une brèche ouverte

Au moment où Alexander Omuku brigait une place au Conseil d'Épalinges, en 2015, Muriel Waeger accédait à l'âge de 20 ans à la vice-présidence du comité de la Jeunesse Socialiste Suisse, une organisation où elle était déjà membre active depuis plusieurs années. Un galop d'essai pourrait-on dire car la jeune politicienne a bien l'intention d'entrer prochainement dans le vif du sujet suite à une candidature à l'exécutif de la commune de Tavannes, bientôt suivie par une entrée en lice sur les listes socialistes en vue des élections au Grand Conseil bernois en mars 2018. « L'échelon administratif importe peu, souligne-t-elle. Le plus important, c'est de s'engager si l'on veut changer le monde. Ce qui est tout à fait mon cas, explique Muriel Waeger. Voilà tout l'avantage du fédéralisme suisse et de la décentralisation qu'il implique. Tout n'est certes pas parfait si l'on songe aux frontières historiques cantonales ou encore aux problèmes posés par des enjeux internationaux comme les flux migratoires. Mais ce qui est certain, c'est que les cantons et les communes ont une importance capitale dans ce pays qui mérite justement que l'on s'engage pour les causes que l'on veut défendre. Si je devais délivrer un message aux jeunes qui, comme moi, s'intéressent à la politique, ce serait celui-là. »



Alexander Omuku, étudiant en économie, ancien président de la commission des jeunes du Canton de Vaud et Muriel Waeger, vice-présidente des Jeunes socialistes suisses.

SEBASTIEN BOVY/JOURNAL DE MORGES

Les grands défis du fédéralisme suisse

Professeur à l'Institut des sciences politiques de l'Université de Berne
Adrian Vatter a été invité à exposer les défis auxquels le fédéralisme suisse fait et devra faire face. Est-il à un tournant historique ? Et si oui, quels en sont les causes et les symptômes ?

En octobre dernier, la 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme a posé la question : « La Suisse sera-t-elle encore fédéraliste dans 50 ans ? ». Nous n'avons pas la réponse à cette question centrale, car il en ira de la capacité du monde politique suisse à réagir ces prochaines années aux conséquences de l'accélération des changements socio-économiques. L'État fédéral est avant tout confronté à quatre problèmes structurels.

Small is not always beautiful

Jusqu'à maintenant, le fédéralisme suisse avait pour devise « *Small is beautiful* ». La population moyenne d'un canton n'atteint pas 300 000 habitants ; un chiffre à mettre en relation avec celle des Länder allemands (cinq millions d'habitants) et autrichiens (un million). Le premier canton suisse serait classé à l'antépénultième rang des Länder allemands et presque tous les autres cantons ont quatre fois moins d'habitants que Brême, le moins peuplé des Länder. Parallèlement, en raison des rapides mutations socio-économiques, les petits cantons ne jouent plus le même rôle pour leurs concitoyens qu'initialement – celui d'un espace global de vie et de décision politique. En raison de la mobilité croissante, l'enracinement dans le canton d'origine est moins profond : un grand nombre de personnes habitent et travaillent dans des régions différentes. Le champ de l'action politique et l'espace fonctionnel se recouvrent de moins en moins. Les bénéficiaires de prestations et les répondants des coûts sont en décalage, ce qui enfonce l'important principe fédéraliste de l'équivalence fiscale. Cette évolution a entraîné le développement de formes complexes de collaborations horizon-

tales entre les cantons, en raison d'une nécessité croissante de coordination. Ces collaborations recoupent les structures institutionnelles fédérales tant sur les plans formel qu'informel et ne sont quasiment plus pilotables politiquement. Parallèlement, les regroupements de cantons en de plus grands espaces fonctionnels, à la faveur de réorganisations en régions, sont politiquement voués à l'échec, comme l'ont montrées les tentatives de fusions entre Vaud et Genève ainsi qu'entre les deux Bâle. À l'avenir, les déficits des petits cantons ayant de faibles ressources risquent de pousser au renforcement de la centralisation en raison d'une intervention accrue de la Confédération.

Bientôt un rapport de 1:100

Les grandes disparités intercantionales constituent une autre singularité du fédéralisme suisse. En 1850, le rapport démographique entre le plus petit canton (AI) et le plus grand (BE) était de 1:40. Ce facteur sera bientôt de 1:100 en raison de l'exode à sens unique vers les zones urbaines. Alors que Zurich compte actuellement 1,5 million d'habitants, Appenzell Rhodes-Intérieures en dénombre à peine 16 000, ce qui est moins que la croissance annuelle de Zurich. Ce déséquilibre entre les cantons est encore aiguë par les droits fédéralistes de participation, car tous – exception faite des six cantons qui n'ont qu'une demi-voix – disposent de la même influence législative quelle que soit leur taille à travers la représentation au Conseil des États, les modifications constitutionnelles (double majorité du peuple et des cantons), les procédures de consultation, le référendum des cantons, l'initiative cantonale et la

politique extérieure. Les règles du fédéralisme figées depuis longtemps permettent *de facto* à une petite minorité de moins de 20 % de citoyens suisses résidant dans les plus petits cantons d'exercer un droit de veto dans le processus législatif au Conseil des États et dans les votations constitutionnelles. Dès lors, on ne s'étonnera pas que les disparités financières et démographiques entre les cantons aient conduit à des problèmes considérables dans l'élaboration et l'application des lois. Mais lorsqu'en plus de leur différence de taille, les États affichent une capacité économique et financière de plus en plus inégale (nécessité d'une péréquation), ces asymétries constituent un défi central pour la préservation de l'équilibre confédéral.

Le paradoxe démocratique

Contrairement à la structure institutionnelle stable du fédéralisme, la conception de la démocratie a beaucoup évolué au cours des 170 dernières années en raison des processus de modernisation sociale. Ce développement se traduit par une démocratisation progressive et par une participation plus forte des citoyens aux décisions politiques. Cet élan n'est pas resté sans conséquences pour les institutions fédérales. Tandis qu'au XIX^e siècle, il appartenait aux organes des cantons (avant tout aux législatifs) et non pas à la population (masculine), d'élire leurs gouvernements, de déléguer leurs représentants au Conseil des États et, en partie même, de déterminer la voix du canton dans les votes constitutionnels fédéraux, ces droits sont exercés aujourd'hui par les citoyens eux-mêmes. L'influence directe des autorités d'un canton sur les institutions du fédéralisme à l'échelon de la

Confédération, telles que le Conseil des États ou le principe de la majorité des cantons, a disparu. Cette « démocratisation » des canaux d'influence n'a pas seulement renforcé la logique de la politique partisane au détriment des intérêts territoriaux des cantons, elle a également été à l'origine de la recherche, par les organes cantonaux, de voies informelles pour faire valoir leurs intérêts face à la Confédération. Premier exemple : la création de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), conçue comme un équivalent du Conseil des États – sur un plan fonctionnel, mais pas constitutionnel. Deuxième exemple : l'extension des coopérations intercantionales au moyen de concordats pour prévenir les velléités centralisatrices de la politique fédérale. Troisième exemple : le référendum lancé (ou brandi) par les cantons contre des décisions du Parlement qu'ils désapprouvent et, quatrième exemple, le financement de lobbyistes pour la défense de leurs intérêts à Berne. Paradoxalement, c'est justement la démocratisation des institutions fédérales qui a conduit au renforcement de l'appareil administratif cantonal, tandis que les Grands Conseils sont les véritables perdants de cette évolution.

Le privilège du « Sonderbund »

Alors que les principales lignes des conflits politiques dans le nouvel État fédéral de 1848 suivaient en gros les frontières cantonales, le paysage politique est dominé actuellement par d'autres champs de tension en raison des profondes mutations socio-économiques. Il apparaît de plus en plus problématique que la structure institutionnelle du fédéralisme suisse soit encore centrée sur la protection des perdants de la guerre du Sonderbund en 1847 – principalement la minorité historique réunissant les petits cantons ruraux catholiques et conservateurs de Suisse centrale. Cette protection fédérale de la minorité ne tient pas compte de l'évolution de la géographie des conflits depuis 170 ans. Aujourd'hui, ce sont les communautés étrangères (avec 25 % de la population résidente, elles dépassent la minorité francophone) ou encore

certaines minorités religieuses qui jouent un rôle important et occupent les principaux champs de tension des sociétés modernes. Or ces minorités passent au travers du filet fédéral de la protection territoriale. Le fédéralisme ne protège pas non plus les groupes sociaux propres à certaines régions et qui se trouvent plus souvent que la moyenne au centre de conflits poli-

tiques – notamment les habitants des villes et les minorités latines (Suisse romands, Tessinois, Romanches). D'où cette question fondamentale en conclusion : les règles du fédéralisme en vigueur depuis le XIX^e siècle permettent-elles encore de résoudre les problèmes complexes de la société du XXI^e siècle ?



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC

Adrian Vatter, professeur à l'Institut des sciences politiques de l'Université de Berne. Il est l'auteur du livre *Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model* à paraître début 2018 chez Routledge (London, New York).

Peut-on mesurer l'érosion du fédéralisme ?

Les cantons évaluent régulièrement l'état de santé du fédéralisme. Que disent ces indicateurs ? **Pascal Broulis, conseiller d'État et président de la Fondation ch expose la raison d'être et les principaux constats du dernier « monitoring du fédéralisme ».**

L'une des principales missions de la Fondation ch pour la collaboration confédérale est de développer et de renouveler le fédéralisme. En ce sens, elle a demandé à la Conférence des gouvernements cantonaux d'établir des rapports de monitoring sur l'évolution du fédéralisme. Pascal Broulis, conseiller d'État et président de la Fondation ch, commente le dernier d'entre eux portant sur les années 2014 à 2016.

Depuis 2005, le fédéralisme est soumis à un « monitoring », le dernier en date portant sur les années 2014 à 2016. L'existence même de cet instrument signifie-t-elle que le fédéralisme doit être mis sous surveillance pour éviter tout dérapage ?

Pascal Broulis : Je crois que la vigilance s'impose. La Suisse est plurielle, forte de ses 26 cantons, de leur gestion de proximité, du dialogue permanent établi entre eux et avec la Confédération. Or il y a une fâcheuse tendance à l'uniformisation, un dogme qui voudrait tout centraliser sous couvert de rationalisation ou d'égalitarisme et aboutit à des excès parlementaires ou médiatiques. On peut citer le projet d'une loi fédérale sur les chiens, né d'un drame en Suisse alémanique, suivi d'une campagne de presse. Il est apparu que c'était une fausse réponse, qu'il fallait un contrôle au plus près des citoyens, en premier lieu dans les communes. Autre exemple : le dialogue fédéral sur la religion musulmane, initié par Christophe Blocher. Il n'a pas de pertinence à cet échelon et Simonetta Sommaruga l'a justement constaté. Comme elle a constaté que l'intégration des étrangers ne pouvait fonctionner qu'à un niveau cantonal et communal.

Concrètement, est-ce la Conférence des gouvernements cantonaux à qui il revient de juger du bon fonctionnement du fédéralisme en Suisse et quels sont les « outils » à sa disposition ?

La CdC est à la fois la table ronde des cantons et le lieu le mieux structuré de leur représentation. Il est légitime qu'elle se préoccupe du fédéralisme et elle peut compter pour le faire sur les constats de ses 26 membres, ce qui est très appréciable et donne une vision précise de l'évolution du fédéralisme.

Il y a une fâcheuse tendance à l'uniformisation, un dogme qui voudrait tout centraliser sous couvert de rationalisation ou d'égalitarisme.

De manière plus idéologique, après 700 ans d'existence, le fédéralisme suisse est-il véritablement menacé et par quoi ?

Par cette pensée unique qui tend à le considérer comme dépassé, voire rétrograde, alors qu'il est d'une formidable actualité dans l'émergence de solutions proches des gens. Le plus grand danger c'est le fédéralisme d'exécution qui prive les cantons de compétences pour les réduire à des sortes de préfectures confédérales. Il y a eu l'exemple caricatural d'une Suisse réduite à une dizaine de cantons imaginée par certains. Cela ne peut pas fonctionner. Les

cantons ne sont pas des circonscriptions administratives découpées d'en haut mais des espaces d'identité.

Existe-t-il un modèle de fédéralisme vers lequel tendre ou avance-t-on de manière pragmatique en fonction des différentes forces et tendances susceptibles de mettre à mal les structures confédérales ?

Le fédéralisme vivant est un fédéralisme de collaboration où les bonnes pratiques remontent du terrain, se généralisent parce qu'elles sont efficaces. Les cantons connaissent parfaitement la valeur du travail en commun dans le respect des spécificités de chacun. C'est ce que permettent les concordats qui sont d'excellentes solutions. À l'exemple de la lutte contre le terrorisme où l'efficacité du quadrillage du territoire par les polices cantonales et communales, suivi d'un partage d'informations, est reconnue. Il s'agit aussi de conserver un équilibre entre compétition et cohésion. La concurrence fiscale existe, mais encadrée par la solidarité des mécanismes de la péréquation (RPT).

Les mesures préconisées dans le dernier monitoring incluent notamment un « réexamen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ». La RPT ne donne donc pas entière satisfaction ?

Dix ans après son introduction, ses principes ne sont plus aussi clairs. La Confédération semble vouloir reprendre la main dans une série de domaines. L'agriculture devait être entièrement de son ressort mais on voit certaines subventions conditionnées à des versements cantonaux. La Confédération ne versera le franc



L'étude menée par les cantons témoigne de la fragilité d'un fédéralisme qui tend à s'éroder. La Déclaration de Montreux, intitulée « Le fédéralisme, la force de la Suisse » et présentée dans le cadre de la Conférence par Pascal Broulis, est un engagement à promouvoir et défendre un système qui a fait ses preuves.

prévu que si le canton met 10 centimes, ce qui revient à lui forcer la main. Pour les caisses de pensions, la Confédération veut se réapproprier les contrôles. Dans la RPT, les cantons ont aussi souvent hérité des tâches dynamiques dont les coûts augmentent, comme le social, alors que la Confédération a les tâches statiques comme l'entretien des autoroutes. À terme cela crée des déséquilibres.

Vous avez récemment déclaré que « le fédéralisme assure la cohésion de la Suisse ». En fonction de votre expérience, quelles sont les mesures indispensables à prendre pour que cette formule reste vraie ?

Il faut respecter le principe de subsidiarité, et ne pas remonter la décision à un niveau supérieur quand ce n'est pas nécessaire. La Confédération doit aussi éviter les incitations « pot de miel », soit

le financement temporaire de nouvelles politiques publiques... qui sont ensuite refilees aux cantons quand le pot est vide. Le fédéralisme, ce sont des solutions qui ne sont pas imposées mais construites en coopération. C'est cela qu'il faut favoriser.

Le monitoring du fédéralisme présente quelques indicateurs explicites. Ainsi, il a cherché à analyser les interventions parlementaires pour les classer en trois catégories. La première catégorie contient les projets de textes législatifs conduisant à une centralisation des compétences. Ainsi, sur les quelque 230 dossiers étudiés, 69 % avaient pour objectif ou pour conséquence de réduire les compétences cantonales. 7 % proposaient au contraire une démarche de décentralisation alors que 24 % visaient à renforcer la collaboration entre la Confédération et les cantons. Autre indicateur, celui de l'image que les médias véhiculent du fédéralisme. De façon globale, il ressort de l'analyse menée entre 2014 et 2016, que le fédéralisme n'est jamais un thème central, traité en tant que tel. S'il est cité, il l'est en relation avec le système étatique et la fiscalité, la formation et la santé, la péréquation financière. Dans 40 % des cas, son image est perçue et relayée de manière positive et négative dans 12 % des cas. Enfin, dans 37 % des cas, le fédéralisme est juste évoqué, de manière neutre. Le principal élément qui ressort de cette analyse est que les journalistes accordent une importance et un intérêt très relatifs au fédéralisme.

Enjeux globaux, terreau de la centralisation ?

De nombreux objets figurant à l'agenda des gouvernements sont liés à des phénomènes économiques, climatiques, numériques ou sécuritaires, influencés par les évolutions internationales et souvent imprégnés d'une forte charge émotionnelle. Pour y faire face et lutter contre la centralisation que ces dossiers tendent à provoquer, les cantons ont développé de nouvelles formes de collaborations. Un réseau très dense de relations entre les niveaux étatiques s'est développé : concordats intercantonaux, conférences spécialisées, conférences gouvernementales régionales et nationales, dialogue confédéral et nouveaux espaces de collaborations, etc. La capacité des cantons à résister aux forces centralisatrices (Parlement, Administration, etc.) s'en trouve-t-elle véritablement renforcée ? Ou alors est-elle paradoxalement fragilisée par la volonté des cantons à s'exprimer d'une seule et même voix ? Ces démarches ne conduisent-elles pas à une complexification extrême qui finira par étouffer le fédéralisme et conduira à une simplification par la centralisation ? Ces nouvelles formes de collaborations sont-elles aptes à répondre à des défis tels que l'immigration et l'intégration ?

Les enjeux globaux auront-ils la peau du fédéralisme ?

Les enjeux globaux nés de la mondialisation sont-ils une menace pour le fédéralisme ou une aubaine pour le renforcement des pouvoirs régionaux ? La tendance consistant à traiter ces dossiers de manière centralisée est bel et bien réelle. **Ancien directeur de l'Office fédéral des migrations, Jean-Daniel Gerber expose son analyse à l'aune de la gestion de l'immigration et de l'intégration.**

La liberté d'action cantonale a-t-elle du sens lorsque l'on parle de cyberattaques pernicieuses ? Les problèmes lancinants de l'asile trouveront-ils réponse auprès des communes ? Les catastrophes industrielles sont-elles du ressort de la région ? À l'ère de la mondialisation, il est tout simplement impossible de faire l'impasse sur les questions liées à l'immigration, l'intégration, l'environnement, la sécurité, la criminalité... qui représentent autant de défis aux principes mêmes du fédéralisme. « Cela revient à se demander si les cantons sont suffisamment outillés pour répondre de manière adéquate à ce que l'on pourrait considérer comme de nouvelles menaces, expose Laetitia Mathys, doctorante et assistante de recherche à l'Institut de hautes études en administration publique de l'Université de Lausanne. En d'autres termes, face au terrorisme latent, les polices cantonales sont-elles dotées des moyens nécessaires ? La Conférence des commandants de police, voire le Réseau national de sécurité jouent-ils leur rôle ? Et si ce n'est pas le cas, vers quelle répartition des compétences faut-il tendre et avec quelles conséquences sur le système fédéraliste en place en sachant, bien évidemment, que toute tendance centralisatrice est une menace pour l'autonomie cantonale ? »

Levée de boucliers

Pour tenter d'y voir plus clair, une étude sur la question a été réalisée dans le cadre de la Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches, la fameuse RPT acceptée en votation populaire en 2004 et mise en application dès janvier 2008. Comme le relève Laetitia Mathys, cette enquête a bien montré que si, d'une certaine manière, la RPT a eu des conséquences positives, elle n'en souligne pas moins une certaine dérive vers davantage de centralisation. Parmi les multiples raisons, l'une d'entre elles tient clairement au fait que le transfert de charges ne s'est pas accompagné des budgets nécessaires pour s'en occuper. D'où une levée de boucliers de la part des cantons qui dénoncent une atteinte à leur autonomie financière et à leur équivalence fiscale. En exemple de cette inflation financière à charge des cantons, on peut citer les prestations complémentaires de l'AVS/AI, les coûts de la santé en ce qui concerne les soins de longue durée ou encore les transports régionaux urbains et les systèmes de gardiennage d'enfants. « Dans la situation actuelle et même avec le programme de subventions mis en place, la situation n'est pas tenable, poursuit Laetitia Mathys. Face à la RPT telle que définie jusqu'ici, les cantons représentent un goulet d'étranglement. »

Et de relever le deuxième écueil lié au désenchevêtrement des tâches voulu par la RPT. Un vœu pieux dans la mesure où, précisément, la liste des tâches communes ne cesse de se rallonger, encore une fois pour des raisons essentiellement pécuniaires. Résultat : c'est la situation pré-RPT qui semble à nouveau prévaloir. Le constat de Christoph Schaltegger, professeur d'économie politique à l'Université de Lucerne relayé par *La Vie Économique*, ne laisse guère planer de doute quant aux enjeux et aux progrès réalisés. « Depuis quelques décennies, nous observons en Suisse que de nombreuses dispositions harmonisées au niveau national mettent en péril les avantages du fédéralisme, explique-t-il. Nous en voulons pour exemple le nombre de conférences sectorielles nationales, qui se substituent aux cantons, ou les efforts d'harmonisation de la Confédération. Signalons aussi que Berne exploite de plus en plus ses compétences législatives, dépassant parfois les limites admises. Cet enchevêtrement des tâches et du financement entre Confédération et cantons limite l'autonomie décisionnelle et la liberté d'action de tous les niveaux de l'État ». La RPT a-t-elle rempli sa mission ? « La réforme n'a pas répondu totalement aux espoirs qu'elle avait fait naître, résume concrètement Christoph Schaltegger. Elle n'a pu enrayer durablement ni la tendance à l'enchevêtrement des tâches et du financement, ni la centralisation des tâches cantonales. Du point de vue de la politique fiscale, il est par ailleurs inquiétant que le désenchevêtrement voulu par les auteurs de la RPT ait pratiquement disparu de l'agenda politique, alors même que la complexité croissante du fédéralisme d'exécution et le transfert constant de tâches au profit de la Confédération étaient à l'origine de cette réforme. Ce piège de l'enchevêtrement limite les capacités de la Suisse d'agir et de réaliser des réformes, la menaçant de paralysie. »

Cette analyse de la gestion du ménage interne est-elle aussi pertinente lorsque l'on en vient à considérer les grandes mutations du siècle ? Jean-Daniel Gerber, ancien directeur de l'Office fédéral des migrations et ancien secrétaire d'État à l'économie, s'est prêté à l'exercice dans le contexte migratoire des questions liées à l'asile. « Je suis parti du principe de base, qui prévaut également en matière de fédéralisme, selon lequel « qui commande paie », explique-t-il. Maintenant, si l'on regarde les budgets des différentes collectivités, on se rend compte que ceux des cantons et des communes réunis représentent le double de celui de la Confédération. En matière d'immigration, c'est toutefois la Confédération qui paie. Selon notre principe, c'est donc elle qui commande



Sans partenariat européen, il n'y a aucune solution à espérer en matière de gestion de l'immigration, tel est le constat de Jean-Daniel Gerber, ancien directeur de l'Office fédéral des migrations.

et qui s'occupe des questions relatives à l'asile. À relever dans ce contexte que jusqu'ici, les mesures d'intégration fonctionnent plutôt bien en Suisse, notamment en raison du multiculturalisme et d'une organisation décentralisée de l'accueil. Nous ne connaissons ainsi pas de ghettos dans le pays. Et pourtant, les conflits entre la Confédération, les cantons et les communes ne sont de loin pas tous réglés. Pour l'essentiel d'entre eux, ils proviennent d'une différente interprétation de la loi.»

Le mouvement perpétuel

Et Jean-Daniel Gerber de citer la mise en œuvre des mesures additionnelles, l'ouverture du marché du travail ou l'attribution des contingents en provenance de pays tiers. «Toujours selon notre principe de base, les cantons voudraient également que la Confédération prenne tout en charge : centres d'enregistrement, ceux dévolus à l'hébergement, l'exécution des renvois ou la relocalisation des réfugiés, pour citer quelques exemples. Comment résoudre ces divergences en sachant que les organismes de coordination existent bel et bien dans ce domaine, comme par exemple la Conférence des commandants de polices cantonales ou celle des directeurs des affaires sociales, sans toutefois que les cantons fassent preuve d'une réelle volonté de rapprochement en matière d'asile. De ce constat, il ressort clairement que les cantons, communes et la Confédération doivent encore travailler plus étroitement. Que va-t-il toutefois se passer si le Règlement de Dublin venait à cesser, si les routes migratoires changent et que les pays d'accueil deviennent de plus en plus restrictifs ? La conclusion s'impose : sans partenariat européen, il n'y a aucune solution à espérer».

Entre transfert de charges vers les collectivités locales et report de responsabilités vers le sommet de la pyramide, l'alchimie helvétique relève encore et toujours d'une mécanique

complexe. Il n'en reste pas moins que l'on touche là une question qui a trait à la substantifique moelle du pays. En ce sens, toute tentative visant à dépouiller la base de ses prérogatives est largement considérée comme une perte de substance. «La concentration des communes est finalement assez saine, commente Tibère Adler, directeur romand d'Avenir Suisse. Peut-on en dire autant de la centralisation nationale du pouvoir ? Certainement pas et il faut le regretter. Cela dit, les cantons en portent leur part de responsabilité. Il est vrai que dans un monde de plus en plus globalisé et dans un pays ouvert comme la Suisse, les règles qui s'appliquent désormais au niveau international posent problème à l'échelon cantonal dans la pratique du fédéralisme. Il n'empêche, fondamentalement, tout affaiblissement du fédéralisme est à considérer comme un affaiblissement de la Suisse.» Raison pour laquelle les cantons doivent «garder la main, agir dans la concertation et adopter des réponses rapides», selon le conseiller national socialiste Mathias Reynard. Faute de quoi, c'est la Confédération qui réagit en premier. La plus-value du fédéralisme se pose en ces termes».

Pour Nicolas Schmitt, docteur en droit de l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg, il n'y a toutefois pas péril en la demeure : «Le fédéralisme s'inscrit dans un mouvement dialectique qui tente de trouver le meilleur dans la centralisation et dans la décentralisation. Il ne faut pas regarder que l'une de ses dimensions. En ce sens, la mondialisation implique en contrepartie un renforcement des identités locales et régionales. Les deux éléments vont de pair. Le fédéralisme préserve les identités régionales mais ne doit pas se fermer à l'ouverture au monde. Il faut jouer sur les deux tableaux.» Cela fait 170 ans que le pays est à la recherche de l'équilibre parfait. L'aura-t-il jamais trouvé un jour ?

Dépassés, les cantons ?

Débat. Malgré leur taille, les cantons suisses ont bien l'intention de jouer à plein la carte du fédéralisme. Avec un credo chevillé au corps : rien ne remplace le pouvoir décisionnaire de proximité.

Quand Jean-Daniel Gerber, ancien directeur de l'Office fédéral des migrations, parle de l'asile, son constat est clair : rien n'est seulement envisageable au niveau helvétique sans partenariat avec le géant européen. Fort bien. Alors, selon le principe de « qui paie, commande », on devrait retrouver la Confédération à la manœuvre. Pas si simple, dans la mesure où les « cantons sont les mieux à même de mettre en œuvre les politiques migratoires », expose Elisabeth Ackermann, présidente verte du Conseil d'État de Bâle-Ville. Un rôle qui semble bien leur coller à la peau. « Pour régler ces problèmes d'intégration, ou d'ouverture du marché du travail, il ne fait pas de doute que les solutions locales sont les meilleures, poursuit Norman Gobbi, conseiller d'État léguiste en charge des Institutions tessinoises. Le rôle du Tessin comme le « portail sud » de la Suisse a d'ailleurs fait son chemin dans les consciences si bien que nous pouvons aujourd'hui compter sur la solidarité des autres cantons, par exemple lorsque nos propres forces de police sont débordées. Dans ces cas-là, on constate que le fédéralisme fonctionne bien. »

Autre atout à mettre en avant dans cette revendication des pouvoirs au niveau cantonal : les liens tissés par-delà les frontières avec les voisins immédiats, régions italiennes ou départements français, répondent de manière adéquate aux contingences locales et aux besoins concrets de la population. « Même avec un pays comme la France, très centralisateur, on trouve le moyen de travailler au niveau préfectoral, commente Pierre Maudet, conseiller d'État PLR genevois à la tête de la Sécurité et de l'Économie. Si bien que les dossiers avancent. Quand Berne ne traîne pas des pieds ! Nous sommes par exemple en train de mettre en place le CEVA,

projet de liaison ferroviaire avec la France qui concerne pas moins de 80 000 personnes. Mais Berne n'a pas l'air de sentir la moindre urgence. Cela dit, pour autant qu'on la défende, la marge de manœuvre cantonale est bel et bien réelle. Et elle doit absolument être préservée si l'on veut éviter une lente dérive vers un fédéralisme d'exécution. À n'en pas douter la pire solution que l'on voit pourtant s'esquisser avec la multiplication des concordats, dont la légitimité démocratique est par ailleurs discutable. »

Crash test

Mais si l'on s'accorde à reconnaître les mérites d'un système qui valorise les décisions prises au plus proche de la réalité du terrain, force est de constater que pour l'instant, la mécanique bien huilée du fédéralisme n'a pas été récemment testée en période de crise majeure. « Tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes, poursuit Pierre Maudet, dans un pays qui profite d'une économie florissante et d'un taux de chômage quasi insignifiant. Mais qu'en serait-il de notre beau fédéralisme en cas de crash test, je veux dire en cas de crise migratoire majeure, d'attaque terroriste ou de cyberattaque d'envergure ? Aurions-nous les mêmes réflexes, les forces et compétences nécessaires et pour quels échanges au niveau européen ? » Étant donnée l'internationalisation croissante des enjeux, les décisions à prendre concernent un cercle de plus en plus large au sein duquel les cantons suisses font figure de Lilliputiens. Cantons responsables assurément, mais en manque croissant de moyens et d'un poids politique très relatif dans le concert des nations. Pour les cantons, pas question de baisser la garde.



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC

Débat entre les trois conseillers d'État Norman Gobbi, Pierre Maudet et Elisabeth Ackermann.

Une étude apprécie l'efficacité des conventions-programmes

Éclairage, par Laetitia Mathys.

Les conventions-programmes sont apparues dès 2008, dans la foulée de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches, pour partager de manière plus moderne les tâches et leur financement entre la Confédération et les cantons. Malgré quelques dysfonctionnements persistants, ces contrats d'un genre nouveau donnent une dynamique et un cadre plus clairs aux acteurs de l'administration. Une thèse de doctorat analyse cinq conventions-programmes.

Pour lutter contre la centralisation croissante des compétences vers la Confédération, accroître l'efficacité des prestations et renforcer l'autonomie des cantons, la RPT devait permettre de développer de nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons. Cette modernisation des rapports verticaux devait notamment passer par un désenchevêtrement des tâches qui s'est révélé plus laborieux que prévu puisqu'un nombre considérable de tâches transversales ne pouvaient qu'exiger une gestion conjointe des niveaux de gouvernements. Par conséquent, 21 tâches sont aujourd'hui administrées et financées par la Confédération et les cantons et font l'objet de conventions-programmes.

S'ils regrettent de faibles échanges inter-cantonaux, les cantons dénoncent encore l'ingérence du Contrôle des finances dans leurs comptes et les directives imposées par la Confédération.

Dans le cadre d'une thèse de doctorat, cinq conventions-programmes traitant de la protection du bruit, de la nature et du paysage, de la conservation des monuments historiques, du dévelop-

pement de la politique régionale et de l'encouragement à l'intégration, et appliquées dans les cantons de Vaud, Valais, Genève, Zurich, Berne et Uri ont été analysées entre 2014 et 2017. L'originalité de cette étude réside dans la comparaison de plusieurs cantons et de diverses tâches communes. Si généraliser demeure souvent périlleux dans un contexte de fortes disparités cantonales, les retours des responsables cantonaux offrent néanmoins des perspectives intéressantes.

La stratégie à la Confédération

Ces contrats de droit public font désormais partie intégrante de l'administration cantonale. Les cantons sont généralement satisfaits de la durée quadriennale du contrat et saluent la mise en place d'un cadre de négociation, qui leur permet de collaborer davantage avec la Confédération. L'idée du partenariat émise par les initiateurs fédéraux est appréciée des cantons, bien qu'il demeure inégal en raison de l'attribution de rôles distincts, la Confédération donnant l'orientation stratégique des programmes, tandis que les cantons sont en charge de l'opérationnel.

Un réseau très dense de conférences intercantionales s'est également consolidé autour de ces conventions-programmes. Chaque tâche implique en effet sa propre conférence spécialisée, mais associe également les compétences de différents acteurs publics et privés, engendrant ainsi une véritable gouvernance multi-niveaux. La conférence des gouvernements cantonaux

(CdC) y joue un rôle particulièrement important en se consacrant au développement de la répartition des tâches et au renforcement du fédéralisme. Si la CdC défend aussi et surtout les intérêts des cantons en intervenant dans les consultations fédérales, les déclarations publiques et les propositions législatives, elle a encore publié en juin 2016 leur prise de position sur un réexamen de la RPT.

Le cas le plus probant de notre étude est la convention-programme 2014-2017 concernant l'encouragement à l'intégration dans le canton de Zurich (ZHI). Diverses raisons contribuent au succès de sa mise en œuvre. D'abord, dépourvue de loi cantonale à l'intégration, Zurich collabore étroitement avec le Secrétariat aux migrations et réserve généralement un très bon accueil aux directives fédérales. Participant avec 61 de ses communes sur 169 en 2017, ZHI est le cas de l'échantillon qui collabore le plus avec le niveau local, lui permettant également de compter sur une participation financière supplémentaire et de profiter d'échanges d'expériences, facilitant à terme l'application de la convention-programme. L'élaboration des programmes d'intégration cantonale (KIP I et KIP II) engage encore de multiples acteurs, tels que la conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), la conférence des délégués à l'intégration (CDI), la conférence suisse des Services spécialisés à l'intégration (COSI), la CdC, différentes associations et antennes régionales, allant jusqu'à 300 partenaires actifs.

Généralement, il a été constaté que la satisfaction varie surtout en fonction des domaines publics plutôt que des cantons. Les conventions-programmes se révèlent plus contraignantes pour certaines tâches, à l'exemple de la nature et du paysage pour laquelle les objectifs contractuels et leurs indicateurs s'avèrent parfois inatteignables dans les délais imposés. D'ailleurs, seules des indications plutôt que des indicateurs sont adjointes à la convention-programme concernant la conservation des monuments, la qualité des interventions n'étant pas mesurable. Pour ce domaine, c'est la distribution des rôles qui demeure indécise dans la mesure où les cantons ont souvent l'impression d'être aussi en charge de la stratégie.

Projets abandonnés

À l'extrême opposé de ZHI, notre étude a montré que le cas le plus déviant se trouve être l'encouragement de la politique régionale dans le canton d'Uri (URP) pour la période 2008-2015. URP fait face à d'importants défis structurels et déficits financiers l'ayant mené à abandonner certains projets ou à en reporter d'autres dans le domaine du tourisme, en particulier dans l'hôtellerie et l'industrie automobile. Il s'avère encore que les limites juridiques lors de lancement de différents projets de développement font défaut, décuplant le risque que le fonds de la Nouvelle politique régionale soit affecté à toutes sortes de financements autres que les développements régionaux. Le manque de communication et de contrôles internes systématiques s'ajoutent au tableau, néanmoins URP ambitionne de remédier à ces lacunes dans la prochaine période de programmation 2016-2019.

De manière plus générale, la plupart des cantons interrogés déplore une intensification de la charge administrative et les rapports annuels ou périodiques en sont souvent la cause. S'ils regrettent de faibles échanges intercantonaux, les cantons dénoncent encore l'ingérence du Contrôle des finances dans leurs comptes et les directives imposées par la Confédération, ne leur laissant pas suffisamment de marge de manœuvre

dans l'exécution des programmes communs. Ce manque d'autonomie les empêcherait de trouver des solutions moins coûteuses et plus innovatrices. Aujourd'hui, on constate que le modèle de convention-programme se multiplie et s'étend à de nouvelles tâches communes, à l'instar de la promotion de la région du Gothard (2012) et de l'intégration (2014). Certaines tâches communes sollicitent la signature de diverses conventions-programmes, incluant parfois plusieurs cantons, à l'exemple de celle concernant le parc naturel régional du Doubs qui engage les cantons de Neuchâtel, du Jura et

de Berne. Cette multiplication de la collaboration traduit fortement le succès des conventions-programmes, bien que l'idée initiale d'un strict désenchevêtrement ne soit visiblement plus la règle. Le vrai problème réside dans l'accroissement des coûts accompagnant la multiplication de responsabilités et des transferts de charges fédérales vers les cantons. Les discussions s'orientent désormais vers une seconde répartition des tâches, qui permettra de redéfinir les compétences et les financements de chacun. Elle serait essentielle à la perpétuation de la pratique de programmes conjoints.



© NICOLE CHUARD

Laetitia Mathys, doctorante à l'Unité administration suisse et politiques institutionnelles, IDHEAP : elle est l'auteure de l'étude parue dans le cahier de l'IDHEAP294/2016. *Les conventions-programmes : un nouvel outil pour la collaboration verticale en Suisse.*

Les défis globaux sont-ils le terreau de la centralisation ?

Table ronde. Le débat s'est concentré sur la pression exercée sur le système fédéraliste suisse par les défis globaux, tels le numérique, la migration ou le terrorisme. Les cantons et les communes sont-ils toujours en mesure d'affronter et de surmonter de tels défis ? Ou des solutions nationales ne sont-elles pas plus nécessaires que jamais, favorisant ainsi la centralisation ? Les 90 minutes consacrées à la discussion ont été très animées grâce à la participation du public.

Lors d'un premier tour de table, la majorité des participants à la discussion s'est exprimée de manière plutôt confiante sur l'avenir de la Suisse fédéraliste. Ce système a été jugé très flexible. Les petits cantons, en particulier, ont pu réagir rapidement et aisément aux changements. Les autorités cantonales et communales sont proches de la société et de l'économie, ce qui inspire confiance. De même, les procédures de décision sont courtes et de nouveaux développements peuvent être intégrés sans difficulté.

Le système fédéraliste ne doit pas être remis fondamentalement en cause en raison de problèmes isolés. Dans la pratique, le fédéralisme se révèle toujours efficient.

Afin que la force d'innovation de la Suisse fédéraliste puisse continuer à s'exercer, les petits cantons et les communes ne doivent pas se laisser aller et attendre des solutions des communautés plus importantes. Ils sont appelés à être eux-mêmes actifs et à exploiter, de manière créative et dans leurs domaines de compétences, leurs possibilités d'organisation face aux problématiques complexes également. Dans le même temps, il convient de renforcer le sentiment que les communautés peuvent apprendre efficacement les unes des autres dans le laboratoire du fédéralisme.

Sur des points plus critiques, les participants se sont demandé si, dans des domaines comme l'asile, la santé ou la sécurité, une solution fédéraliste constitue comme par le passé la bonne réponse. Plus les inégalités entre les cantons persisteront, moins elles seront tolérées par la société et l'économie. Les défis globaux appellent donc des actions et des solutions au niveau national. Compliqué et lent, le fédéralisme se heurte toujours davantage à ses limites.

Dans la suite de la discussion, il a été avancé que les solutions fédéralistes ne seront légitimes que tant que les différences entre les cantons et entre les communes seront acceptées. Cela implique cependant une compréhension profonde des avantages du fédéralisme et aussi des enjeux – à cet égard,

un retard doit être comblé dans la formation aux institutions politiques. Une grande solidarité a été également citée comme condition de la pérennité de la Suisse fédéraliste.

Lors d'un deuxième tour de table, les questions centrales évoquées en introduction ont fait l'objet d'une discussion approfondie sous l'angle de la sécurité. Il a été ainsi affirmé que de nouveaux défis tels la cybercriminalité, par exemple, appellent de plus en plus des stratégies nationales et donc un traitement actif par l'État central. Dans de tels domaines, une approche fédéraliste n'est plus d'actualité car les petits cantons et les communes peuvent être rapidement débordés faute de ressources.

À l'inverse, il a été souligné que les stratégies nationales tournent à vide si chaque canton, chaque commune et, au final, chaque utilisateur des technologies de l'information n'agit pas de manière responsable. En outre, l'existence de systèmes IT cantonaux et communaux différents crée d'utiles redondances qui sont avantageuses en cas de cyberattaques. Dans ce cadre, une organisation fédéraliste misant sur la responsabilité individuelle constitue une réponse appropriée face à de tels défis.

En conclusion, une majorité s'est dégagée autour de la table pour affirmer que le système fédéraliste qui a fait ses preuves en Suisse ne doit pas être remis fondamentalement en cause en raison de problèmes isolés. Dans la pratique, le fédéralisme se révèle toujours efficient. De nombreux défis continuent d'être réglés sur le terrain. À l'opposé, les approches *top-down* sont souvent théoriques et ne fonctionnent pas dans leur application. Si l'on en croit la tonalité générale des interventions, il convient donc de résister au doux poison de la centralisation.

Animée par Christophe Büchi, cette table ronde a réuni les conseillères d'État Jacqueline de Quattro et Heidi Z'graggen ainsi que les parlementaires au Conseil des États Geraldine Savary et Peter Föhn. Y ont également participé, en qualité d'experts, Jean-Daniel Gerber, Annemarie Huber-Hotz, Roland Krimm, Andreas Ladner, Laetitia Mathys et Emilia Pasquier.

Canton- commune, un concept dépassé ?

┌ L'évolution des modes de vie implique que les frontières institutionnelles ne correspondent plus forcément aux espaces de vie. S'ajoutent une multiplication des normes et une complexification des tâches qui interdisent à la plupart des communes de les aborder seules, sans coordination ou collaboration avec des communes voisines. Devant l'ampleur et la complexité des tâches – d'exécution en particulier – les communes, voire les cantons ne sont pas égaux entre eux. Les villes, organisées en agglomérations, voire en métropoles, souhaitent disposer d'un statut particulier. Une telle distinction se ferait-elle au détriment des cantons ? Le modèle à trois niveaux a-t-il vécu ?

Le statut des villes doit-il être repensé pour dynamiser le fédéralisme ?

Le modèle du système politique suisse à trois niveaux a-t-il vécu ? Faut-il désormais inclure les villes dans les processus décisionnels ou donner plus de poids aux communes en leur attribuant un pouvoir référendaire ? **Pour le géographe et politologue Michael Hermann, le pouvoir des villes est en réalité d'ores et déjà disproportionné** en raison de leur puissance économique comme financière et de leur zone d'influence politique qui s'étend bien au-delà de leur population résidente.

« Pour la défense, la monnaie, l'organisation du marché intérieur ou la garantie des libertés, l'harmonisation nationale est une bonne chose. Pour le reste, le modèle doit rester le fédéralisme. Le principe, c'est qu'on peut tout faire, sauf si Berne nous l'interdit. » Pour Philippe Nantermod, conseiller national libéral-radical, le système politique helvétique a suffisamment fait ses preuves pour que toute atteinte à son fonctionnement constitue un crime de lèse-fédéralisme. « Je ne le répéterai jamais assez, la réalité démocratique suisse est basée sur les cantons qui, eux-mêmes, ont l'obligation constitutionnelle de s'organiser en communes. Toute initiative visant à marcher sur les prérogatives cantonales ne va pas dans le bon sens. Raison pour laquelle le principe de subsidiarité doit être un rempart contre une concentration excessive des pouvoirs à Berne. On l'a bien vu avec la loi sur l'aménagement du territoire. Voilà le danger à combattre. Les élus fédéraux devraient s'en souvenir, eux qui font souvent preuve d'une connaissance par trop lacunaire des fondamentaux politiques de ce pays. »

Pression démographique

Cette diatribe en faveur des trois échelons fédéraux qui trouve sa justification dans une saine complémentarité n'est toutefois pas du goût de tout le monde. À commencer par les villes suisses, volontiers considérées comme les laissées-pour-compte du fédéralisme. Avec l'évolution caractéristique qu'a connue la Suisse en tant qu'économie de services, la population se concentre désormais dans ses agglomérations. Selon les chiffres 2014 de l'Office fédéral de la statistique, 84 % des résidents dans le pays vivent dans un espace urbain, soit une augmentation de 11 % en 14 ans. Autre comparaison des plus parlantes : les 12 plus grandes villes de Suisse comptent autant d'habitants que les 14 cantons les plus petits, soit près de 1,5 million de personnes. Ces cantons ont toutefois droit à la moitié des membres du Conseil des États. Inutile d'enfoncer le clou, le poids politique des grands centres urbains helvétiques est inversement proportionnel à leur importance démographique. « C'est parfaitement vrai, les villes ne sont pas encore suffisamment considérées au niveau fédéral, expose Marco Boradori, maire léguiste de Lugano. Mais je pense que cette situation est destinée à évoluer. D'une part en raison du dynamisme, y compris politique, qu'on y rencontre et de la création de richesses hautement profitables aux cantons qui les abritent. Mais également parce qu'elles sont

concernées au premier chef par les questions importantes du moment, comme l'évolution du trafic, l'environnement ou le multiculturalisme. »

┌ **Pas question de considérer les villes comme les « défavorisées » du modèle helvétique. Le pouvoir dont elles disposent est en réalité d'ores et déjà disproportionné.**

Cette évolution démographique n'est en effet pas sans poser quelques interrogations, en sachant qu'aujourd'hui les 15 700 habitants d'Appenzell Rhodes-Intérieures représentent une population inférieure à celle de la ville de Bienne. Même si l'on y ajoute ceux des Rhodes-Extérieures, le total de quelque 69 000 personnes reste encore inférieur au nombre de ressortissants de l'agglomération biennoise qui pointe à plus de 100 000 résidents. « Ces questions de taille ont bien évidemment leur importance car depuis 1848, année de la première Constitution fédérale adoptée par les 22 cantons, les équilibres ont changé. On le constate d'ailleurs avec la péréquation financière qui montre ses limites. Et c'est encore sans parler des questions culturelles, expose Eric Fehr, maire socialiste de la ville de Bienne. Je pense pouvoir dire que les Biennois se sentent plus proches des gens de la région de l'Arc jurassien, d'Yverdon à Soleure en passant par la Chaux-de-Fonds, qu'ils ne le sont avec ceux de l'Oberland bernois. Mais c'est ainsi, nous vivons dans un pays qui respecte les frontières historiques de ses cantons comme autant d'espaces fonctionnels. » Pour pallier toute mise sous tutelle des David régionaux par le Goliath fédéral, des initiatives comme la Conférence des gouvernements cantonaux ont bien vu le jour. Une démarche certes louable, selon Eric Fehr, mais qui ne tient à nouveau pas compte de l'importance des villes. « Mon idée, conclut-il, un nouveau siège à créer au Conseil des États occupé par un représentant des 10 plus grandes villes de Suisse ! »

Dans tous les cas, une telle solution semble nettement plus envisageable qu'une quelconque fusion entre cantons. Un tabou absolu que pas un seul politicien, même le plus



«Au lieu de rêver à la prochaine révolution du fédéralisme, tout en sachant qu'elle n'aura pas lieu, mieux vaut renforcer les unités actuelles», expose le géographe et politologue Michael Hermann.

téméraire, n'oserait briser en pleine Landsgemeinde sur la Zaunplatz de Glaris. Et pourtant, sur le papier, un rééquilibrage des forces en faveur de cantons qui voient leur population se réduire comme peau de chagrin et leurs finances ressembler au «carnet du lait» fait évidemment sens. Ne serait-ce que pour contrebalancer la puissance des cantons qui «comptent», Berne, Vaud et Zurich en tête. Faute de tenter l'impossible, les collectivités ont néanmoins esquissé une nouvelle voie avec la multiplication des concordats, sorte de moyen terme entre cantons et Confédération. Le problème, c'est que ce type d'accords réunit des exécutifs cantonaux et leurs fonctionnaires respectifs. «Le peuple n'a donc pas les moyens de se prononcer sur les contenus de ces concordats, relève Sean Müller de l'Institut d'économie politique de l'Université de Berne. En d'autres termes, on renforce le fédéralisme en dépit de la démocratie.»

Communes salvatrices

C'est donc du côté des communes que tous les regards se tournent comme les seules entités finalement porteuses de solutions d'avenir. Pendant plus d'une centaine d'années et jusque dans les années 1980, rien ne semblait toutefois possible à cet échelon-là également, tant les particularités locales étaient considérées comme autant de trésors intouchables. Et puis le fameux pragmatisme helvétique s'est mis de la partie pour rendre les rapprochements communaux non seulement réalisables mais véritablement souhaitables entre petites collectivités confrontées à des problèmes financiers comme de recrutement de leur appareil politique. Résultat : alors que la Suisse comptait encore près de 3100 communes en 1960, leur nombre va passer à 2255 à fin 2017. Pour une importance grandissante au niveau fédéral, vu que nombre de communes recouvrent les plus grandes agglomérations du pays ? Pour Sean Müller, c'est clairement dans cette direction qu'il faut creuser s'il s'agit d'adapter la structure politique suisse aux contingences du moment : «L'idée est donc de renforcer la représentativité des communes et donc des villes au niveau fédéral, explique-t-il. Commençons donc par leur donner davantage de pouvoir

démocratique en permettant par exemple à l'Association des communes suisses de lancer un référendum au niveau fédéral à partir d'un quota de 200 de leurs membres.»

Cette inadéquation des structures est également le postulat de base du géographe et politologue Michael Hermann, directeur du bureau d'étude Sotomo : «Il y a longtemps que la géométrie du fédéralisme suisse ne correspond plus à nos modes de vie, commente-t-il. En Suisse, deux tiers des habitants ne travaillent pas dans leur commune de résidence et 20 % hors de leur canton de domicile. Pourtant, toute tentative d'adapter l'ordre spatial grâce à des réformes est vouée à l'échec, car la réalité sociale actuelle ne peut être contenue dans des limites figées». Face à cette réalité, Michael Hermann prend donc le parti inverse consistant à considérer cette inadéquation non pas comme une faiblesse mais bien plutôt comme une «force centrale du fédéralisme». Contrairement à la Belgique ou à l'Espagne, les frontières intérieures helvétiques neutralisent les champs de tension régionaux et agissent comme facteur d'intégration, dans les cantons bilingues ou à multiples religions par exemple. En vient-on à considérer la petite taille de certains cantons comme un handicap en matière de planification ? Certainement pas, rétorque Michael Hermann qui évoque des solutions variables et dynamiques, comme les concordats, qui correspondent nettement mieux aux modes de vie actuels. Dans le même ordre d'idée, pas question de considérer les villes comme les «défavorisées» du modèle helvétique. Le pouvoir dont elles disposent est en réalité d'ores et déjà disproportionné en raison de leur puissance économique comme financière et de leur zone d'influence politique qui s'étend bien au-delà de leur population résidente. Conclusion des plus iconoclastes de Michael Hermann : au lieu de rêver à la prochaine révolution du fédéralisme, tout en sachant qu'elle n'aura pas lieu, mieux vaut renforcer les unités actuelles et les «concevoir comme des acteurs qui, avec leurs forces et leurs faiblesses, doivent conclure des formes variables de collaboration ». La Suisse actuelle, mais en mieux !

Les villes et l'effet agglomération

Débat. Si les villes suisses sont une force économique incontournable, peu d'élus sont d'avis d'aménager la Constitution fédérale pour leur donner davantage de poids. Reste que les agglomérations vont devenir incontournables dans l'élaboration des politiques publiques.

De nos jours, 75 % de la population résidant en Suisse vit en milieu urbain. Immigration, sécurité, logement, mobilité, formation..., tout passe par les villes et leur puissance économique dont on ne cesse de s'enorgueillir. Mais qu'en est-il de leur place au sein du système fédéral ? Sont-elles seulement entendues à Berne ou l'Union des villes suisse n'est-elle qu'un lobby parmi tant d'autres qui s'époumone dans les dédales du pouvoir ? Si la question mérite d'être posée, elle n'est certainement pas en mesure d'ébranler les fondements mêmes des institutions helvétiques. « Le partage des pouvoirs a été conçu en Suisse de telle manière à ce qu'il ne puisse pas être modifié, explique Grégoire Junod, syndic socialiste de Lausanne. Une réforme qui viserait à bouleverser les trois échelons du fédéralisme en faveur des villes n'est pas plus applicable qu'elle n'est nécessaire. Cela dit, il ne faut pas non plus peindre le diable sur la muraille. Les villes occupent déjà une position privilégiée à l'échelon cantonal et reçoivent de ce fait une écoute très attentive des pouvoirs politiques. » « Elles représentent les forces de nos cantons, renchérit Rosmarie Widmer Gysel, conseillère d'État UDC schaffhouseise. Mais ce n'est pas pour autant qu'elles méritent un statut particulier. »

Pas de statut particulier

Cette répartition entre communes, cantons et Confédération représente en effet un principe jugé suffisamment immuable pour que tout coup de canif dans ce corpus si bien constitué passe pour un hara-kiri. « Le système ne fonctionne-t-il pas à satisfaction, s'interroge Benedikt Würth, président de la Conférence des gouvernements cantonaux et conseiller d'État PDC saint-gallois ? Le fédéralisme tel qu'appliqué dans le pays est l'ADN même de la Suisse, inscrit dans la

Constitution avec ses mécanismes compensatoires pour en assurer la cohésion. C'est pourquoi toute cette thématique des villes et de leur importance au niveau national est une question politique et non institutionnelle ». Dans ces conditions, la création d'un échelon supplémentaire à leur intention relève de la plus pure utopie. Hors de question. Grégoire Junod est catégorique sur ce point : « Mais profitons de leur position aux avant-postes des problématiques actuelles pour les impliquer davantage et en amont des politiques publiques, dit-il. L'approche des villes a toujours été pragmatique et c'est exactement ce dont nous avons besoin. »

L'effet agglomération

Simple manquement politique ou lacune constitutionnelle, la question sera peut-être double à court terme. « Même si personne ne semble très enclin à changer les règles fédérales, et j'en fais clairement partie, poursuit Benedikt Würth, on ne peut ignorer l'effet agglomération qui est en train de se produire en Suisse, résultat d'un essor économique qui s'accompagne des mutations démographiques de ce siècle. En France et en Allemagne, par exemple, certaines régions souffrent déjà d'un grave dépeuplement. Ce n'est certes pas encore le cas en Suisse mais la tendance est clairement donnée. » Faute d'un nouvel échelon fédéral, les agglomérations sont-elles destinées, à terme, à se substituer aux cantons qui pédalent pour garder le rythme de la mondialisation et multiplient les concordats pour pallier leurs insuffisances ? Le débat ville-campagne, qui oppose la quiétude alpestre au bouillonnement urbain, n'a peut-être pas encore livré ses meilleures passes d'armes.



Débat entre les conseillers d'État Benedikt Würth et Rosmarie Widmer Gysel et le syndic de Lausanne Grégoire Junod.

Pas de vagues dans le cursus honorum helvétique

Professeur à l'Université de Lausanne, André Mach a été invité par la Conférence à présenter l'étude réalisée pour l'occasion sur le parcours des parlementaires fédéraux de 1957 à nos jours. Cette étude démontre une grande continuité dans le cursus des élus. Le passage successif par les échelons communaux et/ou cantonaux avant d'arriver à Berne reste un grand classique.

«La Suisse ne change pas beaucoup». Telle est en substance la conclusion dressée par André Mach, professeur à l'Institut des sciences sociales et politiques suite à l'étude «Les carrières naissent-elle encore dans les communes?» menée dans le cadre de l'Université de Lausanne¹ à laquelle il a participé. Celle-ci portait sur quatre cohortes de parlementaires du Conseil national et du Conseil des États (1957, 1980, 2000, 2015) dont les différentes étapes de leur parcours politique ont été analysées. Premier constat : «On assiste à une très grande stabilité du nombre de politiciens ayant exercé un mandat électif au niveau communal ou cantonal avant de briguer un siège à l'Assemblée fédérale». En effet, quelle que soit la période sous revue, plus de la moitié des parlementaires remplissent au moins deux mandats, communal ou cantonal, avant leur élection à Berne. Mieux, précise l'étude, près de la moitié d'entre eux suit «un *cursus honorum* au sens strict du terme, qui consiste en l'exercice successif d'un mandat électif aux niveaux communal et cantonal avant d'atteindre le niveau fédéral».

On assiste à une très grande stabilité du nombre de politiciens ayant exercé un mandat électif au niveau communal ou cantonal avant de briguer un siège à l'Assemblée fédérale.

Il en ressort également une grande stabilité en matière d'expérience politique avec au minimum une moyenne de 6 à 8 ans passés dans un exécutif ou législatif du canton et/ou de la commune. Seule exception, le temps moyen passé comme conseiller d'État passe quasi du simple au double (5 à 11 ans) entre 1957 et aujourd'hui, notamment en raison du déclin observé dans le cumul de mandats. L'ensemble de ces premières constatations valent également pour les femmes qui connaissent, pour près de la moitié d'entre elles, également un *cursus honorum* des plus classiques. «Cette nette

augmentation du nombre de femmes parlementaires accédant à l'Assemblée fédérale par le biais de ce cursus indique une «normalisation» de leur type de carrière politique, note l'étude. On peut donc en conclure que désormais, les différents échelons électifs fédéraux représentent, comme pour les hommes, un passage quasi obligé pour une femme politique désirant accéder au Parlement fédéral.»

«Nous nous sommes aussi interrogés sur le nombre de parlementaires «parachutés» ou «hors-sol», à savoir ces politiciens hommes et femmes qui arrivent à Berne sans aucune expérience préalable, poursuit André Mach. Comme nous entendons assez souvent parler de ces personnalités, à l'instar de l'entrepreneur Claude Bégli ou des journalistes Fati Derder, Roger Köppel et Filippo Leutenegger, pour citer quelques noms, on aurait pu s'attendre à voir leur nombre grossir à Berne. On s'aperçoit toutefois qu'il n'en est rien. Leur représentation passe de 13 % sur les trois premières cohortes de parlementaires à 8 % sur la dernière. Il s'agit donc d'un profil atypique qui reste rare, même s'il est représenté par des politiciens volontiers médiatisés. C'est d'ailleurs ce qui leur vaut la notoriété suffisante pour leur permettre d'émerger. Dans les années 80, nous avons par exemple davantage de professeurs d'université, essentiellement des professeurs de droit. A contrario, on peut en déduire que les expériences communales et cantonales restent considérées comme largement positives.»

Élément moins original, l'étude fait ressortir le déclin dans le cumul des mandats : «Le système fédéral suisse donne une importance considérable aux échelons subnationaux (communaux et cantonaux). Durant la majeure partie du XX^e siècle, il n'était pas rare que les parlementaires fédéraux continuent à exercer, parallèlement à leur mandat fédéral, d'autres responsabilités politiques à l'échelle locale ou régionale, leur permettant d'entretenir des relations directes avec leur communauté. Depuis les années 90, on enregistre une nette baisse du nombre de parlementaires cumulant des mandats électifs aux divers échelons.» Si, en 1957, on dénombrait par exemple 126 parlementaires à exercer une double charge, cantonale et communale, ils ne sont plus que 12 aujourd'hui. En cause, l'interdiction faite

¹ Les Carrières politiques naissent-elles encore dans les communes? – État des lieux des profils politiques et parcours atypiques – Robert Di Capua, André Mach & Andrea Pilotti Université de Lausanne : Observatoire des élites suisses – Observatoire de la vie politique régionale – Institut d'études politiques, historiques et internationales.



L'étude du professeur André Mach démontre une très grande stabilité du nombre de politiciens ayant exercé un mandat électif au niveau communal ou cantonal avant de briguer un siège à l'Assemblée fédérale.

par plusieurs cantons, voire certains partis, de conserver un double mandat. Sans parler de la charge de travail allant de pair avec ces fonctions, qui rend de plus en plus difficile la possibilité d'en concilier deux.

Retour au bercail

Autres caractéristiques relevées par André Mach : « Corollaire à l'abaissement du droit de vote de 20 à 18 ans, les carrières politiques commencent plus tôt. On constate en effet qu'en 2016, une grande partie des parlementaires entame son cursus entre 25 et 30 ans, majoritairement au niveau communal, alors que par le passé, cette entrée en politique se passait entre 30 et 35 ans. On note également une plus grande sensibilisation des élus aux problèmes des villes. Ce qui va évidemment de pair avec l'urbanisation croissante de la Suisse entamée dès les années 50 ». À cette époque, seulement 37 % de la population du pays vivaient dans une commune de plus de 10 000 habitants, contre 46 % en 2015. À l'inverse, 51 % de la population vivaient dans une commune de moins de 5 000 habitants. Proportion qui est passée à 35 % aujourd'hui. En conséquence, la première expérience politique des parlementaires s'exerce dans des communes urbaines dont la taille ne cesse de croître.

La dernière observation de l'étude tend à démontrer qu'une élection au Parlement fédéral, pendant longtemps considérée comme la consécration d'une carrière politique, ne l'est plus nécessairement. Ces 20 dernières années, les élus à Berne sont de plus en plus nombreux à quitter la scène fédérale pour revenir à leurs premières amours, à savoir de nouvelles fonctions assumées au niveau cantonal ou communal. On ne saurait évidemment parler de raz-

de-marée avec une quinzaine de politiciens concernés, contre à peine cinq il y a 60 ans. Il souligne toutefois la tendance au rajeunissement de carrières et à la baisse nette du cumul des mandats. Il démontre également, fédéralisme oblige, que les exécutifs cantonaux et communaux gardent toute leur importance lorsqu'il s'agit d'action politique. « C'est peut-être ce qui distingue la Suisse d'autres États fédéralistes, conclut André Mach. En Allemagne par exemple, les carrières sont nettement plus découplées entre Bonn et les Länder. En tout état de cause, le constat sur l'évolution du fédéralisme suisse est assez clair : même si certaines ruptures peuvent être identifiées, ce sont plutôt les continuités qui prévalent ! »

« La politique se vit au jour le jour »

À 28 ans, Johanna Gapany a déjà un solide parcours politique derrière elle. Actuellement conseillère communale PLR à Bulle et députée au Grand conseil fribourgeois, elle a bien l'intention de « rester dans l'arène », au cœur de l'action. Elle a été invitée par la Conférence sur le fédéralisme à évoquer ses motivations et son credo.

Johanna Gapany est-elle tombée dedans quand elle était petite ? En tout état de cause, la potion politique a fait ses effets rapidement. « Il est vrai que mes parents étaient engagés, mon père notamment qui était conseiller communal PLR, explique-t-elle. Mais la politique n'était pas une évidence pour moi. À la base, je prévoyais plutôt une activité sociale car pour ma part, j'ai toujours pensé que nous avons quelque chose à rendre à ce pays qui nous donne beaucoup. » La curiosité aidant, Johanna Gapany commence toutefois à s'intéresser de près aux débats qui animent l'arène politique. Du coup, elle se rapproche des partis pour mieux les comprendre et discerner les affinités avec ses propres idées. Les Socialistes ? Une formation qui a trop tendance à considérer les gens comme des victimes. L'UDC n'a pas davantage la cote pour devenir à ses yeux un parti d'opposition. Le PLR, en revanche, lui « parle » davantage, « car il cultive le débat d'idées, fait preuve d'ouverture, défend l'économie et les libertés individuelles. »

La « cambrousse » a du bon

Ses premiers pas, Johanna Gapany les fait donc au sein de la section universitaire des Jeunes libéraux-radicaux en tant que membre fondatrice en 2007. S'ensuivent la vice-présidence puis la présidence des Jeunes PLR fribourgeois, deux mandats émaillés d'une première candidature au Conseil général de Bulle et d'une autre au Conseil national. Les années passent et Johanna Gapany gravit les échelons pour devenir d'abord vice-présidente des Jeunes PLR suisses, puis conseillère générale et, dès 2016, conseillère communale de Bulle et députée au Grand conseil. Dix années bien remplies qui apportent autant d'expériences. « En tant que jeune, j'étais surtout attirée par ce qui se passe à l'échelon communal, même si certains n'ont pas une image très

positive de ce qui peut se passer dans un coin de « cambrousse » comme le mien, poursuit Johanna Gapany. Comment comprendre ce qui se passe au niveau national si l'on ne sait pas comment cela fonctionne à l'échelon inférieur ? La politique doit se vivre de l'intérieur. » La jeune politicienne ne cache toutefois pas que ses premiers mois à l'exécutif communal ont été « une énorme désillusion, vu la marge de manœuvre à disposition et les réglementations qui nous inondent ».

Sus au maillon faible !

Qu'à cela ne tienne ! Johanna Gapany fait l'expérience du fédéralisme. « D'un côté, on voit certaines communes se décharger complètement de leurs responsabilités. Une évolution qui n'est pas sans conséquence sur la dépendance générale des communes du pays dans la mesure où le système suisse, qui reconnaît le principe de subsidiarité, applique de facto la politique du plus faible. En cas de défaillance de l'un des membres, l'encadrement se renforce

pour tous. D'un autre côté, les citoyens se comportent aujourd'hui comme des clients qui auraient droit exactement au même service où qu'ils se trouvent. Ce qui conduit à une autre aberration consistant à vouloir tout harmoniser. Un seul exemple : la formation peut-elle se concevoir de la même manière à Bulle et à Zurich ? Sans parler des coûts, nettement mieux gérés au bas de l'échelle. La centralisation se paie. » Johanna Gapany est toutefois loin de baisser les bras, bien au contraire. Bien décidée à rester dans l'arène politique, mais sans rien lâcher d'une vie professionnelle qui la passionne, elle défend pour l'instant son engagement communal : « Il est très important de mettre les pieds au mur à cet échelon également, dit-elle. Chaque fois que nous nous trouvons en contradiction avec le canton ou la Confédération, il faut des fortes têtes, et notamment des jeunes, pour défendre nos intérêts. Les fonctionnaires ne font clairement pas l'affaire ! »



Johanna Gapany, conseillère communale de la ville de Bulle : « Comment comprendre ce qui se passe au niveau national si l'on ne sait pas comment cela fonctionne à l'échelon inférieur ? »

L'influence des villes sur la scène fédérale

Éclairage, par Sean Müller & Rahel Freiburghaus.

L'État fédéral suisse comporte, comme chacun le sait, trois niveaux : la Confédération, les cantons et les communes se répartissent, à parts plus ou moins égales, les tâches étatiques ainsi que les finances. Le fédéralisme ne signifie pas seulement autonomie (*self-rule*) mais aussi collaboration et participation aux décisions prises par l'autorité supérieure (*shared rule*).

Au niveau de la Confédération, le Conseil des États, la majorité des cantons, le référendum des cantons, le droit de prendre part aux consultations ou l'initiative d'un canton garantissent un tel concours. Alors que la participation des cantons au niveau fédéral est prévue par la Constitution, les *communes* ne disposent pas de tels canaux d'influence : en dépit de l'introduction en 1999 de l'article sur les communes (art. 50) dans la Constitution, l'État fédéral suisse demeure « imperméable aux communes » (Seiler 2001, 493). Selon le Conseil fédéral lui-même, « les contacts directs entre la Confédération et les communes ont un caractère exceptionnel » (FF 2002, 7797).

La question de savoir si les communes et avant tout les communes urbaines – en bref, les villes – doivent disposer d'un accès au niveau fédéral garanti par la Constitution est une question politique qui n'est pas l'objet de notre discussion. Nous nous sommes intéressés bien davantage à étudier par quels canaux, respectivement à quelle fréquence, les villes tentent aujourd'hui de se faire entendre. Par villes, nous entendons ici les 10 plus grandes communes du pays : Zurich, Genève, Bâle, Lausanne, Berne, Winterthour, Lucerne, Saint-Gall, Lugano et Bienne. Comptant de 50 000 à 400 000 résidents, ces 10 communes ne représentent certes « que » 17 % de la population suisse. Mais si l'on ajoute leurs ceintures urbaines, elles accueillent 49 % des

habitants du pays. Ces villes et agglomérations sont aussi celles qui contribuent le plus à la création de richesse économique et qui financent donc directement ou indirectement l'« autre » Suisse (par exemple par la péréquation financière nationale ou interne aux cantons).

La prise en compte des intérêts des villes n'est nullement garantie, en dépit de la représentation directe de plusieurs maires au Conseil national.

La structure du système politique suisse offre avant tout trois canaux aux villes pour exercer leur influence au niveau fédéral. Le premier consiste en la *collaboration parlementaire au travers du cumul* des mandats dans les exécutifs des villes et au Conseil national ou au Conseil des États. À l'issue des élections fédérales de l'automne 2015, les villes de Berne (Alexander Tschäppät), de Genève (Guillaume Barazzone), de Lausanne (Daniel Brélaz) et le canton de Bâle-Ville (conseiller d'État Christoph Eymann) disposaient d'une voix à la Chambre du peuple. Si nous sommes plus généreux et comptons les élus issus de l'une des 162 « villes », selon les critères de l'Of-

fice fédéral de la statistique, nous arrivons à une représentation de 52 % au Conseil national et de 48 % au Conseil des États (Vatter 2016, 338). Mais seul un petit nombre de ces parlementaires assument aussi une fonction dans leur commune.

Un deuxième canal d'influence réside dans la collaboration au sein de *commissions extraparlémentaires* : éléments essentiels de l'« administration de milice », les CEP jouent un rôle important dans la préparation d'un projet lors de la phase préparatoire. Idéalement, elles permettent d'« exercer une influence plus ou moins directe sur les activités de l'administration » (Conseil fédéral, 2017). Cependant, si nous calculons la part des commissions comptant au moins un représentant des villes, sur un total de 139 CEP¹, nous arrivons à un taux de 14 % à peine pour la législature 2016-2019.

Enfin, les villes – comme les autres « milieux intéressés » (art. 2 LCo) – ont la possibilité de répondre aux *procédures de consultation*. Nous pouvons distinguer ici trois voies : en tant qu'association faîtière nationale des villes, l'Union des villes suisses (UVS) est toujours invitée à participer en vertu de la loi sur la consultation (art. 4 al. 2 let. c LCo). Dans les faits, l'UVS a participé à 46 % des procédures de consultation entre 2000 et 2016. Bien qu'elle ait souvent reconnu l'« importance indiscutable » d'un

¹ Ont été comptées les commissions décisionnelles, les commissions administratives et les organes de direction de la Confédération.

projet pour les villes, l'UVS a dû, à de nombreuses reprises, renoncer expressément à une prise de position par « manque de moyens » et renvoyer à la réponse d'un tiers². Par ailleurs, on compte 116 réponses individuelles des 10 plus grandes villes de Suisse durant la même période (11 %), dont près de la moitié proviennent de la Ville de Zurich. Finalement, ces 10 villes ont répondu dans 7 % de toutes les consultations au travers d'organisations collectives autres que l'UVS. Parmi ces organisations, la Conférence des directrices et directeurs de la sécurité des villes suisses (CDSVS)³, créée en 1949, et la Conférence des villes suisses sur les impôts (CSI)⁴, fondée en 1961, ont déposé le plus de réponses.

Quelle efficacité ?

Mais l'exercice d'un droit ne permet en rien d'évaluer l'influence réelle sur la politique fédérale. Car la prise en compte des intérêts des villes n'est nullement garantie, en dépit de la représentation directe de plusieurs maires au Conseil national. Il en va

de même de la présence au sein des Commissions extraparlamentaires et des réponses collectives, respectivement individuelles, aux procédures de consultation. Nous concluons donc notre contribution par deux thèses prospectives :

1. Bien que la participation des villes (respectivement des communes) sur la scène fédérale ne soit pas garantie par la Constitution, comme l'est celle des cantons, des canaux d'influence existent dans les faits. Mais la question de l'efficacité réelle de cette participation demeure.
2. En matière de stratégie, une ville est confrontée au dilemme suivant : est-il plus efficace de participer collectivement et plus souvent au sein de l'UVS qui est toujours conviée aux consultations de par la loi, ou des prises de position individuelles, moins fréquentes et limitées aux « projets clés », ont-elles plus d'impact ? L'effort nécessaire à la recherche d'un compromis interne à l'association doit être aussi évalué par rapport au bénéfice attendu

d'une position unie des villes sur la scène fédérale. La constitution d'alliances avec d'autres acteurs, par exemple une grande ville et « son » canton, devrait aussi être étudiée.

Bibliographie

FF 2002 – *Lignes directrices à l'attention de l'administration fédérale concernant la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes*. 16 octobre 2002.

Conseil fédéral. 2017. *Commissions extraparlamentaires*.

Linder, Wolf et Sean Mueller. 2017. *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Strukturen, Prozesse*. 4^e édition, Berne : Haupt.

Seiler, Hansjörg. 2001. *Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht*. In *Schweizerisches Verfassungsrecht*. 3^e édition, Bâle : Helbing & Lichtenhahn, 491–506.

Vatter, Adrian. 2016. *Das politische System der Schweiz*. 2^e édition, Baden-Baden : Nomos.



« Nous nous sommes intéressés à étudier par quels canaux, respectivement à quelle fréquence, les villes tentent de se faire entendre. », Sean Müller, chargé de cours aux Universités de Berne et de Lausanne, et Rahel Freiburghaus, assistante à l'Université de Berne.

² Comme par exemple pour la loi sur la sécurité de l'information en 2014.

³ Jusqu'en 2013 « Conférence des directrices et des directeurs de police des villes suisses (CDPVS) ».

⁴ Jusqu'en 2001 « Conférence des intendants des impôts des villes ».

Canton-commune : un concept dépassé ?

Table ronde. Faut-il attribuer des compétences différentes aux communes en fonction de leur taille et de leurs ressources ? Un nouveau statut reconnu par la Confédération pour les villes, pour les régions ? Et une telle évolution est-elle souhaitable ? Représentants des communes, des cantons et experts ont mené le débat dans le cadre d'une table ronde.

Le fédéralisme suisse, caractérisé par ses trois échelons institutionnels, fait toujours ses preuves et ne doit pas fondamentalement être remis en question. Dans les faits, il évolue constamment et s'adapte aux nouveaux enjeux de la société. Les collaborations intercommunales se développent ; les fusions de communes également, même si le mouvement s'est ralenti ces dernières années. Le succès du modèle découle notamment des compétences propres et des moyens financiers attribués aux trois niveaux étatiques. Supprimer l'échelon communal n'est pas envisageable ni souhaitable. Au contraire, le principe de subsidiarité doit être défendu. Les processus de désenchevêtrement issus de la RPT doivent être poursuivis.

Les petits cantons peuvent aisément lancer des réformes innovantes et exercer la fonction de « laboratoire du fédéralisme ».

Les cantons sont invités à soutenir le développement des collaborations intercommunales, par exemple les associations de communes, ainsi que des systèmes dynamiques de péréquation. Les plateformes politiques de discussions cantons-communes permettent également renforcer la collaboration. Les associations intercommunales, caractérisées par des décisions prises par des membres d'exécutif communaux sans possibilité de référendum, engendrent un certain déficit démocratique. Les citoyens seraient toutefois prêts à l'accepter, si elles ont pour effet davantage d'efficacité dans l'exécution des tâches publiques. En comparaison, les fusions de communes ne posent aucun problème sur le plan démocratique. Les processus de fusions doivent en revanche démarrer sur la base d'un projet concret et des objectifs clairs. La question identitaire étant au cœur de la démarche, il ne doit pas s'agir de processus idéologiques guidés par l'échelon cantonal.

Les fusions de cantons ne sont pas à l'ordre du jour. Les récents projets ont d'ailleurs échoué. L'objectif de telles fusions n'est guère perceptible. Les petits cantons assument

leurs tâches, que ce soit directement ou par le développement des collaborations intercantionales. Ils peuvent par ailleurs plus aisément lancer des réformes innovantes et exercer la fonction de « laboratoire du fédéralisme ».

Le statut des villes représente l'un des principaux – et controversé – enjeux dans les relations cantons-communes. C'est par un renforcement des collaborations horizontales et verticales sur le plan cantonal que ce statut pourra en priorité être valorisé. La volonté politique des exécutifs concernés est le véritable moteur de ce mouvement. Cet engagement doit permettre de trouver des solutions pragmatiques, en fonction des réalités et des espaces fonctionnels, en particulier au sein des agglomérations. Les difficultés des collaborations transcantionales, voire transnationales, caractérisées par la multiplicité des acteurs dotés de compétences différentes, ont toutefois été évoquées.

Les villes estiment que l'échec de la RIE III démontre qu'il est nécessaire de mieux intégrer leurs intérêts dans l'élaboration des projets fédéraux. Réformer le Conseil des États, en octroyant par exemple un siège aux principales villes du pays, risque en revanche de l'affaiblir. Les membres du Parlement fédéral veillent à défendre l'intérêt général du pays et la cohésion nationale, et non pas des intérêts régionaux : c'est une des forces du système parlementaire suisse. À ce titre, le système du Bundesrat allemand n'est pas une solution transposable en Suisse. L'introduction d'un référendum des communes, sur le modèle de celui des cantons, pourrait obtenir davantage de soutien. Le conseiller national Stefan Müller-Altermatt a déposé une initiative à ce sujet. Sur le plan cantonal, un référendum des villes existe, par exemple à Zurich.

Animée par Nathalie Randin, cette table ronde a réuni Erich Fehr, maire de Bienne et délégué de l'Union des villes suisses, Hannes Germann, conseiller aux États et président de l'Association des communes suisses, Béatrice Métraux conseillère d'État et Bénédict Würth, conseiller d'État et président de la CdC. Y ont également participé, en qualité d'experts, Michael Hermann, André Mach, Sean Müller et Bernhard Waldmann.

La Suisse dans le top des pays les plus compétitifs, grâce ou malgré le fédéralisme ?

La Suisse semble abonnée aux sommets des principaux rapports annuels sur la compétitivité économique. Elle est le pays le plus compétitif au monde selon le World Economic Forum, le deuxième selon le classement de l'IMD. La Suisse a bien résisté à la crise et elle présente un taux de chômage que ses voisins lui envient. Comment expliquer la réussite du modèle suisse ? S'il n'y a pas de recette unique, le lien étroit entre la politique et les citoyens, la structuration du bas vers le haut, la diversité des cantons et la concurrence intercantonale qui contraint en permanence les autorités à traiter les problèmes réels et à trouver des solutions rationnelles, la politique de milice qui ancre la politique dans la vie réelle et enfin la façon dont le pouvoir est décentralisé sont souvent les premiers ingrédients avancés pour expliquer cette réussite. Peut-on en conclure que le fédéralisme est un élément déterminant de la capacité de résistance aux crises dont le pays fait preuve ? Et si tel est le cas, la tendance à la centralisation et l'évolution des pratiques fiscales n'annoncent-elles pas la fin de l'exception suisse ?

Subsidiarité, proximité : ingrédients du succès économique ?

Dans les classements sanctionnant l'excellence des différentes économies, les États fédéraux s'en sortent avec panache. **Une étude s'est penchée sur les facteurs pouvant expliquer les effets positifs du fédéralisme sur la compétitivité d'un pays.** Un constat particulièrement vrai pour la Suisse.

«Le Sonderfall suisse existe, je l'ai rencontré!» Telle pourrait être en substance la réponse immuable à toute interrogation qui ne manque pas de se poser à chaque classement répertoriant les pays les plus performants. Classement où, généralement, la Suisse excelle. Que l'on en juge. Dans son dernier rapport, l'OCDE note que «la Suisse obtient de très bons résultats dans de nombreux indicateurs du bien-être comparés à la plupart des autres pays qui figurent dans l'Indicateur du vivre mieux». Dans le World Happiness Report 2017 de l'ONU, la Suisse vient en quatrième place, après avoir occupé la deuxième l'année précédente. Pour ce qui est du FMI et de son rapport sur la Suisse de juin 2017, l'institut note que l'économie helvétique «devrait être en mesure de maintenir son enviable position. Notamment parce qu'elle a réussi à développer de nombreuses industries de pointe au niveau international». Pour clore l'exercice, on ne saurait passer sous silence la deuxième place helvétique dans le Rapport sur la compétitivité mondiale publié par l'IMD en mai 2017, une position stable par rapport à 2016.

Et pourtant, à la demande d'Avenir Suisse, Jonathan Steinberg, historien et professeur aux Universités de Pennsylvanie et de Cambridge, jetait il y a peu un pavé dans la mare : «L'exception suisse, avec son système complexe d'équilibre des pouvoirs et de jaillissements réguliers de démocratie directe, survivra-t-elle à la mondialisation ? », lançait-il. Pour l'instant, force est de constater que les remparts confédéraux résistent plutôt bien aux coups de boutoir mondialistes. Un constat qui pourrait d'ailleurs être élargi à d'autres pays connaissant un pareil partage des pouvoirs. En d'autres termes, on peut raisonnablement se demander si le fédéralisme est gage d'avantages concurrentiels. «On remarque en effet que des pays fédéralistes comme l'Autriche, le Canada, ou encore l'Australie, occupent également des places de choix dans des classements comme celui du revenu par habitant, pour n'en citer qu'un seul, commente Bernhard Waldmann, professeur à l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg. Est-ce un hasard ou alors les institutions jouent-elles un rôle prépondérant dans les performances de ces pays ? Même s'il n'existe pas de conclusions définitives sur la question, les études empiriques montrent en effet une corrélation étroite entre fédéralisme et efficacité économique.»

Étude empirique en six points

«Face à la mondialisation, le fédéralisme donne la possibilité de rester flexible, de s'adapter face aux nouveaux défis qui se présentent, note Christoph Schaltegger, professeur d'éco-

nomie politique à l'Université de Lucerne. Ce cadre institutionnel, lié aux mécanismes de démocratie directe, crée un environnement de stabilité qui est à son tour un catalyseur pour la compétitivité du pays. La petite taille de l'économie helvétique est un autre argument à ne pas négliger mais, à n'en pas douter, le fédéralisme est un système qui peut améliorer l'efficacité d'un État si on en respecte les termes,

Force est de constater que les remparts confédéraux résistent plutôt bien aux coups de boutoir mondialistes.

notamment en matière d'équivalence fiscale donnant aux cantons, et par voie de conséquence aux communes, le contrôle et la responsabilité de leurs finances.» Cette question des finances publiques est précisément de celles qui intéressent Avenir Suisse au plus haut point. Pour Tibère Adler, son directeur romand, «on pourra certes toujours reprocher qu'un État fédéral soit une mécanique complexe qui peut engendrer des coûts induits de coordination ou de transaction, comme se plaisent à relever certains économistes. À mon avis, quand un tel système fonctionne à satisfaction, comme c'est le cas en Suisse, il s'agit d'une force économique. Avec comme premiers principes l'autonomie et l'équivalence fiscales des cantons, maîtres de leur destin financier tout en étant libres de se faire concurrence, on tient un bon concept. D'autant qu'il est corrigé par un mécanisme de solidarité qu'est la péréquation et qu'il s'accompagne d'un effet modérateur sur les finances publiques étant donné la proximité des pouvoirs de décision. S'éloigner de ce modèle revient à diluer les responsabilités.»

Constat similaire, donc, à celui auquel aboutissent les études empiriques dont parle Bernhard Waldmann et que l'on peut découvrir dans «Fédéralisme et compétitivité en Suisse». Menées précisément par Christoph Schaltegger et Lars Feld, également professeur d'économie politique, elles montrent que «les structures d'État fédérales ont des effets positifs sur la compétitivité d'un pays. Cela est particulièrement vrai pour la Suisse, dont l'économie a clairement profité jusqu'ici d'un fédéralisme à la fois très décentralisé et compétitif». Concrètement, la recherche a porté sur six champs



Pour Christoph Schaltegger, professeur à la faculté des sciences économiques de l'Université de Lucerne, l'autonomie des cantons doit absolument être préservée pour que la concurrence perdure et qu'ils continuent à jouer leur rôle de laboratoire du fédéralisme.

d'investigation allant de l'attractivité pour les investissements étrangers à la croissance économique, en passant par l'efficacité de l'action publique et des activités de régulation, la redistribution des revenus et les mécanismes fiscaux. Si l'on se penche plus en détail sur la question du développement économique, une donnée plus palpable que le concept même de compétitivité, les auteurs notent plusieurs vecteurs favorables dus au fédéralisme. D'une part, les pouvoirs publics cantonaux sont mieux à même d'adapter leurs prestations en fonction de leur environnement et des aléas conjoncturels. De plus, la concurrence fiscale agit comme un frein sur le pouvoir de taxation de l'État. Trop de gourmandise ferait fuir les entreprises sous d'autres cieux fiscalement plus cléments. Un seul bémol, comme on pouvait s'y attendre : les montants versés par les cantons au titre de la péréquation semblent peser sur leurs performances.

« La société vit le fédéralisme »

La conclusion de l'étude reste toutefois sans appel : « Le fédéralisme permet d'adapter les prestations publiques aux besoins régionaux. La diversité qui en résulte dans l'offre de prestations stimule l'esprit local d'innovation et la concurrence intercantonale, qui favorisent à leur tour l'essor économique. Parce qu'il rapproche les citoyens des centres de décision, le fédéralisme améliore la gestion des affaires publiques ; parce qu'il se concrétise par une participation accrue des collectivités, il augmente le capital social et la qualité de vie. Enfin, et ce n'est pas une observation mineure, il atténue la répartition inégale des revenus dans la société, réduisant d'autant les besoins de redistribution. » Faut-il dès lors s'étonner que le secteur privé applaudisse ? À la question « Dans quelle mesure êtes-vous attaché(e) au système fédéral suisse ? », les leaders d'opinion et chefs d'entreprise du pays

récemment interrogés par M.I.S Trend se sont déclarés à plus de 80 % favorables, voire extrêmement favorables au système politique helvétique. Cet aspect est un facteur essentiel aux yeux de Bernhard Waldmann pour qui « la société doit véritablement vivre le fédéralisme. Cela veut dire qu'en Suisse, on accepte les décisions car le fonctionnement du système inspire confiance ». « On touche là à l'émotionnel, renchérit Tibère Adler, qui recouvre une forte cohésion sociale. En Suisse, le citoyen n'est pas un acteur λ de province qui végète, éloigné du pouvoir central. Dans ce pays, j'aime à dire que l'on est quelqu'un chez soi ! »

Cet « état de grâce » n'est assurément pas un blanc-seing sur l'avenir. Il est toutefois suffisamment bien ancré pour éviter une remise en question profonde du système helvétique. Pour Christoph Schaltegger et Lars Feld, mieux vaut en effet tirer parti de la compétitivité du fédéralisme pour relever les grands défis de politiques économiques qui se dessinent. Mais cette approche ne va pas sans conditions. L'autonomie des cantons doit absolument être préservée pour que la concurrence perdure et qu'ils continuent à jouer leur rôle de « laboratoire du fédéralisme ». La péréquation, telle que pratiquée aujourd'hui, a encore ses points faibles, notamment du côté des cantons les plus faibles économiquement peu incités à redresser la barre. L'enchevêtrement des tâches et des financements, enfin, qui s'accompagne d'une centralisation rampante, doit être combattu. En conséquence, les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale ne sauraient être rappelés trop souvent. Question d'enfoncer le clou de la compétitivité.

Compétitivité et fédéralisme, destins liés ?

En 2017, la Suisse occupe pour la deuxième année consécutive la deuxième place du Classement mondial de la compétitivité. Le système politique y est-il pour quelque chose ? Autrement dit, **le fédéralisme est-il un facteur de compétitivité ? Le professeur Stéphane Garelli répond.**

Dans le classement 2017 réalisé par le Centre pour la compétitivité mondiale de l'International Institute for Management Development (IMD), la Suisse garde son deuxième rang derrière Hong Kong mais devant Singapour, les États-Unis et les Pays-Bas. Commentaire du professeur Arturo Bris, un des auteurs de l'étude : « En 2015, lorsque la Suisse est descendue à la quatrième place, nous craignons la « japonisation » de son économie, c'est-à-dire une longue période de récession. Aujourd'hui, nous pouvons conclure que malgré l'appréciation du franc et une conjoncture mondiale encore faible, le pays a montré une résilience impressionnante. La politique, les entreprises et les travailleurs ont su se réorganiser et redéfinir les stratégies ».

La question qui peut se poser à la découverte d'un tel classement tient au rôle qu'occupe le fédéralisme dans la compétitivité helvétique. Il y a quelques années, Stéphane Garelli, fondateur du World Competitiveness Center, professeur à l'IMD et à la Faculté des HEC de l'Université de Lausanne, donnait déjà un élément de réponse : « De l'intérieur, on se demande toujours comment la Suisse parvient encore à survivre. C'est de l'extérieur que l'on comprend ce qui tient du miracle. Pour moi, cela tient à deux choses. Il y a tout d'abord une incroyable diversité de ressources et compétences. En Suisse, on fabrique à peu près tout sauf des voitures. Ensuite, la Suisse dispose d'une démocratie très dense. Si dense que nous n'avons pas besoin de leader charismatique car nous disposons d'une incroyable énergie démocratique. Les Français sont plus intelligents que nous mais ils doivent faire face à trop d'énergies contradictoires. Ce qui

s'avère catastrophique pour gérer des compétences et des ressources. Les entreprises ont besoin de prévisibilité. En gros, elles s'adaptent à n'importe quoi du moment que les règles du jeu sont connues. » Sur cette base de discussion, Stéphane Garelli s'est penché plus précisément sur la question du fédéralisme.

「**Ma définition du fédéralisme helvétique : un système politique qui favorise la concurrence des idées, la liberté de les choisir et le pragmatisme pour les réaliser.**

Fédéralisme et compétitivité, à votre avis, un duo gagnant ?

Ne cédon pas à un quelconque angélisme sur le fond de la question. Il s'agit d'abord de relever qu'il n'y a pas un seul système politique fédéraliste. Celui établi en Suisse ou en Allemagne est une chose et c'en est une autre que celui rencontré dans des pays comme la Chine, la Russie ou le Mexique, pour citer d'autres États qui se rangent sous cette même bannière. Il faut ensuite relever les fédéralismes qui fonctionnent à satisfaction, en Suisse ou en Allemagne, pour reprendre mes deux exemples de référence, et ceux qui fonctionnent moins bien comme c'est le cas en Belgique. Les entreprises vous le diront, pour elles, le fédéralisme est plus un problème qu'un facilitateur en Belgique.

Sur cette base, quel constat faites-vous ?

Mon point de vue est qu'il n'y a pas de corrélation entre fédéralisme et compétitivité. Le fédéralisme est une « infrastructure » politique qui ne représente pas un atout en soi mais peut le devenir dépendamment de ce que l'on en fait. Prenez le cas d'un aéroport. Nous avons là également un magnifique outil à disposition du tissu économique d'une région. Mais en lui-même, il ne sert pas à grand-chose si ce n'est de susciter la visite de quelques passionnés d'aménagements aéroportuaires. Il devient en revanche indispensable dès qu'on l'utilise à bon escient et qu'on y applique une saine gestion. Il en va de même avec le fédéralisme. Bien utilisé, il exerce un impact indirect positif sur la compétitivité d'un État.

Dans ce contexte, quels sont les défis majeurs du fédéralisme moderne ?

Le fédéralisme a une très longue histoire. Longue de plusieurs siècles si l'on prend l'exemple de la Suisse et son pacte confédéral de 1291, suivi par l'adoption d'une constitution fédérale en 1848. Et durant tout ce temps, un tel système politique a réussi à surmonter des obstacles liés à la taille, aux religions, aux langues ou aux ethnies. Mais que se passe-t-il de nos jours ? La technologie offre des solutions qui permettent de résoudre ces problèmes. Prenons la question de taille par exemple. La technologie s'accommode très aisément d'une forte concentration des pouvoirs. Le manager japonais d'il y a 40 ans devait prendre ses décisions seul, avec une réelle sphère d'influence mais très limitée. De nos jours, les courriels, conférences téléphoniques et autres échanges par



« La question qui se pose est de savoir jusqu'où la centralisation des pouvoirs est admissible, sinon dommageable, en sachant que la technologie est un facteur centrifuge », Stéphane Garelli, professeur émérite de compétitivité mondiale à l'IMD et à l'Université de Lausanne.

Skype, engendrent une forme de déresponsabilisation et favorisent la concentration des pouvoirs. En d'autres termes, la technologie est un facteur de centralisation. Les grandes entreprises sont d'ailleurs plus centralisées que jamais. Autre exemple, la langue. Pour imparfaits qu'ils soient, nous connaissons cependant déjà les logiciels de traduction automatique pour traitement de texte. Bientôt, ils s'appliqueront au langage parlé. En bref, la technologie d'aujourd'hui résout les problèmes que le fédéralisme devait autrefois empoigner à bras le corps.

Qu'est ce que cela implique ?

Cela implique une certaine ambiguïté dans la mesure où le fédéralisme est soumis à deux forces contraires : décentralisatrice, comme le veut le principe de subsidiarité cher au système politique suisse, et centralisatrice si l'on en croit l'évolution des technologies et des tendances qui l'accompagnent. Comme je l'ai déjà dit, ne pêchons pas par angélisme. Il est évident que certaines questions comme la monnaie ou la politique étrangère doivent être du ressort d'un État central. La question qui se pose est donc bien de savoir jusqu'où la concen-

tration des pouvoirs est admissible, sinon dommageable, en sachant que la technologie est un facteur centrifuge.

Le fédéralisme est donc un état de tension permanent ?

Le fédéralisme crée en effet une lutte permanente entre les différents pouvoirs. Il est donc absolument nécessaire d'avoir à disposition des mécanismes permettant de résoudre ces tensions sans dommages. Prenons l'exemple du fédéralisme belge. Si le système politique est bien en place, force est de reconnaître que les divergences et luttes de pouvoir sont loin d'être dépassées. Autre exemple malheureux de ces dernières semaines, celui de l'Espagne avec la Catalogne. Si l'Espagne n'est pas à proprement parler un État fédéral avec ses 17 communautés autonomes, on peut raisonnablement la considérer comme tel dans les questions qui nous préoccupent ici. Comme je viens de le dire, les revendications de la Catalogne ont dégénéré en un conflit ouvert avec le pouvoir central parce que les mécanismes de résolution de crise ne sont pas adaptés. Comme s'il revenait à l'Europe d'intervenir dans le débat pour résoudre le problème. N'en déplaise à la Catalogne, c'est tout à fait irréaliste.

C'est probablement là que réside la force du fédéralisme helvétique. Ces luttes de pouvoir, il les résout bien. D'où ma définition du fédéralisme suisse : un système politique qui favorise la concurrence des idées, la liberté de les choisir et le pragmatisme pour les réaliser !

Le fédéralisme, une stratégie gagnante ?

Débat. Stabilité politique, proximité des édiles, décentralisation bénéfique à la cohésion, concurrence fiscale douce : transposés en langage économique, les atouts du fédéralisme sonnent comme autant de stratégies gagnantes.

« Il y a 40 ans, quand j'ai fait mes études de droit, le fédéralisme était, comme aujourd'hui, largement considéré comme un des fondements de la Suisse, rapporte Urs Hofmann, conseiller d'État socialiste argovien en charge de l'Économie. Et pourtant, il y a 40 ans, comme aujourd'hui, on entendait volontiers parler de crise du fédéralisme. Il s'agit là d'un débat permanent sur les jeux et les enjeux du pouvoir que les élus du pays ont le grand avantage de ne pas aborder de manière idéologique. Si l'on en vient à parler d'économie, qu'attendent en effet les entreprises de notre part ? Ce sont des arbitrages politiques, des procédures facilitées là où elles sont implantées et, plus généralement, des rapports de proximité. » Exactement ce que les collectivités publiques s'efforcent d'offrir avec pragmatisme. Alors si crise du fédéralisme il y a, ce n'est certainement pas du côté des forces économiques du pays qu'il faut y trouver un terrain fertile. Bien au contraire, si le « miracle » suisse est une réalité tangible, qui se mesure année après année dans la quasi-totalité des classements internationaux, c'est parce qu'il bénéficie d'un coup de pouce décisif de la part d'un système fédéral comparable à la pierre philosophale.

Critiques, à la niche

« Le système fédéral a été conçu et construit avant que l'on parle d'essor économique, analyse Christophe Reymond, directeur général du Centre Patronal. Mais il y a largement contribué. L'économie privée s'est en effet parfaitement adaptée à ce système qui privilégie la diversité et la pluralité des centres de compétence. Avec une stabilité politique qui tranche dans le concert international et une décentralisation des pouvoirs de décision essentielle dans un pays où, malgré tout ce que l'on dit, on a parfois de la peine à se comprendre, on obtient des conditions-cadres extrêmement favorables. » Les entreprises, notamment étrangères, l'ont bien compris, comme Google par exemple qui dispose à Zurich de sa plus grosse implantation hors États-Unis. « Pour toutes ces raisons, j'ai toujours beaucoup de mal à comprendre pourquoi on se plaint dans ce pays à relever systématiquement l'aspect négatif de choses, s'insurge Ernst Stocker, conseiller d'État UDC zurichois à la tête du Département des finances. Le CEO

de Google à Zurich a été très clair. Pour lui, cette implantation en Suisse répond parfaitement à toutes ses attentes. Pourquoi ne ferions-nous pas de même ? Cessons de critiquer systématiquement la Suisse pour sa lenteur ou que sais-je encore et mettons plutôt ses qualités en avant. Des atouts qui ne manquent pas ! »

Dans ce ciel sans nuages qui voit fédéralisme et compétitivité économique fêter leurs noces de granit, quelques points de détail méritent toutefois d'être relevés. « Attention à la sur-réglementation, prévient Urs Hofmann. Le perfectionnisme à la sauce helvétique peut en effet conduire à certaines dérives en matière législative, surtout quand Berne s'en mêle. » Autre écueil potentiel, la multiplication des consultations populaires susceptibles de heurter la sensibilité de chefs d'entreprise peu coutumiers du fait que l'on vienne titiller leur rémunération, comme ce fut le cas avec l'initiative Minder. « Rien de bien grave, soutient pourtant Christophe Reymond. On peut très bien considérer la chose comme un exutoire de la démocratie directe. A-t-on déjà vu votation populaire contestée dans la rue avec des pavés ? » Quant à la concurrence fiscale, dans les limites où elle ne porte pas atteinte aux capacités financières dans les cantons, elle est toujours jugée positive. En un mot, rien n'est véritablement susceptible d'ébranler cette certitude profondément enracinée selon laquelle le système politique de la Suisse est un argument de poids en faveur de ses performances. Moralité : touche pas à mon... fédéralisme !



Les conseillers d'État Urs Hofmann, Ernst Stocker et le directeur général du Centre patronal Christophe Reymond (au centre sur la photo) ont débattu sur la relation entre le fédéralisme suisse et la compétitivité économique.

La Suisse dans le top des pays les plus compétitifs, grâce ou malgré le fédéralisme ?

Table ronde. La Suisse doit-elle renforcer le fédéralisme pour préserver sa compétitivité économique ? Solidarité et concurrence intercantionales sont-elles les ingrédients indissociables d'une saine stimulation ? Ou encore, comment préserver la concurrence entre les micro-États cantonaux face à la pression internationale, fiscale notamment ?

Lent et lourd, plus éléphant qu'agile guépard, le fédéralisme suisse serait-il devenu un héritage historique handicapant pour la compétitivité suisse ? Pour l'œil peu aguerri, le système fédéral pourrait ressembler à une infatigable machine à voter, qui rythmerait à elle seule la prise de décision et remettrait inlassablement l'ouvrage sur le métier démocratique. À scruter de plus près sa complexité, le fédéralisme est une mécanique de précision, parfaitement adaptée à la réalité helvétique, à son souci du détail et son perfectionnisme. Et comme dans toute mécanique de précision, les ressorts n'ont de cesse d'être ajustés.

C'est indéniablement un effet du fédéralisme si la Suisse se classe en tête des pays les plus compétitifs et innovants.

Les trois échelons qui composent le fédéralisme et l'autonomie respective qui leur est attribuée sont sans doute une des grandes clés institutionnelles de la compétitivité suisse. Désenchevêtrement des tâches, prise de décision au plus près des cercles concernés et connaissance du terrain grâce à la proximité des autorités et des administrations sont autant de facteurs d'efficacité. Transparence et lisibilité des décisions politiques et démocratie directe contribuent en outre à une gestion ciblée des échelons fédéraux et des divers territoires, ainsi qu'à l'organisation adéquate de leurs conditions-cadres.

Compétences régionales

Ces pierres angulaires du système fédéral évitent le nivellement et l'homogénéisation économique et politique du pays, tout en encourageant la concurrence entre les espaces et l'entrepreneuriat. Ceci a permis tout à la fois une spécialisation et une diversification des activités basées sur les spécificités et les compétences locales et régionales. C'est indéniablement un effet du fédéralisme si la Suisse se classe en tête des pays les plus compétitifs et innovants, au vu notamment du nombre de domaines dans lesquels elle excelle.

La mécanique de précision fédérale dispose d'instruments pour éviter que la machine ne se grippe. La RPT, dont la

complexité permet la prise en compte des réalités diverses des territoires cantonaux, en est sans doute l'exemple le plus frappant. La « solidarité concurrentielle » qui en résulte offre à la Suisse des finances publiques saines et performantes. Et si le système est mis sous pression, internationale notamment, il est capable de réagir. La mise en route de la PF17 suite à l'échec de la RIE III est une bonne illustration de sa capacité de mobilisation, pour autant que tous les échelons concernés soient impliqués. La responsabilisation et la participation des trois niveaux fédéraux évitent les réactions émotionnelles et brutales propres aux États centraux. Le fédéralisme absorbe mieux les ondes de choc et offre par conséquent de précieux gages de stabilité.

Défis à relever

Mais il ne faudrait pas pour autant pêcher par excès de satisfaction. Les défis qui attendent la Suisse ne manquent pas et sont de taille. La digitalisation progresse à grands pas. Un certain attentisme – cette fameuse lenteur helvétique – aurait pour effet de favoriser les fractures au sein de la population ou du pays et contribuer à un retard concurrentiel sur le plan international. Un autre enjeu a pour objet la multiplication des initiatives populaires qui bousculent l'ordre constitutionnel, fragilisent le cadre légal et, partant, la fiabilité attribuée à la place économique. Quant au contexte international, il agit de plus en plus comme un quatrième niveau sur lequel les structures de l'État fédéral n'ont que peu d'influence et qui dicte aussi son agenda.

Le fédéralisme est sans conteste un élément central du succès économique suisse. S'étant toujours adapté au cours de son Histoire, fort de sa longue expérience, le complexe pachyderme institutionnel ne va pas manquer de nouvelles occasions de montrer sa capacité à se mouvoir avec finesse dans le magasin de porcelaine.

Animée par Bernard Wuthrich, cette table ronde a réuni les conseillers d'État Markus Dieth, Jean-Nathanaël Karakash, Ernst Stocker et le conseiller aux États Olivier Français. Y ont également participé, en qualité d'experts, Tibère Adler, Tobias Arnold, Cristina Gaggini, Stéphane Garelli, Christophe A. Schaltegger, Peter Schwendener.

La capacité concurrentielle de la Suisse à la lumière de la dernière réforme du fédéralisme

Éclairage, par Tobias Arnold.

« La Suisse dans le top des pays les plus compétitifs, grâce ou malgré le fédéralisme ? » La Conférence nationale sur le fédéralisme 2017 a invité à Montreux les politiciens et les experts à débattre de la relation entre le fédéralisme et la capacité concurrentielle. Le thème central de ma thèse porte sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) entrée en vigueur en 2008. Un coup d'œil sur cette réforme permet de tirer d'intéressantes conclusions sur la capacité concurrentielle de l'État fédéraliste suisse.

La RPT est la réforme du fédéralisme la plus complète et la plus fondamentale réalisée dans le passé récent de la Suisse. Rétroactivement, trois conclusions peuvent être tirées de ce processus sur le fonctionnement de l'État fédéraliste suisse et son importance pour la capacité concurrentielle du pays. Avant tout, cette réforme témoigne d'une faculté élevée de la Suisse à évoluer. Les cantons – représentés au début par la Conférence des directeurs des finances puis par la Conférence des gouvernements cantonaux – ont été intégrés dès le début comme partenaires à part entière. La RPT était un projet commun de la Confédération et des cantons dans lequel les seconds ont fait preuve d'un esprit de collaboration tout à fait extraordinaire. Grâce à l'implication ciblée de tous les cantons, mais aussi grâce à d'habiles transactions, ces derniers sont parvenus à parler d'une seule voix. Tous les acteurs concernés étaient unanimes sur la direction à donner à la réforme : le fédéralisme suisse devait être revitalisé et les cantons renforcés. C'est sur cette volonté initiale que se sont fondées les négociations menées à bien, mais toujours âpres dans les détails, jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme en 2008. Si l'on en revient à la question principale abordée en ouverture de cette contribution, une première réponse peut donc être tirée du pro-

cessus de réforme : *La critique souvent formulée par les adversaires du fédéralisme portant sur un manque de capacité de réforme ne semble pas pertinente dans le cas de la Suisse. Bien que les réformes politiques doivent rencontrer l'approbation de nombreux acteurs dotés d'un droit de veto potentiel, la RPT montre que la recherche d'un consensus peut aboutir. Cette remarquable faculté à se réformer devrait permettre à l'État fédéraliste suisse de continuer à s'adapter à l'évolution des conditions-cadres. Cela représente un atout important pour la capacité concurrentielle de la Suisse.*

« Les bonnes choses prennent du temps » semble convenir particulièrement bien à l'État fédéraliste suisse.

En écho au premier point, on peut constater en second lieu que le processus de réforme a été très long. Un délai de plus de 10 ans s'est écoulé de l'élaboration des premiers concepts jusqu'au vote populaire final. Le proverbe « Les bonnes choses prennent du temps » semble convenir particuliè-

rement bien à l'État fédéraliste suisse. Le motif réside dans une deuxième caractéristique essentielle du système politique suisse, à savoir la démocratie directe. En raison du risque permanent de refus en votation populaire, les différents acteurs sont tenus de réunir de larges majorités et d'intégrer dans une certaine mesure les préoccupations des minorités. On pourrait certes souhaiter qu'une réforme telle que la RPT aboutisse en moins de 10 ans. Une accélération du processus se ferait cependant au détriment du vaste soutien à la réforme et, partant, de la stabilité du système politique dans son ensemble. On peut donc en tirer une deuxième conclusion : *Grâce à l'intégration ciblée des cantons dans l'élaboration des projets de réformes politiques, des solutions susceptibles de réunir une majorité peuvent être dégagées, qui l'emportent dans les urnes et qui seront soutenues à long terme par les acteurs. La grande stabilité politique amène une grande prévisibilité pour les milieux économiques qui constitue à son tour une condition essentielle à la capacité concurrentielle d'un pays.*

Troisièmement, le résultat de la RPT démontre que le fédéralisme solidaire est toujours vivant. La nouvelle organisation de la péréquation financière entre les cantons eux-mêmes et entre ces derniers et la Confédération est l'un des deux piliers centraux du paquet de

réformes, à côté de la nouvelle répartition des tâches. Dans une Suisse très décentralisée qui accorde une large autonomie fiscale à ses États membres, une grande importance est dévolue au fédéralisme fiscal. Dans le même temps, la culture politique du pays exige que soit combattue au moyen d'un système d'équilibrage une dérive trop forte entre les cantons riches et pauvres. La RPT a permis d'optimiser ce principe, sans égratigner celui du fédéralisme solidaire. À première vue, la concurrence et la solidarité peuvent apparaître comme des concepts antagonistes.

Je considère plutôt la solidarité comme une condition importante pour les deux atouts de la Suisse mentionnés ci-dessus que sont la capacité à se réformer et la stabilité politique. Une croissance trop forte des inégalités dans un État fédéraliste peut conduire rapidement à une insatisfaction parmi les plus faibles, ce qui aura un effet négatif sur la recherche de compromis durables et sur la stabilité du système. Certes, le système actuel de péréquation peut ne pas être toujours exempt de défauts mais il remplit pourtant son rôle principal : *Grâce à la RPT, un système de péréquation financière a pu être optimisé, qui renforce le « vivre-ensemble » dans l'État fédéraliste suisse. Ce n'est qu'ainsi que peuvent être garanties à l'avenir également la capacité à se réformer et la stabilité politique de la Suisse et, au final, sa capacité concurrentielle.*

Il reste du travail

Bien que les réflexions sur la RPT menées jusqu'ici puissent suggérer une vision optimiste de l'influence du fédéralisme sur la capacité concurrentielle de la Suisse, il convient de ne pas fermer les yeux sur les limites des structures d'un État fédéraliste en général et des réformes fédéralistes en particulier. Nos propres analyses concernant les conséquences de la RPT sur la répartition des tâches et des revenus entre la Confédération et les cantons montrent que la réforme n'a contribué que de manière négligeable à une décentralisation des ressources publiques. Dans l'histoire de la Confédération helvétique, la législation

a certes augmenté, en particulier au niveau fédéral, alors que les ressources financières demeuraient largement entre les mains des cantons et des communes. Mais on était en droit d'attendre de la « plus grande réforme du fédéralisme depuis la création de l'État fédéral » (communiqué de presse de l'Administration fédérale des finances du 9.11.2007) des effets nettement plus importants, en particulier pour ce qui concerne la structure des dépenses. Neuf ans après l'entrée en vigueur de la réforme, force est de constater que les domaines politiques touchés par la RPT ne représentent qu'une petite partie de l'ensemble du budget de l'État. En outre, l'objectif principal qui était d'aboutir à un désenchevêtrement de la répartition des tâches n'a pas répondu entièrement aux attentes. La RPT n'a de loin pas « démêlé » toutes les missions communes et a au contraire défini de nouveaux domaines poli-

tiques pour lesquels la Confédération et les cantons assument une responsabilité commune depuis 2008.

Politique des petits pas

Le bémol est donc que les effets politiques réels de la RPT demeurent et que des mesures supplémentaires de « revitalisation » du fédéralisme suisse seront nécessaires à l'avenir. Dans ce sens, la RPT n'est rien d'autre qu'une expression de la politique des petits pas, chère à la Suisse. Mais les pas sont allés dans la bonne direction. Le seul fait que l'on ne trouve pratiquement pas à l'étranger d'équivalent à cette réforme qui ait été couronnée de succès indique sans aucun doute que la Suisse continuera à être considérée à l'avenir comme un pays politiquement stable et capable de se réformer. Deux qualités qui permettront à la Suisse de compter parmi les pays les plus concurrentiels.



«Grâce à la RPT, un système de péréquation financière a pu être optimisé, qui renforce le «vivre-ensemble» dans l'État fédéraliste suisse.» Tobias Arnold, doctorant à l'Institut des sciences politiques, Université de Berne.

Sommes-nous les seuls à nous soucier de l'avenir du fédéralisme suisse ?

┌ Le fédéralisme se vit au quotidien : mais en a-t-on véritablement conscience ? Les citoyens profitent d'une proximité réelle avec les décideurs politiques qu'ils élisent et dont ils peuvent suivre, apprécier et sanctionner les actions. Les avantages de cette proximité sont-ils reconnus ? Quel est le degré de connaissance des citoyens de notre organisation politique, comment perçoivent-ils le fédéralisme et ses particularismes, sont-ils attachés à cette forme de pouvoir basée sur la subsidiarité ? Considèrent-ils le fédéralisme comme étant un principe abstrait, compliqué et peu efficace ? Partant, des efforts doivent-ils être consentis pour expliquer les mécanismes, les avantages et les limites de cette organisation non centralisée ? Quelle part de responsabilité ont les médias dans ce désintérêt pour le fédéralisme ? Faut-il mieux l'enseigner, le promouvoir ?

Fédéralisme, je t'aime moi non plus...

Le sondage mené par M.I.S Trend à la demande du Centre Patronal sur la perception du fédéralisme montre un attachement très relatif au système politique suisse de la part d'une population résidente qui fait preuve en outre d'une connaissance assez vague de ses rouages. Faut-il s'en inquiéter ?

A l'occasion de la 5^e édition de la Conférence nationale sur le fédéralisme organisée par le canton de Vaud, canton hôte de la manifestation, les organisateurs, en partenariat avec le Centre Patronal, ont mandaté l'institut M.I.S Trend pour la réalisation d'une étude sur le thème du fédéralisme. Objectif : « dresser un tableau le plus complet possible du fédéralisme sous différents angles de perception », tableau à présenter lors de la Conférence pour animer débats et discussions. L'étude a été réalisée au début de l'année 2017 avec, comme échantillons représentatifs, 500 « leaders d'opinion » provenant des trois régions linguistiques et 1200 personnes de plus de 18 ans résidant dans le pays.

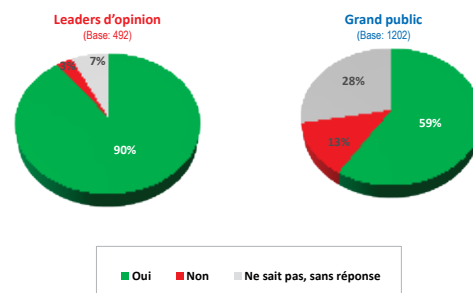
Le premier thème concernait « Les Suisses et leurs institutions » avec comme sujet initial l'attachement et le sentiment d'appartenance aux différentes collectivités composant le paysage helvétique, voire international. Il en ressort que près de quatre personnes sur dix affirment être attachées en priorité à la Suisse, que ce soit au sein de la population (38 %) ou des leaders d'opinion (38 %). Parmi ces derniers, un quart d'entre eux (25 %) affirme avoir davantage de lien avec son canton, et un sondé sur dix (14 %) avec sa commune. De manière assez étonnante, le grand public fait montre d'une affinité équivalente (14 %) que l'on parle du monde, du canton ou de la commune. À noter que seuls les Tessinois (28 %) affichent une relation moins étroite avec la Suisse par rapport aux deux autres régions linguistiques (39 %). À noter également que les participants au sondage de plus de 60 ans et de moins de 30 ans se rejoignent sur un point : un attachement quasi nul à l'Europe (4 %). « Personnellement, je trouve intéressants ces différents sentiments d'appartenance, expose Andreas Ladner, professeur à l'Institut des hautes études en administration de l'Université de Lausanne. C'est exactement ce que nous expérimentons au quotidien avec les drapeaux cantonaux sur les voitures ou les spécificités propres aux divers dialectes. Les gens perçoivent parfaitement ces différences. Maintenant de savoir s'ils les associent comme autant d'éléments constitutifs du fédéralisme est une autre question. »

Intérêt de proximité

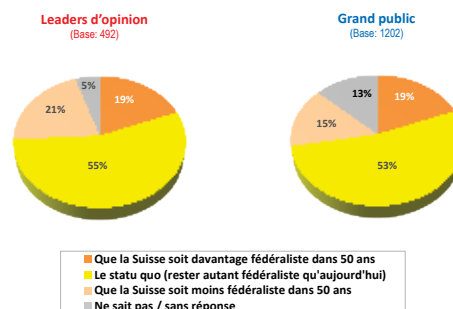
Question qui trouve un premier élément de réponse dans l'intérêt porté à la « chose publique ». Sans surprise, les leaders d'opinion se sentent en effet nettement plus concernés que le grand public par la politique : plus de neuf personnes sur dix de ce groupe de sondés expriment même un intérêt très marqué pour la politique suisse, contre la moitié moins pour la population. Plus préoccupant, comme le relève l'étude : « le flou est assez marqué dans les esprits sur les questions

et enjeux politiques auxquels la Suisse est actuellement confrontée. C'est ce que déclarent 44 % de la population dont 10 % affirment même être tout à fait ignorants sur cette thématique, alors que 34 % avouent ne comprendre que certains sujets. Parmi les 55 % déclarant être au clair, seuls 11 % affirment avoir très bien intégré les questions et les défis politiques de notre pays ». Pour Andreas Ladner, ce constat n'est finalement pas très étonnant : « En général, on se sent nettement plus concerné par ce qui se décide proche de chez nous, au niveau cantonal et communal, explique-t-il. Les enjeux nationaux, on peut très bien être pour ou contre, ce qui importe est de savoir à quel échelon cela va se régler. On se trouve ici en face d'une population qui adopte une approche thématique de ces questions et non institutionnelle. Quelle liberté, quelle marge de manœuvre me sont données dans ma commune dans mon canton ? Les gens raisonnent en ces termes. »

« Dans 50 ans, pensez-vous que la Suisse sera encore fédéraliste ? »



« Que souhaitez-vous personnellement ? »

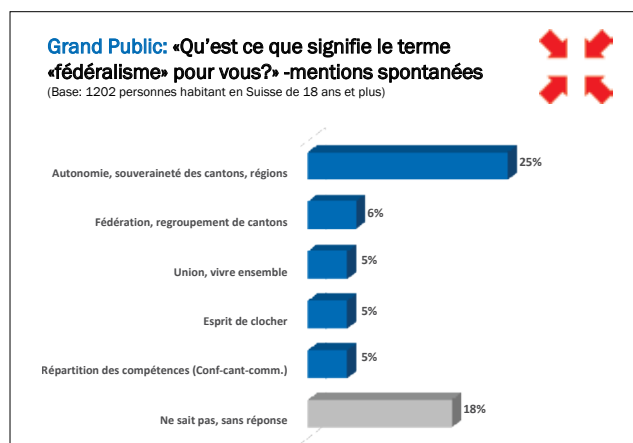
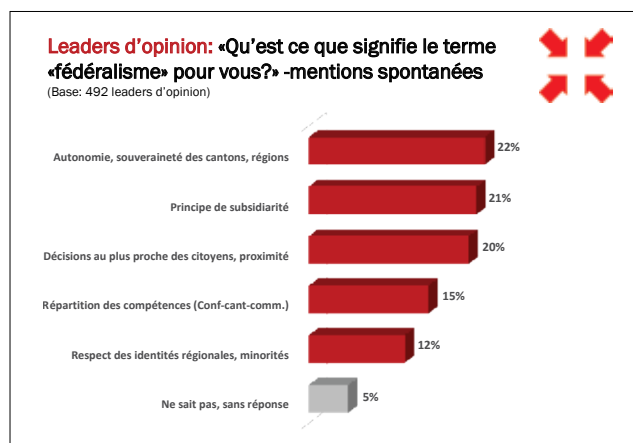
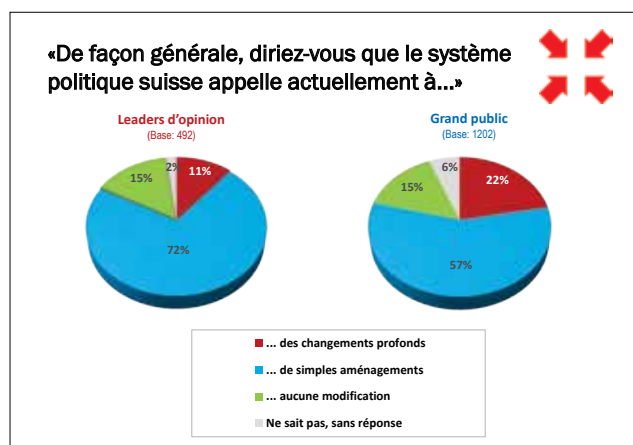


Pour ce qui est des changements à apporter au fédéralisme, il ressort clairement que la majorité des sondés se montrent plutôt satisfaits du système en place. Parmi les leaders d'opinion, 72 % militent en effet pour de simples aménagements, tout comme 57 % des Suisses en général. Parmi les changements désirés, cités spontanément par les leaders, le plus attendu concerne l'augmentation de signatures requises pour lancer une initiative populaire, une mesure qui devrait également être assortie d'un contrôle obligatoire de ladite initiative par une Cour constitutionnelle. En cause : la multitude des initiatives lancées ces dernières années et la difficulté de les appliquer. Le grand public, qui ne s'est pratiquement pas prononcé en faveur d'une telle mesure (5 %), penche en revanche pour davantage de clarté, d'explications et de simplifications lors des votations. Au rang des réformes à apporter au système politique actuel, selon les leaders d'opinion, on peut encore citer l'augmentation du nombre de conseillers fédéraux et un allongement de leur mandat, voire plus généralement un renforcement du fédéralisme avec davantage de compétences données aux cantons ou, à l'extrême opposé, une harmonisation plus poussée sur certains sujets.

Fédéralisme quand tu nous tiens

« On touche là à un dilemme inhérent au fédéralisme, poursuit Andreas Ladner. Prenons la question de l'enseignement des langues où le débat revient constamment sur la table pour ce qui est de son harmonisation et de l'ingérence souhaitée ou non de Berne sur ce thème. Une thématique éminemment culturelle où les solutions fédéralistes sont généralement favorisées. Pour une raison bien simple, elles assurent la cohésion nationale. Cela dit, force est de constater que les conflits sont dans la nature des choses lorsque l'on parle d'un État fédéral comme la Suisse. Que l'on songe à l'interdiction faite aux Valaisans de continuer à construire des chalets. Une décision qui n'a rien de fédéraliste, âprement ressentie dans les communes valaisannes. La force du système tient donc à la résolution de ces conflits. Et sur une base très claire. Les élites sont bien conscientes que le fédéralisme a sauvé et fait naître le projet suisse. Sans fédéralisme, il aurait été totalement illusoire de se mettre ensemble et de survivre. Sur le fond, le fédéralisme ne prend donc son sens que s'il y a des différences car il offre des solutions pour pouvoir les surmonter, avec des institutions qui fonctionnent. » De cette réflexion découlent logiquement les réponses données à la perception des principes de base du système politique suisse. Comme l'expose M.I.S Trend, « six leaders sur dix estiment que le fédéralisme est un principe fondamental à la Suisse et à son identité auquel il ne faut pas toucher. Seuls 2 % le remettent en cause. Du côté de la population, on est un peu moins catégorique : 46 % pensent qu'il s'agit d'un principe immuable, 32 % souhaitent l'adapter et 8 % le remettent en question considérant qu'il n'est plus en rapport avec la réalité d'aujourd'hui. » Plus ancrée encore, la démocratie directe qui emporte l'adhésion de sept personnes sur dix, leaders et population confondus, sans volonté de changement. Reste enfin la culture du consensus, un autre principe que les leaders d'opinion (71 %) plébiscitent, alors

que la proportion diminue de moitié auprès du grand public. Le système de milice, enfin, est une question qui divise davantage ses partisans indéfectibles (49 % auprès du grand public et 41 % pour les leaders) et les adversaires du statu quo qui, eux, penchent en faveur de nécessaires aménagements (37 % auprès du grand public et 33 % pour les leaders). On notera que la volonté de maintenir le système fédéraliste inchangé est plus marquée chez les jeunes leaders et ceux qui affirment une sensibilité de droite et du centre. Tel est aussi le cas pour les Romands et les Tessinois et de manière encore plus nette en ce qui concerne la population en général.



Le fédéralisme : une notion vague

La deuxième grande thématique abordée par l'étude de M.I.S Trend portait sur le fédéralisme en tant que tel et, en premier lieu, sur le niveau de connaissance de ses rouages. Du côté des leaders d'opinion, pas de surprise. La notion de fédéralisme évoque spontanément l'autonomie et la souveraineté des cantons, le principe de subsidiarité et le fait que les décisions soient prises à l'échelon au plus proche du citoyen. Répartition des compétences, respect des identités régionales, décentralisation sont des notions clairement associées au système politique suisse. En un mot, 96 % des leaders d'opinion sont au clair en matière de fédéralisme. Pour ce qui est du grand public, le constat n'est en revanche pas aussi enthousiasmant. « La méconnaissance du fédéralisme par une partie de la population est assez nette vu que 18 % ne peuvent pas se prononcer sur la question et que 6 % sont complètement hors sujet, relève M.I.S Trend. Ce constat se confirme lorsque la question est directement posée. En effet 35 % de la population avoue que le fonctionnement du fédéralisme et de ses institutions est une notion vague pour eux. Seule une personne sur dix se dit très au clair sur les mécanismes de fonctionnement. »

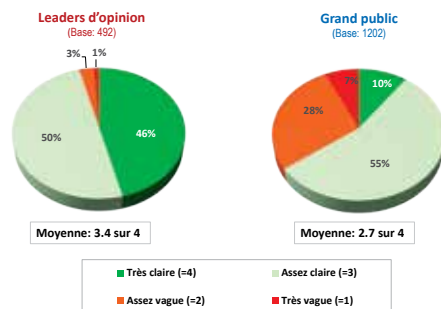
Cette dichotomie se retrouve lorsqu'il s'agit de parler de son attachement au fédéralisme. Si les leaders expriment un lien profond envers cette forme d'organisation politique pour 81 % d'entre eux, tel n'est pas le cas du grand public dont seuls 45 % se disent attachés au fédéralisme. Au sein de cette population, un quart est mitigé et un autre quart peu ou pas concerné, avec un désintérêt particulièrement marqué auprès des moins de 30 ans et d'une manière générale plus prononcé auprès des Alémaniques que des Romands et des Tessinois. La quarantaine franchie, le fédéralisme commence enfin à gagner des points.

L'essence du fédéralisme tient bon

Quand il s'agit de relever quels en sont les avantages, les leaders citent spontanément la proximité entre élus et citoyens, un pouvoir de décision au niveau local permettant de résoudre les problèmes à la source favorisant des solutions adaptées et pragmatiques, le respect de minorités comme des spécificités régionales et l'engagement citoyen offrant la possibilité de tester à petite échelle des approches considérées comme un laboratoire d'innovation. Du côté des tares du système, ce sont les lenteurs des processus décisionnels, les lourdeurs administratives et la diversité des lois entre cantons qui occupent le devant des griefs. Un système de valeur que l'on retrouve peu ou prou auprès du grand public.

Sans aller plus avant de cette étude, les conclusions de M.I.S Trend se veulent rassurantes : « L'essence même du fédéralisme n'est jamais remise en cause avec davantage de ferveur de la part des leaders pour ne pas toucher à ce principe fondamental ». Il en ressort que le système politique suisse est jugé essentiel pour la stabilité et la prospérité du pays. Il n'en demeure pas moins que la méconnaissance des rouages fédéraux et le peu d'attachement qui en découle auprès d'une partie de la population « donnent à réfléchir », selon les termes d'Andreas Ladner. « C'est probablement l'un des enseignements majeurs de cette étude, à savoir que la

«Le fonctionnement du fédéralisme et de ses institutions est une notion claire ou vague pour vous?»



Grand public: Avantages du fédéralisme – mentions spontanées

(Base: 1202 personnes habitant en Suisse de 18 ans et plus)



Leaders d'opinion: Avantages du fédéralisme – mentions spontanées

(Base: 492 leaders d'opinion)



perception du fédéralisme auprès du grand public prend des contours parfois inattendus, explique-t-il. Mais quand on en vient aux véritables décisions, aux libertés cantonales, à la politique de proximité, le débat a inévitablement lieu. Et les gens y tiennent ». C'est probablement ce que l'on appelle aussi du fédéralisme.

Étude sur la perception du fédéralisme auprès des leaders d'opinion et du grand public, M.I.S. Trend, juin 2017. Étude commandée par le Centre Patronal pour la Conférence nationale sur le fédéralisme.

Le casse-tête de la « formation citoyenne »

La connaissance des rouages du fédéralisme reste largement lacunaire. L'éducation civique a toujours été une question dont les réponses n'ont jamais vraiment satisfait. **Un éditeur connaît pourtant un important succès avec ses ouvrages didactiques consacrés aux institutions suisses.**

L'éducation civique, pardon, l'éducation citoyenne, a connu ces dernières années un véritable coup de jeune. De branche rigide et scolaire recouvrant « une kyrielle de pratiques de natures très diverses », elle est devenue une éducation aux citoyennetés envisagée selon trois approches complémentaires et nécessaires : une discipline à part entière avec ses contenus spécifiques, une approche transversale pour développer les comportements de citoyen et d'acteur social et enfin, le développement d'attitudes participatives et responsables. En un mot, « si l'inscription disciplinaire intéresse avant tout les élèves, les approches transversales et la vie scolaire au sens large relèvent de l'affirmation que l'éducation citoyenne intéresse toute la communauté scolaire », relevait Philippe Haeberli du Département des Sciences de l'éducation de l'Université de Genève. Un vœu pieux ? En tout étant de cause, l'étude de la chose publique est par définition sujette à controverses, désaccords et conflits qui rendent la scolarisation dans ce domaine d'autant plus difficile à concevoir. Il n'empêche, un sérieux lifting ne pouvait pas faire de mal.

Dans son rapport final de 1999 sur l'éducation à la citoyenneté, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique rappelait en effet sans ambiguïté le paradoxe d'un État « qui demande à ses citoyennes et citoyens un des plus grands engagements politiques et qui ne soit pas en mesure de leur offrir une éducation politique appropriée ». Plusieurs raisons à cela : la peur d'une politisation de l'école, les divergences de vue entre majorités politiques, la crainte de nourrir un patriotisme exacerbé... Quelque 15 ans plus tard, ce dilemme a-t-il connu un semblant de solution avec la triple approche préconisée pour une éducation citoyenne véritablement performante ? En réponse à un postulat de Josiane Aubert en 2016, le Conseil fédéral s'est mis de la partie en demandant à l'Université de Berne de mener l'enquête. Résultat : « L'étude de l'Université de Berne dresse un bilan nuancé mais globalement positif de l'éducation à la citoyenneté au degré secondaire II (voies maturité et formation professionnelle faisant suite à l'école obligatoire, ndlr). (...) Il s'agit dès lors de maintenir cette situation positive à l'avenir ».

Mi-figue, mi-raisin

De ces quelques lignes, on pourrait facilement en conclure que des progrès sensibles ont été réalisés en la matière et que les rouages institutionnels suisses n'ont plus guère de secret à révéler à la population du pays grâce à un système éducatif enfin performant. Pour s'en convaincre, on peut relever le

succès d'une initiative comme « La jeunesse débat » développée dans un cadre scolaire au niveau national. Comme la démocratie ne tombe pas du ciel, ce projet, qui conduit à un championnat, « fournit aux jeunes des outils pour s'exercer à l'échange d'opinions, pour comprendre leur environnement et apprendre à vivre avec des valeurs différentes des leurs. Les débats sont en effet le poumon d'une démocratie ». Autre élément de preuve, la Session des jeunes qui attire année après année de plus en plus de candidats intéressés à participer à l'une des « plus grandes plateformes politiques suisses » que certains élus, comme le conseiller national socialiste valaisan Mathias Reynard, auraient bien voulu doter de droits plus étendus que la simple possibilité d'adresser des pétitions au Parlement fédéral. « À travers la Session, chaque année, plus de 200 jeunes ont un aperçu du processus de la politique suisse, détaille le programme. Ils reçoivent ici une chance de s'informer sans contrainte sur les procédés politiques et les possibilités de coopération, ce qui contribue à leur motivation pour une action politique ultérieure ou un engagement dans la société civile. »

Absence de cadre précis

Face à cette résurgence du sentiment citoyen, laissant supposer une appréhension plus fine des rouages fédéraux, peut-on clamer « mission accomplie ». Las, le dernier sondage réalisé par M.I. S Trend auprès du grand public vient tempérer cette saine bouffée démocratique. On se rend compte en effet que 35 % des personnes sondées déclarent n'avoir qu'une connaissance vague, voire très vague du fédéralisme. Pire, si l'on en croit Nicolas Schmitt, docteur en droit et collaborateur de l'Institut du Fédéralisme, nombre d'études internationales et nationales démontrent que les jeunes Suisses sont particulièrement ignorants sur le plan de l'instruction civique. D'où le souhait légitime d'un meilleur enseignement pour la préservation d'une démocratie fonctionnelle. Ses conclusions, à lire dans son rapport 2017 « Instruction civique ou éducation à la citoyenneté ? – Une différence bien plus profonde qu'il n'y paraît », ne font pas dans la dentelle : « Force est de constater qu'il existe un fossé entre les espérances patriotiques et la réalité pédagogique. L'instruction civique est devenue « éducation à la citoyenneté », une branche transversale qui hésite entre savoir scolaire et expériences vécues. On oserait presque la qualifier de « fourre-tout », tant elle est dépourvue de cadre précis (horaires, programmes, notes, examens) et laissée entièrement à la merci des professeurs, qui sont souvent peu inspirés par cet enseignement d'autant plus



© NICOLE CHUARD

« Le civisme, c'est un peu comme l'allemand ou la comptabilité, des branches jugées indispensables, souvent considérées comme un véritable pensum pour les élèves qui n'en découvrent les vertus que bien plus tard ». Tel est l'avis de Cyril Jost, directeur éditorial des Éditions LEP dont les ouvrages consacrés aux institutions connaissent pourtant un réel succès.

aride qu'il rebute également les élèves. » Pour le chercheur, l'avenir n'est guère pavé de bonnes intentions tant la situation semble bloquée, « ce qui est regrettable à l'heure où des connaissances approfondies en matière institutionnelle contribueraient à assainir un débat démocratique parasité par le populisme et ses solutions simplistes ».

Tout espoir n'est pas perdu

Vu le succès rencontré par les différents opus des Éditions Loisirs et Pédagogie (LEP), tout espoir n'est peut-être pas perdu. « Si l'on devait mesurer les connaissances de la population quant aux grands événements de l'Histoire suisse, il est certain que l'on n'obtiendrait pas de meilleurs résultats qu'en matière de civisme, souligne Cyril Jost, responsable éditorial des Éditions LEP. C'est un peu comme l'allemand ou la comptabilité, des branches jugées indispensables, souvent considérées comme un véritable pensum pour les élèves qui n'en découvrent les vertus que bien plus tard. Mais découverte il y a, si l'on en juge par le succès de notre collection « Comprendre » illustrée par Mix & Remix, qui explore notre environnement social et politique de manière extrêmement didactique, ou encore par notre *Carnet citoyen*. Sans parler d'Helvetiq, éditeur de jeux sur la Suisse que tout le monde connaît. Dans ce contexte, on peut effectivement parler de paradoxe entre la méconnaissance des affaires fédérales que vient contredire l'engouement du public pour la Suissitude. » *Mon carnet citoyen*, qui est notamment utilisé pour les élèves de cycle 3, est fondé sur les principes du programme « Éducation à la citoyenneté démocratique » du Conseil de l'Europe. « Il aide les jeunes à saisir les principales caractéristiques d'un système démocratique, note la maison

d'édition. Les utilisateurs de ce support sont encouragés à porter un regard critique et autonome, notamment à travers des jeux de rôle et de mises en situation. »

Véritable succès non seulement dans les programmes scolaires mais également en librairie, ce « petit livre rouge » tendrait à montrer que les voies du fédéralisme sont bel et bien pénétrables. Surtout si l'on prend en compte des recommandations telles que celles résumées par Philippe Nantermod, conseiller national : « Le problème, c'est que l'on enseigne l'éducation civique à des gamins. C'est beaucoup trop tôt. Très rares sont les vocations politiques qui éclosent avant 18 ans. Il n'est donc pas étonnant que l'école se montre bien incapable de faire le lien avec la vie publique. Dans ce contexte, il s'agit de coller le plus possible avec la possibilité offerte d'un engagement citoyen qui va de pair avec le droit de vote. » Même constat du côté de Barry Lopez, chef d'équipe relation clients d'Easyvote, plateforme reconnue au niveau fédéral comme étant un acteur neutre et transparent en matière de participation des jeunes adultes à la vie politique avec comme objectif d'augmenter à 40 % le taux de participation des jeunes âgés de 18 à 25 ans aux votations et élections : « Si j'en crois mon expérience, je n'ai guère été sensibilisé à la culture fédérale durant mes années scolaires. En fait, cette sensibilité vient plus tard, avec le temps. À l'université ou même après ». Trop tard pour élever le niveau général des connaissances sur ces questions ? À n'en pas douter une sujet de choix pour la prochaine compétition de « La jeunesse débat ».

Ciment de la cohésion, les médias s'effritent

Débat. Si l'on recense un taux de fidélisation à la presse écrite de 93 % en Suisse, cette réalité reflète mal la crise qui secoue les médias, audiovisuels compris, étant donné l'initiative qui menace à nouveau le financement de la SSR. Et pourtant, l'importance des médias dans la cohésion nationale est soulignée avec vigueur. Cherchez l'erreur ou... la solution.

Si l'on s'en tient aux seuls chiffres, on aurait facilement tendance à croire que le paysage médiatique suisse est d'une richesse qui n'a d'égale que sa diversité. Avec un taux de 93% de fidélisation à la presse écrite, une pléthore de supports d'information, soit 2000 titres y compris la presse professionnelle, et un gâteau publicitaire estimé à plus de cinq milliards de francs, l'offre d'information en Suisse pourrait passer comme un modèle du genre. « Les Suisses sont des lecteurs assidus, tout comme les Nordiques ou les Japonais, rappelle Philippe Amez-Droz, chargé de cours au Medi@lab de l'Université de Genève. De plus, le marché suisse se caractérise par une très grande variété de supports comme de médias d'information. On ne peut certes passer sous silence le phénomène de concentration auquel on assiste actuellement, mais cela fait depuis la Deuxième Guerre mondiale que l'on déclare la presse en crise. Deux phénomènes majeurs ont toutefois considérablement changé la donne : l'émergence de la gratuité de l'information et la révolution numérique. Mais je ne suis pas pessimiste. Au contraire, je suis persuadé que la presse a les capacités nécessaires pour faire preuve de créativité et réinventer son modèle. »

De l'autre côté de la barrière, au cœur même des tranchées, le sentiment est tout autre. « Mais nous vivons dans une situation véritablement catastrophique, clame Christophe Büchi, journaliste indépendant, ancien correspondant

de la *Neue Zürcher Zeitung* en Suisse romande. La presse quotidienne va économiquement très mal et les postes de travail sont en train de passer à la trappe par dizaines. La NZZ par exemple, un organe de presse que je connais très bien et qui n'a pas la réputation de sabrer dans ses effectifs dès le premier coup de froid venu. Eh bien cet honorable journal vient de supprimer tous ses postes de correspondants régionaux en Suisse à l'exception de celui de Lausanne. Dans ces conditions, peut-on encore parler des bienfaits du fédéralisme en matière d'information ? Pour le dire en un mot, nous sommes dans une phase où les anciens modèles d'affaires sont en train de s'écrouler et cela constitue clairement une menace pour la qualité de l'information et le rôle que sont censés jouer les médias dans ce pays. »

Aide direct aux médias ?

« Un rôle essentiel car les médias contribuent à la cohésion nationale, rebondit Gilles Marchand, directeur général de la SSR. La notion d'appartenance à un pays passe en effet par la connaissance de ce qui se passe chez les autres. Autrement dit, il faut comprendre la grille des lectures de nos voisins et ce sont précisément les médias qui s'en chargent. Ou plutôt qui s'en chargeaient, vu le déclin qui les touche aujourd'hui. Dans les années 1990, lorsque je dirigeais des journaux, on



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC

Le directeur général de la SSR, Gilles Marchand, a débattu avec l'expert Philippe Amez-Droz et le journaliste Christophe Büchi.

nageait en pleine euphorie. Depuis, la situation a radicalement changé. Nous sommes clairement confrontés à un problème fondamental de masse critique. Nous avons un trop petit marché. Conséquence, les moyens à disposition pour expliquer nos différences diminuent, ce qui va également entraîner une diminution dans la qualité de compréhension des autres. Et il s'agit pourtant là d'une mission fondamentale des médias dans ce pays.» Cette perte de substance, Christophe Büchi la déplore tout particulièrement en matière de couverture des politiques cantonales : « Cela fait 10 à 15 ans que l'on me serine la même rengaine. Attendez un peu et vous allez voir les choses incroyables qui vont arriver en matière d'information régionale. Et bien j'attends toujours. Les trous deviennent béants et ne seront probablement jamais comblés. »

「**Les médias sociaux ou encore les sites, servant de relais d'information en ligne comme Google, gagnent en importance. Des supports, pour qui le fédéralisme helvétique est une notion sans aucune signification.**

Quelles solutions pour enrayer cette mécanique destructrice d'emplois, de contenus d'information et de substance ? Quand *L'Hebdo* a mis la clé sous le paillason, plusieurs conseillers d'État genevois comme vaudois se sont insurgés contre une logique économique suffisamment implacable pour ignorer la dimension culturelle attachée aux médias. Résultat : *L'Hebdo* a malgré tout disparu après 36 ans, une longévité de peu de poids face à la pure logique financière. « Même dans un pays à forte tradition libérale comme la Suisse, se pose inmanquablement la question d'une aide étatique, en sachant que jusqu'ici, les éditeurs n'ont jamais été réceptifs à ce genre de démarche, explique Philippe Amez-Droz. Je pense toutefois qu'il faut ouvrir le débat. Mais parle-t-on d'aide indirecte au niveau de la diffusion et de la distribution ou alors d'interventions directes ? À ce jour, la Confédération dispose d'un fonds de soutien doté de 50 millions de francs. » Autant dire un montant parfaitement insignifiant à l'échelle nationale.

Quel service public ?

« Comme le marché ne supporte plus la magnifique diversité de la presse que l'on a connue par le passé, c'est l'approche directe via un régime de concessions qu'il faut considérer, répond Gilles Marchand. Et je prêche évidemment pour ma paroisse. En cas de soutien indirect, les entreprises n'ont pas de comptes à rendre et gardent toute liberté pour diminuer leurs coûts. Et quand on coupe dans les dépenses, on sait bien ce que cela veut dire. Comme ce pays a un besoin existentiel d'une couverture diversifiée pour tenir compte des particularités culturelles des uns et des autres, il faut absolument privilégier la décentralisation des médias et, partant, une

décentralisation de la gouvernance. Toute tendance inverse porterait un coup fatal à cette fameuse diversité. » Ce qui ramène inmanquablement à la question qui sous-tend l'initiative « No Billag » visant à supprimer les redevances radio-télévision sur laquelle le peuple aura à se prononcer le 4 mars prochain. Une question qui a trait à la perception même du service public audiovisuel et de son rôle au sein du système fédéral helvétique.

« En Suisse romande, la RTS jouit d'un rapport de proximité avec la population. Je dirais même que l'on sent une certaine fierté dans la région quant à « son » service public, relève Gilles Marchand. Tel n'est pas le cas en Suisse alémanique où le marché est plus éclaté, plus compliqué. Mais j'espère avoir l'occasion d'expliquer partout en Suisse le sens et l'importance d'avoir une équivalence de prestations audiovisuelles entre les différentes régions. Dans ce pays, il n'y a pas, et ne doit pas y avoir de citoyens de deuxième zone. Qu'on ne se méprenne pas : j'entends la critique, surtout en Suisse alémanique, selon laquelle la SSR pourrait faire plus. On peut toujours faire plus. Mais de grâce, ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain. Ce que je constate, c'est qu'aujourd'hui, le débat n'a rien de constructif. On se retrouve bien plutôt dans une spirale négativiste qui ne plaide malheureusement pas en faveur du pays. » Le discours de Gilles Marchand trouve une oreille attentive auprès de Philippe Amez-Droz, le premier à reconnaître que « la SSR tire la profession vers le haut ». « Le problème, conclut-il, c'est que les questions financières semblent aujourd'hui l'emporter sur celles, certainement plus importantes, de cohésion nationale. Où se trouvent donc les vrais enjeux ? À cette interrogation s'ajoute une certitude, celle de marchés publicitaires en pleine mutation. Sans parler des médias sociaux ou encore des sites servant de relais d'information en ligne comme Google, soit autant de supports qui gagnent en importance. Des supports, faut-il le souligner, pour qui le fédéralisme helvétique est une notion sans aucune signification. » Devra-t-on bientôt interpréter *Il faut sauver le soldat Ryan* en parlant de nos médias agonisants ou faut-il attendre, émergeant des décombres, un super phénix, champion de l'information « *Made in Switzerland* » ? En attendant la réponse, une chose est sûre : les coups de boutoir assénés contre les médias vont encore faire de dégâts. Fédéralisme ou pas.

Le fédéralisme vu du Canada

Si la Suisse est née fédéraliste, le Canada l'est devenu au milieu du XIX^e siècle. Et plus précisément en 1867, soit il y a exactement 150 ans. Deuxième pays fédéraliste le plus étendu du monde, multilingue et multiculturel, le Canada célèbre cette année l'union des quatre provinces historiques qui a donné naissance à la fédération canadienne. La 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme a eu le plaisir d'accueillir l'une des personnalités qui connaît le mieux le fonctionnement des institutions politiques canadiennes et leur apport à l'unité nationale pour avoir été, notamment, ministre des Affaires intergouvernementales, puis des Langues officielles.

Depuis l'été 2017, Stéphane Dion occupe la fonction d'ambassadeur du Canada en Allemagne et d'envoyé spécial du Premier ministre auprès de l'Union européenne et de l'Europe. Avant sa nomination, Monsieur Dion a été ministre des Affaires étrangères sous l'actuel gouvernement Trudeau, période durant laquelle il a assuré le leadership du Canada dans le monde, dans des dossiers d'importance majeure, dont la promotion des droits de la personne, les efforts de paix et de stabilité, le défi des changements climatiques à l'échelle planétaire et l'engagement du Canada à l'égard du multilatéralisme.

Il a été auparavant ministre de l'Environnement et ministre responsable des Langues officielles, fonction au cours de laquelle il a élaboré et mis sur pied le Plan d'action sur les langues officielles qui est encore une référence aujourd'hui. À titre de ministre des Affaires intergouvernementales, il a joué un rôle de premier plan dans la promotion de l'unité canadienne.

Pourquoi le fédéralisme restera-t-il essentiel au XXI^e siècle ?

Allocution prononcée lors de la 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme par l'Honorable Stéphane Dion, Ambassadeur du Canada en Allemagne et envoyé spécial du Premier ministre auprès de l'Union européenne et de l'Europe.

Lorsqu'on m'a fait l'honneur de m'inviter à intervenir dans le cadre de la cinquième Conférence nationale sur le fédéralisme, j'ai accepté avec enthousiasme. Je n'allais pas rater la chance qui m'était donnée d'échanger avec les meilleurs praticiens du fédéralisme suisse. Quand j'ai lu, dans le document que les organisateurs m'ont fait parvenir, que ces conférences nationales suisses sont nées d'une conférence internationale sur le fédéralisme tenue à Saint-Gall en 2002 sous l'égide du Forum des fédérations, je me suis senti encore plus motivé à être parmi vous. Car je suis fier d'avoir, lorsque j'ai été ministre des Affaires intergouvernementales du Canada, mis au monde le Forum des fédérations, l'organisation internationale qui aide les fédérations à se connaître et à apprendre les unes des autres. Le Forum des fédérations bénéficie d'ailleurs grandement du dynamisme que la Suisse lui insufflé.

Cependant, je dois vous l'admettre, mon enthousiasme a été momentanément troublé par la lecture de ce document qu'on m'a fait parvenir pour me décrire la conférence et le cadre de mon intervention. J'y ai lu, et je cite, que le fédéralisme en Suisse subit « une remise en question de plus en plus vive », que son prestige historique s'érode au point qu'il faut se poser la question : « La Suisse sera-t-elle encore fédéraliste dans 50 ans ? »

Vraiment ? En doutez-vous ? Si vous avez besoin d'un discours de motivation, d'un « *pep talk* », en faveur du fédéralisme je vais vous le donner ! Au moment où dans trop d'endroits dans le monde sévit la méfiance entre les populations, il faut que la deuxième plus ancienne fédération au monde continue à incarner la preuve qu'il est possible que des populations différentes par leur langue ou leur culture puissent combiner leurs autonomies et leur union en vue de former l'un des pays les plus prospères du monde.

Le fédéralisme, c'est-à-dire l'attribution par la Constitution de compétences législatives au Parlement fédéral et aux assemblées législatives des entités fédérées, chacun étant directement élu par la population, n'est pas le seul moyen d'obtenir l'unité dans la diversité, mais il est celui que la Suisse incarne. Que le Canada incarne aussi – ne jouons pas les faux modestes. Nos deux fédérations sont dans le même bain : elles n'ont pas le choix, elles doivent réussir à progresser dans le fédéralisme, à démontrer que la diversité peut être une force pour un pays et à perpétuer un espoir pour un monde meilleur. Nul autre système que le fédéralisme ne permet de concilier aussi bien l'action commune et

la diversité des expériences. Par notre exemple, nous devons encourager d'autres pays à envisager l'option fédérale. Elle peut leur convenir ou non, mais du moins notre réussite doit les inciter à la considérer.

Cela dit, je ne doute pas qu'il y ait dans votre pays des débats sur les rééquilibres souhaitables de responsabilités et de ressources entre le gouvernement fédéral, les cantons et les communes. Je ne me risquerai pas à trancher ces débats alors que je suis en face des plus grands experts de la question et que vous en discutez ferme depuis le début de cette conférence. Mais je suis sûr que vous trouverez des solutions conformes à la vocation fédéraliste de votre pays et que dans 50 ans, vos successeurs seront toujours en quête des meilleures solutions pour ce qui sera toujours la fédération suisse.

「 Je ne vois rien dans les grandes tendances et les grands phénomènes de notre temps qui fasse apparaître le fédéralisme comme une solution du passé incapable de s'adapter au monde d'aujourd'hui et de relever les défis de demain.

D'ailleurs, j'ai été rasséréiné à la lecture du sondage rendu public dans le cadre de la conférence d'aujourd'hui.¹ Seuls deux Suisses sur dix estiment que le fédéralisme ne contribue pas ou peu à la stabilité de leur pays. Seulement 8 % des Suisses remettent en cause le fédéralisme, 46 % pensent qu'il s'agit d'un principe suisse immuable et 32 % souhaitent l'adapter. Et cet appui au fédéralisme est en hausse par rapport aux années passées, et non en baisse. Bien sûr, il y a des insatisfactions : les Suisses sont nombreux à considérer que les jeunes ne sont pas assez sensibilisés à la politique et que celle-ci s'éloigne de leurs préoccupations. Mais tout indique que, pour les Suisses, le fédéralisme fait partie des solutions à ces problèmes.

Le sondage montre que les experts du fédéralisme y sont plus attachés que la population en général. Il n'y a rien d'étonnant là-dedans. Bien sûr que ceux qui choisissent le fédéralisme

¹ « Étude sur la perception du fédéralisme auprès des leaders d'opinion et du grand public », Conférence nationale sur le fédéralisme 2017, M.I.S. Trend.

comme objet d'étude développent pour lui un attachement particulier. La population n'a pas besoin de vénérer un système pour l'apprécier.

Moi je trouve que ce sondage nous montre une population suisse très sage, ouverte à des rééquilibres mais certainement pas à la mise à mort de sa fédération. Et elle a raison. Je ne vois rien dans les grandes tendances et les grands phénomènes de notre temps qui fasse apparaître le fédéralisme comme une solution du passé incapable de s'adapter au monde d'aujourd'hui et de relever les défis de demain.

« Hier comme aujourd'hui, le fédéralisme améliore la gestion des affaires publiques et est à même de relever les grands défis de la politique économique internationale. »

À ce sujet, j'ai lu avec grand intérêt l'étude « Fédéralisme et compétitivité en Suisse » que viennent de produire les professeurs Lars Feld et Christoph Schaltegger pour le compte de la Fondation ch pour la collaboration confédérale de l'Union des Banques cantonales suisses.² Les auteurs notent que les comparaisons internationales de la compétitivité des pays placent dans le haut du classement des fédérations comme la Suisse, les États-Unis, l'Allemagne ou le Canada. L'émulation entre les entités fédérées semble exercer, notamment en Suisse, une incidence positive sur l'activité et la croissance économique. La complexité du fédéralisme par rapport à la soi-disant simplicité des régimes centralisés ne décourage en rien les investissements. Rien n'indique qu'en Suisse ou ailleurs le fédéralisme ait généré une hausse inutile des dépenses publiques ou des impôts. Le fédéralisme aurait un effet positif sur l'efficacité des prestations publiques et la prise en compte des préférences des citoyens. Les systèmes de péréquation financière et les autres mécanismes fiscaux du fédéralisme jouent un rôle stabilisateur de protection contre les fluctuations conjoncturelles. Le fédéralisme exerce une influence positive sur la qualité de la gouvernance et de la probité fiscale et sur l'endiguement de la corruption et de l'économie souterraine. L'imputabilité, c'est-à-dire la reddition des comptes des dirigeants politiques, semble plus rigoureuse dans les fédérations que dans les pays unitaires.

Les résultats de cette étude montrent que la petitesse des cantons suisses ne les empêche pas d'être opérationnels, d'assumer leur autonomie et d'expérimenter de nouvelles solutions. « Cette diversité est un indice de la vitalité du

fédéralisme et de l'existence d'un laboratoire parfaitement opérationnel », disent les auteurs.³

En somme, hier comme aujourd'hui, le fédéralisme améliore la gestion des affaires publiques et est à même de relever les grands défis de la politique économique internationale.

Ce qui me frappe, c'est que les critiques formulées à l'encontre du fédéralisme ne sont pas nouvelles. Rappelez-vous dans les années 60, ce n'était pas la mondialisation qui était le concept à la mode, c'était la planification rationnelle. Cependant, le remède proposé était le même : on disait que l'autonomie d'action des entités fédérées empêchait les fédérations d'adopter une planification économique rationnelle. Il y a longtemps que l'on entend dire que le système fédéral, qui crée deux ordres de gouvernement dotés de pouvoirs constitutionnels, est inutilement lourd et complexe et qu'il disperse dangereusement la prise de décision alors même que les exigences de la compétitivité mondiale et des accords internationaux exigeraient une centralisation toujours accrue. Ce n'est pas d'hier que l'on entend dire que l'internationalisation des marchés, l'importance des accords internationaux, la gestion supranationale, les enjeux environnementaux ne donnent aux gouvernements fédéraux d'autre choix que de centraliser, c'est-à-dire de prendre en charge des responsabilités qui sont aujourd'hui dévolues aux entités fédérées.

Or les études montrent que les fédérations peuvent relever les nouveaux défis, tels la gestion des désastres naturels de plus en plus sévères et fréquents ou la négociation de régimes de pension adaptés à des populations vieillissantes.⁴ Les fédérations sont tout à fait à même de négocier des accords commerciaux internationaux, comme l'a amplement démontré la Suisse, qui a conclu une trentaine d'accords de libre-échange, dont l'un avec la Chine, et comme l'a encore prouvé le Canada en concluant cette année un accord de libre-échange avec l'Union européenne.

Le Canada est une fédération où, si le pouvoir de ratifier les accords internationaux appartient au gouvernement fédéral, celui-ci ne peut imposer leur mise en œuvre aux provinces dans leurs champs de compétence constitutionnels, lesquels sont très étendus, couvrant des domaines comme l'énergie, les ressources naturelles, l'éducation, les soins de santé, le code des professions et une bonne partie des contrats publics, de l'agriculture, des transports et de la science et de la technologie. Ce partage des rôles entre le gouvernement fédéral et les provinces rend obligatoire une coopération intergouvernementale mais la preuve est faite qu'il n'est pas un obstacle à la conclusion d'ententes internationales très élaborées et de grande ampleur. Le Canada est parvenu à négocier l'Accord de libre-échange nord-américain, conclu avec deux autres fédérations, les États-Unis et le Mexique, et il vient de s'entendre avec l'Europe. Ce dernier cas est particulièrement intéressant, car il fait ressortir le rôle positif que peuvent jouer les entités fédérées lors de la négociation de ces accords

² Lars Feld et Christoph Schaltegger, « Fédéralisme et compétitivité en Suisse », pour le compte de la Fondation ch pour la collaboration confédérale et de l'Union des Banques cantonales suisses, 2017, NZZ Libro.

³ *Ibid.*, 20.

⁴ G. Dhar Chakrabarti, « Federalism and Disaster Management », Forum of Federations, Occasional Paper Series, Number 10 (2012); Bruce Little, « Pension Reform in Canada: An often Fractious Federation », Forum of Federations, Occasional Paper Series, Number 1 (2010).



« L'affirmation de Tocqueville, comme quoi le fédéralisme combine les avantages de la grandeur et de la petitesse des nations, reste tout à fait vraie », Stéphane Dion, invité d'honneur.

commerciaux. C'est une province, le Québec, qui au départ a poussé à la roue pour que ces négociations aient lieu. Les provinces ont été étroitement consultées à toutes les étapes de la négociation, ont constamment pu faire des suggestions, de sorte qu'elles ont accepté les termes finaux de l'accord.

Il est clair que les fédérations doivent s'adapter aux enjeux de la mondialisation. Mais rien ne laisse croire que cette adaptation passe toujours par une centralisation aux mains du gouvernement fédéral, bien que cela puisse être le cas parfois. Il se peut que les compétences et les ressources des entités fédérées apparaissent comme un atout concurrentiel à développer. En d'autres circonstances, on sentira le besoin d'accroître les mécanismes de coordination entre le gouvernement fédéral et les entités fédérées, ou entre les entités fédérées elles-mêmes.⁵ Parfois, il faudra augmenter l'asymétrie entre les entités fédérées pour permettre à certaines d'exercer de nouvelles responsabilités alors que d'autres préféreront les laisser aux mains du gouvernement fédéral. Oui, parfois la mondialisation justifie un rôle accru du gouvernement fédéral dans des compétences assignées surtout aux entités fédérées, comme par exemple le domaine de la santé face aux grandes pandémies internationales. Mais dans d'autres domaines, on verra les entités fédérées jouer un rôle dans ce qui était autrefois une chasse gardée du gouvernement fédéral, comme l'aide internationale.⁶

Ainsi, c'est à tort que l'on a prédit hier, ou qu'on annonce pour demain, que les pressions centripètes de la mondialisation rendent obsolètes les entités fédérées comme les cantons suisses ou les provinces canadiennes. Mais tout aussi erronée est la prédiction inverse, maintes fois annoncée, qui voudrait que la mondialisation des marchés et les accords

de libre-échange fassent des gouvernements fédéraux des intermédiaires inutiles dont les entités fédérées auraient intérêt à se délester. Dans une économie mondiale sans frontières, argumente-t-on, pourquoi s'encombrer de fédérations hétérogènes ?

Cette théorie d'une économie sans frontières paraît bien exagérée aujourd'hui, avec le maintien sinon la résurgence du protectionnisme. Mais elle a été longtemps en vogue au point où plusieurs prédisaient la dislocation des grandes fédérations. Par exemple, lors du référendum québécois d'autodétermination de 1995, les leaders indépendantistes prétendaient qu'en cette ère de libération des marchés, les frontières nationales n'étaient plus des entraves économiques, que l'avenir économique du Québec résidait dans les marchés américains, européens et asiatiques, que le marché canadien n'était plus qu'un élément parmi d'autres, et qu'en conséquence le Québec pouvait donc cesser de faire partie du Canada sans subir d'inconvénients économiques sérieux, pour peu que soit négocié un vague « partenariat politique et économique » avec le Canada.

En fait, que s'est-il donc passé depuis 1995 du point de vue des exportations québécoises ? J'ai examiné la question avec l'un de mes collègues ancien ministre canadien, aujourd'hui ambassadeur du Canada en Chine, et aussi économiste réputé, John McCallum, dans un texte intitulé « La redécouverte du marché canadien ».⁷ Nous avons trouvé qu'à partir de la signature de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis, en 1988, jusqu'à vers 2000, il y a eu, en effet, une véritable explosion des exportations internationales, surtout vers les États-Unis. Mais autour de l'an 2000, l'économie canadienne ayant absorbé les effets du libre-échange

⁵ Éric Montpetit, « Les relations interprovinciales seraient-elles plus importantes que les relations fédérales-provinciales ? », *L'idée fédérale*, Vol. 3, N° 6 (2012).

⁶ Noé Cornago, « Foreign Development Policy of Constituent Units: Trends, Challenges and Lessons Learned », *Forum of Federations, Occasional Paper Series, Number 2* (2010).

⁷ Stéphane Dion et John McCallum, « La redécouverte du marché canadien : trois fois bravo pour le commerce interprovincial », *L'idée fédérale*, Bulletin (2012).

nord-américain, la part des exportations dans l'économie a alors commencé à diminuer, puis à chuter précipitamment après la crise financière de 2008. En fait, la part des exportations internationales dans l'économie québécoise a été plus faible en 2010 qu'en 1995, année du référendum ! Pendant ce temps, les échanges économiques entre le Québec et les autres provinces canadiennes ont continué à progresser, apportant un soutien appréciable à l'économie québécoise. Les leaders indépendantistes québécois étaient donc dans l'erreur quand ils présentaient les échanges sans cesse croissants entre le Québec et les pays autres que le Canada comme une panacée et quand ils minimisaient l'importance des échanges avec le reste du Canada. Cet enseignement vaut aussi pour les autres fédérations. Bien sûr, il est possible – et souhaitable – que le commerce extérieur connaisse une forte expansion dans les années à venir. Mais la preuve est faite : sa croissance n'est pas constante, elle peut être inversée et quand cela se produit, le marché intérieur d'une fédération est un facteur de stabilité essentiel pour chacune de ses entités fédérées.

L'économie mondiale n'est pas sans frontières, loin de là. Le protectionnisme des autres pays de même que notre attachement à nos propres mesures de protection constituent tout autant d'obstacles au commerce. Les fédérations permettent à leurs entités fédérées d'avoir accès à un marché national de plus grande ampleur et de s'appuyer sur les facteurs d'intégration économique liés à l'appartenance à un même pays : même gouvernement national, mêmes lois et réglementations fédérales, même monnaie et même système bancaire, absence de barrières tarifaires, réseaux nationaux de transport, de communication et d'éducation, affinités communes, habitude de travailler ensemble... et cette chose que l'on nomme la solidarité nationale.

Puisqu'il est question de solidarité nationale, on a souvent accusé le fédéralisme d'être un système politique trop fragile pour maintenir ensemble des populations hétérogènes. Au lieu d'unir, il serait une antichambre de la séparation. Eh bien, on verra, mais à ce jour, aucune fédération véritablement démocratique ne s'est démembrée. Si des régimes autoritaires ou totalitaires, aujourd'hui dissous, ont pu prétendre être formellement des fédérations, ils ne l'étaient que de façade. Par essence, le fédéralisme est une forme de gouvernement démocratique fondée sur la primauté du droit, avec des parlements élus directement par les électeurs et un pouvoir judiciaire indépendant du pouvoir politique et capable de limiter chaque ordre de gouvernement aux responsabilités que lui reconnaît la Constitution.

Le fédéralisme subit son véritable test quand le gouvernement fédéral doit partager le pouvoir avec des gouvernements régionaux élus qui peuvent être d'orientations politiques différentes. Le Mexique, le Brésil et l'Argentine sont devenus de véritables fédérations en se démocratisant. Dans une fédération, les gouvernements donnent l'exemple aux citoyens en leur montrant qu'il est possible pour des personnes qui ne partagent pas les mêmes convictions politiques de travailler ensemble pour le bien commun.

On peut donc affirmer qu'aucune fédération véritable, c'est-à-dire démocratique, n'a connu de sécession à ce jour. Rien n'indique que ce système de gouvernement soit particulièrement instable. D'ailleurs, en droit international, l'intégrité territoriale des États n'est pas moins reconnue pour les fédérations que pour les États unitaires. Il serait d'ailleurs injuste et illogique qu'il en soit autrement, les États n'ayant aucun intérêt à devenir des fédérations si leur unité était moins solidement fondée en droit. C'est ce qu'a bien expliqué, dans le cadre du renvoi de la Cour suprême du Canada sur la sécession du Québec, en 1998, le professeur suisse Luzius Wildhaber, ancien juge qui a été le premier président de la Cour européenne de justice des droits de l'homme.

Les fédérations devront développer les bonnes stratégies face à la mondialisation, mais ce qui fait leur force fondamentale va demeurer aussi valable demain que ce le fut dans le passé.

Que jamais une fédération démocratique ne se soit scindée ne veut pas dire que le phénomène est impossible. Il appartient aux fédérations de tenir compte des préoccupations de leurs populations tout en développant entre elles une forte loyauté mutuelle.

Le fédéralisme a un bel avenir. En ce siècle, il continuera à offrir une possibilité de vie meilleure pour bien des pays, sur tous les continents. On imagine difficilement, en Afrique, le géant nigérien être autre chose qu'une fédération. L'union fédérale semble bien être la seule forme d'unité qui puisse lui permettre d'exister. De même, on voit mal comment l'Éthiopie et l'Afrique du Sud pourraient surmonter leurs difficultés sans s'appuyer sur les éléments fédératifs de leurs systèmes politiques.⁸

Les fédérations devront développer les bonnes stratégies face à la mondialisation, mais ce qui fait leur force fondamentale va demeurer aussi valable demain que ce le fut dans le passé. L'affirmation de Tocqueville, comme quoi le fédéralisme combine les avantages de la grandeur et de la petitesse des nations, reste tout à fait vraie.

Demain comme hier, le fédéralisme favorisera la concurrence des idées, la recherche plurielle des façons de faire, l'entraide dans le respect mutuel, la fructueuse coopération de populations hétérogènes : autant de valeurs compatibles avec la démocratie et qui la nourrissent en retour. Au premier chef, il appartient aux deux fédérations les plus décentralisées du monde, la Suisse et le Canada, de le démontrer.

⁸ Michel Burgess, « Le fédéralisme en Afrique », l'idée fédérale (2012); Hashim Tewfik, « Transition to Federalism: the Ethiopian Experience », Forum of Federations (2010).

« L'esprit du fédéralisme encourage les identités plurielles »

Interview de l'Honorable Stéphane Dion, ambassadeur du Canada auprès de l'Allemagne et envoyé spécial auprès de l'Union européenne et de l'Europe, qui évoque le fédéralisme de son pays.

Si la Suisse est née fédéraliste, le Canada l'est devenu au milieu du XIX^e siècle. Et plus précisément en 1867, soit il y a exactement 150 ans. Deuxième pays fédéraliste le plus étendu du monde, multilingue et multiculturel, le Canada célèbre cette année l'union des quatre provinces historiques qui a donné naissance à la fédération canadienne.

Le fédéralisme canadien fête ses 150 ans. Dans quelle mesure le modèle initial a-t-il évolué au cours de ces 150 dernières années?

La Suisse est une fédération qui avait auparavant été une confédération. Le Canada n'a jamais été une confédération, terme qui évoque une association d'États souverains. La « confédération » a signifié, dans notre cas, l'acte de se fédérer, lequel s'est produit il y a 150 ans. Cette fédération a été voulue centralisée par ceux qui l'ont conçue. Son principal architecte, John A. Macdonald, aurait même préféré une union législative. Le Canada d'aujourd'hui n'a plus rien à voir avec ce centralisme. Il est devenu l'une des fédérations les plus décentralisées. Les compétences dévolues aux provinces, notamment l'éducation, la santé, l'énergie, les ressources naturelles, les affaires sociales, ont pris énormément d'importance.

Y a-t-il actuellement des mouvements de transferts de compétences dans un sens ou dans l'autre?

La fédération semble assez stable dans ses grands paramètres. L'ancien gouvernement fédéral avait pour projet de faire élire les sénateurs alors qu'ils sont actuellement nommés par l'exécutif fédéral. Des provinces se sont opposées à ce changement et la Cour suprême leur a donné gain de cause. Un sénat élu, qui aurait pu légitimement parler

pour les provinces au même titre que les gouvernements provinciaux, aurait certainement modifié la marche de la fédération, et peut-être pas pour le mieux. Deux chambres fédérales élues, disposant essentiellement des mêmes pouvoirs, auraient pu se paralyser l'une l'autre, comme on le voit trop souvent aux États-Unis. La distribution du nombre de sénateurs par province aurait aussi été très difficile à négocier étant donné leur grande disparité démographique.

Dans la pratique, quelles différences fondamentales voyez-vous entre les modèles suisse et canadien?

Le Canada ne compte pas une vingtaine de provinces mais seulement dix (en plus des trois territoires du nord). Les appareils administratifs des quatre plus grandes provinces – l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et l'Alberta – sont considérables et en mesure de tenir leur place face au gouvernement fédéral. Ces provinces ont des compétences très étendues et ont les moyens de les assumer. Je dirais qu'en matière de compétences constitutionnelles et de ressources fiscales, les provinces canadiennes ont un poids plus grand que les cantons face à leur gouvernement fédéral respectif. Par contre, vos communes ont davantage de ressources et de capacités que nos municipalités. Ces dernières, surtout les grandes villes, exercent des pressions pour s'extraire d'un statut qui les limite trop souvent à n'être que des « créatures » des provinces.

Comment le principe de fédéralisme différencié fonctionne-t-il au Canada?

Les fédérations tendent à donner à leurs entités constituantes à peu près

les mêmes pouvoirs constitutionnels. Mais une certaine asymétrie peut être mise en pratique pour tenir compte des différences de taille, de richesse, ou de langue. Au Canada, cette dose d'asymétrie est en partie constitutionnelle : ainsi, la province du Nouveau-Brunswick est la seule à être officiellement bilingue, le Québec est seul à utiliser le droit civil au lieu de la *common law* ; c'est pourquoi d'ailleurs trois des neuf juges de la Cour suprême sont des avocats de droit civil du Québec. L'asymétrie est aussi financière : la Constitution engage le gouvernement fédéral à réduire les inégalités de capacités fiscales entre les provinces. Finalement, la fédération canadienne pratique aussi une asymétrie optionnelle, où certaines provinces, comme le Québec, choisissent d'exercer leurs pleins champs de compétences alors que d'autres s'en remettent parfois au gouvernement fédéral.

Un sondage révèle que les Suisses ressentent en priorité leur identité nationale avant leur appartenance à tel ou tel canton. En va-t-il de même pour les habitants des provinces canadiennes?

Cela dépend des provinces. L'identité québécoise est forte, l'identité terre-neuvienne aussi, et les provinces de l'Ouest ont leur propre perspective des choses. Mais la fierté d'être canadien se vérifie partout, y compris au Québec. La plupart des Québécois vivent leur appartenance au Canada et leur allégeance au Québec comme une complémentarité, non comme une contradiction. Il est d'ailleurs conforme à l'esprit du fédéralisme que d'encourager les identités plurielles.

Prix du fédéralisme 2017 et Déclaration de Montreux

L'Assemblée interjurassienne, lauréate du Prix du fédéralisme 2017

Discours de remise du Prix du président de la Fondation ch, Pascal Broulis.

Madame, Monsieur,

La démocratie directe, la subsidiarité et l'équivalence fiscale sont les pierres angulaires du fédéralisme suisse. Ces principes constitutionnels favorisent la prospérité commune et la cohésion interne, mais aussi la diversité culturelle et linguistique de notre pays. Ils garantissent la participation des citoyens au fonctionnement de l'État. Afin de porter haut la bannière du fédéralisme et de le rendre concret et vivant pour nos autorités et pour le grand public, la Fondation ch a décidé, en 2012, de créer le Prix du fédéralisme. Par ce prix, elle entend honorer une personne ou une institution qui s'engage avec conviction en faveur du fédéralisme suisse.

Ce prix se compose d'une plaquette gravée au nom du lauréat – qui sera apposée dans le hall d'entrée de la Maison des cantons, un lieu hautement symbolique – et d'un trophée représentatif du fédéralisme créé en collaboration avec la Société suisse des beaux-arts.

À l'occasion d'un concours, huit artistes ont présenté un projet de trophée. C'est le « puzzle des cantons » qui a été retenu. Son auteur, Florian Graf, artiste et architecte, a reçu de nombreuses distinctions pour ses œuvres, dont le Swiss Art Award 2013. Le trophée créé par Monsieur Graf se présente sous la forme d'un puzzle dont les pièces peuvent être ôtées de leur support et assemblées, afin de montrer la cohésion et la force de notre État fédéral, mais aussi sa diversité, sa souplesse et sa capacité de changement. Chaque pièce est unique, à l'instar des cantons. Les pièces sont superposables sur leur socle, l'ordonnancement est modifiable à loisir ; un petit ou un grand canton peuvent se retrouver au sommet de la pyramide et rappeler ainsi la saine complémentarité de tous.

Je vais avoir le très grand plaisir de remettre ce prix pour la quatrième fois. En 2014, nous avons rendu hommage à notre ancien conseiller fédéral Arnold Koller et à son action politique. Je salue chaleureusement Monsieur Koller, qui est présent ce soir. En 2015, le prix est revenu à Emil Steinberger pour son engagement culturel et civil ; en 2016, c'est le projet PRIMA du canton de Neuchâtel qui a été récompensé pour son action dans l'enseignement précoce de l'allemand par immersion partielle.

Cette année, le jury de la Fondation ch a choisi un projet lié au dialogue et à la coopération.

Le Prix du fédéralisme 2017 est attribué à l'Assemblée interjurassienne.

Cette assemblée, fondée en 1994, illustre, pour le jury de la Fondation ch, la capacité du fédéralisme suisse à résoudre les problèmes institutionnels par le dialogue, la coopération et la

valorisation des intérêts communs. Durant près d'un quart de siècle, l'Assemblée interjurassienne a œuvré à rapprocher les deux communautés jurassiennes, en développant des collaborations à tous les niveaux de façon pacifique et démocratique. Elle est le symbole d'un fédéralisme dynamique, ouvert aux remises en question et dont les institutions facilitent le rapprochement des populations et la compréhension entre celles-ci.

Avant de remettre ce prix, un court-métrage réalisé pour la circonstance par le bureau Jura-Berne de la RTS va être projeté. Il retrace l'histoire de la Question jurassienne et des actions menées par l'Assemblée interjurassienne. Il sera complété par une présentation de Monsieur Serge Jubin, journaliste jurassien et fin connaisseur de la Question jurassienne, qui nous permettra de faire plus ample connaissance avec notre lauréat.

Pascal Broulis



Le Prix du fédéralisme 2017 a été remis à l'Assemblée interjurassienne (AIJ) dans le cadre du dîner de gala de la Conférence. Ont été invités sur scène, de gauche à droite, Serge Jubin, journaliste et auteur de la laudatio, Nathalie Barthoulot, présidente du Conseil d'État du canton du Jura, Sabine Lachat et Daniel Schaer, coprésidents de l'AIJ, Emmanuel Gogniat, secrétaire général de l'AIJ, les conseillers d'État Hans-Jürg Käser (Berne), Charles Juillard (Jura), Philippe Leuba (Vaud) ainsi que le président de la CdC, Benedikt Würth et le président de la Fondation ch, Pascal Broulis.

Laudatio

Le fédéralisme, la force de la Suisse

Habituellement prudents et calculateurs – souvent trop –, les politiciens ont parfois des audaces dont ils n'ont sûrement pas conscience lorsqu'ils les osent, mais dont ils se félicitent ensuite lorsqu'elles aboutissent. Il fallait sûrement aussi une once d'inconscience pour me confier le laudatio de ce machin – selon la définition de De Gaulle – qu'aura été l'Assemblée interjurassienne. Je l'ai suivie, avec un œil critique et une plume grinçante, dès son enfantement, la plupart du temps de loin, parfois de près, et si intimement que j'en savais un peu trop.

Que dire de la décision de mars 1994 des gouvernements bernois et jurassien, avec le Conseil fédéral en toile de fond, de confier – c'est la formulation diplomatique –, de refiler et sous-traiter, en réalité, l'empoisonnante Question jurassienne à un bastringue institutionnel improbable, avec d'un côté des députés au Grand Conseil bernois, de l'autre des délégués du Gouvernement jurassien.

Une Assemblée interjurassienne à la légitimité ambiguë et par délégation, avec le droit étroit de ne faire que des propositions souvent peu prises en compte.

Avec ce probable calcul : l'enlissement garanti de l'AIJ asphyxierait de fait les embrouilles jurassiennes.

Or, tel ne fut pas le cas. Faut-il y voir l'expression d'une culture politique suisse qui, lorsqu'on met des gens autour d'une table, cherchent des solutions ? Les 25 membres de l'Assemblée interjurassienne ont produit bien plus qu'on n'attendait d'eux. Des propositions de coopération à la pelle et des desseins pour résoudre la question institutionnelle : la résolution 44 en décembre 2000, puis le rapport final de 2009, avec cette idée on ne peut plus suisse : seul un vote résoudra l'affaire. Pas un vote sauvage, mais un scrutin organisé, adapté, légal, cadré par mille précautions. Exemple.

L'Assemblée interjurassienne a-t-elle, dès lors, après 120 séances plénières, 81 résolutions, 22 décisions et 36 déclarations, résolu la Question jurassienne ? Oui et non. Oui, parce qu'elle a trouvé une majorité dans ses deux délégations pour accepter de revoter, 40 ans après les plébiscites de 1974 et 1975. Non, parce qu'elle n'a pas elle-même clairement formulé l'exigence du vote en cascade et communaliste. Elle avait compris le cas particulier de Moutier. Mais ce sont les cantons, le Jura surtout, qui ont imposé le vote de Moutier, au final.

L'AIJ aura été un drôle de « machin ». Formaliste, conviviale et secrète à la fois. Elle a baladé ses membres partout dans les campagnes des Juras. On y a beaucoup dégusté les spécificités du terroir.

Elle a révélé des personnalités. Ses présidents René Felber, Jean-François Leuba, Serge Sierro, Dick Marty. Qui se sont, peut-être plus que de raison, investis dans cette mission de réconciliation de frères pseudo-ennemis. Les Juras et la Suisse doivent leur en être reconnaissants.

Les conseillers fédéraux, ministres de Justice et police, ont regardé de loin, souvent passivement. Sauf un, qui avait peut-être un agenda caché pour mettre au pas les Bernois,

Christoph Blocher. Il est venu à Moutier, dit le film qui retrace les 23 ans d'AIJ, mais il est aussi allé, en 2005 et en catimini, à Delémont et au Rathaus bernois, pour faire la leçon aux gouvernements qui renâclaient. Il fut conspué dans la rue, alors qu'il aura pesé dans le processus. Une place ou une rue de Moutier portera-t-elle un jour son nom ?

L'AIJ a produit des binômes improbables en son sein. Ils ont incarné le dialogue politique, ils ont aussi développé des relations d'amitié, de respect et fait aboutir les deux œuvres de l'Assemblée, la résolution 44 et le rapport de 2009.

Ce sont l'ancien directeur de l'Office fédéral de la justice et père de la Constitution du Jura, Joseph Voyame, avec le jeune loup UDC de l'époque Claude-Alain Voiblet. Ou ce duo franc-montagnard Walter von Kaenel – Jean-Marc Veya, l'un patron horloger libéral et officier bernois, l'autre socialiste, fonctionnaire, chef jurassien de l'action sociale.

Méritent aussi la citation : les deux secrétaires généraux qui ont porté l'Assemblée à bout de bras. Jean-Jacques Schumacher, puis Emanuel Gogniat ont eu besoin de beaucoup d'entregent, d'abnégation et de patience.

Certaines de ces personnalités sont décédées, le prix de ce jour leur rend un juste hommage.

L'Assemblée interjurassienne est-elle un modèle exportable ? On pense à ces régions européennes qui aspirent à l'autonomie. C'est surtout la méthode AIJ qui peut faire école. Les Juras et l'Assemblée interjurassienne ont donné, à toute petite échelle certes, une belle leçon démocratique, respectueuse, pacifique, par le dialogue, le courage et... les petits fours aussi, de « comment il faut s'y prendre pour chercher une solution acceptable par le plus grand nombre ». Il n'y a pas de recette prête à l'emploi, mais un processus et un état d'esprit.

J'aimerais terminer en vous livrant un secret de journaliste. Peut-être savez-vous que, durant 18 ans comme correspondant du *Temps* pour l'Arc jurassien, j'ai produit plusieurs infos exclusives sur l'AIJ.

Comment savait-il ? Qui était la ou les taupes ? Je m'amusais de ces regards noirs qui me fusillaient lors des conférences de presse où le président ne pouvait que confirmer mes écrits... La stricte protection des sources m'interdit de moucharder. Sachez toutefois qu'il n'y a jamais eu de taupe. Demandez-vous : qui avait intérêt à court-circuiter une décision ou un projet de l'AIJ ? Je savais que certains délégués s'ingéniaient à décrédibiliser l'Assemblée et son travail. Il suffisait de connaître l'agenda des séances de commissions et de poser les « bonnes questions » aux bonnes personnes. Irritants pour l'AIJ, ces coups d'éclats médiatiques ont donné de la visibilité et du crédit à l'Assemblée.

En 2021, lorsque Moutier aura intégré le canton du Jura, l'embarrassante Question institutionnelle jurassienne sera officiellement résolue. L'Assemblée interjurassienne y a contribué, et avec elle, celles et ceux, cités ci-dessus ou demeurés anonymes, qui y ont travaillé. Ils méritent notre respect.

Serge Jubin, journaliste

L'Assemblée interjurassienne, le « machin » qui a débloqué la Question jurassienne ?

La Fondation ch pour la collaboration confédérale a désigné le lauréat du Prix du fédéralisme 2017. Il s'agit de l'Assemblée interjurassienne. Le prix a été remis par son président Pascal Broulis, au cours du dîner de gala de la 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme. AIJ, un acronyme de trois lettres qui a produit des résultats insoupçonnés.

De Gaulle l'aurait forcément qualifiée de « machin ». Une commission sans pouvoir, avec des membres aux statuts inégaux, pour régler un conflit institutionnel complexe. Ce d'autant qu'avant elle, de très sérieuses et officielles commissions fédérales de bons offices, telle celle présidée par l'ancien maire de Zurich Sigmund Widmer, avaient échoué.

Or, le 25 mars 1994, les gouvernements bernois et jurassien, sous l'égide du Conseil fédéral, signaient un accord instituant l'Assemblée interjurassienne. Une commission de 25 personnes : 12 désignées par le gouvernement jurassien, les 12 députés au Grand Conseil provenant du Jura bernois, et un président adoubé par les cantons et le Conseil fédéral, extérieur aux Juras, arbitre et garant de la bonne tenue des débats. Ou comment sous-traiter à un improbable « machin », une Question jurassienne que la création du canton du Jura, en 1979, n'avait que partiellement résolue. Décrit, voué forcément à l'échec, l'acronyme AIJ a produit des résultats insoupçonnés. À de rares exceptions qui se sont de fait autoexpulsées, les 25 membres de l'AIJ se sont parlés, ont appris à se connaître, à s'apprécier. Dans le huis clos de l'AIJ, en plenum ou en commission, les adversaires se sont pris au jeu : le rapprochement jurassien, souhaitable au quotidien, passerait par des institutions communes et des collaborations. L'AIJ a multiplié les propositions, râlant à bon escient lorsque les cantons rechignaient.

Se sentant importante, portée par des personnalités trouvant un espace les mettant en évidence, l'AIJ est plus vite que prévu passée à l'étape n° 2, celle qu'on imaginait « impossible » : la discussion sur le règlement institutionnel du différend jurassien. C'est en particulier dû au charisme de certaines personnalités. En duos, au risque d'en oublier, elles ont incarné ce dialogue audacieux interjurassien : Joseph Voyame et Claude-Alain Voiblet, qui ont pondu la résolution 44 ; Walter von Kaenel et Jean-Marc Veya, qui ont conduit au rapport dit « final » de 2009 et à l'idée « toute suisse » affirmant que la résolution du conflit passerait par les urnes.

Une question de personnes

Le « machin » a donc surtout été question de personnes. Nombreuses, investies de cette « mission » de résoudre le conflit jurassien. Les présidents fédéraux ont pris leur tâche à cœur, et c'est une litote : René Felber pour le lancement ; Jean-François Leuba pour la crédibilité et l'action ; Serge Sierro pour tenir les troupes ; Dick Marty pour accompagner et sécuriser les scrutins.

Les conseillers fédéraux, ministres de Justice et police successifs, ont eux aussi joué des rôles divers, en coulisses. Arnold Koller pour la mise en route en novembre 1994, Ruth Metzler peu impliquée. Christoph Blocher a mis son poids pour débloquer la situation, il est allé à Delémont et à Berne, il a dicté sa « loi », en particulier aux Bernois, avec cette idée que « son » UDC mettrait au pas celle de Berne. Simonetta Sommaruga fut observatrice et garante du bon déroulement des scrutins. Les grandes compétences des secrétaires généraux Jean-Jacques Schumacher et Emanuel Gogniat ont permis à l'institution de réaliser son mandat.

Les présidents fédéraux ont pris leur tâche à cœur, et c'est une litote.

Le 10 novembre 2017, 23 ans après sa création, l'AIJ a été dissoute. À vrai dire, elle est déjà presque oubliée. Qu'en restera-t-il ? Aura-t-elle réconcilié les Jurassiens ? Aura-t-elle résolu la Question jurassienne ?

Les réponses doivent être fortement nuancées. Il subsiste des institutions transcantoniales, la plus emblématique étant la Fondation rurale interjurassienne. Mais beaucoup d'autres réclamées par l'AIJ n'ont pas vu le jour.

Au quotidien, la frontière entre Jura et Jura bernois n'existe pas/plus. Mais le 24 novembre 2013, Jurassiens et Jurassiens bernois, à de larges majorités, ont décidé de ne pas faire canton commun. Une majorité de l'AIJ estimait pourtant que les Juras avaient un intérêt documenté à s'allier institutionnellement. Ce qui restera surtout de l'AIJ, c'est d'avoir fait passer le message qu'il n'y aurait pas de « paix » jurassienne sans avoir tranché la situation de Moutier pour elle-même. Les observateurs attentifs diront que le Jura a su faire admettre à Berne le principe du vote communaliste, mais il revient à l'AIJ d'avoir incrusté dans les esprits le fait que la Question jurassienne était aussi une Question prévôtoise, en proposant par exemple de faire de Moutier la capitale d'une nouvelle entité cantonale jurassienne fusionnée et à réorganiser.

Alors, et même si l'esprit clubbiste de l'Assemblée interjurassienne et ses petits fours aux quatre coins des Juras, ont provoqué de la raillerie, le « machin » sans pouvoir a réalisé son mandat.

Le fédéralisme, la force de la Suisse

Déclaration de Montreux

La Confédération helvétique est un État fédéral au sein duquel chaque échelon institutionnel exerce ses compétences en toute souveraineté. Ce partage des tâches équilibre le pouvoir politique et protège les citoyens d'un excès d'intervention de l'État.

Construite de bas en haut, la Suisse est née fédéraliste. Elle respecte le principe de la subsidiarité et des ressources propres à chaque échelon institutionnel.

Le fédéralisme est synonyme de proximité et d'efficacité dans l'exécution des tâches. L'autonomie cantonale, inhérente à ses structures politiques, favorise l'innovation et renforce la compétitivité de la Suisse. Le fédéralisme permet aussi de vivre la diversité dans l'unité et de protéger les minorités, qu'elles soient linguistiques, culturelles, confessionnelles ou liées à une situation géotopographique particulière.

Sans son organisation fédéraliste, la Suisse, avec ses 8,4 millions d'habitants, ne connaîtrait pas une telle pluralité économique, sociale et culturelle. Cette richesse rend la Suisse attractive et lui offre la qualité de vie qui est la sienne.

Ces structures fédérales, couplées à la démocratie directe, n'existent nulle part ailleurs. Elles font la richesse du pays et contribuent largement à l'entente et à la cohésion interne.

Élément indissociable de notre identité, le fédéralisme mérite toute notre attention.

Renforcer la compréhension et l'adhésion au fédéralisme

Le fonctionnement de nos institutions, les particularismes et avantages du fédéralisme sont peu ou mal connus. Les résultats du sondage réalisé auprès de la population en prévision de la 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme témoignent de cette méconnaissance dont le corollaire est un attachement relatif à ce mode de gouvernance.

Il apparaît que de larges pans de la population ignorent ce que signifie réellement le fédéralisme pour notre pays. Cela vaut notamment pour les plus jeunes alors que c'est à eux qu'appartient l'avenir de la Suisse.

Les signataires de la présente déclaration affirment leur attachement au fédéralisme qui a fait de la Suisse ce qu'elle est. Ils reconnaissent l'importance de promouvoir le fédéralisme en s'engageant à nourrir le débat public pour en expliquer les tenants et les aboutissants.

Les signataires communiqueront les résultats de ces réflexions et initiatives à la Fondation ch pour la collaboration confédérale. Les commentaires, idées et propositions ainsi recueillis seront thématiques dans le cadre de la 6^e Conférence nationale sur le fédéralisme, en 2020.

Montreux, les 26 et 27 octobre 2017

Une signature pour marquer son attachement au fédéralisme et à sa promotion

Déclinée dans les quatre langues nationales, la Déclaration de Montreux est une déclaration d'amour au fédéralisme, « la force de la Suisse ». Les participants à la 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme ont été invités à poser leur signature sous celles de la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, du président du Conseil des États Ivo Bischofberger, du président de la Conférence des gouvernements cantonaux Benedikt Würth et enfin du président de la Fondation ch Pascal Broulis. Par ce geste symbolique, ceux-ci affirment leur attachement au fédéralisme qui a fait de la Suisse ce qu'elle est. Ils disent l'importance de le promouvoir, de l'étudier, de l'expliquer pour nourrir le débat public.

Mais la Déclaration de Montreux, comme l'a indiqué Pascal Broulis, le président de la Fondation ch qui en est le dépositaire, reflète la sérénité et la confiance dans un modèle qui a fait ses preuves et continue à les faire. « La Déclaration de Montreux dit à ceux qui en doutent que le fédéralisme est synonyme de proximité et d'efficacité dans l'exécution des tâches étatiques. Il leur rappelle combien la Confédération helvétique, notre État fédéral, est un état équilibré entre les pouvoirs. Chaque échelon institutionnel y exerce ses compétences en toute souveraineté, définies et précisées par rapport aux autres échelons. Et c'est ainsi que les citoyens, disposant encore de l'instrument puissant de la démocratie directe, peuvent vivre la pluralité dans la cohésion et la prospérité dans la diversité ».

La Déclaration de Montreux a été déposée à la Maison des cantons à Berne. Celles et ceux qui le souhaitent sont invités à y joindre leur signature. La Fondation ch recueillera les idées et propositions et suivra les initiatives et démarches entreprises par ses signataires pour promouvoir et expliquer le fédéralisme. Ces projets seront thématiques dans le cadre de la 6^e Conférence nationale sur le fédéralisme, en 2020.



Représentants de la CdC, de la Fondation ch, du Conseil fédéral et du Conseil des États, Bénédikt Würth, Pascal Broulis, Simonetta Sommaruga et Ivo Bishofberger ont signé de concert la Déclaration de Montreux.



Grégoire Junod, Syndic de la ville de Lausanne, figure parmi les signataires.



La conseillère d'État vaudoise Jacqueline de Quattro et l'ancien conseiller fédéral Arnold Koller ont apporté leur soutien à la Déclaration de Montreux.

Discours, échanges et synthèse

De la Landsgemeinde aux réseaux sociaux : le fédéralisme 4.0

Discours du président du Conseil des États, Ivo Bischofberger.

Madame la Conseillère fédérale,
Monsieur le Conseiller d'État,
Chers collègues,
Mesdames et Messieurs,

Les discussions de ce matin me rappellent les « Considérations sur l'histoire universelle » de l'historien bâlois Jacob Burckhardt. Voilà ce qu'il écrivait sur notre pays il y a 120 ans : « Le petit État existe pour qu'il y ait dans le monde un coin de terre où le plus grand nombre d'habitants puissent jouir de la qualité de citoyens au vrai sens du mot. » Mais avant toute chose, permettez-moi d'adresser mes plus sincères remerciements à Monsieur le Conseiller d'État Pascal Broulis et à ses collaborateurs pour l'excellente organisation de cette cinquième édition de la Conférence nationale sur le fédéralisme. Vous avez élaboré un programme passionnant et varié : deux jours durant, nous nous sommes penchés sur de nombreux aspects du fédéralisme. Le Conseil des États était certes impliqué dans les préparatifs comme coorganisateur. Mais le gros du travail a été accompli par le canton de Vaud, avec un professionnalisme qu'il convient de relever. Encore un grand merci pour cet engagement sans faille.

Il suffit de se demander quel système pourrait se substituer au fédéralisme en Suisse pour comprendre combien la question est théorique.

Durant ces deux jours, nous nous sommes posé la question – quelque peu provocatrice – de savoir si le fédéralisme existerait encore dans 50 ans. Ma réponse et celle de nombreuses personnes dans cette salle est oui, heureusement. Il suffit de se demander quel système pourrait se substituer au fédéralisme en Suisse pour comprendre combien la question est théorique, voire rhétorique. En fait, aucun autre système ne remplacerait avec profit ce modèle de collaboration à tous les échelons de l'État. Un modèle certes un peu compliqué mais qui fonctionne bien. Vous comprendrez dès lors que les résultats du sondage présentés ce matin ne m'inquiètent pas trop.

Le terme « fédéralisme » ne dit pas grand-chose aux personnes qui n'y sont pas confrontées au quotidien. Pour le plus grand nombre, il s'agit d'un concept abstrait, loin de la vie de tous les jours.

Je reste cependant persuadé que les citoyennes et les citoyens suisses ont intégré notre système de gouvernement partant de la base et qu'ils y adhèrent largement. Ils trouvent tout à fait naturel que la commune et le canton jouissent de leur propre souveraineté fiscale, d'élire les représentants politiques, même à l'échelon local. Ils jugent normal que chaque canton dispose d'une large autonomie, qu'il en use et qu'il la préserve. Le fédéralisme est évident et nous ne nous en préoccupons pas. Nous tenons à nos cantons, à nos dialectes, à la grande diversité de nos traditions, largement mis en avant par les milieux touristiques et qui suscitent l'intérêt des visiteurs étrangers. Un projet de fusion de deux cantons a échoué il n'y a pas si longtemps, et l'idée de rassembler les près de 2000 communes suisses en quelques grandes entités cantonales s'est pour le moment uniquement concrétisée dans le canton de Glaris – soit dit en passant à la suite de la proposition d'un jeune citoyen lors d'une Landsgemeinde. Supprimer l'obligation lors des référendums de la double majorité, très critiquée par la majorité des cantons, n'aurait pas plus de chance d'aboutir. Personne en Suisse n'aurait en outre l'idée d'abroger la Chambre haute, contrairement aux autres pays européens dotés d'un parlement bicaméral.

Au fond, quand nous nous moquons gentiment de l'« esprit de clocher cantonal », nous le cultivons au plus profond de nous-mêmes. De nombreuses régions du monde expriment haut et fort leur volonté d'accéder à une plus grande autonomie, ce qui entraîne souvent des conflits, parfois violents. En notre for intérieur, nous remercions les fondateurs de notre État d'avoir, dès le départ, conféré une vaste autonomie aux cantons. L'actualité politique rappelle constamment l'importance que nous accordons tous à l'autonomie et à la représentation régionale : la récente élection d'un nouveau conseiller fédéral, l'enseignement des langues et la construction de résidences secondaires en sont de bons exemples.

Nous ne savons pas quel sera le visage du fédéralisme suisse en 2067. Nous pouvons tout au plus émettre quelques hypothèses à ce sujet. La mondialisation de l'économie et de la finance progresse inexorablement, et la communauté internationale tente tant bien que mal de réguler les conséquences de cette évolution. La fusion du réel et du virtuel s'accroît et on s'apprête déjà à franchir le prochain pas de la révolution numérique. On parle aujourd'hui de l'« internet des objets » ou de l'« industrie 4.0 », qui connecte ordinateurs et objets du quotidien entre eux. Les automobiles sont par exemple conçues pour collecter en permanence des informations sur l'état de leurs composants et, au besoin, d'en déclencher la réparation. Elles envoient automatique-



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC

« La démocratie dans sa forme la plus directe demande une bonne dose de courage civique », Ivo Bischofberger, président du Conseil des États.

ment un message au fabricant lorsqu'une pièce doit être remplacée. Un phénomène à la fois fascinant et inquiétant, si on l'appliquait à tous les autres domaines de notre vie. Notre société – et par conséquent notre système politique – n'échappera pas au changement, même si on ne peut pas encore prévoir dans quelle mesure ils seront touchés. On peut affirmer sans trop s'avancer que les principes qui sous-tendent notre État devront évoluer. En d'autres termes, nous avons besoin d'un fédéralisme 4.0. Un fédéralisme qui permette à la population de découvrir les candidats aux fonctions politiques sans participer aux meetings électoraux traditionnels. Les personnes qui ne lisent plus les journaux, ni sur papier ni en ligne, pourraient comprendre les objets de votations complexes dans ce nouveau fédéralisme. Un fédéralisme qui compterait pour les gens, même s'ils ne souhaitent pas s'affilier à un parti politique.

C'est le génie du fédéralisme que chaque canton s'inspire des bonnes idées des autres et les reprenne à son compte, en les adaptant à sa situation spécifique.

Voilà qui n'est pas une mince affaire ! Personne n'a de recette toute faite. Heureusement, nous avons la chance d'avoir 26 cantons dont certains testent de nouvelles formes de participation et de communication. C'est le génie du fédéralisme que chaque canton s'inspire des bonnes idées des autres et les reprenne à son compte, en les adaptant à sa situation spécifique. Je ne crois pas que vous attendiez de moi, à mon

âge, que j'élaborerai ici la mise en place de ce fédéralisme 4.0. Mais l'expérience vécue dans mon canton pourrait alimenter votre réflexion.

Le fédéralisme doit interpeller les gens, les concerner directement et les toucher émotionnellement. Pour que le fédéralisme devienne un concept tangible, il faut pouvoir le vivre. J'irais même jusqu'à dire qu'il doit forger notre identité. Chaque année, le dernier dimanche du mois d'avril, les citoyens de mon canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures se réunissent sur la Landsgemeindeplatz, à Appenzell. Pour élire les autorités cantonales suprêmes et prendre des décisions sur des objets cantonaux importants. La Landsgemeinde fascine. Vu de l'extérieur, on pourrait penser qu'il s'agit d'une tradition folklorique désuète. Mais c'est faux. Nous vivons cette culture politique de manière authentique et par conviction profonde. À l'échelon des districts et des communes également, les citoyens se réunissent, discutent et prennent des décisions en public.

Je ne suis pas très objectif, c'est sûr... Mais si j'essaie de prendre un peu de recul, que vois-je ? Une Landsgemeindeplatz avec des citoyens, debout, qui posent des questions critiques à leurs autorités, qui analysent en détail les arguments donnés et en apportent de nouveaux, qui se forment leur conviction et qui finissent par voter à main levée. La démocratie dans sa forme la plus directe demande une bonne dose de courage civique. Toutes les générations sont représentées sur la place d'Appenzell ; les jeunes y sont nombreux. C'est réjouissant et cela montre que la Landsgemeinde est tout à fait adaptée à notre temps. Je ne prétends pas que cette tradition démocratique nous rende meilleurs... mais elle ne nous rend en tout cas pas moins bons. Et lorsque des décisions sont prises, elles sont respectées – au sens profondément démocratique du terme – et acceptées par celles et ceux qui s'y sont opposés. Quelle satisfaction !

Il serait bien entendu illusoire de vouloir introduire la Landsgemeinde dans toute la Suisse. La politique et ses acteurs peuvent entrer en contact direct avec les citoyens par d'autres moyens. Pour moi, qui ai grandi sous l'ère analogique, les discussions face à face demeurent de loin la forme d'échange la plus agréable : nous devons encourager ce dialogue de personne à personne et l'entretenir sur le plan national. Le Palais du Parlement à Berne est un lieu ouvert et... fédéraliste. Sa construction de 1894 à 1902, a réuni 173 entreprises et 38 artistes suisses. Les matériaux utilisés proviennent de tous les cantons suisses et symbolisent la diversité de notre pays et de notre population.

Durant les sessions – celle d'automne a pris fin il y a un mois – le Palais du Parlement ressemble à une ruche bourdonnante. Les groupes de visiteurs se succèdent dans les tribunes. Mes collègues députés et moi-même accueillons des classes et des groupes venus des quatre coins du pays. Cette immersion au cœur du système politique fédéral laisse en général une impression durable aux visiteurs. Grâce au bouche-à-oreille, quelque 100 000 personnes visitent chaque année le Palais du Parlement, admirent les Trois Confédérés dans le hall de la coupole, déchiffrent la devise « *Unus pro omnibus/omnibus pro uno* » et cherchent à reconnaître les armoiries des cantons. Et depuis quelques années déjà, la salle du Conseil national accueille la relève des « Écoles à Berne » ou de la Session des jeunes qui s'entraîne aux débats parlementaires. Cette année, nous avons lancé un nouveau jeu de simulation intitulé « Mon point de vue ». Il reprend les règles du Parlement et les jeunes peuvent se familiariser avec la réalité des Chambres. À la fin de l'exercice, ils débattent comme de « vrais » parlementaires.

Le fédéralisme est plus qu'un concept politique : il s'agit d'un état d'esprit profondément ancré dans notre société.

D'autres canaux de communication sont à notre disposition, en tant qu'hommes politiques. Encore faut-il savoir les utiliser. Le monde politique peine à suivre les évolutions de la société. La jeune génération née avec le numérique manie les réseaux sociaux avec une telle habileté qu'elle lance le débat politique bien au-delà des clivages partisans.

Je suis aussi impressionné par la capacité des influenceurs – les meneurs d'opinion et les multiplicateurs sur les réseaux sociaux – à toucher un large public. Un citoyen engagé en politique est suivi par des milliers de personnes, c'est extraordinaire. Les campagnes originales et les questions qui parlent directement à l'électorat se diffusent de façon virale sur les réseaux. Bien des jeunes parviennent ainsi à accéder au Parlement de leur commune, et parfois même au Conseil d'État.

Mais regardons la réalité en face : dans 50 ans, il restera toujours des personnes qui ne s'intéressent pas à la politique et seules les personnes prêtes à s'engager réagiront à nos appels. Mais dans un demi-siècle, l'expérience personnelle aura encore plus de poids quand nous voudrions lancer un débat. Notre tâche est de faire évoluer constamment notre relation à la communauté, au sein de la Landsgemeinde ou sur YouTube.

Le fédéralisme est plus qu'un concept politique : il s'agit d'un état d'esprit profondément ancré dans notre société.

Madame la Conseillère fédérale,
Monsieur le Conseiller d'État,
Chers collègues,

Le fédéralisme nous offre la chance de confronter les idées au sein des « laboratoires » cantonaux. C'est tout à l'avantage de la place économique suisse et du fédéralisme. Bientôt, j'en suis convaincu, de nouvelles formes de participation aux décisions politique verront le jour. Peut-être – qui sait ? – entraîneront-elles une réforme du fédéralisme. Mais contrairement à la Réforme, il y a 500 ans, elles ne conduiront pas à une scission de notre État.

Non, Mesdames et Messieurs, je ne crains pas pour notre État. Il existe depuis 700 ans et il survivra sans autres aux cinq prochaines décennies.

Le fédéralisme est et restera un principe régulateur : il nous attribue des rôles, nous confère une responsabilité et une identité. Dans notre monde de plus en plus complexe et chaotique, où nous avons plus que jamais besoin de repères, le fédéralisme est garant de stabilité à long terme.

Je vous remercie de votre attention.

Ivo Bischofberger, président du Conseil des États

Les paroles prononcées font foi.

Des étudiants invités à dialoguer avec la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga

La 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme a donné une large place à ceux qui feront la Suisse de demain. Jeunes parlementaires ou jeunes élus dans un exécutif communal, doctorants, mais aussi collégiens et gymnasiens ont été invités à participer à des débats qui les concernent très directement puisque la question centrale de la Conférence était : « La Suisse sera-t-elle encore fédéraliste dans 50 ans ? ».

Des élèves du collège biennois de la Suze et des étudiants du gymnase de Renens ont ainsi eu l'occasion d'échanger avec la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga. Avec leurs enseignants, ils ont mis à profit une partie de leurs vacances pour les uns, leur temps libre pour les autres, pour approfondir leurs connaissances des mécanismes institutionnels et préparer une série de questions à poser en direct sur la scène de la Conférence à la cheffe du Département fédéral de Justice et Police.

Dans ses réponses, Simonetta Sommaruga a appelé les jeunes à prendre soin des vertus du fédéralisme. Quelles que puissent être les difficultés que pose cette forme d'organisation consacrée il y a près de 170 ans, il est essentiel, a-t-elle insisté, d'en défendre l'essence : « Toujours chercher des solutions communes, malgré les différences qui peuvent nous séparer. Ce précepte est plus important que jamais. Sans discussion, sans dialogue, pas de fédéralisme ».



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC

Les perspectives du fédéralisme à long terme

Discours du président de la Conférence des gouvernements cantonaux, Benedikt Wüth.

Madame, Monsieur,

Le *Rapport global sur la compétitivité 2017-2018* publié par le WEF classe la Suisse parmi les pays les plus compétitifs du monde, pour la neuvième année consécutive. Le *World Competitiveness Yearbook 2017* de l'IMD la place au second rang, juste derrière Hong Kong.

Ce succès économique, la Suisse le doit en bonne partie à sa structure fédérale. Lorsque le fédéralisme laisse suffisamment d'autonomie aux cantons, les finances publiques, la croissance et la stabilité s'en portent mieux, tandis que la répartition des revenus est plus équitable. Telle est la conclusion d'une étude menée par les professeurs Feld et Schaltegger à l'occasion des 50 ans de la Fondation ch.

「L'autonomie des cantons et des communes encourage une saine concurrence dans le but d'offrir les meilleures prestations possibles.

Fruit d'un long processus historique qui a permis d'édifier le pays de bas en haut, notre État fédéral se distingue par la grande autonomie dont jouissent les entités qui le constituent. Autre trait marquant : l'autonomie des cantons et des communes dans l'accomplissement de leurs tâches et dans la gestion de leurs finances encourage une saine concurrence dans le but d'offrir les meilleures prestations possibles. Des limites sont néanmoins imposées à ce modèle : elles ont pour nom péréquation financière entre la Confédération et les cantons et harmonisation fiscale. En d'autres termes, concurrence et solidarité doivent s'équilibrer au sein de l'État fédéral.

En Suisse, les cantons se montrent solidaires les uns envers les autres pour le bien de tous. La péréquation financière en est la preuve éclatante, puisque les mieux lotis soutiennent les moins bien lotis. En acceptant la péréquation financière nationale (RPT) à une large majorité, en 2004, les citoyens ont approuvé un projet qui contribue à réduire les disparités financières entre cantons en même temps qu'il constitue un préalable essentiel pour une saine concurrence entre eux. Il faut le rappeler : même si nous vivons dans un petit pays, les différences structurelles entre cantons sont considérables. Après avoir pris connaissance des deux premiers rapports sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière, les cantons ont estimé que la RPT avait dans l'ensemble fait

ses preuves. Ils ont néanmoins admis qu'elle pouvait être optimisée, parce que la répartition des ressources telle que nous la connaissons ne réagit pas de manière adéquate à l'évolution des disparités de capacité financière mesurées sur la base du potentiel de ressources des cantons. En principe, le montant compensatoire devrait globalement augmenter ou diminuer du moment que les disparités entre cantons à fort potentiel de ressources et cantons à faible potentiel de ressources augmentent ou diminuent. Or, le système actuel ne suit pas cette logique, parce qu'il ne tient pas suffisamment compte de l'évolution des disparités de capacité financière des cantons et du besoin de péréquation.

En 2015, la dotation de la péréquation des ressources a donné lieu à d'intenses débats aux Chambres fédérales, mettant la répartition financière à rude épreuve. La CdC a réagi en instituant, à l'automne 2015, un groupe de travail politique des cantons chargé d'optimiser la péréquation financière. Dans son rapport final du 15 décembre 2016, le groupe en question propose d'adapter les règles de dotation de la péréquation des ressources. Le critère de pilotage serait une dotation minimale de 86,5 % de la moyenne suisse, fixée légalement et garantie au canton dont le potentiel de ressources est le plus faible. Le montant compensatoire serait alors calculé chaque année en fonction de cette valeur. Une période transitoire de trois ans est prévue pour atténuer les effets du passage au nouveau système.

Au printemps, la CdC a accepté cette proposition d'optimisation de la péréquation financière en tant que paramètres de référence d'un paquet global. Il est proposé au Conseil fédéral de tenir compte de ces éléments pour entamer une révision de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges. Les cantons suggèrent un concept qui tienne compte des intérêts de chacun d'entre eux. Ils ont trouvé un terrain d'entente, conscients de leurs responsabilités et convaincus que le fédéralisme doit reposer sur les principes de subsidiarité et de solidarité. La concurrence fiscale a besoin d'être encadrée, mais cela suppose que la péréquation financière fonctionne. Les différents instruments doivent être acceptés de tous, car la solidarité ne peut pas être à sens unique. Les cantons comptent maintenant concrétiser le projet d'optimisation avec le concours de la Confédération. Le paquet global est jugé pertinent par le Conseil fédéral, qui souhaite entrer en matière. Dans son prochain rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière à l'intention des Chambres fédérales, il entend reprendre le critère de pilotage, proposé par la CdC, qui prévoit une dotation minimale de 86,5 % de la moyenne suisse, fixée légalement. Le Conseil fédéral est prêt par ailleurs à discuter des fonds fédéraux ainsi libérés. La décision du Conseil fédéral va dans



« Qui dit fédéralisme dit respect mutuel entre les cantons », Benedikt Würth, président de la CdC.

la bonne direction. Les cantons estiment que cet allègement financier dont bénéficie la Confédération leur revient intégralement, au nom de la cohésion nationale. La Confédération doit tenir compte des dispositions de la Constitution, qui prévoient qu'elle laisse aux cantons des sources de financement suffisantes pour accomplir leurs tâches.

Les cantons ont réussi une entreprise qui s'annonçait difficile, tant les positions des uns et des autres étaient différentes en 2015. Ce succès traduit leur volonté de conforter la péréquation financière ces prochaines années. Qui dit fédéralisme dit respect mutuel entre les cantons, la preuve en est faite une fois encore. Les décisions prises par la CdC confirment que la solidarité entre les cantons est réelle : les cantons à fort potentiel de ressources et les cantons à faible potentiel de ressources sont tombés d'accord sur une série de paramètres qui devraient permettre d'optimiser la péréquation financière nationale et de l'améliorer d'un commun accord. La cohésion nationale en sort gagnante, c'est certain.

Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est une question étroitement liée à la péréquation financière. En effet, les cantons doivent disposer de suffisamment de moyens pour accomplir leurs tâches. Par ailleurs, la péréquation financière est une condition nécessaire pour contrer la pression centralisatrice.

Au-delà d'une nouvelle forme de péréquation financière, la réforme de la RPT comprenait le désenchevêtrement à large échelle des tâches et des financements dans le but de renforcer le rôle de la Confédération et celui des cantons. Dans le même temps, les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale ont été inscrits dans la Constitution. Malgré tous ces efforts, on voit apparaître de nouvelles imbrications

et de nouveaux financements conjoints ; cette tendance est confirmée par des études récentes, en particulier dans les secteurs où les coûts sont élevés, comme la santé ou la sécurité sociale.

Le problème tient principalement au fait que les principes consacrés par la Constitution grâce à la RPT et qui président à l'attribution et à l'accomplissement des tâches publiques ne sont pas suffisamment pris en considération dans la vie politique quotidienne. Les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale sont certes toujours prévalents, mais il arrive de plus en plus souvent qu'ils soient ignorés lors de la mise en place des réglementations et qu'on laisse aux cantons le soin de se débrouiller avec les conséquences sur le personnel et les finances. On déplore aussi une justiciabilité insuffisante, qui rend difficile l'application pratique des principes de la RPT.

Prenons l'exemple de la participation des cantons au financement du secteur ambulatoire, sans possibilité de pilotage (dit financement uniforme des prestations ambulatoires et stationnaires EFAS). Pour les cantons, il s'agit d'une question centrale. Selon l'Administration fédérale des finances, la quote-part des dépenses de santé se monte à 0,4 % du budget fédéral, alors qu'elle est de 14 % pour les cantons. Il ne faut pas permettre à la Confédération de réglementer davantage ce domaine aux frais des cantons. Aujourd'hui déjà, les cantons s'imposent des mesures de rigueur afin de pouvoir financer les indemnités en faveur des prestations hospitalières stationnaires qui, rappelons-le, sont difficilement contrôlables et en croissance perpétuelle, et qu'ils doivent supporter à raison de 55 % en vertu du nouveau financement hospitalier. On comprend que les gouvernements accordent une telle importance à ces questions.

C'est une des raisons qui explique que la répartition des charges entre les différents échelons institutionnels a joué en défaveur des cantons ces dernières années. Dans la foulée

de l'introduction de la RPT, en 2008, et abstraction faite des nouvelles tâches qui leur ont été attribuées alors, les cantons ont vu se multiplier les transferts de charges financières dans des secteurs à coûts élevés, ouvrant parfois des brèches difficiles à colmater. Dans le social et la santé, les coûts annuels supplémentaires à la charge des cantons atteignent 2,7 milliards de francs.

Les cantons sont résolus à remettre la répartition des tâches à l'agenda politique. Le désenchevêtrement des tâches et des financements engagé lors de la RPT était un premier pas dans la bonne direction, il n'y a pas lieu de relâcher les efforts. Pour bien fonctionner, un État fédéral doit délimiter clairement les attributions et les tâches entre les différents échelons institutionnels, et établir leur financement. Une définition précise des responsabilités se traduit par un pilotage plus performant et permet d'accomplir les tâches publiques avec efficacité et dans la transparence. Une séparation stricte des tâches fait plus que renforcer la position des cantons au sein de l'État fédéral : elle augmente la capacité d'action des deux échelons institutionnels. Il faudrait revenir à ce principe : regrouper dans un même paquet plusieurs domaines de tâches, sur la base d'un bilan global équilibré. Un désenchevêtrement au cas par cas n'est pas une approche adéquate, car elle débouche sur des discussions stériles entre les différents échelons institutionnels.

La hausse des coûts dans le social et la santé a pour origine principale l'évolution démographique. L'espérance de vie se prolonge dans nos pays, quand bien même les régions prospères peuvent encore atténuer le vieillissement de leur population en attirant une main-d'œuvre jeune.

La Suisse n'a rien à envier aux pays européens. Selon l'étude « Europas demografische Zukunft » du Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2017), notre pays est même très bien paré pour l'avenir. Ses régions figurent toutes en tête de classement : structure démographique relativement stable, création de valeur et taux d'occupation élevés, bon niveau de formation. Les disparités peu marquées au sein du pays tiennent essentiellement à la structure fédérale très accentuée de la Suisse, chaque niveau institutionnel étant responsable de l'organisation et du développement de son espace de vie en société, en vertu du principe de subsidiarité. L'Office fédéral de la statistique (OFS) prévoit que la population augmentera pratiquement dans tous les cantons ces 30 prochaines années. Cette évolution s'accompagnera d'une forte progression du nombre de retraités, mais différenciée au niveau des régions ; ce phénomène requiert toute notre attention.

Le développement démographique influencera les finances publiques à long terme, en particulier celles des cantons et des communes, à double titre : l'effet d'une baisse conjointe du nombre d'actifs et de la productivité du travail ralentira la croissance du produit intérieur brut (PIB) et des recettes publiques. En même temps, les coûts de la vieillesse et de la santé deviendront toujours plus lourds pour les cantons et les communes, parce que corrélés à l'évolution démographique.

Une étude publiée en 2017 par la Haute école de Lucerne s'est penchée sur les perspectives à long terme des finances

publiques compte tenu de l'évolution démographique attendue dans les cantons de Suisse orientale. Il en ressort que dans quelques dizaines d'années, les déficits de financement des cantons et des communes concernés et leurs dettes brutes par rapport au PIB se creuseront davantage que ceux de l'ensemble des cantons et des communes, parce que le vieillissement de la population sera particulièrement marqué en Suisse orientale, selon l'OFS.

「 Je suis confiant dans la capacité de notre pays à façonner son avenir. Le fédéralisme nous a jusqu'ici très bien réussi : faisons en sorte que cela continue et maintenons-le en bonne santé.

De nombreux cantons et bien des communes devraient donc connaître une situation financière sensiblement plus difficile à partir de 2030, tandis que les disparités induites par une évolution démographique discordante en raison de la concentration spatiale des activités économiques s'accroîtront. Ensemble, ces deux tendances pourraient avoir un effet explosif et provoquer de sérieuses tensions dans le pays. Étant donné cette évolution, il faut s'attendre à ce que la péréquation financière Confédération - cantons joue à l'avenir un rôle plus important encore qu'aujourd'hui. Mais les débats en cours sur son optimisation montrent clairement que l'équilibre entre concurrence et solidarité reste précaire. La Suisse ne peut pas se permettre une dislocation de ses régions, à l'instar de ce qui se passe dans les pays voisins. Le dépeuplement rural est une préoccupation majeure dans de nombreux États européens ; il doit être combattu par des paiements de transfert massifs. La Suisse a donc raison de faire usage de ses instruments éprouvés afin d'éviter une dérive. C'est la meilleure solution, sur le plan social aussi bien qu'économique.

La Suisse doit engager des mesures à tous les échelons si elle compte se maintenir en tête des classements. Avec l'aide des cantons, la Confédération doit mettre à jour les instruments de compensation déployés à l'échelle nationale (péréquation financière, assurances sociales, impôt fédéral direct). Vue sous cet angle, l'évolution démographique peut se révéler une chance de lancer des réformes longtemps attendues.

Je suis confiant dans la capacité de notre pays à façonner son avenir. Le fédéralisme nous a jusqu'ici très bien réussi : faisons en sorte que cela continue et maintenons-le en bonne santé.

Benedikt Würth, président de la CdC

Les paroles prononcées font foi.

« Oui, la Suisse sera toujours fédéraliste dans 50 ans ! »

Intervention du président de la Conférence, Pascal Broulis.



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC

Mesdames, Messieurs,

Nous arrivons au terme de nos travaux.

J'aimerais, au moment de clore cette 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme, remercier très sincèrement tous ceux qui ont œuvré à son excellent déroulement. Je tiens spécialement à remercier la Ville de Montreux et son syndic Monsieur Laurent Wehrli pour leur magnifique accueil.

Nos débats et discussions ont été riches, animés et fructueux. Grâce à tous nos conférenciers et intervenants, grâce aux personnalités de premier plan qui nous ont honorés de leur intérêt et de leurs contributions. À commencer par notre hôte d'honneur, Monsieur Stéphane Dion qui nous a éclairés sur un fédéralisme d'une autre dimension, celui de son très grand pays, le Canada. Et par Madame Simonetta Sommaruga, conseillère fédérale en charge du Département de Justice et police, qui a ouvert avec les jeunes un dialogue particulièrement passionnant. La jeunesse est l'avenir

du fédéralisme ; merci, Madame la Conseillère fédérale de votre engagement auprès d'elle.

Et si cette Conférence a été un succès, c'est grâce à vous tous, Mesdames et Messieurs, à votre participation et à votre attention. Merci de votre intérêt pour le fédéralisme. Il le mérite et il en a besoin. Je crois que nous avons pu mesurer, au cours de ces deux journées, l'apport décisif de ce système institutionnel aux équilibres et au bien-être de notre pays. Avec ses racines historiques, sa construction cohérente, de bas en haut, reposant sur un fondamental principe de subsidiarité, avec la solidarité qu'il crée entre les cantons et entre cantons et Confédération – notamment grâce à la péréquation – le fédéralisme est bien « la force de la Suisse », comme le résume le titre de la Déclaration de Montreux, que vous ne m'en voudrez pas de rappeler encore une fois, tant je la juge importante.

Le fédéralisme est bien ce système qui favorise l'efficacité dans la réalisation des tâches. Le fédéralisme rapproche les citoyens des autorités et maintient

à tous ses niveaux des liens étroits entre eux. Il tend à limiter le coût des prestations, à contribuer à leur bonne exécution, à contenir la bureaucratie. Et le fédéralisme protège les minorités, favorise la concertation et la coopération des collectivités, par-dessus les différences linguistiques ou culturelles. Il est au cœur de ce que l'on entend à juste titre appeler « le miracle suisse ».

Mais nous avons aussi pris conscience de la fragilité de ce modèle. C'est de la dentelle, Mesdames et Messieurs. C'est une structure complexe qui demande à être continuellement entretenue, défendue, actualisée.

Comme on dit de la Suisse qu'elle est une « Willensnation », le fédéralisme est un « Willenssystem ». C'est une construction institutionnelle que nous devons nous garder de tenir pour acquise. Elle court toujours le risque d'être minée, dénaturée, affaiblie. La maintenir, la développer, l'adapter aux changements incessants du monde exige qu'on y consacre beaucoup d'énergie et une constante attention.

La Fondation ch pour la collaboration confédérale sera naturellement en pointe dans cet engagement. Je vous fixe d'ailleurs d'ores et déjà rendez-vous dans trois ans pour un nouveau bilan à l'occasion de notre prochaine Conférence.

Mais il nous appartient à tous de participer à cet effort de promotion. À nous d'être les ambassadeurs du fédéralisme, convaincus, convaincants et optimistes. Car la conclusion de notre conférence – et de mon discours – me paraît évidente :

« Oui, la Suisse sera toujours fédéraliste dans 50 ans ! »

Je vous remercie de votre attention.

*Pascal Broulis,
président de la Conférence*

Le fédéralisme : une solution qui a un passé... et un avenir !

Olivier Meuwly nous livre une synthèse des travaux de la Conférence. Historien, juriste, il a suivi de près les débats et les échanges menés au long de ces deux jours.

La 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme avait posé franchement la question : la Suisse serait-elle encore fédéraliste dans 50 ans ? Tout le monde s'accorde pour affirmer haut et fort que la Suisse n'aurait jamais connu le développement qui a été le sien si elle n'avait pas été fédéraliste. Mais ce même fédéralisme, censé appartenir à l'ADN d'une Suisse qui ne s'est jamais comprise autrement que comme un conglomérat de petits États jaloux de leur autonomie, ne serait-il pas devenu, avec le temps, un frein, voire un facteur de risque pour la Suisse ? L'irruption de notre modernité dans l'ère numérique et de la cybercriminalité, des drames humains compréhensibles seulement dans leur dimension planétaire, des dégâts écologiques qui méprisent les frontières et les particularismes locaux ne modifie-t-elle pas les données du problème ? Y a-t-il encore une place pour des solutions où les décisions sont renvoyées à des pouvoirs apparemment subalternes ? La logique n'exige-t-elle pas une organisation du travail pilotée par les centres, nantis de moyens financiers leur permettant d'agir plus efficacement ?

Un fédéralisme si mal connu

La question n'est pas inédite. Le débat sur ce qu'il convient de laisser aux cantons ou de confier à la « Berne » fédérale, constitue la charpente de l'Histoire politique suisse. Et même à l'orée du XX^e siècle, alors que des problèmes nouveaux apparaissent, juridiques ou militaires, la question ne quitte pas l'ordre du jour. Rien n'a changé, mais avec une différence cependant, non négligeable : de nos jours, comme l'a montré le sondage MIS-Trend commandé à l'occasion de la Conférence, le fonctionnement du système fédéraliste se heurte à un mur d'ignorance et il est plus difficile d'en expliquer les avantages. Ce même sondage révèle toutefois que la population suisse est plutôt bien disposée envers cette forme d'organisation institutionnelle. Souci presque muséal de conserver la Suisse dans sa constitution originelle ? Ou foi réelle dans les vertus du fédéralisme comme réponse performante aux sollicitations du temps présent ?

Ceux qui considèrent le fédéralisme comme un atout pour la Suisse ressortiront assurément ragaillardis de la réunion de Montreux. À entendre les différents intervenants, il y a en effet tout lieu d'être optimiste. Si le fédéralisme raconte à travers son histoire celle de la Suisse, il ne semble pas avoir perdu de sa vigueur en un moment de rupture comme celui que nous vivons en ce début de XXI^e siècle. La Conférence avait souhaité affronter le « problème » fédéralisme sur un mode dialectique, en refusant d'esquiver les reproches qui lui sont souvent adressés. Les défauts et qualités dont le fédéralisme est affublé ont ainsi été auscultés avec attention, sans tabou.

Des critiques sans réponse ?

Comme l'a exposé Adrian Vatter, peut-on encore justifier une structure qui fait fi de la différence de taille entre l'État confédéré le plus grand, Zurich, et le plus petit, Appenzell Rhodes-Intérieures ? Le différentiel entre les deux cantons défie l'entendement, pour beaucoup, notamment si l'on compare la Suisse et l'Allemagne. Cette hétérogénéité entre les cantons se double du problème de la taille proprement dite des cantons : car même les plus grands ne sont-ils pas microscopiques à l'échelle du continent ? Et que dire du privilège dont jouissent les cantons du Sonderbund, qui perdure alors que la guerre éponyme s'est terminée voici 170 ans ? Les petits cantons catholiques sont surreprésentés dans les conseils de la nation... Troisième problème : les concordats (plus de 760 aujourd'hui) ne contreviennent-ils pas à l'idéal démocratique au nom d'un respect étroit des prérogatives cantonales ? Enfin, le conflit linguistique, qui menace régulièrement de s'embraser, ne stigmatise-t-il pas les limites d'un fédéralisme qui serait de moins en moins fondé sur une réelle coopération entre les confédérés ?

La Conférence avait souhaité affronter le « problème » fédéralisme sur un mode dialectique, en refusant d'esquiver les reproches qui lui sont souvent adressés.

Pourtant, cet acte d'accusation ne résiste pas à un examen attentif de ses diverses composantes. Sans doute une large gamme de problèmes ne peuvent plus être appréhendés selon les niveaux de pouvoir que prévoit le système helvétique. L'exemple des migrations est à ce titre symptomatique. Il est évident qu'aucune politique à long terme n'est envisageable sans l'Union européenne. Mais Jean-Daniel Gerber nuance immédiatement : ce problème exige sans doute une collaboration très affûtée entre Confédération et cantons, pour assurer une utilisation optimale des ressources à disposition. Mais le fédéralisme doit-il être exclu ? Au contraire : un regard sur l'Europe montre qu'une politique migratoire ne s'avère réussie que si les sociétés d'accueil peuvent mettre en place des stratégies d'intégration subtiles. Or cette garantie n'est-elle pas mieux défendue dans un système où les cantons sont eux-mêmes en charge de ce dossier, dans leur

capacité à conduire des politiques conformes à leur *genius loci*, pilier d'une cohabitation plus sereine entre les autochtones et les nouveaux venus?

Le moins mauvais des systèmes

Les problèmes de sécurité laissent percevoir un besoin identique pour des solutions en partie centralisées, par l'ampleur des problèmes à régler, mais aussi gérées au plus près du « terrain », plus perméables aux nécessités locales. La question de l'affectation des moyens est certes récurrente, mais doit être traitée comme telle, non comme une excuse légitimant un centralisme abrupt : l'Histoire du fédéralisme ne repose-t-elle pas sur des négociations constantes entre les différents échelons de la pyramide institutionnelle du pays ? Ces réalités, Michael Herrmann les assume pour inviter à moins s'effrayer des inconvénients du fédéralisme, que tous admettent, pour mieux se concentrer sur ses apports, trop souvent tus. Dans une formule aux accents churchilliens, son diagnostic est cinglant : le fédéralisme est le pire des systèmes à l'exception de tous les autres ! Les frontières cantonales ne sont peut-être pas adéquates mais il vaut mieux en prendre acte, pour en tirer le bénéfice maximum : un décalage s'est produit entre lieux de vie et les lieux de travail, mais pourquoi le déplorer ? Cet entrelacs de réalités territoriales constitue plus une richesse qu'un facteur de coûts. Les solutions centralisées sont-elles meilleures ?

Un atout économique

Non, confirme une analyse économique du phénomène fédéraliste, celle-là même qui est souvent brandie pour démontrer une prétendue lourdeur administrative engendrée par la multiplication des centres de décision. Or c'est le contraire qui est vrai. Interrogeant les lieux communs qui se complaisent dans un constat désabusé des coûts du fédéralisme, Christoph Schaltegger et Lars Feld expliquent que le fédéralisme, par les politiques économiques autonomes qu'il autorise, débouche sur une décentralisation des processus de décision, adaptée aux réalités locales et source d'une compétition salutaire entre les entités constitutives de la Suisse.

Stéphane Garelli enfonce le clou : non dénué de défauts, le fédéralisme possède la vertu de rapprocher l'entreprise des centres de décision effectifs. Un luxe fort prisé par les entrepreneurs, y compris étrangers. En somme, le fédéralisme, loin de susciter un chaos organisationnel, est gage, avec la démocratie directe, de stabilité.

Mais le fédéralisme tel qu'il est conçu prend-il suffisamment en compte l'émergence des villes comme acteurs politiques incontournables de la nouvelle réalité helvétique ? Une réforme des institutions, de toute façon irréaliste, n'est même pas nécessaire selon Monsieur Herrmann. Nullement désavantagées, notamment par le profit qu'elles retirent des impôts de nombreuses personnes qui ne votent pas sur leur territoire, les villes ne sont en rien dénuées de moyens d'action. Leur lobbying très actif lors de la votation sur la RIE III l'a montré : elles comptent indiscutablement parmi les vainqueurs du refus de la réforme. Le système fédéraliste possède donc les moyens d'amortir la montée en puissance de nouveaux partenaires, par sa souplesse naturelle. Les dangers pour ce système résident davantage dans l'activisme parlementaire, prompt à chercher des réponses « harmonisatrices » dans une centralisation aux bienfaits nullement étayés, ou du Tribunal fédéral.

Fédéralisme et démocratie directe

Les cantons restent néanmoins les premiers « régents » du respect du fédéralisme. Si le fédéralisme permet une concurrence intercantonale qui pousse au progrès, il ne doit pas devenir un outil contre la solidarité confédérale, dont la solidité du système dépend de la péréquation financière. Mais une chose est sûre : la solution fédéraliste tient le choc face à l'illusion du bonheur que procurerait la centralisation. Cette dernière se révèle souvent un leurre coûteux et, surtout, démobilisateur sur le plan de l'engagement démocratique. Les fameux concordats sont-ils d'ailleurs si antidémocratiques ? On peut en douter. Adossé à la loi ou à des contrats, le fédéralisme complète la démocratie semi-directe, à vocation plus égalitaire.

Liste des intervenants



Elisabeth Ackermann

Présidente du Conseil d'État,
BS

Die Schweiz ist nicht trotz, sondern dank ihres föderalen Systems eines der wettbewerbsfähigsten Länder der Welt.



Tibère Adler

Directeur romand d'Avenir
suisse

Comme les joueurs d'une grande équipe, les États fédérés créent un « Tout » qui est plus que la somme des parties.



Philippe Amez-Droz

Chargé de cours, Medi@lab,
Université de Genève

Le fédéralisme est un état d'esprit où prévaut le respect de la diversité et de la citoyenneté comme principe de gouvernance.



Hans Altherr

Membre du comité du Forum
of Federations, ancien
président du Conseil des États

Föderalismus ist der Sauerstoff der Schweiz.



Tobias Arnold

Doctorant, Institut de science
politique, Université de Berne

Der Schweizer Föderalismus besteht nicht nur aus Verfassungsartikeln, er muss tagtäglich gelebt und gepflegt werden.



Ivo Bischofberger

Président du Conseil
des États

Föderalismus ist mehr als ein politisches Konzept. Er ist eine in der Gesellschaft fest verankerte Geisteshaltung. Deshalb hat er Zukunft.



Pascal Broulis

Conseiller d'État VD,
président de la Fondation ch

Le fédéralisme : l'unité dans la diversité.



Christophe Büchi

Journaliste indépendant

Le fédéralisme est l'art d'appréter la politique suisse en variant les sauces et les menus.



Flavio Bundi

Responsable du projet easy-vote

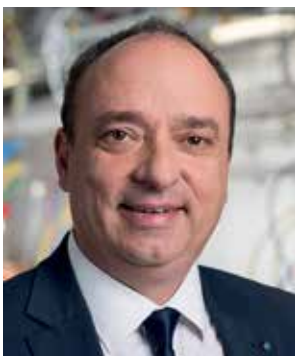
Federalissem munta per mei autonomia en combinaziun cun responsabladad.



Jacqueline de Quattro

Conseillère d'État,
Département du territoire et
de l'environnement, VD

La force du fédéralisme est de miser sur un destin commun en respectant chaque canton dans sa différence.



Markus Dieth

Conseiller d'État, Département
des finances, AG

Der Föderalismus ist die Grundlage für die schweizerische Einheit in der Vielfalt.



Stéphane Dion

Ambassadeur du Canada
auprès de l'Allemagne
et envoyé spécial auprès
de l'Union européenne
et de l'Europe, ancien ministre
des Affaires étrangères

Nul autre système que le fédéralisme ne permet de concilier aussi bien l'action commune et la diversité des expériences. Les praticiens que nous sommes ne doivent jamais oublier qu'au-delà de sa complexité nécessaire, qui fait notre pain quotidien, le fédéralisme est, par-dessus tout, un projet profondément humain.



Erich Fehr

Maire, Ville de Bienne, délégué
de l'Union des villes suisses

Der Föderalismus ist das Blut in den Adern des schweizerischen Bundesstaates und das Symbol unserer Politikultur!



Peter Föhn

Conseiller aux États, UDC, SZ

Der Föderalismus ist das Fundament für die wirtschaftliche und politische Erfolgsgeschichte der Schweiz.



Olivier Français

Conseiller aux États, PLR, VD

L'atout de la Suisse fédérale est le respect de l'autre et des minorités en particulier.



Cristina Gaggini

Membre de la direction
d'économiesuisse, Directrice
romande

Le fédéralisme est un gage d'efficacité, de proximité et d'innovation. Il participe à notre succès économique.



Johanna Gapany

Conseillère communale
(exécutif), ville de Bulle

Le fédéralisme est créateur d'autonomie et de confiance pour amener le meilleur de chaque région à Berne.



Stéphane Garelli

Professeur émérite de compétitivité mondiale à l'IMD et à l'Université de Lausanne, fondateur du Centre sur la compétitivité mondiale de l'IMD

Le fédéralisme favorise la concurrence des idées, la liberté de les choisir et le pragmatisme pour les réaliser.



Jean-Daniel Gerber

Président, Société suisse d'utilité publique, ancien directeur de l'Office fédéral des migrations, ancien secrétaire d'État à l'économie

Le fédéralisme doit être nourri et protégé, sinon il fanera comme une fleur.



Hannes Germann

Conseiller aux États, président de l'Association des communes suisses

Die Gemeinden sind der Grundpfeiler des föderalen Systems der Schweiz. Eine engere vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden ist daher unerlässlich.



Norman Gobbi

Conseiller d'État, Département des institutions, TI

Il federalismo svizzero è la ricetta per unire Comuni, Cantoni e Confederazione, avvicinando le Istituzioni ai bisogni dei cittadini.



Michael Hermann

Directeur de sotomo, géographe

Der heutige Föderalismus ist die schlechteste aller Ordnungen – mit Ausnahme jener, die man sonst noch ausprobieren könnte.



Urs Hofmann

Conseiller d'État, Département de l'économie et de l'intérieur, AG

Der Föderalismus als Teil unserer Schweizer Identität bringt viele Vorteile. Wird er jedoch ideologisch überhöht, kann er Vereinfachungen und Effizienzgewinne erschweren und einem starken Auftritt unseres Landes gegen aussen im Weg stehen.



Annemarie Huber-Hotz

Présidente de la Croix-Rouge suisse, ancienne chancelière de la Confédération

Ich bin Fan des Föderalismus, weil er den Minderheiten Rechnung trägt und einen wesentlichen Beitrag zum Zusammenleben leistet.



Grégoire Junod

Syndic, ville de Lausanne

L'innovation face aux défis majeurs de la société naît dans les villes : nos institutions doivent le reconnaître.



Jean-Nathanaël Karakash

Conseiller d'État, Département de l'économie et de l'action sociale, NE

Le fédéralisme, c'est la possibilité offerte à chacun d'apporter librement sa propre contribution.



Roland Krimm

Chargé d'information des cantons, Mission de la Suisse auprès de l'UE

Un vent de renouveau souffle sur l'Europe. Le débat doit s'ouvrir au citoyen, ne pas rester l'apanage des élites.



Andreas Ladner

Professeur, Unité administration suisse et politiques institutionnelles, IDHEAP

Fédéralisme = autonomie des cantons et diversité. L'enjeu est de savoir quand une intervention au niveau national devient indispensable.



Barry Lopez

Chef d'équipe relations clients, easyvote

Le fédéralisme est la clé de notre succès. Elle permet à chaque région d'atteindre l'excellence.



André Mach

Professeur, Observatoire des élites, Université de Lausanne



Gilles Marchand

Directeur général de la SSR

Fédéralisme, magie de la diversité efficace. L'art de la coexistence entre des différences qui forment un tout cohérent.



Laetitia Mathys

Doctorante, Unité administration suisse et politiques institutionnelles, IDHEAP

Confronté à des contextes et attentes qui évoluent, le fédéralisme se doit d'être en constante mutation.



Pierre Maudet

Conseiller d'État,
Département de la sécurité
et de l'économie, GE

Le fédéralisme est un mécanisme horloger typique. Profondément suisse, subtilement compliqué, définitivement ponctuel.



Béatrice Métraux

Conseillère d'État,
Département des institutions
et de la sécurité, VD

Le fédéralisme est à la fois le fruit et le moteur de la complexe réalité suisse, de sa diversité et de son évolution.



Olivier Meuwly

Historien et juriste

Le fédéralisme ne peut être compris qu'en lien avec la démocratie directe et le système milice. Ce sont les 3 faces de la réalité suisse.



Sean Müller

Chargé de cours, Institut
de science politique,
Universités de Berne
et Lausanne

Le fédéralisme, c'est comme le foot : une équipe solidaire et intelligente est invincible.



Alexander Omuku

Étudiant en économie, ancien
président de la commission
des jeunes du Canton de Vaud

Le fédéralisme est clairement un modèle de succès. Le défi est d'y intégrer les jeunes afin de le rendre plus innovant.



Emilia Pasquier

Directrice de foraux

Véritable laboratoire d'expérimentation, le fédéralisme participe à la création de politiques publiques innovantes.



Christophe Reymond

Directeur général du Centre
Patronal

Le système politique qui doit permettre l'association dans la liberté au sein d'une communauté hétérogène comme la Confédération suisse.



Géraldine Savary

Conseillère aux États, PS, VD

Le fédéralisme, l'exigence de respecter et de faire respecter les minorités et les différentes identités de notre pays.



Christophe A. Schaltegger

Professeur, Faculté des sciences économiques, Université de Lucerne

Die Autonomie der Kantone zeichnet sich durch eine eigenverantwortliche Politik aus, die sich an den Problemen der Bevölkerung orientiert.



Peter Schwendener

Vice-directeur de l'Administration fédérale des finances

Eigenständigkeit und Wettbewerb im Föderalismus werden durch den solidarischen Finanzausgleich verstärkt.



Simonetta Sommaruga

Conseillère fédérale

Le fédéralisme, ce n'est pas seulement accepter la diversité, c'est savoir utiliser sa force.



Ernst Stocker

Conseiller d'État, Département des finances, ZH

Der Schweizer Föderalismus ist ein Erfolgsmodell. Wir müssen ihn aber pflegen. Das Rezept heisst Selbstverantwortung.



Adrian Vatter

Professeur, Institut de science politique, Université de Berne

Föderalismus bedeutet Machtaufteilung durch vertikale Gewaltenteilung, Schutz von Minderheiten und Integration heterogener Gesellschaften.



Muriel Waeger

Vice-présidente JS Suisse

Le fédéralisme est un système qui a encore un grand potentiel d'amélioration mais qui, en cohabitation avec de la démocratie directe, a le mérite de donner la voix au peuple.



Bernhard Waldmann

Professeur, directeur à l'Institut du fédéralisme

Föderalismus ermöglicht gleichzeitig Vielfalt und Einheit im Zusammenleben verschiedener Bevölkerungsgruppen.



Laurent Wehrli

Syndic de Montreux, conseiller national, PLR, VD

Le fédéralisme, un modèle de collaborations entre Confédération, cantons et communes, à développer, dans l'intérêt de tous.



Rosmarie Widmer Gysel

Conseillère d'État,
Département des finances,
SH

Der Föderalismus ist die Grundlage für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Es gilt, dessen Stärken weiterzuentwickeln.



Benedikt Würth

Conseiller d'État SG,
président de la Conférence
des gouvernements
cantonaux

Der Finanzausgleich sichert allen Kantonen ausreichende Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Das ist im Interesse von allen.



Heidi Z'graggen

Conseillère d'État,
Département de la justice, UR

Föderalismus ist die Grundlage des Erfolgs unseres Landes. Wir müssen den Föderalismus wieder stärken.



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC

Modérateurs de la plénière :

Christian Favre et **Vincent Bourquin**, journalistes RTS

Modérateurs des tables rondes :

Christophe Büchi, journaliste indépendant

Nathalie Randin, journaliste indépendante

Bernard Wuthrich, journaliste *Le Temps*

Production de vidéos « micro-trottoirs » :

Gilles de Diesbach

Remerciements

Les organisateurs de la 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme remercient les nombreux acteurs qui, par leurs conseils ou leurs travaux, ont contribué à l'élaboration du programme et au bon déroulement de la Conférence. Parmi eux, les journalistes de la RTS Vincent Bourquin et Christian Favre, animateurs-modérateurs des séances plénières pour la grande qualité de leur prestation. Nos remerciements vont également au comité chargé d'accompagner la mise sur pied du programme de cette 5^e édition. Plus particulièrement aux représentants des partenaires des Conférences nationales sur le fédéralisme soit : la Conférence des gouvernements cantonaux, le Conseil fédéral par le Département fédéral de justice et police, le Conseil des États et le Canton de Vaud. Sans oublier l'engagement de l'Union des Villes suisses et de l'Association des communes suisses. Enfin, nous remercions la Municipalité de Montreux pour son accueil et l'invitation au dîner de gala ainsi que les collaborateurs de l'Office vaudois des affaires extérieures, en charge de l'organisation générale de la Conférence.

Cette 5^e édition de la Conférence nationale sur le fédéralisme a pu compter sur le soutien et les prestations de partenaires extérieurs. Nos remerciements vont au Centre patronal, à la Loterie Romande, aux Retraites populaires, à l'Office des Vins Vaudois, à l'ECA ainsi qu'à l'Office du tourisme Montreux-Riviera.

Le fédéralisme, en quelques ouvrages choisis

Cette sélection d'ouvrages récents et de référence donne un aperçu de l'intérêt que suscite le fédéralisme, de la diversité des approches et de la richesse des réflexions.

AMARELLE, Cesla, MIX&REMIX (2013). *Droit suisse*. Le Mont-sur-Lausanne: LEP Editions Loisirs et Pédagogie S.A.

AMEZ-DROZ, Philippe (2015). *La mutation de la presse écrite à l'ère numérique*. Genève: Slatkine.

AMEZ-DROZ, Philippe (2015). *Médias suisses à l'ère numérique*. Genève: Slatkine.

BELSER, Eva, HÄNNI, Peter, WALDMANN, Bernhard (2013). *20 Jahre KdK*. Bern: Stämpfli.

BEWES, Diccon (2015). *Autour de la Suisse en 80 cartes*. Lausanne: Helvetiq.

BÜCHI, Christoph (2015). *Mariage de raison. Romands et Alémaniques. Une histoire suisse*. Genève: Zoé.

BLÖCHLIGER, Hansjörg (2005). *Baustelle Föderalismus*. Avenir Suisse (Hg.). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

BROULIS, Pascal (2016). *Fragile pouvoir*. Sainte-Croix: Mon Village.

CACHIN, Jérôme, MIX&REMIX (2013). *Institutions politiques vaudaises*. Le Mont-sur-Lausanne: LEP Éditions Loisirs et Pédagogie S.A.

CHETELAT, Joël, DESSEMONTET, Pierre, MIX&REMIX (2010). *Géographie de la Suisse*. Le Mont-sur-Lausanne: LEP Éditions Loisirs et Pédagogie S.A.

CLEMENCE, Valentine, VONLANTHEN, Martine, MIX&REMIX (2013). *Les religions et leurs pratiques en Suisse*. Le Mont-sur-Lausanne: LEP Éditions Loisirs et Pédagogie S.A.

DAFFLON, Bernard, EHRENZELLER, Bernhard, KOLLER, Arnold, PFISTERER, Thomas, THÜRER, Daniel, WALDMANN, Bernhard (2012). *Principles of Federalism: Guidelines for Good Federal Practices – a Swiss contribution*. Zürich: Dike.

FELD, Lars.P., SCHALTEGGER, Christoph et al. (2017). *Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro.

FREY, René, KREIS, Georg, PLATTNER, Gian-Reto, RHINOW, René (2005). *Föderalismus – zukunftstauglich?!* Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

FREY, René, KREIS, Georg, PLATTNER, Gian-Reto, RHINOW, René (2006). *Le fédéralisme suisse. La réforme engagée. Ce qui reste à faire*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

GARELLI, Stéphane (2015). *Êtes-vous un tigre, un chat ou un dinosaure?* Genève: Slatkine.

GOLAY, Vincent, MIX&REMIX (2005). *Institutions politiques suisses*. Le Mont-sur-Lausanne: LEP Éditions Loisirs et Pédagogie S.A.

HAYER, Gianni, MIX&REMIX (2007). *L'image de la Suisse*. Le Mont-sur-Lausanne: LEP Editions Loisirs et Pédagogie S.A.

HAYER, Gianni, MIX&REMIX (2012). *Les médias en Suisse*. Le Mont-sur-Lausanne: LEP Editions Loisirs et Pédagogie S.A.

HERRMANN, Michael (2016). *Was die Schweiz zusammenhält*. Basel: Zytlogge Verlag.

JOST, Cyril, KUCHOLL, Vincent, MIX&REMIX (2007). *Économie suisse*. Le Mont-sur-Lausanne: LEP Éditions Loisirs et Pédagogie S.A.

KLOTI, Ulrich, KNOEPFEL, Peter, KRIESI, Hanspeter, WOLF, Linder, PAPADOPOULOS, Yannis (2017). *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

KOLLER, Arnold, THÜRER, Daniel, DAFFLON, Bernard, EHRENZELLER, Bernhard, PFISTERER, Thomas, WALDMANN, Bernhard (2012). *Principles of Federalism. Guidelines for Good Federal Practices – a Swiss contribution*. Baden-Baden: Nomos. Zürich/St. Gallen: Dike.

LINDER, Wolf, MUELLER, Sean (2017). *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Strukturen, Prozesse* (4 Auflage). Bern: Haupt.

MACH, André, THOMAS, David, GINALSKI, Stéphanie, BÜHLMANN, Felix (2016). *Les élites économiques suisses au XX^e siècle*. Neuchâtel: Alphil-Presses universitaires suisses.

MARCACCI, Marco, MAZZOLENI, Oscar, RATTI, Remigio (2016). *Frontiere e coesione. Perché e come sta insieme la Svizzera*. Locarno: Armando Dadò.

MATHYS, Laetitia (2016). *Les conventions-programmes: un nouvel outil pour la collaboration verticale en Suisse*. Lausanne: IDHEAP.

MAZZOLENI, Oscar (2015). *Berna e lontana? Il Ticino e il nuovo regionalismo politico*. Locarno: Armando Dadò.

MEUWLY, Olivier (2007). *Les penseurs politiques du 19^e siècle. Les combats d'idées à l'origine de la Suisse moderne*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

MEUWLY, Olivier (2016). *La droite et la gauche. Hier, aujourd'hui, demain*. Genève: Slatkine.

MUELLER, Sean, GIUDICI, Anja (2017). *Il federalismo svizzero. Attori, strutture e processi*. Locarno: Armando Dadò.

NAPPEY, Grégoire, MIX&REMIX (2007). *Histoire suisse*. Le Mont-sur-Lausanne: LEP Editions Loisirs et Pédagogie S.A.

RATTI, Remigio (2016). *L'asse ferroviario del San Gottardo. Economia e geopolitica dei transiti alpini*. Locarno: Armando Dadò.

ROSSI, Sergio (2017). *L'economia elvetica nella globalizzazione. Problemi e opportunità di un sistema-paese*. Locarno: Armando Dadò.

REGARD, Simon, MIX&REMIX (2013). *La santé en Suisse*. Le Mont-sur-Lausanne: LEP Editions Loisirs et Pédagogie S.A.

SCHAEREN, Lucie, PAPADANIEL, Yannis, MIX&REMIX (2014). *Mon carnet citoyen*. Le Mont-sur-Lausanne: LEP Editions Loisirs et Pédagogie S.A. (2 vol.)

TOGNI, Mario, MIX&REMIX (2015). *Institutions politiques genevoises*. Le Mont-sur-Lausanne: LEP Éditions Loisirs et Pédagogie S.A.

VATTER, Adrian (2006). *Föderalismusreform: Wirkungsweise und Reformansätze Föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. Paris: Dunod.

VATTER, Adrian (2016). *Das Politische System der Schweiz*. 2. aktualisierte Auflage. Stuttgart: Utb.

VON MATT, Peter (2015). *La Poste du Gothard ou les états d'âme d'une nation*. Genève: Zoé.

Son Excellence Stéphane Dion,
hôte d'honneur, avec le président de
la Conférence Pascal Broulis.



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC



SÉBASTIEN BOVY/JOURNAL DE MORGES

Norman Gobbi en discussion
avec Daniel Brélaz.

Faut-il accorder un statut particulier aux villes ?
Le débat politique entre Bénédict Würth,
Rosmarie Widmer Gysel et Grégoire Junod.



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC



SEBASTIEN BOVY/JOURNAL DE MORGES

Le buffet d'îatoire préparé par les Paysannes vaudoises.



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC

Un jeu didactique et des produits du terroir, les participants ne sont pas repartis les mains vides.



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC

Les journalistes
Vincent Bourquin (photo)
et Christian Favre ont
animé les séances plénières.



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC

La table ronde consacrée aux enjeux majeurs impactant le fédéralisme. Sur la photo : Géraldine Savary, Heidi Z'graggen, Jacqueline de Quattro, Christophe Büchi (mordérateur), Peter Föhn, Annemarie Huber-Hotz, Andreas Ladner, Roland Krimm et Laetitia Matthys.



À l'heure du lunch, de gauche à droite, Andreas Ladner, Martina Buol, Géraldine Savary et Adrian Vatter.

Le ministre jurassien Charles Juillard appose sa signature dans le livre d'or de la Déclaration de Montreux.



Les quelque 400 participants à la Conférence sont venus des quatre régions linguistiques du pays.



Johanna Gapany.



SEBASTIEN BOVY/JOURNAL DE MORGES



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC

Christophe A. Schaltegger.



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC

Christophe Reymond.



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC

Stéphane Garelli.



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC

Soleil et vue sur le lac pour la pause de midi au 2m2c.



Les journalistes Christian Favre (photo) et Vincent Bourquin ont animé les séances plénières.



Symbole de la cohésion, de la diversité et de la flexibilité, le « puzzle des cantons » de l'artiste et architecte Florian Graf récompense le lauréat du Prix du fédéralisme.



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC

Des collégiens de Bienne et des gymnasiens de Renens ont soumis la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga au feu des questions.



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC

L'ancien conseiller fédéral Arnold Koller a participé aux deux jours de conférence.



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC



SEBASTIEN BOVY/JOURNAL DE MORGES

Convivialité et échanges informels sont aussi des ingrédients du fédéralisme.

Ils sont jeunes et s'engagent en politique :
Alexander Omuku et Muriel Waeger
ont été invités à ouvrir les débats.



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC

Moments de convivialité sur la terrasse
du Centre de congrès.



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC



SEBASTIEN BOVY/JOURNAL DE MORGES

Pascal Broulis, Olivier Français,
Laurent Wehrli et Jean-René Fournier.



Olivier Meuwly
avec Michel Huissoud.

Un dernier « point presse » avant l'ouverture
de la 5^e édition de la Conférence nationale
sur le fédéralisme par son président
Pascal Broulis avec Laurent Wehrli syndic
de la ville hôte et Roland Ecoffey
du comité de direction de la Conférence.



Le fédéralisme souffre-t-il d'un déficit d'image ? Barry Lopez et Flavio Bundi en débattent avec Andreas Ladner et Hans Altherr.

Sandra Maissen accueille son homonyme Theo Maissen sous le regard de Martina Buol.



SÉBASTIEN BOVY/JOURNAL DE MORGES



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC

Les médias ont largement suivi les débats. À l'instar de la Radio romande qui a installé le studio de l'émission Forum au 2m2c. En direct à l'antenne: Jean-Nathanaël Karakash, Jean-Daniel Gerber et Johanna Gapany.



© JEAN-BERNARD SIEBER/ARC



Ancien ministre actuellement ambassadeur du Canada en Allemagne et envoyé spécial auprès de l'Union européenne et de l'Europe, Stéphane Dion entouré de sa collaboratrice Jenna Renée Martinuzzi et d'Aline Rampazzo, du comité de direction de la Conférence.

Bénédict Würth, Simonetta Sommaruga, Pascal Broulis, Ivo Bischofberger et Laurent Wehrli devant la Déclaration de Montreux qu'ils viennent de signer.



L'été indien de la Riviera propice aux discussions et au réseautage.

