

L'avis de l'expert

Le retour des cantons, comme fondement renforcé du fédéralisme

Une nouvelle lecture des arrangements institutionnels suisses, à travers l'étude de la fonction publique, permet de voir que les cantons, loin de perdre leurs prérogatives en faveur du centre, réagissent par rassemblement horizontal

La clé du succès helvétique, en termes de cohésion et de fonctionnement, tient à quatre principes qui caractérisent le fédéralisme: 1) culturel, avec le respect des minorités; 2) institutionnel, avec l'application du système de la concordance; 3) politique, avec le multipartisme et la dépersonnalisation du pouvoir (le charisme ou le diktat étant mal perçus en Suisse); 4) économique, avec la péréquation financière intercantonale, c'est-à-dire la redistribution des revenus entre zones riches et moins riches. En dehors de ces quatre grands principes, deux conditions supplémentaires doivent encore être remplies: la connaissance des langues nationales et la tolérance religieuse, ces deux facteurs étant essentiels pour un pays marqué par la mixité et la différence.

Les nouvelles recherches menées actuellement à l'Institut de hautes études en administration publique visent à mettre en lumière les caractéristiques propres du fédéralisme helvétique, lu à travers la fonction publique. L'analyse des emplois du secteur public, pris au sens strict (administration centrale de l'Etat et éducation), permet en effet un nouveau décryptage du système politico-administratif.

Ce fédéralisme suisse à géométrie variable se compose encore d'un puzzle d'au moins 2700 unités institutionnelles qui interagissent avec un certain succès

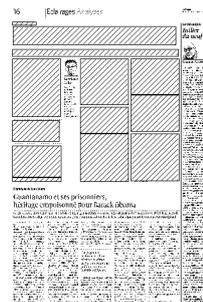
Le mode d'organisation fédéraliste n'est pas, en Suisse, un corps inerte. Il prend au contraire des formes multiples en fonction de l'appartenance cantonale, de l'unité territoriale, de la culture dominante ou de la religion majoritaire et il est modulable en fonction de l'évolution sociale et économique. Denis de Rougemont voyait déjà dans le fédéralisme un acteur vivant, susceptible de se modifier et de s'adapter en fonction du temps, de l'environnement culturel, social et économique, bref une organisation à «géométrie variable».

Située au cœur de cette organisation, la fonction publique cantonale joue un rôle pivot, d'intermé-

diaire. Les cantons emploient, en effet, 43% des 328 000 agents publics de l'Etat pris au sens restreint, juste devant les communes (38%), mais très loin devant la Confédération (11%) et les corporations de droit public (9%). Le degré de décentralisation, soit la part des emplois communaux sur le total des emplois communaux et cantonaux, atteint 47%, avec de fortes variations d'un canton à l'autre. Miser sur l'équilibre entre centralisation et décentralisation est aussi un aspect fondamental du système suisse, lequel facilite la gestion des différences locales, tout en les respectant.

L'analyse des données du recensement des entreprises 2001, 2005, nous permet de dégager deux formes d'organisation étatiques entre centralisation et décentralisation, la première étant «cantonaliste» et la seconde «communaliste». L'évolution récente montre un renforcement du cantonalisme (dominant dans les cantons latins), au détriment du communalisme (dominant dans les cantons germanophones).

Le premier modèle, plus étatiste, interventionniste et urbain, se pense en termes de société et d'intérêt général. Il est ouvert sur l'extérieur, agit par les dépenses, en privilégiant l'Etat social et les mécanismes de redistribution. Le second, décentralisé, place l'individu et le volontariat au centre des préoccupations. Ses partisans sont plus fermés aux influences extérieures, réagissent par l'épargne et voient dans l'Etat et la bureaucratie un facteur de gaspillage des ressources. Cette conception différente du rôle de l'Etat varie en



fonction des unités territoriales et de la répartition des forces politiques caractérisées, dernièrement, par un renforcement de la polarisation gauche-droite, dans pratiquement tous les cantons. Or, malgré la coexistence des deux modèles, le réajustement politico-institutionnel actuel donne à penser qu'un processus de convergence est en train de se mettre en place, avec une réduction de l'écart entre l'approche cantonaliste et la conception communaliste. Ce processus découle d'une nécessaire modernisation des institutions, dictée par le repositionnement de la Suisse face à une Europe et à un monde en pleine mutation. N'oublions pas que la Suisse fonde l'essentiel de sa prospérité sur les exportations, le flux de capitaux et de la circulation de la main-d'œuvre. Elle ne peut donc se replier sur elle-même, réagir par des mesures protectionnistes, sans risquer une profonde remise en cause de sa société et de son économie.

En dehors de la prééminence de ces deux modèles d'organisation publique, la Confédération, en tant qu'employeur, voit son poids diminuer, surtout au profit des cantons qui s'organisent et se renforcent davantage, mais aussi par rapport aux corporations de droit public. Le développement de passerelles entre la fonction publique et le secteur privé privilégie désormais le processus d'«agentification». Ce processus découle du transfert des tâches de l'Etat fédéral vers les cantons et des cantons vers les communes, pour autant que celles-ci atteignent une masse critique suffisante et tendent vers un équilibre financier. Toutefois, le phénomène d'agentification est l'expression d'une croyance ou d'un besoin de professionnalisation et d'externalisation qui a des limites.

Cette volonté de confronter les services publics aux conditions du marché existe en Suisse depuis le milieu des années 1990. Mais la création récente de «super-conférences», comme la «Conférence des gouvernements cantonaux», et le regroupement de l'ensemble des «conférences sectorielles» (pour l'éducation, la santé, les finances, la justice, la police et les transports) au cœur de la capitale fédérale, dans une imposante «Maison des cantons», confirme la montée en puissance des cantons et de leurs administrations dans la mosaïque institutionnelle suisse. Les cantons, voulant jouer un rôle accru en matière de politique interne, libèrent les forces de l'Etat central pour la défense des intérêts de la place économique et financière suisse au niveau international.

Aujourd'hui se pose la question suivante: est-ce que le poids accru donné aux conférences intercantionales (soit à une collaboration horizontale, non avalisée par le peuple), à l'instar des fusions de communes, pourrait se transformer en un mouvement de fusions de cantons, remettant en cause le poids des cantons, le fonctionnement du fédéralisme et l'équilibre des forces actuelles? Même s'il ne fait nul doute que l'évolution récente montre un accroissement des influences externes, il reste que les débats futurs sur la modernisation des institutions suisses passeront aussi par une réflexion plus large, basée sur l'aménagement du territoire et le développement durable (création de douze espaces régionaux). L'observation montre toutefois que ce fédéralisme suisse, à «géométrie variable» et cher à de Rougemont, se compose aujourd'hui encore d'un puzzle d'au moins 2700 unités institutionnelles qui interagissent avec un certain succès.



Christophe Koller

Chef de projet à l'Institut de hautes études en administration publique (Idheap) et responsable de la Base de données des cantons et des villes suisses (Badac)