

L'avis de l'expert

La Suisse se recantonalise

Les modèles de décentralisation par les communes ou les cantons s'affrontent en Suisse. Le modèle romand, qui privilégie l'importance des cantons, semble toutefois gagner l'ensemble du territoire

Nous avons présenté dernièrement dans *Le Temps* (12.12.2008) deux modèles d'organisations administratives dominant en Suisse: l'un davantage centré sur la commune, l'autre sur le canton. Ces modèles ne sont pas figés et des changements sont observables dans le temps, en fonction des réformes entreprises, qu'elles soient d'ordre constitutionnel ou issues de réorganisations administratives. Une nouvelle étude de l'IDHEAP démontre, en effet, que l'influence culturelle joue un rôle dans ce clivage: communalisation-cantonnalisation, mais également la situation géographique et la religion. Le «modèle communaliste» domine en Suisse alémanique et plus particulièrement dans les cantons de la Suisse orientale (emmenés par Zurich, zone influencée par l'Allemagne et l'Autriche) et la Suisse centrale (cantons de Landschmeinde), deux régions dominées par le Parti démocrate chrétien ou l'Union démocratique du centre. Le «modèle cantonaliste» caractérise les cantons latins, mais aussi les cantons alémaniques du nord-ouest de la Suisse où le Parti socialiste fait de

dente totale), mais également le plus puissant sur le plan économique. Ce canton domine le premier groupe des cantons communalistes, avec près de 50% des actifs pour l'employeur communal (fonction publique fédérale exclue). Les cantons d'Argovie (de confession mixte) et de Lucerne (à majorité catholique), se trouvent également dans ce premier groupe. L'orientation sur la commune, pour l'exécution des activités de l'Etat, s'explique par trois facteurs. Le premier tient au polycentrisme helvétique, basé sur un réseau dense de petites villes bien reliées par les transports publics (p. ex. BE, SO, ZH). La seconde explication tient à une tradition de démocratie directe et locale, particulièrement vive en Suisse alémanique, où le système perdure et s'exerce par les assemblées populaires, alors que dans la partie francophone ainsi que dans les deux demi-cantons de Bâle, la démocratie représentative s'exprime davantage par la voie parlementaire. Une troisième explication découle de la multiplication des fusions de communes, renforçant la stratégie décentralisatrice. D'autre part, le déplacement des compétences en matière de politique interne vers les cantons, renforcé par le retrait de l'administration centrale fédérale qui se consacre désormais prioritairement aux tâches liées à l'intégration européenne, ainsi que l'affirmation et l'augmentation du poids des villes et des agglomérations, renforcent la voie communaliste. Les avantages du polycentrisme, aux yeux de ses défenseurs, sont nombreux: «Meilleure prise en compte des aspects culturels et sociaux liés au développement territorial, économie d'une partie des coûts de concentration, frein à l'étalement urbain» (ARE 2008).

L'évolution récente des emplois de la fonction publique suggère déjà un changement de paradigme dans l'organisation de l'Etat en Suisse

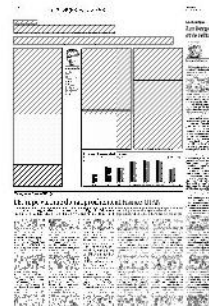
meilleurs scores. Le canton de Berne, étendu et bilingue, Suisse miniature, se distingue du fait qu'il héberge le siège de l'administration fédérale, qu'il a été démembré à diverses reprises depuis 1979 dans le cadre d'importants remaniements territoriaux et qu'il a inscrit, dans la révision totale de sa Constitution (1993), une décentralisation par la régionalisation (cinq régions administratives et 9 cercles électoraux), tout en accordant une grande autonomie à ses communes. Ce canton joue un rôle pivot, entre ces deux conceptions de l'Etat, entre l'ouest et l'est de la Suisse.

Zurich, à majorité protestante, est le canton le plus peuplé (1,3 million, soit 17% de la population rési-



Christophe Koller

Chef de projet auprès de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)



Le deuxième groupe se caractérise par une forte proportion d'emplois dans la fonction publique cantonale, la République et canton de Genève étant champion toute catégorie, devant Fribourg et Vaud. Neuchâtel et le Jura encouragent dernièrement les fusions de communes, lesquelles stimulent la volonté de réformes territoriales plus profondes, qui pourraient déboucher, assez rapidement, sur la redéfinition de nouveaux espaces politico-administratifs. Cette stratégie volontariste renforce transitoirement la position des Etat cantonaux au détriment de périphéries qui ont de plus en plus de mal à assurer leur survie politico-administrative.

L'évolution récente des emplois de la fonction publique suggère déjà un changement de paradigme dans l'organisation de l'Etat en Suisse avec une convergence vers un modèle de plus en plus cantonalisé où le canton joue un rôle pivot entre la Confédération/l'Europe et les communes/les agglomérations. Pour mesurer cette évolution, nous avons calculé un indice de décentralisation, soit le rapport des employés communaux au total des emplois communaux et cantonaux. Nous voyons que la décentralisation est déterminée par la culture et le territoire, mais aussi par la superficie cantonale: plus le canton est grand, plus le degré de décentralisation augmente. Le graphique suivant montre également un clivage culturel dans la question de la décentralisation, avec une domination

du modèle communal dans les cantons alémaniques et du modèle cantonal dans la partie francophone. Aucun canton latin ne possède, en effet, un degré de décentralisation supérieur à 45%, alors que huit alémaniques dépassent 60%. On observe d'ailleurs un gradient ouest-est (25% à > 60%), avec une augmentation progressive plus on s'éloigne du lac Léman.

Depuis le début des années 2000, une tendance à la (re)cantonalisation se dégage, laquelle sera vraisemblablement confirmée par les résultats du recensement des entreprises 2008. Sur vingt-six cantons, quatorze affichent en effet une diminution des emplois communaux entre 2001 et 2005, dont sept relativement forte, surtout en Suisse alémanique (LU, AR, SG, TG, UR, NE, BL). On n'observe pas de différences significatives au niveau des religions (46,6% pour les cantons majoritairement catholiques, contre 45,5% pour les cantons protestants), les cantons religieusement mixtes se caractérisant toutefois par un taux inférieur (43,3%). Les différences entre les deux conceptions dominantes de l'Etat en Suisse, communaliste et cantonaliste, tendent donc à s'estomper au profit du modèle cantonaliste, avec toutefois deux exceptions: le Tessin, déjà très cantonalisé et Zurich, lequel possède un réseau de communes de grande taille et relativement homogènes.

Des niveaux de décentralisation très variables

