

Conférence prononcée au Club Château Sainte Anne
devant la
European Society for Engineers and Industrialists
par
M. Jean-Jacques de Dardel
dr ès sc. pol.
Ambassadeur de Suisse

Bruxelles, le 14 mars 2008

Le fédéralisme suisse

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,
Chers commensaux,

Pour faire d'emblée acte de modestie face au sujet que je me propose d'aborder, face aussi à l'aréopage distingué qui m'entoure, il serait de bon ton que je cite la phrase de Socrate sur son savoir limité : *je ne sais qu'une chose....* Mais puisque je n'entends pas philosopher de manière pédante, je lui préférerai un autre maître à penser ès adages et badinages. J'ai nommé Sacha Guitry qui disait : *Le peu que je sais, c'est à mon ignorance que je le dois...*

Dans le cas d'espèce, ce n'est pas là un vain mot, parce qu'avant de me lancer dans mon sujet – Le fédéralisme suisse – je me dois de vous dire que ma manière d'appréhender et de vivre le fédéralisme de mon pays me vient largement de ce que je ne suis pas et de ce que je ne sais pas : je ne suis pas un juriste, et encore moins un constitutionnaliste. (je ne suis que plus modestement politologue et un peu économiste). Je ne compte pas non plus m'élever en apologiste ou en thuriféraire du fédéralisme, ni en pourfendeur, d'ailleurs. (Plutôt, ma foi, vulgarisateur et chasseur de préjugés). N'attendez donc de moi ni cours universitaire de droit comparé, ni espiègleries jouant sur des sous-entendus rendus corrosifs par l'actualité d'ici ou de là – surtout pas celle d'ici !

Je chercherai plutôt à dresser une esquisse historique et institutionnelle du système politique suisse. Le Président du Club Château Sainte Anne et Ministre d'Etat Charles-Ferdinand Nothomb a donné ici, il y a exactement un mois, une conférence d'une remarquable clarté didactique sur le système politique de la Belgique, où il a rappelé les grands principes de fonctionnement d'un Etat démocratique et fédéral. Ces murs résonnent encore de ces propos, ce qui m'évitera de revenir sur les détails techniques du fonctionnement de nos autorités, des interactions entre les trois pouvoirs et de la mécanique législative et politique. Je me permettrai donc une approche plutôt politique et sociologique dans la description de notre système, et tenterai de jeter ensuite un regard dépassionné sur ses forces et ses faiblesses.

Ce n'est pas ici que je dois le rappeler : le système fédéral suisse n'en est qu'un parmi beaucoup d'autres, à vrai dire fort nombreux. En Europe, on citera l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique bien sûr, mais aussi la Russie, voire l'ancienne Yougoslavie. On y ajoutera encore l'Espagne et l'Italie, et même le Royaume Uni, qui sans se dire des Etats fédéraux, en ont de manière délibérée bien des caractéristiques. L'Amérique du Nord, du Mexique au Canada, en passant par les Etats-Unis, ne connaît que le système fédéral. L'Amérique du Sud n'est pas en reste avec les Etats-Unis du Brésil, ou le Venezuela, notamment. Ailleurs encore, l'Australie, l'Inde, la Malaisie, mais aussi la Micronésie, le Nigeria, et j'en passe... Le Forum des Fédérations comptabilise actuellement 26 pays fédéraux, comptant environ 40% de la population mondiale. Et puis, je citerai aussi le Professeur et Sénateur Francis Delpérée, bien connu de vous tous, qui rappelle dans son *Que sais-je sur le Fédéralisme en Europe, que L'Europe – qui n'est pas un Etat fédéral – recourt, pour une part, à des techniques fédéralistes.*

On s'aperçoit ainsi que ce que par simplisme et raccourcis sans doute, influencés que nous sommes par le poids de certains Etats centralisateurs, nous prenons souvent pour l'exception est en réalité, sinon la règle, du moins une forme très courante et répandue de l'organisation étatique. De ce point de vue, la Suisse n'est donc pas, et de loin, un cas à part. Pourtant, elle comporte des caractéristiques propres qui la différencient d'autres fédérations et en font un cas tout de même spécifique.

En effet, à la différence de bien d'autres fédérations, en particulier celles du nouveau monde, je dirais que le fédéralisme suisse est caractérisé par la très longue histoire de son existence et de son développement. De ce fait, il est aussi caractérisé, en quelque sorte, par la linéarité de son évolution, (à part un très court intermède au début des guerres napoléoniennes, qui sert plutôt à démontrer sa constance plutôt qu'à la contredire). Il n'a ainsi pas eu à souffrir de grands hiatus centralisateurs, tels l'emprise d'un souverain unificateur ou les cataclysmes politiques du nazisme, du fascisme et du communisme. Il est aussi caractérisé par la relative atomisation de ses entités fédérées – de sorte qu'on a pu écrire sur la Suisse que c'est « le pays le plus décentralisé et le plus fragmenté du monde ». Enfin, je citerai aussi comme idiosyncrasie particulière du pays sa résistance au changements brusques, en particulier aux changements imposés de l'extérieur.

Avec ceci, je me propose maintenant d'entrer plus directement dans le vif de la description de notre système fédéral.

Vous vous souviendrez que la Suisse s'est donnée pour naissance la date du 1^{er} août 1291, lorsque fut scellé un pacte – parmi d'autres qui le précédaient – entre trois petites communautés montagnardes, les cantons de Schwyz – dont est dérivé le nom même de la Suisse – d'Uri et d'Unterwalden. Il s'agissait alors, pour ces peuples peu enclins à se faire dicter des carcans par des souverains lointains, d'affirmer leur alliance défensive dans le but de continuer de vaquer à leurs occupations sans interventions extérieures. Les siècles qui ont suivi ont vu un élargissement de ce réseau d'alliances, à huit, puis à treize cantons et leurs territoires dépendants. Car d'autres pays avoisinants trouvaient bon, eux aussi, de se lier avec le noyau initial pour faire front contre l'emprise des Habsbourg – originaires, rappelons-le, d'Argovie, conquise par les Confédérés dès 1415 et pays suisse depuis lors – ou encore des Savoie, Bourgogne et autres Rois de France. Deux siècles et demi de guerres ont consacré dans l'Europe médiévale et de la Renaissance la puissance guerrière des Suisses. Puis, leurs divisions pour motifs religieux – la Réforme est venue scinder les pays suisses en deux dévotions rivales – les ont amenés à se retirer des affaires des souverains et cultiver leur jardin exigu. Plus tard, lors du traité de Westphalie, en 1648, les cantons suisses ont obtenu leur

indépendance de jure en bonne et due forme. Ce qui peut d'ailleurs paraître tardif, vu la place qu'ils avaient conquise de haute lutte un siècle et demi auparavant. Mais l'absence de souverain propre, et donc leur absence des jeux d'influence entre les cours d'Europe ne les avaient pas amenés jusque là à être reconnus comme pairs des princes souverains.

Pendant plus de cinq siècles, la Suisse ne fut qu'une confédération lâche entre des Etats indépendants, essentiellement une alliance militaire, dont les membres prenaient à tour de rôle la présidence de la diète, comme s'appelait la conférence des représentants des entités confédérées, seul organe central. Mais voilà qu'un siècle et demi après le traité de Westphalie, l'époque napoléonienne vient troubler les cartes en Suisse autant que dans le reste de l'Europe. A la faveur de l'invasion française, le système conservateur et patricien le cède à une éphémère République helvétique qui, pendant 5 ans (1798-1803), a suffisamment mal marché pour que Napoléon lui-même, s'instituant Médiateur de la Confédération helvétique, rétablisse la mosaïque des cantons confédérés. Le voilà qui déclare : « *Plus j'ai étudié la géographie, l'histoire et les habitudes de votre pays, et plus je me suis convaincu qu'il ne devait pas être assujéti à un gouvernement et à des lois uniformes (...) Il faut diversité de gouvernement à des pays si divers. Le système fédéral, qui est contraire à l'intérêt des grands Etats, parce qu'il morcèle leur force, est très favorable aux petits, parce qu'il leur laisse toute leur vigueur naturelle.* »

Après la défaite française, les anciennes élites des différents cantons rétablissent en 1815 une confédération pleinement souveraine, désormais entre 22 cantons – d'anciens pays assujettis ou alliés devenant des cantons à part entière. Cette fois-ci, au lieu d'un réseau d'alliances hétérogènes, l'ensemble des cantons est lié par un seul traité. Mais la Confédération en demeure bien une, chaque Etat qui la compose demeurant largement souverain, car non soumis à une autorité centrale supérieure. Puis, au terme de tensions religieuses et politiques qui culminent en une courte guerre civile en 1847, un pas majeur est franchi avec l'adoption d'une nouvelle Constitution en 1848 – largement inspirée de la Constitution américaine – qui établit un Etat fédéral, (même si on continue de l'appeler « Confédération » par habitude et tradition) alors politiquement dominé par le radical libéralisme. Le système majoritaire

utilisé dès lors pour les élections fédérales élimine pratiquement l'opposition conservatrice, vaincue lors de la guerre du Sonderbund.

La prochaine étape est franchie par l'adoption d'une nouvelle Constitution en 1874, qui accorde de nouvelles prérogatives à l'Etat central et institue le Tribunal fédéral. Par la suite, la centralisation du pouvoir continue dans différents domaines (en 1891, l'Etat fédéral se voit confier le monopole de l'émission de billets de banque. En 1907, la création de la Banque nationale suisse unifie la politique monétaire. Dès 1898, le droit pénal et le droit civil deviennent aussi du ressort de la Confédération, les cantons n'ayant plus qu'une capacité subsidiaire de légiférer dans ces domaines. Par la suite, et tout au long du 20^{ème} siècle, l'Etat fédéral s'est aussi progressivement renforcé à de nombreux chapitres). Mais ceci s'accomplit sans révisions majeures de la Constitution, ni d'autres réformes étatiques, à l'exception de la création du canton du Jura en 1978. Puis, en 1999, le peuple suisse accepta une révision totale de la Constitution, dont le but n'était pas tant de transformer encore l'organisation de l'Etat, que d'apporter quelques correctifs modernisateurs et d'épurer un texte devenu touffu et surchargé en raison des effets des initiatives populaires – qui n'existent qu'au niveau constitutionnel, et qui, donc, par le jeu de la démocratie directe dont la Suisse ne s'est jamais défaite, tend à amener au niveau supérieur une série de questions qui devraient être du domaine des lois ou des directives.

Je n'entends pas prolonger cette description de l'évolution de l'Etat. Ce qu'il importe de garder à l'esprit c'est que cette évolution ne s'est jamais départie d'une finalité fondamentale, qui est la clé de compréhension de la Suisse – et la clé de sa stabilité : de tous temps, malgré les rivalités et les guerres intestines, les oppositions religieuses ou idéologiques, les différences de culture et d'économies, chaque entité, chaque Etat suisse n'a aspiré qu'à une chose, qui était de demeurer soi-même, de préserver son identité propre, et de ne céder de ses prérogatives que dans le but de maintenir vivace son autonomie résiduelle. Tout en acceptant que les autres, ses alliés proches ou plus éloignés, fassent de même et vaquent à leurs propres préoccupations aussi librement que possible. Sans visées hégémoniques des uns ou des autres, donc. Sur cette base, on comprend mieux ce qui ne s'est pas passé, qui aurait paru plus naturel ailleurs :

- l'absolutisme et la force de gravité de grands royaumes n'a pas eu de prise sur les cantons, réfractaires aux rêves de grandeur.
- Malgré les révolutions européennes de 1789, de 1830 et 1848, malgré – ou plutôt à cause de l'absence de souverain symboliquement détronable (comme dans la principauté de Neuchâtel justement, seule monarchie de la Suisse d'ancien régime) – la Suisse est restée foncièrement conservatrice, car toujours gouvernée par ses élites sans rupture notable (même la guerre du Sonderbund, qui a marqué le déclin des catholiques conservateurs, n'a pas changé au fait que les gagnants de l'opération étaient les patriciats et bourgeoisies protestantes en place, et non des révolutionnaires).
- La montée des Etats-nations, caractéristique du XIXème, n'a pas eu d'influence notable sur notre psyché et notre organisation interne. Le pays ne s'est jamais défini par une religion, une langue, une culture commune, puisque chaque communauté a toujours entendu jalousement conserver les siennes propres. Ce n'est qu'une culture commune de collaboration et d'acceptation mutuelles de nos différences qui cimentent le lien confédéral.
- Ce fait, ajouté à une ancienne culture démocratique (car même là où les patriciats ont gouverné de haut, les décisions se sont prises selon un jeu plus ouvert et moins régalién que pratiquement partout ailleurs), nous a évité les errements des totalitarismes. Vous savez que depuis l'épisode napoléonien, nous avons su nous préserver des envahissements, tout en refusant les sirènes des alliances. Cette navigation réussie entre les Charybde et Scylla du XXème siècle a beaucoup contribué à la volonté des Suisses de ne pas faire comme les autres – et de considérer qu'ils ne s'en portent pas plus mal.
- Enfin, le repli de l'ambition nationale, l'entropie du système, et, pendant longtemps, l'absence de masse critique de l'Etat fédéral au niveau international nous a détourné des chemins de l'expansion coloniale. Puis, alors même que le développement du pays était favorisé par une forte expansion commerciale et économique, notre montée en puissance ne s'est pas traduite par une ambition politique internationale et un abandon de nos

valeurs étatiques éprouvées : j'ai nommé la neutralité, la volonté d'indépendance politique et décisionnelle.

Les choses étant donc ce qu'elles sont en Suisse, voyons succinctement comment est organisé notre Etat fédéral moderne. Le pays compte 23 cantons, dont trois sont subdivisés en demi-cantons, c'est-à-dire qu'ils sont tout à fait séparés. Mais cette séparation n'étant que le fruit d'une scission interne, chaque entité n'est représentée à la Chambre haute que par un seul sénateur, et non pas deux. La Suisse a donc ainsi en réalité 26 cantons, et connaît trois niveaux de pouvoirs bien hiérarchisés : l'Etat fédéral, les cantons, qui ont tous un gouvernement et un parlement, et les communes – environ 2900, la tendance étant à la fusion et à la diminution de leur nombre. Ces communes varient en taille et en importance – entre les municipalités des grandes villes, et les petites communes dépeuplées de montagne. Petites soient-elles, les communes gardent une importance réelle : précisons que la nationalité suisse dépend essentiellement de l'appartenance familiale à une commune d'origine. Le reste, appartenance à un canton, et donc nationalité suisse, en découle pratiquement automatiquement. Au niveau fédéral, et d'ailleurs dans la plupart des cantons également, nous connaissons un système bicaméral classique, de deux cent Conseillers Nationaux à la chambre basse, et 46 au Conseil des Etats. Ces députés ne siègent que pendant quatre sessions de trois semaines, à quoi s'ajoutent de nombreuses réunions de commissions, et ne sont pas des professionnels de la politique : nous connaissons, à l'instar de notre forme de service militaire, un parlement de milice, qui entend par ce biais demeurer proche du peuple et des réalités professionnelles de tout un chacun. (Ou du moins est-ce là la justification donnée pour ce système fortement mis sous pression par les exigences du monde moderne). Les lois doivent être adoptées par les deux chambres séparément, qui tentent de se mettre d'accord par procédure de navette, sans que l'une ne puisse s'imposer à l'autre. Une loi peut donc être théoriquement bloquée par une absence de consensus sur une formule conciliatoire – mais c'est là chose fort rare, même si, en revanche, les procédures de conciliation peuvent traîner en longueur.

Quant au gouvernement, il est sui generis, puisqu'il consiste en un collège de 7 et seulement 7 Conseillers fédéraux qui chapeautent chacun un Département fédéral – l'équivalent de grands ministères ailleurs – (exactement moitié moins qu'en Belgique). L'ensemble de l'activité gouvernementale ressortit à ces sept Départements, qui couvrent donc pour certains des domaines très larges, voire disparates. Ce qui fait que les entités de rang inférieur, appelées Offices fédéraux, sont souvent aussi grandes que les ministères étrangers dont elles sont l'équivalent. Point de Premier Ministre pour orchestrer le tout. Le Conseil fédéral est présidé par l'un des sept Conseillers fédéraux, élu par rotation à cette charge largement symbolique, par ordre d'ancienneté pour un an.

Le spectre politique est large, et va d'une gauche communiste peu nombreuse à une droite nationaliste qui elle, est nombreuse et en progression. Depuis les années cinquante, le Conseil fédéral se compose de deux représentants des trois principaux partis, et d'un du quatrième. En fonction des résultats des dernières élections, ce sont aujourd'hui 2 représentants de l'UDC (l'Union démocratique du centre, qui loin d'être centriste est le parti de la droite nationaliste), deux Socialistes, deux Radicaux (en quelque sorte le « Grand Old Party » de la droite économique, allié aux libéraux), et un Démocrate Chrétien, centriste. Cette « coalition » au pouvoir n'a pas en face d'elle une opposition à proprement parler qui serait constituée des partis non représentés au gouvernement – les écologistes, les évangélistes, les communistes du parti ouvrier populaire, etc. La « coalition » n'a pas non plus de programme de gouvernement défini, comme en Belgique. Elle gouverne au coup par coup, si j'ose dire, selon les impulsions données par le Parlement, les partis politiques et les Conseillers fédéraux eux-mêmes. Mais surtout, elle gouverne en fonction de la volonté populaire, qui s'exprime bien plus qu'au travers des élections législatives. En effet, en raison des référendums obligatoires pour toutes questions constitutionnelles et les traités internationaux comportant des obligations nouvelles, ou des référendums facultatifs qui peuvent être demandés par 50'000 signatures contre une loi votée par le parlement ; en raison encore des initiatives constitutionnelles ouvertes à tout groupe de pression qui obtiendrait 100'000 signatures sur n'importe quel sujet, le Conseil fédéral se doit en toute circonstance de s'assurer qu'il gouverne au plus près de la volonté ou de l'avis de la majorité de la population. Ce

qui explique sa prudence en toutes choses et son désir – qui est une nécessité – de n’avancer que de concert avec la vox populi.

Notez, par ailleurs, que le Conseil fédéral délibère en secret, et qu’il est de coutume qu’une fois une décision prise à la majorité des 7 Conseillers fédéraux, chacun s’engage à la défendre. Rompre ce secret par fuites ou allusions publiques équivaut en quelque sorte à divulguer la teneur des entretiens que les politiciens belges ont avec le Roi.

Notre système étant ainsi décrit, il ne me semble pas inutile de vous dire deux mots des lignes de tension qu’il doit affronter, au-delà des divergences habituelles entre la gauche et la droite.

Traditionnellement, les principales lignes de tension étaient religieuses. C’est le phénomène religieux d’antan qui est à la base de notre politique de neutralité, des alliances séparées sous l’ancien régime, de différents cantons avec différents souverains étrangers catholiques ou protestants. C’est lui qui fut à la base de nombre de nos luttes intestines aussi et de notre dernière guerre civile. De nos jours, cependant, l’importance de ce clivage a beaucoup diminué. Il est en tout cas généralement absent des débats politiques et sociaux contemporains.

Autre fracture historique, celle des villes contre les campagnes, a plutôt tendance à se renforcer. La Suisse cosmopolite, tournée vers l’étranger, se voit vilipendée par une Suisse plus conservatrice et rurale – ou du moins des petites villes et des cantons moins urbanisés. Cela favorise le clivage entre conservateurs et libéraux, au sens sociologique du terme, un clivage qui se renforce au fur et à mesure des gains en voix – 29% au dernières élections d’octobre dernier ! – des conservateurs et populistes de l’UDC.

Quant aux différences linguistiques, qui paraissent si notoires aujourd’hui, et qui sont la référence en Belgique, elles n’ont traditionnellement, à travers notre histoire, joué aucun rôle. Le phénomène a pris de l’ampleur au XXème, en particulier dès la Première guerre mondiale ou les penchants des Alémaniques et des Romands

envers les Allemands et les Français ont pesé sur l'harmonie confédérale. La deuxième guerre mondiale n'a pas du tout eu le même effet, l'immense majorité de la population ne se sentant aucun atome crochu avec les fascismes trop antidémocratiques pour la culture suisse. De nos jours, les différences linguistiques sont certes un phénomène perceptible (et qui s'accroît même à la faveur de la désaffection des Alémaniques envers le bon allemand et le français.) Mais, surtout depuis le règlement de la question du nouveau canton du Jura - détaché de celui, largement alémanique, de Berne - la langue ne constitue nulle part un facteur de discorde ouverte.

Cela étant dit, je me propose maintenant de vous toucher quelques dernier mots sur ce que l'on peut considérer comme les forces du système suisse, ce qui en sont simplement quelques particularités, et enfin ce que l'on peut déceler comme faiblesses. Après quoi, je vous laisserai finir votre sieste en m'éclipsant sur la pointe des pieds.

Les forces de ce système fédéral et démocratique suisse, fondé sur une politique de proximité favorisée par l'étagement découlant du principe de subsidiarité, sont à trouver en premier lieu dans la culture politique très développée qui anime le débat public. « *Le fédéralisme repose sur l'amour de la complexité* » écrivait mon illustre compatriote Denis de Rougemont en 1948. Le pays baigne dans un sentiment de responsabilité collective, favorisée par les votes incessants sur une foultitude de questions, petites ou grandes, locales et nationales, ou le sens du bien commun a tendance – encore – à l'emporter sur le réflexe de la lorgnette. Certes, la Suisse n'est de loin pas le seul pays qui connaît une vie politique de proximité ! Mais je dirais qu'il y a chez nous une part plus large qui est faite aux dérivés du système de milice : la vie associative, le volontariat, le bénévolat y sont particulièrement développés. Et l'engagement politique ou associatif y est très répandu, non pas tant sous sa forme de valorisation personnelle, mais sous l'aspect plus communautaire du travail au service de la collectivité. Vous me direz que je frise l'image d'Epinal et l'édulcoration. A vrai dire, je ne pense pas que les ego des Suisses soient moins aiguisés qu'ailleurs. Mais je constate que la pratique de notre forme d'engagement politique, la démocratie directe alliée à la compréhension instinctive du fait que

d'autres, en Suisse, en d'autres cantons ou d'autres groupes sociaux, ont des sensibilités différentes, a beaucoup favorisé la capacité de voter contre son propre intérêt immédiat, en faveur de ce que l'on perçoit comme pouvant constituer le bien commun. (Heure d'été, augmentations d'impôts, etc.) Non pas tant par idéologie ou puritanisme, par application roide de principes ou par volonté de faire plier la réalité à une vision idéale des choses, mais plutôt par compréhension des contingences qui se posent à un pays entier.

Cette prise de responsabilité individuelle et cette implication dans la chose publique nous évitent largement le mal ambiant de tant d'autres systèmes, celui de la dichotomie entre le « Eux » et le « nous », ou « Eux » est un Etat gargantuesque mais sans visage, un gouvernement hautain et coupé de ses administrés. C'est aussi ce qui nous a donné ce que nous appelons la paix du travail, une culture des rapports sociaux qui permet des négociations salariales et autres entre employeurs et employés pratiquement sans grèves et affrontements majeurs. De l'art de ne pas demander exagérément et de suffisamment céder...

Le système, à la fois démocratique et fédéral, favorise aussi un sentiment général qui pousse au respect des minorités, puisqu'au fil des questions et sujets de vote, le citoyen suisse se trouve très souvent membre tour à tour d'une majorité et d'une minorité de circonstance. Ainsi confronté régulièrement aux sentiments qui animent les gagnants et les perdants des scrutins, le Suisse apprend instinctivement à respecter les minorités – mais aussi les majorités lorsqu'il se trouve minorisé. Voilà qui favorise le sens de la mesure, une certaine politesse et une retenue de bon aloi qui fleure bon les fleurets mouchetés.

Au-delà de ces forces ou qualités, notre système nous a aussi donné, par la psychologie qui s'attache à toute Weltanschauung née d'une vision opérante de la société, certaines philosophies sociales particulières. Il en est ainsi du credo du moins d'Etat, qui ne doit pas autant, en Suisse à la seule dimension gauche droite qu'ailleurs. Naturellement, les Socialistes suisses voient dans l'Etat et ses différents niveaux le garant obligé des redistributions et des équilibrages devant amener plus de justice sociale, tandis que les Libéraux et les Radicaux veulent moins d'emprise

étatique par principe. Mais même les tenants d'un Etat fort et redistributeur sont en Suisse plus modestes dans leurs ambitions qu'ils ne le seraient sans doute dans beaucoup d'autres pays. C'est que la démocratie directe, qui ramène constamment les décisions importantes au niveau des simples citoyens, peut se passer d'appareils étatiques surdimensionnés, appelés à s'occuper de tout. Cette logique est appliquée de manière cohérente dans une vaste série de domaines, puisque de la culture à la recherche, de la vie associative aux sports, en passant par l'essentiel de l'activité économique, c'est à l'initiative privée que revient le rôle principal et entraînant, l'appui étatique n'intervenant que de manière volontairement secondaire.

Ce goût du moins d'Etat se dénote aussi dans la méfiance générale face à une fiscalité trop élevée. En effet, personne ne remet en cause, en Suisse, le bien fondé d'une concurrence fiscale entre entités cantonales ou étatiques. Tout au plus le parti socialiste souhaite-t-il établir des limites de 20% de différence par rapport à une fiscalité médiane, ce qui signifierait tout de même des écarts jugés acceptables de 40% entre certains cantons. Cette concurrence fiscale, considérée comme bénéfique, ne l'est pas, comme on peut le penser facilement et parfois perfidement, au profit des fraudeurs, traqués en Suisse comme ailleurs, ou des réfugiés fiscaux. Elle l'est parce qu'elle est vue comme étant bénéfique pour l'individu, l'assujetti, en ceci qu'elle représente une garantie de base contre les abus de l'hydre étatique. Ceci se vérifie à travers tous les niveaux de gouvernement du pays. Ainsi, force est de constater qu'on donne instinctivement raison, en Suisse, aux propos du prix Nobel d'économie James Buchanan, qui parle du « *cartel des ministres des finances voué à l'exploitation des contribuables* ».

Autre caractéristique, qui éclaire d'ailleurs un sujet toujours d'actualité à Bruxelles : Le Suisse est méfiant à l'égard de la délégation de pouvoirs. Fort de sa démocratie directe qui lui permet pratiquement à tout moment de contrôler l'activité des élites étatiques, il se méfie furieusement des agissements gouvernementaux obéissant aux logiques intellectuelles de ceux qui, ayant le pouvoir, sont soupçonnés d'avoir tendance à en abuser. Il y a en Suisse un sentiment diffus de déficit démocratique quand les élites, cantonales, fédérales ou, ailleurs, européennes ou mondiales, gouvernent sans constamment redemander l'assentiment des citoyens.

Enfin, ce sens du bon sens, de la communauté, de la mesure, de la voie médiane qui ménage non pas la chèvre et le chou, mais les convictions des uns et des autres, amène à un sens de l'égalitarisme, du nivellement des envolées, de la valorisation du terre à terre. La Suisse est le pays de la méfiance face à la brillance, du rejet de l'intellectualisme. Les Australiens, qui nous ressemblent en ce point, parlent du « *tall poppy syndrome* », selon lequel tout coquelicot qui dépasse sera coupé. En Suisse, la couleur même d'un coquelicot passe parfois pour être trop éclatante...

Non pas, notez, que cela se traduise par un complexe de petitesse et de médiocrité en toute chose. Complexé, certes, face aux grands de ce monde, face aux grands ensembles humains dont il est prompt à percevoir la menace potentielle, le Suisse se replie sur une certitude réconfortante, le *il n'y en n'a point comme nous -tisme*, dont il ne se défait que pour se trouver bien pire que tous les autres, se prouvant par là à nouveau qu'il est tout de même unique...

Ce qui m'amène, comme coup d'assommoir final, à vous asséner quelques vérités sur les faiblesses de notre système.

Tout équilibré qu'il soit, le système fédéral suisse est aussi caractérisé par sa lenteur et sa résistance au changement. Il n'avance, ne s'adapte, ne se transforme qu'avec l'assentiment de la majorité de tous, citoyens et cantons – songez que pour obtenir la double majorité du peuple et des cantons, on doit comptabiliser des majorités semblables dans le canton de Zurich et ses 1,2 million d'âmes, comme dans les demi-cantons de quelques dizaines de milliers d'habitants : une voix à Appenzell Rhodes-Intérieures (15'000 habitants) peut en valoir 40 à Zurich ! (*1 à 11 en 1848*)

Autre handicap, l'atomisation en entités cantonales et communales ne peut éviter des doublons, un poids parfois démesuré des institutions qui forment autant de barrières au règlement rapide des problèmes. Ainsi, pour renforcer leurs positions face à l'Etat central, les cantons ont créé la Conférence des gouvernements cantonaux, nouvelle structure augmentant la complexité des processus décisionnels du fédéralisme suisse. Or, comme des questions différentes nécessitent l'intervention de responsables différents, il existe à l'heure actuelle 22 conférences

de gouvernements cantonaux, environ 500 conférences de fonctionnaires cantonaux et quelque 1500 associations intercommunales chargées de tâches d'intérêt commun, comme la gestion des déchets ou les transports publics. Et pour régler les questions intercantionales, ces mini-Etats ont négocié et passé pas moins de 733 concordats intercantonaux. De plus, la démocratie directe pratiquée au raz des pâquerettes entraîne aussi des majorités ou des minorités de blocage au niveau, parfois, des simples quartiers, ce qui empêche la plupart des projets urbanistiques, routiers ou d'infrastructures d'avancer en temps utiles.

La Suisse dans son ensemble a aussi, serait-on tenté de dire, une volonté exacerbée de cultiver la différence. Il ne suffit pas au Suisse de se savoir différent, marqué par des processus distincts. Il lui arrive encore souvent de tirer de sa singularité une justification à la perpétuation de cette différence. Ajoutez à cela un perfectionnisme d'horloger, une quête du bien faire qui s'apparente, inconsciemment peut-être, à l'horreur de l'erreur et le dégoût du risque mal calculé, et vous comprendrez que si nous savons être très rapides dans ce que nous sommes convaincus de savoir bien faire, nous sommes plutôt lents – parfois collectivement paralysés – en terrain inconnu.

Cette moindre propension au risque et cette longueur d'acclimatation au changement tournent parfois au réflexe obsidional, lorsque l'étranger, le méchant étranger nous met sous pression. Je vois là, d'ailleurs, une des causes de la moindre résistance du peuple suisse au populisme qui a cours récemment. La politisation de beaucoup de débats, les tensions gouvernementales que nous vivons depuis quelques années, en particulier depuis l'avènement de la frange majoritaire et plus dure du parti nationaliste, est servie par le sentiment qu'ont beaucoup de conservateurs d'être soumis à trop fortes pressions de l'extérieur, ou de ce qui vient de l'extérieur.

Cela dit, il me faut conclure. Saurai-je faire la synthèse de ces quelques propos eux-mêmes raccourcis ? Plutôt qu'une synthèse, je vous proposerai deux ou trois pensées finales sous forme de syncrétisme de nos particularités.

Notre histoire, notre capacité d'adaptation, la réussite, tout bien considéré, de notre modèle le prouve : la Suisse n'est pas réfractaire aux réformes, à l'évolution, à l'aggiornamento. Dans cette perspective, on peut affirmer que le fédéralisme suisse, parmi d'autres caractéristiques fortes de notre système, continue d'être adapté aux circonstances, à condition qu'il demeure prêt aux réformes, voire qu'il les accélère.

Or, deuxième pensée, tout dépendant qu'il soit de sa capacité de s'adapter, de se réformer et de se réinventer, notre système tire sa force aussi de ses faiblesses et de ses lenteurs. Je veux signifier par là qu'en raison de sa caractéristique fondamentale – qui est à ce jour sa forme de démocratie directe bien plus que son fédéralisme – notre pays s'évite les grandes dérives, les erreurs majeures, les culs de sac, les aveuglements de lemmings ou les grandes révolutions qui sont autant de faillites d'un système sclérosé. Le fait de n'agir, de ne bouger, de ne s'engager qu'avec l'assentiment d'une majorité – glanée à travers tout le pays – garantit qu'une fois une décision prise, celle-ci correspond à l'état de maturité générale de la population dans son ensemble.

Enfin, je voudrais souligner que le degré de conscience que nous avons du degré de complexité et surtout de particularismes fondés sur une histoire typée et peu partagée, définit à son tour le faible degré de prosélytisme institutionnel que nous nous permettons. Conscients qu'il n'y en a point comme nous, nous ne cherchons nullement à exporter notre modèle – à la différence des valeurs dans lesquelles nous l'ancrons : démocratie, droits de l'homme, Etat de droit, protection des minorité et libertés individuelles. Nous sommes au fond peu nombreux à accepter de peser sur la patience d'un auditoire par une péroraison telle que celle que je viens de vous infliger...