

# Le fédéralisme : un outil de vivre-ensemble à entretenir

Le fédéralisme fait partie intégrante de l'histoire et de la culture politique suisse. Moyennant d'en cultiver l'esprit, il permet aussi de relever les défis de l'actualité. Enfin, pour autant que l'on en étende la définition du politique au social, le fédéralisme est un outil de cohésion sociale qui intègre toutes les diversités. S'il parvient à intégrer les différences culturelles et économiques entre les différentes régions d'un pays, pourquoi ne pourrait-il pas également intégrer les diversités entre personnes, quels que soient leur origine, leur genre ou encore leur état de santé, physique ou psychique ? De plus, le fédéralisme ne s'entend pas sans démocratie et permet même d'en repousser les limites en favorisant la participation des personnes concernées, dès les premières étapes des processus politiques. Fruit de l'histoire, le fédéralisme tel qu'il a persisté en Suisse depuis bientôt deux siècles s'avère une organisation étatique véritablement favorable à l'innovation sociétale.

par  
FLORENCE NATER,  
conseillère d'État  
du canton de Neuchâtel/  
Suisse,  
cheffe du département  
de l'emploi et de  
la cohésion sociale,  
présidente de la  
Fondation ch et  
présidente du Conseil  
de l'Institut du fédéralisme  
à l'Université de Fribourg/  
Suisse.

« Comment voulez-vous gouverner un pays où il existe 246 variétés de fromage ? », se serait interrogé Charles de Gaulle, ironisant au sujet des multiples identités régionales de la France. Dès lors, comment gouverner un petit pays où l'on parle 4 langues nationales, rattachées chacune à une culture ? Ce pays, c'est la Suisse. La réponse tient pour une large part à la construction historique de son organisation fédéraliste. Une Confédération, 26 cantons et près de 2 200 communes s'y partagent les droits et les devoirs, les tâches et les responsabilités, selon le principe de subsidiarité qui fait que la plus petite unité apte à résoudre une question s'en charge. Quatre thématiques sont du ressort unique de la Confédération : la politique extérieure et la politique de sécurité, les douanes et la monnaie, la législation fédérale et la défense. Pour le reste, cantons et communes sont largement à la manœuvre. Dans certains domaines, tels que par exemple la formation supérieure, l'asile, le transport régional des voyageurs ou encore l'approvisionnement en énergie, les compétences et responsabilités sont partagées entre la Confédération et les cantons, et parfois aussi avec les communes<sup>1</sup>.

## Un outil pour la cohésion sociale

À l'interne comme vu de l'extérieur, la Suisse peut être facilement moquée pour son morcellement juridique. Obtenir la citoyenneté suisse, même cela, peut ne pas se passer pas de la même manière dans une commune ou dans une autre. Autre exemple : l'aide sociale accordée à une personne qui rencontre des difficultés financières et/ou sociales est une dette à rembourser dans certains cantons, et pas dans d'autres. Au-delà de la complexité

administrative que cela peut générer, et contre laquelle il faut lutter, la répartition du travail étatique sur 3 niveaux (Confédération, cantons et communes) permet le maintien et la cohabitation des différences régionales et culturelles. Cela crée un équilibre entre diversité et unité. Cela implique la lutte contre les inégalités et les discriminations, et surtout le respect des différences.

Ce qui fonctionne entre niveaux institutionnels s'applique aussi au niveau interindividuel. Les diversités font la richesse de la Suisse. Et par diversités, j'entends non seulement les langues et les cultures des différentes régions de Suisse, mais aussi les apports des personnes issues de la migration, les identités de genres, les différents états de santé physique et psychique, etc. Mon engagement politique vise à l'intégration de toutes et tous au sein de notre société. Dans cette perspective, le fédéralisme suisse constitue ainsi une voie universelle de vivre-ensemble, parce qu'il est la meilleure manière que nous ayons trouvée de construire une société sur la base de nos différences, en élaborant puis défendant une position commune construite avec les diversités de chacun, que l'on parle de région ou de personnes.

C'est ainsi que si fédéralisme s'entend largement en termes juridique et politique, nous pouvons, pas à pas, le concevoir aussi en termes sociétaux. Par exemple en matière d'asile et de protection des droits humains. Si la population suisse a appris depuis 1848, date de la première Constitution fédérale, à « faire avec » les différences entre un Appenzellois et une Genevoise, alors l'intégration d'un réfugié afghan ou d'une Ukrainienne cherchant protection chez nous devrait en être favorisée. Le fédéralisme nous

apprend à composer avec les différences, dans le respect des minorités. Mais ce n'est jamais définitivement acquis ; c'est pourquoi cela doit être cultivé en permanence. En tant que femme, socialiste et romande, dans un pays encore largement gouverné par les hommes, à tendance conservatrice et à majorité alémanique, je sais d'expérience de quoi je parle. Sans compter que je suis issue d'une famille ouvrière et assistante sociale de formation, profil qui reste atypique parmi le personnel politique.

## Proximité et démocratie : vers davantage de participation

Le fédéralisme à la sauce helvétique inscrit la population dans un lien étroit avec la politique. En effet, dans un tel système, les décisions sont souvent prises là où la population est concernée. Pour commencer, les citoyennes et les citoyens ont le dernier mot aux 3 niveaux de l'État, à travers les élections et votations populaires qui sont organisées aux niveaux communal, cantonal et fédéral. Cependant, cette démocratie-là reste limitée. Par exemple, le droit de vote et d'éligibilité au niveau fédéral n'est octroyé qu'aux citoyens suisses. Si dans certains cantons et/ou communes, les personnes d'origine étrangère installées depuis plusieurs années peuvent bénéficier de certains droits politiques (en vertu du fédéralisme !), ils restent cependant restreints. Sans oublier que l'abstentionnisme progresse. Pour ces raisons, la démocratie doit être renforcée par la participation des personnes concernées aux processus politiques, en amont de la sanction des urnes. Or, le fédéralisme facilite cela, puisque lesdits processus politiques se déroulent souvent à un niveau étatique proche de la population.

Avant ma fonction politique de conseillère d'État, j'ai acquis une expérience professionnelle dans le monde du handicap. J'en ai adopté la devise « Rien sans nous sur nous ». Dans mon département de l'emploi et de la cohésion sociale, nous venons de clore les Assises de la cohésion sociale<sup>2</sup> : pendant une année, nous avons cherché à faire remonter la parole du terrain vers l'autorité politique, accompagné dans ce travail par des scientifiques de l'Université de Neuchâtel. Il en ressort une série de recommandations, où la participation des personnes concernées arrive en tête de liste. Nous travaillons à présent sur les modalités de cette participation : comment inclure les personnes et les acteurs concernés (avec leurs expériences, attentes, besoins, idées) dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, de manière permanente et participative ?

La question de la participation est largement discutée – que ce soit dans la littérature scientifique ou dans les domaines institutionnel, politique, associatif – et selon différentes perspectives. Toutes ces contributions discutent des nécessités et des potentiels des démarches participatives, comme une meilleure reconnaissance de la diversité des besoins et des défis quotidiens de toutes les parties prenantes<sup>3</sup> et des effets des engagements co-créatifs qui déstabilisent la centralité de l'expertise

scientifique dans la production du savoir<sup>4</sup> et du pouvoir politique dans la production de décision. En effet, les dispositifs participatifs<sup>5</sup> engendrent une remise en question des structures existantes et visent à rééquilibrer les rapports de pouvoir entre les acteurs jugés légitimes pour élaborer et appliquer des politiques publiques. Pour initier ces transformations structurelles et institutionnelles et envisager une forme de « révolution des savoirs »<sup>6</sup>, les acteurs dominants (des domaines académique, politique et public) doivent questionner leur positionnement hiérarchique et accompagner la mise en place d'un cadre méthodologique et épistémologique qui rende audible la voix des acteurs marginalisés dans la sphère publique. Un tel cadre est nécessaire pour sortir des usages alibi et trompeurs. Je salue ici le récent rapport du projet de recherche intitulé « Pauvreté – Identité – Société » (PIS) que le Mouvement ATD Quart Monde Suisse a mené de 2019 à 2023. Grâce à la méthode du croisement des savoirs, des personnes en situation de pauvreté, des professionnels et des scientifiques ont travaillé ensemble d'une part sur ce que cela signifie, aujourd'hui en Suisse, de vivre dans la pauvreté et de dépendre d'un soutien, et d'autre part sur la manière dont le lien entre assistance et coercition s'est développé jusqu'à aujourd'hui<sup>7</sup>.

En bref, on peut s'accorder sur l'importance des dispositifs participatifs pour élaborer des politiques publiques au plus proche des expériences vécues par différents groupes de population – tels que les usagers de prestations sociales et les professionnels de terrain –, mais force est de constater un certain nombre de défis et de biais, notamment dans la sélection des participants et leurs prises de parole<sup>8</sup>. Il s'agit d'aller pas à pas vers une démarche participative et reconnaissante de tous les savoirs expérientiels et de toutes les expertises, animés par une réflexion méthodologique spécifique visant à favoriser la participation d'un large éventail d'acteurs différents.

Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), en France, distingue quatre configurations de participation, qui s'inscrivent dans un continuum : « la communication ou l'information ; la consultation, qui introduit l'idée de débat ; la concertation ou la participation effective qui débouche sur une élaboration conjointe ; et enfin la codécision qui implique un réel partage de pouvoir »<sup>9</sup>. Plus l'objectif du niveau de participation est élevé, plus il sera nécessaire de partager le pouvoir et d'élaborer des méthodes spécifiques, qui souvent nécessitent d'importantes ressources, notamment financières et temporelles<sup>10</sup>.

## Un facteur d'innovation

Travailler à différentes échelles – Confédération, cantons et communes – et souvent au niveau des plus petites entités permet l'expérimentation politique. Le fédéralisme signifie

*Le fédéralisme à la sauce helvétique inscrit la population dans un lien étroit avec la politique. En effet, dans un tel système, les décisions sont souvent prises là où la population est concernée.*

que chaque entité expérimente des pratiques, que les autres peuvent ensuite appliquer. Nous nous référons ici aux travaux de Jacques Revel sur les « jeux d'échelles » et les adaptons au fonctionnement du fédéralisme : « Le problème n'est pas tant ici d'opposer un haut et un bas, les grands et les petits, que de reconnaître qu'une réalité sociale n'est pas la même selon le niveau d'analyse ou (...) l'échelle d'observation où l'on choisit de se situer. Des phénomènes massifs, que nous sommes habitués à penser en termes globaux, comme la croissance de l'État, la formation de la société industrielle, peuvent être lus en termes tout différents si l'on tente de les appréhender à travers les stratégies individuelles, les trajectoires biographiques, individuelles ou familiales, des hommes qui leur ont été confrontés. Ils n'en sont pas moins importants pour autant. Mais ils sont construits autrement »<sup>11</sup>. Travailler sur un terrain géographiquement et institutionnellement réduit vise à saisir une version particulière et originale du grand. Cela permet de mieux approcher la complexité sociale, dans le détail, en évitant les dogmes et schémas, et de saisir notre société dans toute sa diversité. Ensuite et légitimement, cela peut être proposé à la transposition, ou du moins à l'adaptation, à l'échelon supérieur : de la commune au canton, du canton à la Confédération. Maurizio Gribaudo indique que les spécificités observées dans un contexte particulier ne peuvent se lire ni en termes d'adaptation, ni en termes de retard par rapport à des processus globaux, mais en termes de diversité<sup>12</sup>. Nous sommes là au cœur du fédéralisme.

Mon canton de Neuchâtel a par exemple pu être un laboratoire pour les autres cantons, et même pour la Confédération. Notre politique d'intégration multiculturelle — pionnière en Suisse — fonctionne bien. Nous participons à des programmes internationaux de lutte contre le racisme ; notre administration est ouverte à la diversité. Nous avons également une stratégie d'intégration professionnelle inédite et efficace, qui est actuellement source d'inspiration pour la stratégie de lutte contre le chômage au niveau fédéral. Nous avons également une loi sur l'inclusion des personnes vivant avec un handicap qui est avant-gardiste et nous avons nommé la première préposée à l'inclusion de Suisse romande. D'autres cantons nous ont suivis ou sont en train de nous suivre. De manière générale, les contacts entre homologues communaux et cantonaux sur les différentes thématiques — dans les structures *ad hoc* ou de façon bilatérale — sont riches et constructifs, même si les projets communaux ou cantonaux ne doivent pas éclipser l'action concertée.

### Un sujet d'actualité

Le fédéralisme fait certes partie de l'histoire et de la culture suisse ; la Constitution fédérale en organise les principes. Toutefois, il doit rester vivant et dynamique. Le fédéralisme constitue le ciment du pays, mais il ne s'entretient pas tout seul.

Premièrement, il doit s'adapter aux nouvelles réalités de notre société. La crise Covid, tout comme la pénurie énergétique ou encore les flux migratoires, sont autant de défis



@ Beatrice Prève

Mon canton de Neuchâtel a par exemple pu être un laboratoire pour les autres cantons, et même pour la Confédération. Notre politique d'intégration multiculturelle — pionnière en Suisse — fonctionne bien. Nous participons à des programmes internationaux de lutte contre le racisme.

pour le fédéralisme. Quels sont les degrés d'urgence et de gravité qui nécessitent de limiter les compétences des plus petits niveaux étatiques pour les transférer vers l'unité supérieure, en l'occurrence la Confédération ? Et comment rétablir les principes fédéralistes après ces transferts ?

Deuxièmement, la promotion du fédéralisme doit être assurée. C'est précisément le rôle de la fondation ch que je préside. Il s'agit de sensibiliser les personnes moins à l'aise avec le système politique suisse, en particulier les jeunes et les nouveaux arrivants. Il s'agit de garder animé le dialogue entre les cultures qui font la Suisse, que ce soient les cultures originelles ou nouvellement introduites par les personnes issues de la migration.

Aujourd'hui, certains milieux n'hésitent pas à mettre en péril le fédéralisme, comme cela est apparu lors des débats sur la motion Ettlín<sup>13</sup> aux Chambres fédérales, visant à faire primer les conventions collectives de travail, quand elles sont de force obligatoire pour tout le pays, sur les dispositions cantonales en matière de conditions d'emploi, même si elles sont légales, voire constitutionnelles<sup>14</sup>. Il ne s'agit en fait que d'une façon détournée de contester les salaires minimaux qui se multiplient en Suisse aux échelles cantonales et communales, bel exemple des possibilités d'innovation sociale dans une organisation fédéraliste. Concrètement, dans mon canton de Neuchâtel, alors que la population s'est prononcée en votation populaire en faveur de l'inscription du principe du salaire minimum dans sa Constitution, sa volonté se voit aujourd'hui bafouée par la décision des Chambres fédérales qui ont accepté

cette motion. Cela alors même que le salaire minimum est reconnu par le Tribunal fédéral comme une mesure de politique sociale de la compétence cantonale. Le débat n'est assurément pas clos et c'est ici l'occasion de remettre le fédéralisme au cœur du fonctionnement politique suisse.

En résumé, s'il permet de maintenir des traditions aussi confédérales qu'ancestrales, le fédéralisme est aussi l'instrument de notre adaptation à la réalité mouvante du XXI<sup>e</sup> siècle. En effet, paradoxalement, consolider le fédéralisme renforce la Suisse non seulement en termes d'identité et de cohésion sociale interne, mais également jusque dans ses relations avec l'Union européenne. Nous avons une histoire, un système, certes pas parfait, mais plus solide que l'on pourrait croire. Notre organisation – tout en concertation – nous fortifie face à nos voisins. Les cantons ont un rôle à jouer face à l'UE et à ses régions, sans pour autant qu'ils entrent en conflit avec la Confédération. Cela demande un jeu d'échelles, de la concertation

et du dialogue pour construire un compromis et définir un dénominateur commun. Et cela, nous savons le faire, grâce au fédéralisme.

Alors que nos sociétés sont composées de personnes aux profils toujours plus protéiformes, issues de la migration ou de processus d'individualisation, le fédéralisme présente l'avantage certain d'une véritable culture organisationnelle d'intégration des différences et des identités multiples des parties. Le fonctionnement et les pratiques différents selon les échelles et les régions, au plus proche des populations concernées, ne doivent pas être vus comme des freins à l'efficacité, mais comme contribuant au respect mutuel et à la cohésion sociale. Cela nous semble correspondre, plus que jamais, aux besoins de notre société si l'on entend continuer à en assurer le bien-vivre ensemble.

FLORENCE NATER

1 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/53828.pdf>

2 Assises de la cohésion sociale : <https://www.ne.ch/autorites/DECS/ACS/Pages/accueil.aspx>

3 Guerry, Sophie, Reynaud Caroline, Participation des bénéficiaires de l'aide sociale à l'évaluation des prestations qui les concernent. Évaluation scientifique du projet participatif mené par l'Artias en Suisse romande, Fribourg, Haute école de travail social, 2021.

4 Laville, Jean-Louis, Salmon, Anne, Pour un travail social indiscipliné. Participation des citoyens et révolution des savoirs, Toulouse, Érès, 2022.

5 Mehauden, Louise, Participation dans les organisations : Entre outil d'émancipation et instrument de domination, 2017.

6 Laville, Jean-Louis, Salmon, Anne, Pour un travail social indiscipliné. Participation des citoyens et révolution des savoirs, Toulouse, Érès, 2022, p. 37.

7 ATD-Quart monde, Rapports entre institutions, société et personnes vivant dans la pauvreté en Suisse : une expérience de violence qui continue, 2023. <https://atd.ch/nos-actions/projet-pauvrete-identite-societe/rapport-de-recherche-projet-pauvrete-identite-societe/>

8 Le rapport rédigé par Guerry et Reynaud (2021) à la suite d'une démarche participative initiée par l'ARTIAS est particulièrement instructif. En reprenant en partie leurs réflexions, voici quelques enjeux principaux à considérer : (1) risque d'instrumentalisation ou de manipulation ; (2) biais de sélection des participant.e.s, de représentativité ou d'accessibilité ; (3) risque que le cadre ne permette pas une expression libre et équitable ; (4) difficultés à atteindre un réel niveau de participation avec une redistribution du pouvoir ; (5) enjeux liés aux effets réels des dispositifs participatifs, qui permettent parfois des améliorations au niveau individuel mais qui peinent à atteindre le cœur même des politiques publiques ; (6) Les effets pervers potentiels en termes par exemple de renforcement de la stigmatisation.

9 CNLE, Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques, Paris : Conseil nationale des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 2011 : 7.

10 Guerry, Sophie, Reynaud Caroline, Participation des bénéficiaires de l'aide sociale à l'évaluation des prestations qui les concernent. Évaluation scientifique du projet participatif mené par l'Artias en Suisse romande, Fribourg, Haute école de travail social, 2021 : 174.

11 Revel, Jacques (dir.), Jeux d'échelles, Paris, Gallimard, 1996 : 12.

12 Gribaudo, Maurizio, « Les discontinuités du social. Un modèle configurationnel », in Lepetit, Bernard (dir.), Les formes de l'expérience, Paris, A. Michel, 1995 : 188.

13 <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?Af-fairId=20204738>

14 Sont concernés ici : le salaire minimum, le treizième mois de salaire et le droit aux vacances.

## ■ Indications bibliographiques

CNLE, Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques, Paris : Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 2011.

GRIBAUDI MAURIZIO, « Les discontinuités du social. Un modèle configurationnel », in Lepetit, Bernard (dir.), Les formes de l'expérience, Paris, A. Michel, 1995.

GUERRY SOPHIE, REYNAUD CAROLINE, Participation des bénéficiaires de l'aide sociale à l'évaluation des prestations qui les concernent. Évaluation scientifique du projet participatif mené par l'Artias en Suisse romande, Fribourg, Haute école de travail social, 2021.

LAVILLE JEAN-LOUIS, SALMON ANNE, Pour un travail social indiscipliné. Participation des citoyens et révolution des savoirs, Toulouse, Érès, 2022.

MEHAUDEN LOUISE, Participation dans les organisations : Entre outil d'émancipation et instrument de domination, 2017

REVEL JACQUES (dir.), Jeux d'échelles, Paris, Gallimard, 1996.

ATD QUART MONDE, Rapports entre institutions, société et personnes vivant dans la pauvreté en Suisse : une expérience de violence qui continue, 2023.