



Pourquoi le fédéralisme restera-t-il essentiel au 21^e siècle?

Allocution prononcée lors de la Conférence nationale sur fédéralisme, organisée par les 26 gouvernements cantonaux, le Gouvernement fédéral suisse et le Parlement fédéral suisse, tenue à Montreux, dans le Canton de Vaud, le 27 octobre 2017

Stéphane Dion

Ambassadeur du Canada en Allemagne et envoyé spécial du Premier ministre auprès de l'Union européenne et de l'Europe

Lorsque, le 27 octobre dernier, la Confédération helvétique m'a invité à intervenir dans le cadre de sa cinquième Conférence nationale sur le fédéralisme, j'ai constaté avec surprise que le thème de discussion était : La Suisse sera-t-elle encore fédéraliste dans 50 ans? Dans le document qu'on m'a fait parvenir pour me décrire la conférence et le cadre de mon intervention, il était écrit 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 de la survie même de la fédération.

Vraiment? en doutez-vous? leur ai-je demandé dès le début de mon allocution. Puisqu'ils avaient besoin d'un discours de motivation, d'un « pep talk », en faveur du fédéralisme je le leur ai donné. Je crois que ma démonstration, que l'on trouvera dans les pages qui suivent, intéressera les lecteurs de l'Idée fédérale, d'autant que je me suis inspiré de certaines de ses publications pour étayer mon argumentation.

J'ai dit à nos amis suisses qu'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 (après celle des États-Unis) continue à incarner la preuve qu'il est possible que des populations différentes de 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

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.

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, il y a en Suisse des débats sur les rééquilibrages souhaitables de responsabilités et de ressources entre le gouvernement fédéral, les cantons et les communes. Je ne me risquerai pas à trancher ces débats, mais je suis sûr que les Suisses d'aujourd'hui trouveront des solutions conformes à la vocation fédéraliste de leur pays et que dans cinquante ans, leurs successeurs seront toujours en quête des meilleures solutions pour ce qui sera toujours la fédération suisse.

D'ailleurs, on optimisme est conforté par la lecture du sondage rendu public dans le cadre de la conférence.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 comme objet d'étude développent pour lui un attachement particulier. La population n'a pas besoin de vénérer un système pour l'apprécier.

En somme, ce sondage nous montre une population suisse très sage, ouverte à des rééquilibrages 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.

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

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.

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; http://www.chstiftung.ch/media/filer_public/f0/91/f091097a-6eb1-4576-a98f-2952eff952c3/feld-schaltegger_foederalismus_broschuere_inhalt_f.pdf.

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'endigement 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. Dans les années soixante, ce n'était pas la mondialisation qui était le concept à la mode, c'était la planification. 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 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,

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.

3. *Ibid.*, 20.

4. G. Dhar Chakrabarti, « Federalism and Disaster Management », *Forum of Federations, Occasional Paper Series*, Number 10 (2012); <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2016/02/op10.pdf>. ; Bruce Little, « Pension Reform in Canada : An often Fractious Federation », *Forum of Federations, Occasional Paper Series*, Number 1 (2010); <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2016/02/op1.pdf>.

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.

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 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,

5. Éric Montpetit, « Les relations interprovinciales seraient-elles plus importantes que les relations fédérales-provinciales? », *L'Idée fédérale*, Vo. 3, No 6 (2012); http://www.ericmontpetit.ca/wp-content/uploads/2015/05/if_bulletin-montpetit_en1.pdf.

6. Noé Cornago, « Foreign Development Policy of Constituent Units : Trends, Challenges and Lessons Learned », Forum of Federations, Occasional Paper Series, Number 2 (2010); <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2016/02/op2.pdf>.

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 du Québec, surtout vers le États-Unis. Mais autour de l'an 2000, l'économie canadienne ayant absorbé les effets du libre-échange 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

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.

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

**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.**

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.

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 nigérian 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); <https://ideefederale.ca/documents/Afrique.pdf>. ; Hashim Tewfik, « Transition to Federalism : the Ethiopian Experience », *Forum of Federations* (2010); http://www.forumfed.org/pubs/occasional_papers/OCP5.pdf.