

## **LANGUE, CULTURE POLITIQUE ET CENTRALISATION EN SUISSE**

**Sean MUELLER et Paolo DARDANELLI**

L'objectif de cet article est de réfléchir à l'influence que la langue exerce sur les décisions collectives dans un domaine important du fonctionnement du système politique suisse, étant donné sa nature d'État fédéral : le degré de centralisation dans l'organisation territoriale des pouvoirs publics. Car même s'il n'y a pas un véritable clivage linguistique en Suisse, on observe quand même des différences importantes entre les régions linguistiques en ce qui concerne les attitudes vis-à-vis de la répartition territoriale du pouvoir, et ceci tant dans les relations Confédération-cantons que dans celles entre les cantons et leurs communes. Puisqu'en Suisse l'étendue du pouvoir local dépend exclusivement du législateur cantonal, cela produit donc 26 systèmes de gouvernance locale.

Plus particulièrement, les Suisses francophones ont tendance à préférer plus de centralisation que les germanophones, c'est-à-dire qu'ils ont tendance à préférer soit le niveau national aux cantons, soit le niveau cantonal aux communes quand il s'agit de décider quel échelon doit être compétent. Dans cette contribution, nous soutenons que cela s'explique par une différence de culture politique entre cantons francophones et germanophones. À partir d'une approche théorique de sociologie historique, notre analyse montre que cette différence s'explique par l'influence que la culture politique de la France, transmise par la langue française, a exercée sur la culture politique de la Suisse romande.

Tout d'abord, nous présentons notre approche théorique de l'analyse des liens entre la langue, la culture politique et l'organisation territoriale du pouvoir, empruntée à la sociologie historique. Ensuite, nous présentons une vue d'ensemble du rôle de la langue dans la vie politique suisse, afin de mettre en relief la manière dont les attitudes envers la centralisation sont une exception intéressante à la grande similarité de cultures politiques, de

part et d'autre des frontières entre régions linguistiques. Dans la troisième section, nous décrivons l'approche méthodologique que nous avons choisie, alliant une analyse quantitative menée au niveau des cantons suisses et une étude plus approfondie de deux cantons, l'un francophone (Vaud) et l'autre très largement germanophone (Berne). Après avoir présenté les résultats de notre analyse, nous concluons avec une discussion des leçons à tirer du cas suisse pour l'étude des sociétés plurilingues.

### Repères théoriques : langue, culture politique et transmission transnationale

Notre approche théorique se base sur la sociologie historique. Nous nous référons au type d'enquête que Tilly a baptisée « l'analyse de processus »<sup>1</sup> qui a pour objectif de retracer le développement à travers le temps de certaines « structures » sociales, s'agissant dans notre cas de la culture politique suisse. Nous chercherons à évaluer dans quelle mesure cette dernière a été façonnée par des facteurs linguistiques.

Le concept de culture politique a été popularisé en science politique par Almond au milieu du XX<sup>e</sup> siècle et a inspiré plusieurs études classiques dans les années 1960<sup>2</sup>. Cet auteur la définit comme *particular pattern of orientations to political action* qui constitue la toile de fond du fonctionnement d'un système politique<sup>3</sup>. Après avoir subi une période de déclin face à la montée de la théorie du choix rationnel – qui réfute le rôle des facteurs culturels –, le concept a connu une renaissance à la fois théorique et empirique à partir des années 1980. Wildavsky et Eckstein, parmi d'autres, ont montré le potentiel théorique de la culture politique pour l'analyse des décisions politiques et même du changement à travers le temps<sup>4</sup>. De leur côté, Putnam et ses collaborateurs ont expliqué comment les différences de culture politique, notamment dans la forme dite de « capital social », peuvent entraîner des conséquences majeures sur la performance des institutions et du système

1. TILLY C., « Historical Sociology », in SMELSER N., BALTES P. (dir.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Amsterdam, Elsevier Science, 2001, p. 6753-6757.

2. ALMOND G., « Comparative Political Systems », *The Journal of Politics*, vol. 18, n° 3, 1956, p. 391-409 ; ALMOND G., COLEMAN J., *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, Nj, E.U., Princeton University Press, 1960 ; ALMOND G., VERBA S., *The Civic Culture*, Princeton, Nj, E.U., Princeton University Press, 1963 ; PYE L., VERBA S. (dir.), *Political Culture and Political Development*, Princeton, Nj, E.U., Princeton University Press, 1965.

3. ALMOND G., *op. cit.*, 1956, p. 396.

4. WILDAVSKY A., « Choosing Preferences by Constructing Institutions: a Cultural Theory of Preference Formation. », in *American Political Science Review*, vol. 81, n° 1, 1987, p. 3-21 ; ECKSTEIN H. « A Culturalist Theory of Political Change », in *American Political Science Review*, vol. 82, n° 3, 1988, p. 789-804.

démocratique dans son ensemble<sup>5</sup>. Partant de cette perspective de sociologie historique, on peut dire que la culture politique d'une société prend forme à travers un processus de « structuration » tel qu'il a été théorisé par Giddens<sup>6</sup>, par lequel les valeurs, les croyances et les opinions des individus vis-à-vis de la politique se cristallisent dans des normes collectives. Une fois ce processus de structuration achevé, la culture politique, à son tour, oriente et limite les préférences et les choix des acteurs politiques.

La langue joue un rôle fondamental dans ce processus de structuration parce qu'elle n'a pas seulement une fonction de communication directe, mais aussi parce qu'elle transmet des valeurs et des convictions d'une manière plus indirecte. D'après la théorie de la « relativité linguistique » proposée par Laitin, *the language a person speaks influences the way he perceives and acts in the world*<sup>7</sup>. Du moment que cette relativité est particulièrement susceptible d'avoir des conséquences en ce qui concerne les attitudes envers la politique, on voit comment la langue peut contribuer à façonner une culture politique<sup>8</sup>.

D'un côté, donc, les sociétés bi- ou plurilingues auraient tendance à produire des cultures politiques fragmentées à l'intérieur des frontières linguistiques sous-étatiques. D'un autre côté, on peut également s'attendre à une certaine similarité de culture politique à l'intérieur d'un espace linguistique partagé par plusieurs communautés nationales, par le biais d'une langue commune et d'un « espace public » (les médias, la littérature, les idées et les débats politiques quotidiens) aussi largement en commun. Dans son article publié en 1956, Almond lui-même notait par exemple comment les pays anglo-saxons possédaient une culture politique hautement partagée en dépit des structures institutionnelles parfois fort différentes<sup>9</sup>. On peut s'attendre à ce que le même phénomène se produise dans l'espace linguistique francophone. À partir du moment où, dans cet espace, on trouve une communauté linguistique beaucoup plus importante que les autres – celle de la France – il est probable que le rayonnement de la culture politique française transmise par la langue française ait une influence considérable sur la culture politique des minorités francophones des pays plurilingues, surtout s'il s'agit d'un pays limitrophe de la France, comme la Suisse ou la Belgique, ce qui faciliterait encore ce rayonnement.

---

5. Voir PUTNAM R., LEONARDI R., NANETTI R., *Making Democracy Work*, Princeton, Nj, E.U., Princeton University Press, 1993 et PUTNAM R. (dir.), *Democracies in Flux*, New York, Ny, E.U., Oxford University Press, 2002.

6. GIDDENS A., *The Constitution of Society*, Cambridge, Polity Press.

7. LAITIN D., *Politics, Language, and Thought*, Chicago, Il, E.U., University of Chicago Press, 1977, p. 222.

8. Voir LAITIN D., *op. cit.*, 1977, p. 158-61.

9. Voir ALMOND G., *op. cit.*, 1956, p. 398-400.

## Langue et culture politique en Suisse

Parmi les pays plurilingues où les communautés linguistiques sont territorialement concentrées, la Suisse est singulière, car *language divisions have never constituted the dominant line of cleavage*<sup>10</sup>. Un facteur déterminant qui explique cette singularité est que – contrairement à ce qui s’est passé en Belgique ou au Canada – les communautés linguistiques suisses ne sont pas devenues des « nations » et, par conséquent, la Suisse d’aujourd’hui est plurilingue, mais non pas plurinationale<sup>11</sup>. Dans le domaine politique notamment, plusieurs études ont démontré qu’il n’y a pas de véritable clivage linguistique en Suisse, dans le sens spécifique donné à ce terme par Lipset et Rokkan<sup>12</sup> et, plus tard, par Bartolini et Mair<sup>13</sup>.

Au contraire, la culture politique des Suisses est largement homogène des deux côtés du *Röstigraben* (le « fossé » divisant la Suisse francophone de la germanophone)<sup>14</sup>. Le sentiment de proximité entre communautés linguistiques suisses est plus fort aussi que celui entre ces communautés et les pays voisins parlant la même langue<sup>15</sup>. Une étude des années 1970 parmi des écoliers a également démontré que les « mythes » et les valeurs politiques sont remarquablement semblables entre francophones et germanophones dès leur plus jeune âge<sup>16</sup>. Il n’est alors pas surprenant de constater que l’influence de la langue sur le comportement électoral lors des votations fédérales a baissé considérablement dès les dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle, et qu’elle est aujourd’hui beaucoup plus faible en général que celle des clivages capital-travail ou ville-campagne<sup>17</sup>.

10. McRAE K., *Conflict and Compromise in Multilingual Societies – Switzerland*, Waterloo, Ontario, Canada, Wilfried Laurier University Press, 1983, p. 111. Quoiqu’il y ait eu des tensions entre francophones et germanophones pendant la Première Guerre mondiale, voir JOST H.-U., « Menace et repliement – 1914-1945 », in FAVEZ J.-C. (dir.), *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses, tome III*, Lausanne, Payot, 1983.

11. Voir DARDANELLI P., « Multi-lingual but Mono-national – Exploring and Explaining Switzerland’s Exceptionalism », in REQUEJO F., CAMINAL M. (dir.), *Federalism, Plurilinguality, and Democratic Constitutionalism – Theory and Cases*, Abingdon, Routledge, 2011, p. 295-323.

12. LIPSET S.M., ROKKAN S., *Structure de clivages, systèmes de partis et alignements des électeurs : une introduction*, Bruxelles, Les Éditions de l’Université de Bruxelles, 2008.

13. BARTOLINI S. et MAIR P., *Identity, competition, and electoral availability*, Cambridge, Cambridge University Press.

14. Voir KRIESI H., GIANNI M., SCIARINI P., WERNLI B., *Le clivage linguistique : problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*, Berne, Office fédéral de la statistique, 1996, p. 49-52 et LINDER W., « Political Culture », in KLÖTI U. et al. (dir.), *Handbook of Swiss Politics*, 2<sup>e</sup> ed., Zurich, Neue Zürcher Zeitung Publishing, 2007.

15. Voir McRAE K., *op. cit.*, 1983, p. 83 et 102 et KRIESI H. et al., *op. cit.*, 2007, p. 58-62 et 76.

16. Voir SCHMID C., *Conflict and Consensus in Switzerland*, Berkeley, Ca, E.U., University of California Press, 1981, p. 111.

17. Voir KRIESI H. et al., *op. cit.*, 2007, p. 28 et LINDER W., ZÜRCHER R., BOLLIGER C., *Gestaltene Schweiz-geeinte Schweiz – Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874*, Baden, Hier+Jetzt, 2008, p. 60-2.

Néanmoins, il reste des domaines dans lesquels l'appartenance linguistique apparaît avoir un effet structurant sur les attitudes et le comportement politique<sup>18</sup>. C'est notamment le cas du degré d'activisme de l'État dans la politique sociale et la politique d'ouverture vers l'étranger – l'adhésion à l'ONU ou à l'UE, par exemple – où ce sont les Romands (ou les Suisses francophones) qui y sont beaucoup plus favorables que les Alémaniques, toutes choses égales par ailleurs<sup>19</sup>.

Un troisième domaine dans lequel la langue exerce un effet significatif est celui de la distribution « verticale » des pouvoirs publics tant en ce qui concerne les relations entre les cantons et la Confédération qu'en ce qui concerne celles entre un canton et « ses » communes. De nombreuses études ont remarqué que les cantons romands sont plus centralisés que les cantons alémaniques, même si la connexion entre la langue et le degré de centralisation n'a pas été étudiée en détail<sup>20</sup>. Mais comme nous le montrerons plus loin, les Romands sont aussi plus favorables à la centralisation dans les rapports entre les cantons et la Confédération<sup>21</sup>. Cet aspect-là revêt évidemment une importance particulière pour la Suisse, parce qu'en tant qu'État fédéral et plurilingue, elle est confrontée soit à une distribution des pouvoirs entre les niveaux gouvernementaux toujours en évolution, soit à un équilibre entre les communautés linguistiques toujours à renégocier pour maintenir la paix.

## Méthodologie

Pour étudier les liens entre la langue, la culture politique et la centralisation en Suisse, nous avons choisi une approche méthodologique combinant analyse quantitative et étude de cas. Ce type de *nested analysis* permet de bénéficier à la fois des avantages offerts par une comparaison statistique,

---

18. Voir FREITAG M., « Politische Kultur », in PAPADOPOULOS Y. et al. (dir.), *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*, Zurich, NZZ libro, 2014, p. 72.

19. Voir KRIESI H. et al., *op. cit.*, 2007, p. 46 et 74, et LINDER W. et al., *op. cit.*, 2008, p. 186.

20. Voir GIACOMETTI Z., *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Zurich, Polygraphischer Verlag, 1941 ; MEYER H.A., *Wandlungen im Bestande der Gemeinden*, thèse doctorale, Université de Zurich, 1978 ; GRODECKI S., « Les compétences communales – Comparaison intercantonale », in TANQUEREL T., BELLANGER F. (dir.), *L'avenir juridique des communes*, Genève/Zurich/Bâle, Schulthess Médias Juridiques, 2007, p. 15-78 ; HORBER-PAPAZIAN K., « Les communes », in KLÖTI U., KNOEPFEL P., KRIESI H., LINDER W., PAPADOPOULOS Y., SCIARINI P. (dir.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4<sup>e</sup> éd., Zurich, Neue Zürcher Zeitung, 2006, p. 233-58 ; FIECHTER J., *Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz. Eine Studie zur normativen Bedeutung und empirischen Erfassung der Gemeindeautonomie und ihrer Ausprägung im kantonalen und lokalen Vergleich*, Lausanne, Cahiers de l'IDHEAP n° 251, 2010 ; RÜHLI L., *Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität. Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone, Kantonsmonitoring 4*, Zurich, Avenir Suisse, 2012.

21. Voir LINDER W. et al., *op. cit.*, 2008, p. 63 ; KRIESI H. et al., *op. cit.*, 2007, p. 32-3.

c'est-à-dire une plus grande confiance dans la régularité d'une co-variation, mais aussi des avantages que seule l'analyse d'un nombre de cas plus réduit est capable de produire, c'est-à-dire de la validité interne<sup>22</sup>. La première partie empirique est donc consacrée à une exploration quantitative des attitudes envers l'organisation territoriale du pouvoir parmi les cantons suisses, en prenant en considération deux aspects en particulier : a) la répartition des pouvoirs entre les cantons et la Confédération, ce que nous appelons le degré de *centralisation nationale*, et b) la répartition des pouvoirs entre un canton et « ses » communes, ce que nous appelons le degré de *centralisation cantonale*.

Pourquoi distinguons-nous ces deux dimensions ? Parce que la Suisse est un État fédéral à trois niveaux : Confédération, cantons et communes<sup>23</sup>. Les discussions politiques des trente dernières années ont toujours été focalisées sur une double répartition des tâches : entre le niveau fédéral et les cantons, d'un côté, et entre chaque canton et « ses » communes, de l'autre. L'autonomie communale est regardée comme un bien à protéger de Genève jusqu'aux Grisons<sup>24</sup>. Ils existent donc 27 systèmes politiques : un au niveau national et 26 au niveau des cantons. De grandes différences demeurent entre les cantons dans la façon d'accorder des compétences aux communes ou dans la conception des relations entre l'État fédéral et les cantons. Il y a donc cette double variation à explorer afin d'évaluer l'influence de la langue sur les attitudes envers la centralisation.

Pour mesurer les attitudes envers le degré de centralisation *nationale*, nous avons construit un index basé sur les résultats par canton des votations fédérales qui ont eu lieu depuis 1848<sup>25</sup>. Comme la distribution des compétences entre la Confédération et les cantons est détaillée dans la Constitution fédérale et parce que toute modification de celle-ci doit être approuvée par référendum<sup>26</sup>, une analyse des votations qui ont porté sur un choix entre centralisation au niveau national et maintien d'une compétence cantonale (en effet, le *statu quo*) nous permet de mesurer les attitudes envers l'État national de manière très efficace. Comme l'ont déjà évoqué Kriesi *et al.*, « ces consultations populaires ont le grand avantage de constituer des indicateurs objectifs des opinions des Suisses et de leur comportement électoral »<sup>27</sup>. À travers une première analyse en composantes principales

22. Voir LIEBERMAN E., « Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research », in *The American Political Science Review*, vol. 99, n° 3, 2005, p. 435-52.

23. Voir VATTER A., *Das politische System der Schweiz*, Baden-Baden, Nomos, 2014, p. 434-443.

24. HORBER-PAPAZIAN K., *op. cit.*, 2006, p. 242.

25. L'index exprime pour chaque canton la proportion des votes en faveur d'un changement parmi le total de votes valides.

26. Voir KRIESI H., *Le système politique suisse*, 2<sup>e</sup> ed., Paris, Economica, 1998, p. 51-2.

27. *Ibid.*, p. 9.

portant sur un ensemble plus grand, nous avons identifié les six votations ci-après comme étant les plus significatives à cet égard :

- Votation no. 12, en avril 1874, sur la révision totale de la Constitution fédérale de 1848, signifiant un pas décisif vers la centralisation nationale – approuvée par 63 % de l'électorat suisse et par 15 cantons ;
- Votation no. 43, en novembre 1894, sur la cession d'une partie des droits de douane aux cantons – rejetée par 71 % et 15 cantons ;
- Votation no. 59, en novembre 1902, sur l'intervention fédérale dans le financement de l'école primaire – acceptée par 76 % et tous les cantons sauf l'Appenzell Rhodes-Intérieures ;
- Votation no. 453, en avril 1999, sur la révision totale de la Constitution fédérale de 1874, remaniement non seulement de façade, mais avec des implications centralisatrices – acceptée par 60 % et 14 cantons ;
- Votation no. 532, en juin 2008, sur les « procédures de la naturalisation démocratique » : une initiative populaire lancée par une partie de la droite conservatrice qui voulait garantir aux communes le pouvoir de décider librement comment octroyer la citoyenneté suisse – rejetée par 64 % et tous les cantons sauf Schwytz ; et
- Votation no. 553, en novembre 2010, sur « des impôts égaux pour tous » : une initiative populaire lancée par les Socialistes avec comme but de réduire l'autonomie cantonale dans le domaine fiscal – rejetée par 59 % et 22 cantons<sup>28</sup>.

Ces votations ont donc été choisies parce qu'elles portent sur des questions-clés du système politique suisse. D'un côté, on y trouve les compétences spécifiques des cantons en matière de financement public et de l'école primaire, qui figurent (encore) parmi les derniers bastions de l'autonomie cantonale. La liste inclut aussi les deux seuls cas d'une révision totale réussie de la constitution. Enfin, nous couvrons deux initiatives populaires récentes – l'une issue de la gauche progressiste et l'autre de la droite conservatrice – dont le mode proposé pour atteindre leur but était pourtant le même, à savoir la centralisation des domaines traditionnellement cantonaux (les impôts), voire locaux (la naturalisation).

Une analyse statistique complémentaire<sup>29</sup> confirme que ces six observations mesurent la même réalité : les cantons en faveur des impôts plus égaux sont les mêmes qui approuvaient les nouvelles constitutions fédérales en 1874 et 1999 et l'intervention de la Confédération dans le domaine de l'école primaire ; et ils étaient tous contre une cession aux

---

28. Voir « répertoire chronologique » de la Chancellerie Fédérale, [http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/vab\\_2\\_2\\_4\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/vab_2_2_4_1.html) (site consulté le 17 juillet 2012).

29. L'alpha de Cronbach qui en résulte s'élève à 0.842.



cantons d'une partie des droits de douane et contre la garantie de l'autonomie locale en ce qui concerne les procédures de naturalisation.

Ensuite, pour mesurer la centralisation à l'intérieur des cantons, nous avons utilisé des données tirées d'un sondage conduit auprès de tous les greffiers municipaux de la Suisse. Conduit une première fois en 1988, le sondage a été répété en 1994, 1998, 2005 et, plus récemment, en 2009. Il vise, entre autres, à quantifier l'autonomie locale dans toutes les communes suisses à travers une question demandant la perception du degré d'autonomie locale, allant de 1 (aucune autonomie) à 10 (très grande autonomie)<sup>30</sup>. En regroupant les données de trois sondages au niveau cantonal, une bonne mesure de la *centralisation cantonale* est obtenue, vu que le degré de l'autonomie locale relève exclusivement de la législation cantonale<sup>31</sup>.

Dans la deuxième partie de notre analyse nous chercherons à expliquer le lien entre la langue et les attitudes envers la centralisation à l'aide d'une étude de cas comparative des récentes réformes administratives entre deux cantons : ceux de Berne et de Vaud. Ces deux cas se prêtent très bien à une forme de *paired comparison*, méthode qui permet de focaliser l'attention sur les variables d'intérêt à travers le contrôle maximal d'autres variables<sup>32</sup>, car ces cantons ont beaucoup de traits en commun, mais ils diffèrent en ce qui concerne les deux éléments essentiels sur lesquels se focalise notre attention. Parmi les traits en commun on trouve : les deux cantons ont une histoire en commun : de 1536 jusqu'à 1798, le Pays de Vaud était un territoire contrôlé par Berne ; tous les deux sont traditionnellement protestants ; ils sont des grands cantons avec une capitale cantonale dominante ; ils ont une structure administrative comparable, basée sur un nombre similaire de districts, de préfets et de communes ; et, enfin, tous les deux ont récemment réformé leurs structures territoriales, nous offrant donc la possibilité d'étudier de plus près les logiques de décisions sous-jacentes. De l'autre côté, il y a deux différences fondamentales : le canton de Vaud est francophone à 100 % tandis que celui de Berne est très majoritairement germanophone ; et Berne est un des cantons les plus anciens de la Suisse, ayant adhéré à l'ancienne Confédération en 1353, tandis que le Pays de Vaud acquit son statut cantonal seulement en 1803, grâce à l'intervention française (voir ci-après).

30. Financées par le Fonds national suisse de la recherche scientifique, ces données peuvent être consultées sur <http://www.andreasladner.ch/> (« *Forschung* » → « *Gemeindeforschung* »). Le nombre de greffiers répondant à la question d'autonomie communale était de 1 549, en 1994, de 2003, en 2005, et de 1 317, en 2009. Le total de communes au 1<sup>er</sup> mai 2014 était de 2 352 (voir Office Fédéral de la Statistique, [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch)). La question n'a pas été posée en 1988 et en 1998.

31. Voir FLEINER T., « Die Gebietshoheit der Kantone », in GERMAN R., WEIBEL E. (dir.), *Handbuch Politisches System der Schweiz*, vol. 3, Berne, Verlag Paul Haupt, 1986, p. 55-81.

32. TARROW S. « The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practice », in *Comparative Political Studies*, vol. 43, n°2, 2010, p. 230-259. Aussi connu sous le nom de « *Most-Similar-Systems-Design* ».

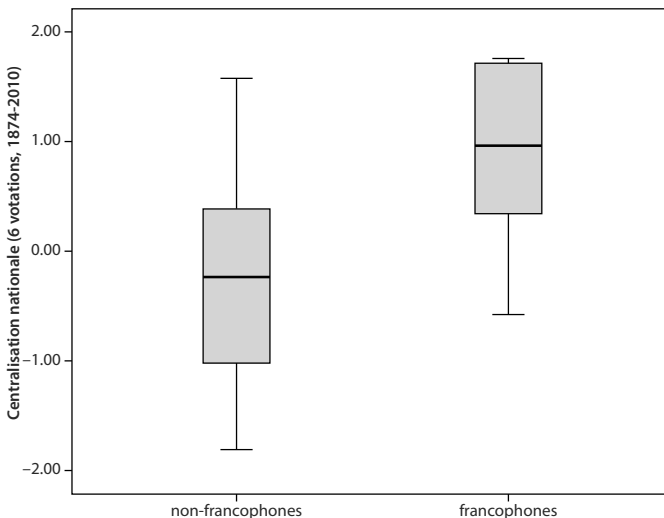


Cette partie reposera sur l'analyse de textes historiques et contemporains, complétés par des entretiens semi-structurés avec des acteurs-clés du processus de réforme.

### Langue et attitudes envers la centralisation : une exploration quantitative

En ce qui concerne la centralisation nationale, le graphique 1 montre les résultats de notre analyse des six votations nationales. Pour arriver à cet index, nous avons procédé à une analyse en composantes principales de la proportion des votes en faveur du changement dans chaque canton et pour chaque votation<sup>33</sup> ; les valeurs montrées dans le Graphique 1 ont donc été centrées-réduites (2 = plus en faveur d'une centralisation nationale)<sup>34</sup>. On relève clairement que les six cantons francophones ont été beaucoup plus favorables à la centralisation des pouvoirs au niveau national que les vingt cantons non-francophones. La différence est significative du point de vue statistique<sup>35</sup>.

Graphique 1 : Attitudes envers la centralisation nationale  
par groupes de cantons



33. KMO = 0.705, Bartlett's test of sphericity avec  $p < .001$ ,  $N = 26$ . Les données pour le canton du Jura, qui n'a été créé qu'en 1978/9, ont été additionnées par les résultats des trois districts bernois de l'époque, voir LINDER et al., *op. cit.*, 2008.

34. « Centrer-réduire », veut dire que de chaque valeur est d'abord soustraite la moyenne de l'échantillon et que le résultat est ensuite divisé par l'écart-type. Cette transformation rend les valeurs directement comparables (la moyenne devient 0 et l'écart-type 1).

35. Test T avec échantillons indépendants :  $t(24) = -2.677$ ,  $p < .05$  (bilatéral).

Tableau 1 : Construction de l'index de la centralisation intra-cantonale

Canton	1988			2005			2009			Index	
	M	N	ET	M	N	ET	M	N	ET	M	C
ZG	6	6	2.00	6.2	10	2.10	7.3	7	1.38	6.50	70 %
OW	6	3	2.65	5.83	6	1.94	6.6	5	1.517	6.14	67 %
TG	5.94	53	1.38	6.15	61	1.71	6.1	30	1.717	6.07	60 %
AR	5.77	13	1.36	6.21	14	1.76	6.1	11	1.814	6.02	63 %
BS	5.5	2	2.12	4.67	3	1.16	7	2	1.414	5.72	78 %
VS*	5.51	68	1.63	5.83	100	1.90	5.8	59	1.7	5.71	53 %
NW	5.5	10	1.43	6.5	10	2.01	5	5	2	5.67	76 %
GR	5.75	122	1.76	5.43	145	1.93	5.8	82	1.7	5.65	61 %
UR	5.44	9	1.94	5.56	16	1.59	5.6	16	1.861	5.52	68 %
GL	5.64	22	1.47	5.24	21	2.07	5	5	1.225	5.29	64 %
SH	6.13	16	0.89	5	29	1.91	4.7	13	1.548	5.27	72 %
AI	5	5	1.00	4.4	5	1.95	6	4	1.826	5.13	78 %
ZH	5.39	115	1.55	5.32	133	1.74	4.5	114	1.62	5.08	71 %
AG	4.91	140	1.57	5.4	181	1.74	4.7	127	1.701	5.02	65 %
SZ	4.61	18	1.34	5.31	26	1.62	4.8	19	1.5	4.92	70 %
SG	4.88	59	1.70	4.83	65	1.68	5	49	1.614	4.91	67 %
BE	4.62	216	1.63	4.78	321	1.64	4.6	225	1.694	4.66	65 %
SO	4.91	65	1.59	4.73	86	1.64	4.1	61	1.866	4.59	57 %
LU	4.1	62	1.42	4.55	76	1.45	5	47	1.726	4.56	70 %
BL	4.35	43	1.34	4.69	72	1.79	4	27	1.255	4.36	55 %
VD*	4.73	164	1.70	4.01	232	1.71	4.1	167	1.6	4.29	50 %
FR*	4.19	118	1.73	4.36	123	1.58	4.1	86	1.379	4.23	65 %
TI**	4.29	132	1.81	3.97	133	1.84	3.8	72	1.848	4.01	62 %
JU*	3.97	40	1.79	3.33	63	1.24	3.6	34	1.328	3.63	71 %
NE*	3.71	31	1.76	3.26	42	1.29	3.8	28	1.517	3.60	64 %
GE*	3.18	17	1.55	3.37	30	1.19	3.2	22	0.813	3.26	51 %
Total	4.83	1549	1.73	4.78	2003	1.84	4.6	1317	1.768	4.74	65 %

Notes : M = moyenne des réponses des greffiers (1 = pas d'autonomie, 10 = autonomie locale forte) ;

N = numéro d'observations par canton ; ET = écart-type ; C = couverture moyenne ;

\* canton exclusivement ou majoritairement francophone ; \*\* italophone.

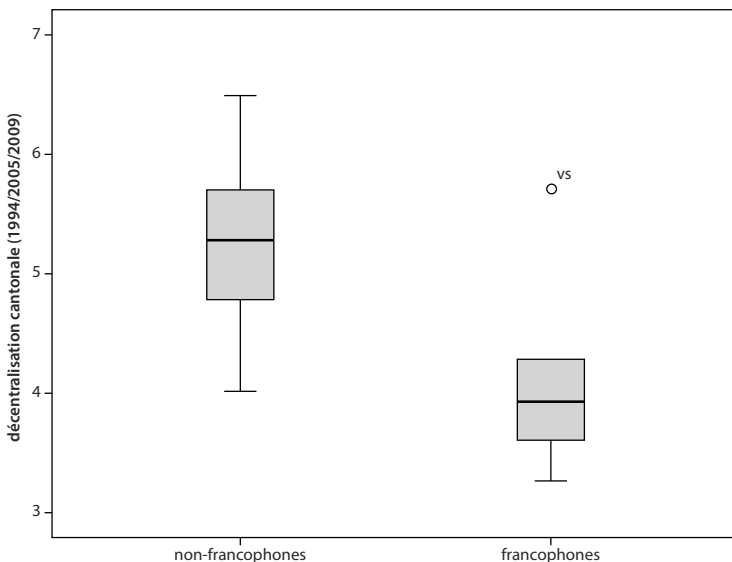
La couverture moyenne se calcule sur les trois enquêtes en divisant d'abord le total de numéros d'observations par trois, pour obtenir le numéro d'observations moyen, et ensuite en mettant celui-ci en relation avec le numéro total des communes par canton en 2009 et multiplié par 100. Notons que cette couverture moyenne ne descend jamais en dessous de 50 % et atteint même 78 %, à deux reprises.

En ce qui concerne la centralisation au sein des cantons eux-mêmes, le Tableau 1 montre les résultats des sondages menés auprès des greffiers municipaux en 1988, 2005 et 2009 quand la question sur l'étendue de l'autonomie communale a été posée. Immédiatement on peut observer qu'à l'exception du Valais (VS), les cantons qui sont entièrement (Genève, GE ; Jura, JU ; Neuchâtel, NE ; Vaud, VD) ou majoritairement (Fribourg, FR)

francophones sont concentrés dans la partie basse du tableau, ce qui indique un très faible niveau d'autonomie communale. La couverture moyenne finale, c'est-à-dire la proportion des communes couvertes par rapport au total des communes suisses, sur ces trois vagues d'enquête est de 65 %. Notre index, qui correspond à la moyenne non-pondérée sur les trois sondages, est donc très représentatif.

En catégorisant les cantons en deux groupes – les six francophones contre les vingt autres – et en calculant la moyenne des moyennes cantonales (voir l'avant-dernière colonne), l'image qui en résulte est plus claire encore, comme le montre le Graphique 2. Tandis que le degré d'autonomie locale dans les cantons francophones est évalué en moyenne par les greffiers à 4.1/10, celle des cantons non-francophones (germanophones plus le Tessin, TI italophone) est de 5.3/10. Cette différence est à nouveau significative, statistiquement parlant<sup>36</sup>. Notons encore une fois le cas exceptionnel du Valais, qui est un canton à majorité francophone, mais qui a été longtemps dominé par sa minorité germanophone et qui possède lui-même un passé confédéral<sup>37</sup>.

Graphique 2 : Perception locale de la centralisation cantonale par groupes de cantons



Note : L'ordonnée montre la moyenne des moyens cantonaux des trois années ; 10 = très grande autonomie locale ; 1 = pas d'autonomie locale

36. Test T avec échantillons indépendants :  $t(24) = 3.492$ ,  $p < .01$  (bilatéral).

37. Voir ALLEMANN F., *25mal die Schweiz*, 3<sup>e</sup> ed., Munich, R. Piper & Co, 1977, p. 503-529.

De cette analyse on relève donc que dans les rapports canton/Confédération comme dans les rapports canton/communes, les cantons francophones ont tendance à favoriser la centralisation du pouvoir tandis que les cantons alémaniques privilégient le maintien de l'autonomie à la fois cantonale (vis-à-vis de la Confédération) et locale (vis-à-vis du canton). Comment expliquer cette double association entre langue et attitudes envers la centralisation ? Dans la section qui suit, nous abordons cette question à travers une étude de cas comparative des réformes administratives récentes dans les cantons de Berne et de Vaud.

### Les structures administratives et leur réforme dans les cantons de Berne et de Vaud

Comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, les cantons de Berne et de Vaud ont des structures administratives comparables – voir le Tableau 2 –, mais avec des différences significatives. Ils sont aussi plus ou moins similaires par leurs poids de population et leurs surfaces.

Tableau 2 : Comparaison de structures administratives dans les cantons de Berne et Vaud

	Population (2012)	Surface [km <sup>2</sup> ]	Régions administratives	Districts administratifs	Communes (1.5.2014)	« Conférences régionales »/ « Fédérations de communes »
Berne	992,617	5,959	5	10	362	6*
Vaud	734,356	3,212	–	10	318	–

Note : \*Trois Conférences régionales approuvées et introduites entre 2008 et 2012, deux rejetées entre 2010 et 2012, une pas encore votée.

Source : Office fédéral de la statistique, sites web cantonaux

La structure administrative du canton de Berne est, depuis la réforme territoriale qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010, organisée sur cinq régions administratives, dix districts administratifs et 362 communes. Les régions ainsi que les districts administratifs sont des unités déconcentrées de l'administration cantonale tandis que les communes sont des collectivités locales autonomes<sup>38</sup>. Dans chaque district, il y a une préfecture, l'institution principale de l'administration cantonale déconcentrée<sup>39</sup>. Quant à la structure

38. Art. 93, 107 et 109 de la « Constitution du canton de Berne » du 6 juin 1993, [http://www.sta.be.ch/belex/f/1/101\\_1.html](http://www.sta.be.ch/belex/f/1/101_1.html) (site consulté le 27 juin 2012).

39. « Préfectures », <http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/direktion/organisation/rsta.html> (site consulté le 27 juin 2012) ; voir aussi GASSMAN J.-L. et MUELLER S., « Un préfet élu, un préfet perdu ? »,

administrative vaudoise, elle s'articule, aussi depuis une réforme territoriale entrée en vigueur en 2007, en dix districts et 318 communes. Comme c'est le cas pour Berne, les districts sont des unités déconcentrées de l'administration cantonale tandis que les communes sont des collectivités locales autonomes<sup>40</sup>. À la tête des districts vaudois, on trouve aussi des préfets<sup>41</sup> qui sont, comme à Berne, des représentants officiels du gouvernement cantonal dans chaque district. Dans les deux cas, les préfets ont leur origine dans la République helvétique<sup>42</sup>. Aujourd'hui, les préfets ont un poids considérable dans la structure politico-administrative des deux cantons, notamment dans le canton de Vaud<sup>43</sup>. Si on compare les deux institutions de plus près on notera néanmoins une différence importante entre leurs structures administratives. Les préfets bernois sont, depuis la révision constitutionnelle de 1893, des représentants centraux élus directement par le peuple (du district), tandis que leurs collègues vaudois sont des fonctionnaires nommés par le gouvernement cantonal<sup>44</sup>. Il y a donc là un premier élément révélateur d'une différente approche de l'organisation administrative dans les deux cantons : une volonté de maintenir une dynamique démocratique et participative « de bas en haut », dans le cas de Berne, face à la priorité donnée à la gestion hiérarchique et au contrôle cantonal dans le canton de Vaud.

Pour explorer plus en profondeur l'hypothèse selon laquelle la langue, à travers la culture politique, joue un rôle majeur dans les mécanismes de décision politique qui produisent ces différences, nous nous penchons sur les récentes réformes territoriales dans les deux cantons qui ont réorganisé les districts et introduit des entités « macro-locales » entre l'administration cantonale et les communes<sup>45</sup>. En étudiant en particulier le discours employé par les acteurs politiques, nous sommes en mesure de démontrer comment

---

présenté au colloque international « Figures du préfet. Une comparaison européenne », Toulouse, 17-18 novembre 2011.

40. Art. 137-140 et 158-159 de la « Constitution du canton de Vaud » du 18 avril 2003, [http://www.admin.ch/ch/f/rs/c131\\_231.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c131_231.html) (site consulté le 27 juin 2012).

41. Dans cinq districts il y a deux préfets en exercice, « Préfets et Préfectures », <http://www.vd.ch/fr/autorites/prefectures/>, (site consulté le 27 juin 2012).

42. Le régime imposé par la France révolutionnaire après sa conquête de la Suisse en 1798, voir FANKHAUSER A., « Die Regierungstatthalter der Helvetischen Republik 1798-1803 », in *Studien und Quellen – Zeitschrift des Schweizeren Bundesarchivs*, vol. 20, 1994, p. 219-282.

43. Voir GASSMAN J.-L. et MUELLER S., *op. cit.*, 2011, p. 15.

44. Art. 93 de la « Constitution du canton de Berne » du 6 juin 1993, [http://www.sta.be.ch/belex/f/1/101\\_1.html](http://www.sta.be.ch/belex/f/1/101_1.html) (site consulté le 27 juin 2012) et art. 159 de la « Constitution du canton de Vaud » du 18 avril 2003, [http://www.admin.ch/ch/f/rs/c131\\_231.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c131_231.html) (site consulté le 27 juin 2012) ; voir aussi GASSMAN J.-L. et MUELLER S., *op. cit.*, 2011.

45. Une entité « macro-locale » peut être définie comme une collectivité territoriale publique dépourvue de pouvoirs législatifs ou fiscaux, mais avec des pouvoirs d'exécution qui lui sont délégués par le gouvernement cantonal et/ou par une ou plusieurs communes/s et située entre ces deux niveaux politico-administratifs

la culture politique a acquis un effet structurant sur les choix politiques en matière de centralisation.

### *La réforme des structures administratives dans le canton de Berne*

À partir de la moitié des années 1990, le canton de Berne a entamé une réforme de ses structures administratives<sup>46</sup>, dont le dernier élément est entré en vigueur en 2010. La réforme s'articulait en deux volets. Le premier concernait la réorganisation des unités administratives déconcentrées du canton qui, jusque-là, étaient d'une grande hétérogénéité : « 26 préfectures, 24 offices d'état civil, 13 arrondissements de registres fonciers, 5 arrondissements de l'intendance des impôts et 4 offices des poursuites »<sup>47</sup>. Ce volet de la réforme a rationalisé le système en remplaçant ces unités par, comme évoqué plus haut, 5 régions administratives et 10 districts administratifs. Le deuxième volet concernait l'introduction d'un niveau « macro-local » de gouvernance sous la forme de « conférences régionales » (ci-après, CR). Celles-ci sont « des collectivités de droit communal dotées de la personnalité juridique. Elles sont notamment compétentes en matière d'élaboration des plans directeurs régionaux, de planification coordonnée des transports et d'urbanisation ainsi que de leur harmonisation mutuelle, d'encouragement des activités culturelles à l'échelle régionale, et des tâches régionales découlant de la législation sur la politique régionale »<sup>48</sup>.

L'introduction de ces CR a eu lieu en deux phases. Dans une première phase, la constitution cantonale et la Loi sur les communes ont été modifiées en introduisant la possibilité pour les communes de se constituer en CR. La mise en place de celles-ci, cependant, a été subordonnée à l'approbation des citoyens des communes intéressées dans des référendums « régionaux ». Pour qu'une conférence soit établie, une majorité des citoyens aussi bien qu'une majorité des communes devaient l'approuver. Jusqu'à présent, trois CR ont été établies tandis que deux autres n'ont pas reçu le soutien des communes qui devaient en former une.

Les CR s'inscrivent dans la « Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale » du canton, qui poursuit deux buts. D'un côté, soutenir un développement économique équilibré en renforçant le

---

46. SCHMITT N., « Réforme de l'administration cantonale décentralisée à Berne... mais aussi dans le canton de Vaud », Newsletter 2/2006, Fribourg, Institut de Fédéralisme, [http://www.federalism.ch/files/Newsletter/742\\_7/Berne.pdf](http://www.federalism.ch/files/Newsletter/742_7/Berne.pdf), (téléchargé le 1<sup>er</sup> juillet 2012), en donne un aperçu.

47. *Ibid.*, p. 2-3.

48. « Conférences régionales », <http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/regional-konferenzen.html> (site consulté le 1<sup>er</sup> juillet 2012).

rôle moteur des agglomérations. De l'autre côté, améliorer la coopération intercommunale en la rendant à la fois plus structurée et plus démocratique<sup>49</sup>. Les tâches des CR sont principalement liées aux domaines des transports, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisation et de la culture, mais d'autres tâches peuvent leur être conférées si les communes concernées en décident ainsi. Les CR exécutent donc des tâches qui leur sont déléguées soit par le canton soit par les communes et elles sont financées par les deux à la hauteur de leur contribution à l'exécution des tâches respectives<sup>50</sup>. Du moment que les CR n'ont pas des organes législatifs proprement dits, leurs avantages « démocratiques » restent essentiellement dans la participation des organes exécutifs communaux et du corps électoral dans le processus de décision, notamment au moyen d'instruments classiques de la démocratie directe – initiative et référendum – reproduits à ce niveau « régional »<sup>51</sup>. Les CR ne sont pas destinées à devenir un quatrième niveau de gouvernement au sein de l'État fédéral suisse, mais elles sont expressément conçues comme des entités administratives souples et relativement simples, jouant un rôle subsidiaire entre le canton et les communes en aidant les deux à mieux accomplir leurs tâches<sup>52</sup>.

### ***La réforme des structures administratives dans le canton de Vaud***

Comme le canton de Berne, le canton de Vaud a aussi entamé une réforme de ses structures administratives à partir du début du nouveau siècle, avec comme but de rendre la prestation des services publics par le canton et les communes plus efficace et plus démocratique. La réforme trouve ses origines dans l'adoption d'une nouvelle constitution cantonale en 2003, le 200<sup>e</sup> anniversaire de la conquête du statut cantonal. Cette nouvelle constitution a mandaté le Grand Conseil (parlement cantonal) pour établir un nouveau découpage administratif du canton dans les dix ans, en stipulant que le nombre de districts devait s'élever « de huit à douze » au maximum. En 2006, le Grand Conseil a adopté la Loi sur le découpage territorial

---

49. « Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale », [http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/regionalkonferenzen/strategie\\_fuer\\_agglomerationenundregionalezusammenarbeitsarz.html](http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/regionalkonferenzen/strategie_fuer_agglomerationenundregionalezusammenarbeitsarz.html) (site consulté le 1er juillet 2012).

50. « Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale », Rapport du Conseil exécutif du 11 mai 2005 à l'attention du Grand Conseil (ACE 1552), [http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/regionalkonferenzen/strategie\\_fuer\\_agglomerationenundregionalezusammenarbeitsarz/strategiebericht.html](http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/regionalkonferenzen/strategie_fuer_agglomerationenundregionalezusammenarbeitsarz/strategiebericht.html) (site consulté le 1er juillet 2012).

51. Voir « Stratégie », *op. cit.*, 2005, p. 28-34 [http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/regionalkonferenzen/strategie\\_fuer\\_agglomerationenundregionalezusammenarbeitsarz/strategiebericht.html](http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/regionalkonferenzen/strategie_fuer_agglomerationenundregionalezusammenarbeitsarz/strategiebericht.html) (site consulté le 1er juillet 2012).

52. Voir « Stratégie », *op. cit.*, 2005, p. 8 et entretien avec la vice-directrice de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du Canton de Berne, Berne, 17 mai 2011.



(LDecTer), par laquelle les 19 districts qui avaient été créés à la naissance du canton en 1803 ont été remplacés par 10 nouveaux districts<sup>53</sup>. À la tête de chacun d'eux, comme nous l'avons vu plus haut, il y a un ou deux préfets nommés par le gouvernement cantonal.

Parallèlement à ce qui s'est passé à Berne, un deuxième volet de la réforme concernait la possibilité d'introduire des unités « macro-locales ». Le modèle choisi de ces unités est celui de la « fédération de communes » (ci-après, FdC). La FdC est définie par la constitution cantonale comme « une collectivité de droit public composée de communes qui sont en principe contiguës. Elle a la personnalité juridique »<sup>54</sup>. Une commune ne peut faire partie que d'une seule FdC, qui gère les tâches que les communes qui la constituent lui délèguent. La loi ne prévoit pas que le canton puisse aussi délèguer l'exécution de certaines de ses compétences à une FdC. Comme à Berne, la création des FdC est laissée à la discrétion des communes, la loi se bornant à stipuler que « les communes peuvent collaborer sous la forme d'une fédération de communes pour accomplir ensemble des tâches de compétence communale »<sup>55</sup>. Jusqu'à présent, cependant, aucune FdC n'a été constituée.

Une deuxième forme de coopération intercommunale également introduite par la nouvelle constitution, pour les communes urbaines ayant en commun une ville centre, est celle des « agglomérations »<sup>56</sup>. Les agglomérations sont soutenues financièrement par la Confédération dès 2001 dans le cadre de sa politique d'amélioration de la gouvernance des régions urbaines<sup>57</sup>. À présent, les communes vaudoises participent à trois agglomérations intra-cantoniales – Lausanne, Nyon et Verdon – et trois agglomérations inter-cantoniales – Grand Genève, Rivelac et Chablais – en fonction ou en état de projet<sup>58</sup>. C'est donc seulement dans cette configuration-là que des organismes comparables à des FdC ont vu le jour jusqu'à présent. Cela peut surprendre si on tient compte du fait que les communes vaudoises sont souvent très petites et pourraient donc tirer un

---

53. SCHMITT N., *op. cit.*, p. 4, et « Loi sur le découpage territorial » [http://www.rsv.vd.ch/direcococon/rsv\\_site/index.html](http://www.rsv.vd.ch/direcococon/rsv_site/index.html) (site consulté le 1er juillet 2012).

54. Art. 156 de la « Constitution du canton de Vaud » du 14 avril 2003, <http://www.admin.ch/ch/fr/rs/1/131.231.fr.pdf> (site consulté le 1er juillet 2012).

55. Art. 128a de la « Loi sur les communes du canton de Vaud », <http://www.vd.ch/themes/territoire/communes/lois-specifiques/> (site consulté le 1er juillet 2012).

56. Art. 157 de la Constitution et art. 128 g de la Loi sur les communes, *cit.*

57. « Politique des agglomérations de la Confédération », Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001, <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/index.html?lang=fr> (site consulté le 1er juillet 2012).

58. Voir « Projets d'agglomération : politique, thématique, schémas directeurs... », <http://www.vd.ch/themes/territoire/amenagement/projets-dagglomeration/> (site consulté le 6 septembre 2012).

bénéfice considérable d'une coopération intercommunale plus structurée et transparente, notamment comme alternative à la fusion entre communes.

Une raison possible de cet échec peut se trouver dans les relations traditionnellement plutôt tendues entre canton et communes. Soucieux de s'assurer que leurs politiques soient exécutées d'une façon uniforme dans tout le canton face aux capacités parfois très inégales des communes, les autorités cantonales ont tendance à centraliser les compétences et à légiférer très minutieusement, en laissant donc une marge d'autonomie très restreinte aux communes<sup>59</sup>. Cela a été le cas pour l'éducation et la santé, donnant lieu à un niveau de centralisation des pouvoirs presque inégalé ailleurs en Suisse. La conséquence est que, seulement dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'approvisionnement en eau et du traitement des eaux usées, les communes conservent une marge de manœuvre appréciable, ce qui limite les possibilités de la coopération intercommunale du type préconisé par l'introduction des FdC. La logique sous-jacente à cette politique de centralisation cantonale est expressément d'assurer l'égalité des citoyens face aux services publics, où qu'ils vivent dans le canton : « c'est vraiment une question d'égalité sociale partout dans le canton, dans les domaines de l'éducation, de la santé et des prestations sociales »<sup>60</sup>. Cette priorité donnée à l'égalité sociale et à l'uniformité des prestations publiques prime aussi sur la maîtrise des coûts, car les autorités cantonales sont conscientes que la centralisation engendre souvent des coûts plus élevés<sup>61</sup>. C'est donc littéralement le prix à payer pour pouvoir assurer que les mêmes prestations soient offertes partout dans le canton, ce qui a été désiré par la majorité de l'électorat vaudois.

### ***Comparaison entre les cantons de Berne et de Vaud***

L'image qui se dégage de cette analyse des structures administratives et de leur réforme dans les cantons de Berne et de Vaud est qu'en dépit des nombreuses similarités entre les deux il y a des différences significatives – et que la culture politique y joue un rôle majeur<sup>62</sup>. À Berne, préserver l'autonomie locale et créer des possibilités pour le canton de déléguer certaines tâches à un niveau plus proche des citoyens ont été des principes importants de la réforme. Ils ont été mis en place avec la création des CR. Le

---

59. Entretiens avec le Chef du Service des communes et des relations institutionnelles du canton de Vaud et avec le président de l'Association des communes vaudoises, Lausanne et Crans-près-Céligny, 18 mai 2011.

60. *Ibid.*

61. *Ibid.*

62. Voir aussi LINDER W. et al., *op. cit.*, p. 45.

succès de trois projets confirme que le gouvernement bernois est en accord avec la population ; même les deux projets de CR qui n'ont pas abouti ont échoué à cause des (petites) communes, mais non pas par manque de majorité consentante auprès des citoyens<sup>63</sup>. Dans le canton de Vaud, par contre, il y a eu peu d'efforts pour concrétiser les nouvelles structures macro-locales rendues possibles par la loi et la logique dominante est demeurée celle de l'égalité et de l'uniformité sous l'œil vigilant du canton. Le contraste traditionnel entre l'élection (Berne) et la nomination (Vaud) concernant les préfets se manifeste donc à nouveau dans les réformes récentes. L'influence que les communes exercent sur la politique cantonale est aussi très différente et révélatrice. À Berne, les communes sont très influentes à la fois directement à travers la puissante *Association des communes bernoises* (ACB) et indirectement par le biais des nombreux maires et élus locaux qui siègent en même temps au parlement cantonal<sup>64</sup>. Dans le canton de Vaud, par contre, les communes ont été jusqu'à récemment mal organisées au parlement cantonal : le clivage idéologique et partisan prime sur tout autre intérêt et la tradition de cumul de mandats se trouve en déclin<sup>65</sup>.

La présence des nombreuses communes très petites est souvent citée comme raison pour laquelle la centralisation est nécessaire dans le canton de Vaud. Mais il est clair ce n'est pas en lui-même un facteur décisif, car il y a autant de petites communes vaudoises que bernoises. Ce sont, évidemment, les acteurs politiques qui décident des structures administratives. La taille des communes n'est donc pas nécessairement perçue comme un problème ; ce n'est le cas que lorsqu'elle est vue dans la perspective d'une culture politique qui privilégie l'égalité et l'uniformité. C'est à ce moment-là que la centralisation est utilisée comme moyen pour fournir des prestations publiques homogènes dans tout le territoire cantonal. Il est aussi intéressant de noter qu'une différence de culture politique se révèle également dans le domaine des institutions représentatives par opposition à la démocratie directe. Les cantons francophones, et le canton de Vaud en particulier, ont une tendance beaucoup plus marquée à créer des institutions représentatives même dans les communes assez petites et, de plus, ils recourent moins fréquemment au référendum ou à l'initiative locale<sup>66</sup>. Comme on l'a vu plus haut, les modalités de la création des CR à Berne face à celle des FdC

63. Voir « Introduction des conférences régionales », [http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/regionalkonferenzen/strategie\\_fuer\\_agglomerationenundregionalezusammenarbeit/sarj/einfuehrung\\_von\\_regionalkonferenzen.html](http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/gemeinden/gemeinden/regionalkonferenzen/strategie_fuer_agglomerationenundregionalezusammenarbeit/sarj/einfuehrung_von_regionalkonferenzen.html) (site consulté le 2 septembre 2012).

64. Entretien avec le secrétaire général de l'Association des communes bernoises, Berne, 31 mai 2011.

65. Entretien avec un membre (Verts) du parlement cantonal, Berne, 16 mai 2011.

66. Voir LADNER A., FIECHTER J., « L'état des communes dans le canton de Vaud », in *Cahier de l'IDHEAP* 238, Lausanne : Institut de hautes études en administration publique, 2008 et KÜBLER D., LADNER A., « Local Government Reform in Switzerland: More 'for' than 'by' – but what about "of"? », communication présentée au congrès international *Reforming local government: closing the gap between democracy and efficiency*, Stuttgart, 26-27 septembre 2002.

dans le canton de Vaud confirment cette tendance. Dans une perspective de culture politique donc, le « discours » sur la centralisation dans les deux cantons révèle qu'il y a une forte préférence pour l'égalité, l'uniformité et les institutions de démocratie représentative aux dépens de l'autonomie locale et de la démocratie directe, dans le canton de Vaud, tandis que le contraire est vrai pour Berne. Il est probable que cette différence de culture politique soit liée à la langue et à l'influence que la France a exercée dans le canton de Vaud. Dans son entretien, le représentant de l'administration cantonale vaudoise cité plus haut l'a décrit ainsi : « Traditionnellement, le canton de Vaud est assez jacobin. [...] Ses institutions vont se créer sous l'influence de la France, donc l'influence napoléonienne. [...] On va s'inspirer quand même assez grandement des institutions françaises : il y a le préfet, et puis il y a les communes... »<sup>67</sup>.

### Langue, culture politique romande et centralisation

L'analyse quantitative a révélé qu'il y a une différence significative entre la partie francophone et la partie germanophone de la Suisse en ce qui concerne les préférences collectives vis-à-vis du degré de centralisation des pouvoirs publics. Les cantons romands préfèrent beaucoup plus que les cantons alémaniques la centralisation à la fois nationale et cantonale. L'étude de cas a montré, quant à elle, que ce décalage est essentiellement le produit d'une différence de culture politique. On pourrait donc dire qu'il y a là un contraste entre une culture « républicaine » et une culture de la « subsidiarité ». Les choix politiques en matière de centralisation mettent en relief cette différence, car l'attribution des pouvoirs à des niveaux politiques différents est étroitement liée à des questions d'égalité et d'autonomie. En fin de compte, il s'agit du même *trade-off* entre l'égalité et la liberté qui est au cœur de la démocratie et qui est particulièrement aigu dans les systèmes fédéraux. L'égalité entre citoyens en termes de services publics exige presque nécessairement une prestation centralisée – donc une réduction de l'autonomie des entités inférieures – tandis qu'un haut niveau d'autonomie régionale ou locale génère et perpétue inévitablement des inégalités.

Le « pouvoir » de l'attachement à ces principes chez les Suisses romands – et les Vaudois en particulier – est remarquable, comme en témoigne le fait qu'il prévaut sur des considérations « rationnelles » d'intérêt, surtout au niveau national. Ceci en dépit du fait que les francophones sont très minoritaires au niveau fédéral (22 % des citoyens suisses, en 2012)

---

67. Entretien avec le Chef du Service des communes et des relations institutionnelles du canton de Vaud, Lausanne, 18 mai 2011.

et qu'ils auraient donc intérêt à retenir le maximum des pouvoirs possible au niveau des cantons, où ils sont majoritaires dans tous les cantons où ils vivent, sauf à Berne. Leur culture politique prévaut aussi sur des considérations d'efficacité administrative. Notre interlocuteur au sein de l'administration vaudoise a évoqué comment les décideurs cantonaux sont conscients que la centralisation au niveau cantonal engendre des coûts non négligeables. Pourtant elle est préférée au nom de l'égalité sociale. Or, une étude récente de la banque UBS, qui cherche à établir un classement de la « compétitivité » des cantons, donne une note de 0 au canton de Vaud dans la catégorie de l'« efficacité des finances publiques », la note la plus mauvaise de tous les cantons suisses<sup>68</sup>...

Ce contraste de culture politique entre des cantons différents a des racines profondes, qu'on peut clairement voir à l'œuvre déjà à l'époque de la République helvétique. Tandis que les cantons de la Suisse occidentale, le canton de Vaud en tête, avaient accepté de façon enthousiaste les principes républicains portés par la France révolutionnaire, la Suisse qu'on dit « primitive », c'est-à-dire les cantons originaires de Suisse centrale, mais aussi « Leurs Excellences » de Berne, y étaient farouchement opposés<sup>69</sup>. Ces cantons étaient fidèles aux valeurs traditionnelles des « libertés locales » qui étaient devenues incompatibles avec les nouvelles libertés individuelles d'origine française<sup>70</sup>. Autrement dit, il s'agissait d'un contraste entre une conceptualisation de la politique centrée sur des *Gemeinschaften* cantonales (et locales) face à une *Gesellschaft* nationale<sup>71</sup> dont on voit les effets encore aujourd'hui.

L'influence de la France a été sans doute déterminante dans l'émergence de ce décalage de culture politique entre la Suisse romande et la Suisse alémanique. La centralité de l'égalité des citoyens vis-à-vis de l'État dans la culture politique républicaine à la française est bien connue. Todd en fait une des caractéristiques fondamentales de la culture française face à celle de l'Allemagne ou bien de l'Angleterre/Royaume-Uni<sup>72</sup>. La centralisation des pouvoirs étatiques est un corollaire nécessaire et logique de cette approche. Dans la vision idéale de la nation comme communauté des citoyens, dont Schnapper a récemment offert une défense redoutable, il n'y a point de place

68. Voir « L'indicateur de compétitivité des cantons », Wealth Management Research, UBS, 1<sup>er</sup> mars 2002, p. 7, [http://www.ubs.com/global/de/wealth\\_management/wealth\\_management\\_research/kwi.html](http://www.ubs.com/global/de/wealth_management/wealth_management_research/kwi.html) (téléchargé le 11 juillet 2012).

69. Voir KÖLZ A., *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte : Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Berne, Stämpfli Verlag AG, 1992, p. 104-5.

70. Voir LERNER M., « The Helvetic Republic: an Ambivalent Reception of French Revolutionary Liberty », in *French History*, vol. 18, n° 1, 2004, p. 50-75.

71. D'après la célèbre distinction proposée par TÖNNIES F., *Gemeinschaft und Gesellschaft*, Leipzig, Fues's Verlag, 1887.

72. TODD E., *L'invention de l'Europe*, Paris, Seuil, 1990.

pour la moindre différence entre les citoyens, *in primis* des différences de nature territoriale liées à la localité où le citoyen réside<sup>73</sup>. Dès la Révolution française, ceci a toujours été le credo des républicains jacobins dont les réformes administratives napoléoniennes étaient la manifestation pratique. Selon Kohn, « *Napoleon's administrative centralization condemned all local self-government* »<sup>74</sup>.

Si la culture politique de tous les cantons romands s'est structurée sous l'influence de la culture politique française par le biais de la langue, cette influence a été particulièrement forte dans le canton de Vaud pour des raisons historiques. Le Pays de Vaud dut sa libération de la domination bernoise et son élévation au statut de canton à l'invasion française de janvier 1798 et ensuite à l'intervention de Napoléon en octobre 1802<sup>75</sup>. La toute première constitution vaudoise de 1803 va être très inspirée des idées issues de la Révolution française comme la liberté, l'égalité et l'uniformité<sup>76</sup>. Ensuite, les conceptions françaises d'un État fort, de la citoyenneté et des droits politiques ont été assimilées par les Vaudois<sup>77</sup>. Ce sont surtout les pensées politiques d'un Condorcet (la souveraineté populaire fut réintroduite par la constitution vaudoise de 1831 et l'impôt progressif en 1885)<sup>78</sup> et d'un Proudhon (pour la notion de l'État service public qui devrait servir à « protéger la liberté en fusionnant l'État et la société »)<sup>79</sup> qui ont trouvé un terrain fertile dans le canton de Vaud. Aujourd'hui encore les mots « Liberté et Patrie » décorent le drapeau du canton, faisant des Vaudois « les Français de la Suisse »<sup>80</sup>.

Il n'est pas étonnant, donc, que cette culture politique très « francisée » du canton de Vaud ait façonné une préférence pour la centralisation dans les relations canton-communes. Pour Frédéric-César de la Harpe (1754-1838), père du libéralisme vaudois, le fédéralisme équivalait à l'ancien régime avec ses privilèges et ses injustices ; seul un système centralisé pourrait

73. SCHNAPPER D., *La communauté des citoyens – Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Gallimard, 1994.

74. « La centralisation administrative napoléonienne condamnait toute autonomie locale », KOHN H., *Making of the Modern French Mind*, Princeton, Nj, USA, Van Nostrand, 1955, p. 35.

75. JEQUIER F., « Le Canton de Vaud (du Léman) 'sauvé' par l'Acte de Médiation », in CZOUZ-TORNARE A.-J. (dir.), *Quand Napoléon Bonaparte créa la Suisse*, p. 83-96, Paris, Société des études robespierristes, 2005, p. 89.

76. ARLETTAZ G., *Libéralisme et société dans le Canton de Vaud 1803-1845*, Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise, 1980, p. 369.

77. LOGOZ R.-C., « La Constitution de l'An I et son influence sur les constitutions vaudoises. L'importance et le destin d'un mythe », in MEUWLY O. (dir.), *Les constitutions vaudoises, 1803-2003 : miroir des idées politiques*, p. 249-76. Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise, 2003, ici p. 252-5.

78. *Ibid.*, 2003.

79. MEUWLY O., « Louis-Henri Delarageaz ou le versant proudhonien du radicalisme vaudois », in MEUWLY O. (dir.), *Frédéric-César de la Harpe : 1754-1838*, p. 327-351, Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise, 2011, ici p. 351.

80. PICHARD A., *La Romandie n'existe pas : six portraits politiques : Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais, Vaud*, Lausanne, Éditions 24 Heures, 1978, p. 34.

garantir la souveraineté populaire et les libertés de presse, de conscience, de réunion, etc.<sup>81</sup> Si dans d'autres cantons ce sont les communes qui avaient créé le canton, l'inverse est vrai pour Vaud<sup>82</sup>. Jusqu'en 1814, les communes ne possédaient qu'un organe exécutif, mais non pas délibératif, et même après ce point-là, les impôts communaux et l'achat et la vente des biens immobiliers nécessitaient l'approbation cantonale. Vu que même aujourd'hui le degré d'autonomie locale est beaucoup plus restreint dans le canton de Vaud que, par exemple, à Berne, tout cela démontre encore une fois la force de « la tradition jacobine et centralisatrice »<sup>83</sup>.

## Conclusion

Cette étude sur les attitudes envers la centralisation des pouvoirs publics en Suisse révèle que la langue a un effet considérable sur les souhaits en matière de relations entre pouvoirs publics, comme en témoigne l'existence d'un décalage entre les attitudes qui prévalent en Suisse romande et celles de la Suisse alémanique. Les cantons francophones sont à la fois plus favorables que les cantons germanophones à accroître les pouvoirs de la Confédération et plus centralisés à l'intérieur dans les relations avec « leurs » communes. Les réformes administratives récemment entreprises dans deux cantons et étudiées plus en profondeur dans cette contribution illustrent le décalage souligné ci-dessus. La raison principale de ce décalage est à rechercher dans une différence de culture politique, notamment entre les principes plutôt « républicains » des Romands et l'attachement à la subsidiarité des Alémaniques. Si on analyse le processus de structuration de la culture politique romande, on s'aperçoit de la manière avec laquelle cette différence est étroitement liée à la langue et à l'influence exercée par la culture politique de la France véhiculée par la langue française. Par ailleurs, dans le cas suisse, on voit comment des différences non négligeables entre les communautés linguistiques dans certains domaines politiques peuvent coexister au sein d'une culture politique nationale très largement partagée dans ses valeurs fondamentales. L'expérience suisse démontre donc que le plurilinguisme et un degré modéré de diversité de culture politique ne constituent pas une menace pour l'État, notamment quand un système fédéral qui laisse beaucoup d'autonomie à ces unités composantes permet l'expression de cette diversité aux niveaux sous-étatiques.

81. MEUWLY O., « Frédéric-César de la Harpe fondateur du libéralisme vaudois », in MEUWLY O. (dir.), *Frédéric-César de la Harpe : 1754–1838*, p. 198-210, Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise, 2011, p. 202.

82. HALDY J. « L'autonomie communale du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours », in MEUWLY O. (dir.), *Les constitutions vaudoises, 1803-2003 : miroir des idées politiques*, p. 131-7, Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise, 2003, p. 132.

83. HALDY J., *op. cit.*, 2003, p. 132-6.