

Politique suisse

Institutions,
acteurs, processus

Pascal Sciarini



Autrefois réputé pour sa grande stabilité, le système politique suisse a connu de profondes transformations au cours des trois dernières décennies. Ce livre se fait l'écho de ces changements, au travers d'un état des lieux complet et transdisciplinaire des connaissances sur la politique suisse en ce début de 21^e siècle.

Il traite tour à tour des institutions fondamentales (fédéralisme, neutralité, démocratie directe), des acteurs politiques étatiques (gouvernement, Parlement) et non étatiques (partis politiques, groupes d'intérêt), des processus de prise de décision, ainsi que des arcanes et des détenteurs du pouvoir. L'auteur adopte une approche résolument comparative et situe la politique suisse dans son environnement international et européen.

D'une grande clarté, cet ouvrage vient pallier le manque d'un ouvrage de synthèse sur la politique suisse en langue française. Il s'adresse aux chercheuses et chercheurs et aux étudiantes et étudiants en sciences sociales et politiques, et plus généralement au public averti intéressé par la politique suisse.

Pascal Sciarini est professeur de science politique à l'université de Genève, où il occupe la chaire en politique suisse et comparée. Il a dirigé le département de science politique et relations internationales et est actuellement doyen de la faculté des sciences de la société. Il a également présidé l'Association suisse de science politique de 2018 à 2021. Auteur reconnu de très nombreux articles et contributions scientifiques dans le domaine de la politique suisse, il est fréquemment sollicité par les médias pour commenter l'actualité.

Politique suisse

Politique suisse

Institutions,
acteurs, processus

Pascal Sciarini
Université de Genève



Toute désignation de personne, de statut ou de fonction s'entend indifféremment au féminin et au masculin.

Publié avec le soutien du Fonds national suisse de la recherche scientifique

Éditorial : Alice Micheau-Thiébaud
Maquette et mise en page : Kim Nanette
Graphisme de couverture : Kim Nanette

Première édition 2023
© Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne
Épistémé est un label des Presses polytechniques et universitaires romandes
ISBN 978-2-88915-527-9, version imprimée
ISBN 978-2-88914-532-4, version ebook (pdf), doi.org/10.55430/QCLZ8076

Ce livre est sous licence :



Ce texte est sous licence Creative Commons : elle vous oblige, si vous utilisez cet écrit, à en citer l'auteur, la source et l'éditeur original, sans modifications du texte ou de l'extrait et sans utilisation commerciale.

À mon père

Sommaire

Table des sigles et abréviations	9
Avant-propos	13
1 Fédéralisme	19
2 Neutralité	93
3 Démocratie directe	135
4 Gouvernement	207
5 Parlement	261
6 Partis politiques	317
7 Groupes d'intérêt	385
8 Processus législatifs	429
9 Configuration du pouvoir	477
10 Politique européenne	523
Conclusion	567
Annexes	587
Références bibliographiques	593
Table des matières	629

Table des sigles et abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
AFF	Administration fédérale des finances
ASB	Association suisse des banquiers
ASIN	Action pour une Suisse indépendante et neutre
ASM	Association patronale suisse de l'industrie des machines
AUE	Acte unique européen
BNS	Banque nationale suisse
CCT	Conventions collectives de travail
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDF	Conférence des directeurs cantonaux des finances
CDIP	Conférence des directeurs de l'instruction publique
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEE	Communauté économique européenne
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CPA (ex- OCPA)	Contrôle parlementaire de l'administration
CPE	Commission d'enquête parlementaire
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (devenue OSCE)
CSCS	Confédération des syndicats chrétiens
CSS	Center for Security Studies
Cst.	Constitution (fédérale)
Cst. cant.	Constitution (cantonale)
DDPS	Département de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR (ex- DFE)	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie (devenu DEFR)
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police

EEE	Espace économique européen
Economiesuisse	Fédération des entreprises suisses (association faitière de l'économie)
EMCC	État-major de crise du Conseil fédéral
EMPF	État-major fédéral de protection de la population
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FMH	Fédération des médecins suisses
FNS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
FOBB	Fédération suisse des ouvriers du bois et du bâtiment
FSE	Fédération suisse des employés
FTCP	Fédération du personnel du textile, de la chimie et du papier
Gastrosuisse	Fédération de l'hôtellerie et de la restauration
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GGF	Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères
GRECO	Groupe d'États contre la corruption
GSF	Coopérative pour l'approvisionnement en bétail de boucherie
GSsA	Groupe pour une Suisse sans armée
Interpharma	Association des entreprises pharmaceutiques suisses
LCo	Loi sur la consultation
LEp	Loi sur les épidémies
LFPC	Loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération
LOA	Loi sur l'organisation de l'administration
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
NOMES	Nouveau mouvement européen suisse
NPF	Nouvelle péréquation financière
OECE	Organisation européenne de coopération économique
OFAEE	Office fédéral des affaires économiques extérieures (devenu SECO)
OFIAMT	Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (devenu SECO)
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OCPA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration (devenu CPA)
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations unies
OSCE (ex- CSCE)	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PAI	Parti des paysans, artisans et indépendants
PBD	Parti bourgeois-démocratique

PDC	Parti démocrate-chrétien
PdT-POP	Parti suisse du travail – Parti ouvrier populaire
PEV	Parti évangélique suisse
PFCC	Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges
PLR	Parti libéral-radical
PPP	Partenariat pour la paix
PRD	Parti radical-démocratique
PS	Parti socialiste
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches
SDES	Société pour le développement de l'économie suisse
SDN	Société des Nations
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEV	Syndicat du personnel des transports
SIB	Syndicat industrie et bâtiment
SSP/VPOD	Syndicat du personnel de la fonction publique et du secteur subventionné
Swissmem	Société suisse des constructeurs de machines (fusion de l'ASM et du VSM)
UDC	Union démocratique du centre
Unia	Syndicat de l'industrie, des arts et métiers, de la construction et des services privés
UPS	Union patronale suisse
USAM	Union suisse des arts et métiers
USCI	Union suisse du commerce et de l'industrie
USP	Union suisse des paysans
USS	Union syndicale suisse
Travail.suisse	Organisation faïtière indépendante des salariés (fusion de la CSCS et de la FSE)
Vorort	Comité de l'USCI
VSM	Société suisse des constructeurs de machines

Avant-propos

« En Italie, pendant trente ans sous les Borgia, ils ont eu la guerre, la terreur, les meurtres, les effusions de sang, mais ils ont produit Michel-Ange, Léonard de Vinci, et la Renaissance. En Suisse, ils ont eu l'amour fraternel – ils ont eu cinq cents ans de démocratie et de paix, et qu'est-ce que cela a produit ? L'horloge à coucou. »

Harry Lime, dans *Le troisième homme*, Orson Welles

Autrefois réputée pour sa grande stabilité et parfois même raillée pour son indolence et son aversion aux réformes, la démocratie suisse a connu de profondes transformations depuis le début des années 1990. Ce livre se fait l'écho de ces changements et vise, à l'appui d'un minutieux travail de synthèse des travaux en science politique, à présenter l'état des connaissances sur la politique suisse dans ce premier quart du 21^e siècle.

Cet ouvrage a connu une (très) longue gestation. Une première version était prévue il y a plus de dix ans, à l'occasion d'un premier congé scientifique accordé par l'Université de Genève, qui m'a notamment permis de séjourner à l'Institut universitaire européen (IUE) de Florence et au Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Cette année a été prolifique, elle a débouché sur deux livres, mais pas sur celui prévu au départ. Ce n'est qu'à l'occasion d'un deuxième congé scientifique, au printemps 2019 (Université de Vienne et Université d'Amsterdam), que j'ai pu vraiment me mettre à l'ouvrage. Pour une part, le retard pris dans la rédaction de ce livre reflète le dilemme auquel sont confrontés

les chercheurs dans le monde académique contemporain : vaut-il mieux consacrer son temps de recherche à la rédaction d'un ouvrage de synthèse de type encyclopédique ou à la publication d'articles scientifiques dans des revues internationales à comité de lecture ? En science politique, comme dans de nombreuses autres disciplines, nous sommes de plus en plus encouragés à opter pour la seconde stratégie, car c'est avant tout sur la base du nombre, de la qualité et de la réception de nos articles que nous sommes évalués. De ce fait, la rédaction d'un livre comme celui-ci, présentant l'état de l'art et destiné notamment à l'enseignement universitaire, tend à être reléguée au rang de deuxième priorité.

Pour une autre part, ce retard traduit également l'essor considérable que la science politique a connu en Suisse au cours des trente dernières années. Alors qu'auparavant cette discipline était surtout présente en Suisse romande (Genève et Lausanne), elle est devenue une branche principale de formation dans les universités de Berne et Zurich à la fin des années 1980, ce qui a donné un coup d'accélérateur à son développement. D'autres événements ou réalisations ont ensuite contribué à la professionnalisation de la discipline, dont le lancement, en 1995, de la *Revue suisse de science politique*, ainsi que les programmes de recherche du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS), comme « Demain la Suisse » ou « Challenges to Democracy in the 21st Century ». Ceci a favorisé un formidable bon en avant, autant quantitatif que qualitatif, de la recherche sur la politique suisse, au point qu'il est devenu très difficile d'assimiler et de restituer l'ensemble de la production scientifique. D'ailleurs, si ce livre intègre un grand nombre de résultats de recherche, il ne saurait prétendre le faire de manière exhaustive. Je m'excuse donc par avance auprès des collègues qui ne trouveraient pas trace de l'un ou l'autre de leurs travaux.

Le dernier ouvrage de synthèse sur la politique suisse entièrement en français a été publié il y a près de vingt-cinq ans par mon ancien codirecteur de thèse (Hanspeter Kriesi, 1998, *Le système politique suisse*, *Économica*). Entre-temps, la Suisse a vécu la montée en puissance de l'Union démocratique du centre (UDC) et la transformation corrélative du paysage partisan, le recul du consensus et la fin de la formule magique régissant la composition du Conseil fédéral, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches, l'adhésion à l'ONU – et même l'obtention d'un siège au Conseil de sécurité –, les accords bilatéraux avec l'Union européenne, ainsi que bien d'autres changements. Même si l'ouvrage précité demeure une référence importante, il était plus que temps de procéder à une mise à jour. À ce titre, j'ajoute que, pour les besoins de ce livre, j'ai moi-même réalisé un travail substantiel d'actualisation des résultats de recherches que j'ai conduites dans le passé.

En anglais, il existe plusieurs termes pour désigner les phénomènes ou les objets d'étude qui entrent dans le champ du « politique » : le terme

«*polity*», qui renvoie aux institutions, au régime politique ou au système de gouvernement; «*politics*», soit tout ce qui se rapporte aux acteurs politiques (partis, groupes d'intérêt, etc.) et aux interactions entre eux (processus politiques, négociations, rapports de pouvoir, conflits, etc.); «*policies*», c'est-à-dire les politiques publiques, qu'elles soient de nature sectorielle comme la politique économique, la politique sociale, la politique de l'énergie, la politique des transports, etc., ou de nature transversale, comme la politique extérieure ou la politique européenne. En français, à défaut de disposer d'une telle richesse terminologique, on joue sur les articles pour distinguer les trois acceptions du mot «politique»: *le* politique (qui correspond au «*polity*» anglais), *la* politique («*politics*») et *les* politiques («*policies*»).

Ce livre se concentre principalement sur les deux premières dimensions, c'est-à-dire sur le cadre institutionnel (*le* politique) et les acteurs et interactions entre acteurs (*la* politique), et ne couvre pas – ou peu – les politiques publiques. S'agissant du cadre institutionnel, il faut préciser que celui-ci inclut à la fois les institutions formelles, par exemple les institutions du fédéralisme, de la démocratie directe ou du système de gouvernement, le système électoral ou les règles des processus législatifs, et les pratiques et procédures informelles qui se sont développées au cours du temps, par exemple la concordance et la formule magique, ou le principe de délégation de la mise en œuvre des lois fédérales aux cantons, qui n'a été que récemment inscrit dans la Constitution fédérale. En Suisse, ces règles informelles, non écrites, ont parfois, comme nous le verrons, plus d'importance que les règles formelles. En outre, en conformité avec une approche de type «néo-institutionnaliste», mon objectif n'est pas seulement de décrire les institutions ou les règles, mais aussi – et en fait surtout – d'examiner leurs effets sur le comportement des acteurs et sur le fonctionnement du système politique. Selon une telle approche, les institutions formelles et les pratiques et procédures informelles définissent ensemble les règles du jeu politique et le contexte dans lequel les acteurs agissent: ces institutions sont à l'origine d'un ensemble de contraintes, mais aussi d'opportunités, que les acteurs prennent en compte lorsqu'ils développent leurs stratégies, interviennent dans le débat public ou dans les processus politiques, négocient, forment des coalitions, ou exercent leur influence, etc.

La première partie du livre porte sur les trois institutions fondamentales du système politique suisse: le fédéralisme, la neutralité et la démocratie directe. La deuxième partie se penche sur les principaux animateurs du jeu politique: le gouvernement, le Parlement, les partis politiques et les groupes d'intérêt. La troisième partie s'intéresse aux interactions entre acteurs sous l'angle des processus législatifs, d'une part, et de la configuration du pouvoir, de l'autre. Comme je l'ai déjà mentionné, ce livre fait

largement l'impasse sur les politiques publiques sectorielles, mais il couvre néanmoins deux politiques transversales: la politique extérieure (dans le chapitre sur la neutralité) et la politique européenne. Ce choix reflète mon attirance pour la dimension internationale de la politique suisse. Cette attirance et le souci qui s'y rapporte de situer la Suisse dans son environnement international se sont manifestés de manière précoce et ne m'ont ensuite jamais quitté, ce qui explique aussi pourquoi ce livre accorde une grande place à l'internationalisation et à l'eupéanisation de la politique suisse.

Dans le même esprit, chaque fois que cela était possible et pertinent, j'ai cherché à situer le cas de la Suisse dans une perspective comparée internationale. Dans la plupart des chapitres, une section est ainsi dédiée à une comparaison entre la Suisse et les autres États démocratiques – principalement les démocraties occidentales. Une telle approche comparative est nécessaire pour évaluer si et dans quelle mesure la Suisse ressemble aux autres démocraties ou si, au contraire, elle s'en différencie notablement et constitue encore, comme on l'entend souvent, un cas particulier (*Sonderfall*).

En complément de cette dimension comparative internationale, ce livre propose également – lorsque c'est possible et pertinent – une analyse comparée des cantons suisses. Si les comparaisons internationales se heurtent à la difficulté de prendre en compte de manière appropriée l'extrême variété des États du point de vue historique, structurel, institutionnel, ou culturel, le fédéralisme offre un cadre propice pour une analyse comparative, en raison de la combinaison assez unique de similarités et de différences: les cantons font tous partie d'un même ensemble constitutionnel (l'État suisse) et sont à ce titre soumis aux mêmes règles, mais ils se caractérisent en parallèle par une très grande hétérogénéité structurelle, ne serait-ce que par la taille, et par une très grande diversité politico-institutionnelle. Conséquence de la grande autonomie d'organisation dont ils disposent, les cantons constituent chacun un système politique spécifique, avec son propre système de gouvernement, son propre système de partis, etc.

Ce livre couvre un champ relativement large, mais ce champ reste pourtant très incomplet. À côté de l'absence déjà mentionnée de chapitres sur les politiques publiques sectorielles, des institutions, processus ou acteurs de la politique suisse ne reçoivent pas non plus l'attention qu'ils mériteraient. Ainsi, si ce livre s'intéresse de près aux cantons, il ne traite que très superficiellement du troisième niveau du fédéralisme suisse: les communes. En ce qui concerne les acteurs, les nouveaux mouvements sociaux sont traités seulement par la bande, dans le cadre du chapitre sur les groupes d'intérêt. La justice et la judiciarisation de la politique, d'un côté, et les médias et la médiatisation de la politique, de l'autre, sont couverts dans le chapitre sur la configuration du pouvoir, mais auraient idéalement dû chacun faire l'objet d'un chapitre propre. Ce sera peut-être pour la prochaine version de ce livre.

Les cours et séminaires que j'ai dispensés au cours des trois dernières décennies – d'abord à l'Institut européen de l'Université de Bâle, puis à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) de Lausanne, et enfin, depuis près de vingt ans, à l'Université de Genève – ont fourni la matière première de cet ouvrage. Mes premiers remerciements vont donc aux générations successives d'étudiantes et d'étudiants qui, au travers de leur participation active à mes enseignements, de leurs mémoires de fin d'études et d'autres types de travaux, et de leurs évaluations souvent généreuses de mes cours, m'ont constamment encouragé à interroger et à mettre à jour mes connaissances sur la politique suisse.

Nombre de mes recherches ont bénéficié du soutien financier du FNS, ce qui m'a permis de m'entourer de collaborateurs et collaboratrices de grande valeur, sans lesquels ces recherches n'auraient pas connu le même succès. Je ne peux pas les citer tous et toutes, mais ils et elles se reconnaîtront, en particulier celles et ceux dont j'ai eu le privilège de diriger la thèse de doctorat.

Si j'ai entretenu d'excellentes relations avec l'ensemble de mes collègues du Département de science politique et relations internationales de l'Université de Genève, j'aimerais nommément citer les professeurs Matteo Gianni, Simon Hug et Frédéric Varone, avec lesquels j'ai eu d'innombrables occasions de refaire le monde, la politique suisse ou la vie universitaire, notamment autour de nos repas de midi. Frédéric Varone a de plus eu l'amabilité de procéder à une première relecture formelle de l'ensemble du livre, qui a bénéficié d'une seconde relecture attentive de la part d'Alice Micheau-Thiébaud. Mes sincères remerciements au directeur d'EPFL Press, Lucas Giossi, pour l'accueil enthousiaste qu'il a réservé à mon manuscrit et pour son professionnalisme, ainsi que celui de son équipe. La version en libre accès du livre a bénéficié du soutien du FNS (subside 10BP12_216719).

Enfin, j'exprime ma gratitude à mon épouse Pascale. Sans son engagement auprès de nos enfants Luca et Loïse, en particulier dans leurs jeunes années, je n'aurais pas pu me consacrer autant que je l'ai fait à ma carrière académique.

Genève, novembre 2022.

1 | Fédéralisme

Introduction

La Suisse moderne telle que nous la connaissons aujourd'hui est née de la Constitution fédérale de 1848. Le 1^{er} août, jour de la fête nationale, ce n'est pourtant pas cette Suisse-là qui est célébrée, mais la Suisse primitive de 1291, celle des trois Confédérés réunis sur la plaine du Grütli pour sceller leur pacte de défense contre l'ennemi commun, les Habsbourg. Cette célébration continue de nourrir la vision mythique d'un État fédéral qui porterait en lui l'héritage des anciens Confédérés et constituerait l'aboutissement d'un long processus à destination d'une union libre et volontaire (Lüthy 1971). Cette vision est cependant très éloignée de la réalité historique. L'examen des conditions qui ont présidé à la naissance de l'État fédéral de 1848 contredit totalement la représentation de la Suisse comme prototype d'une nation établie sur la base de la volonté politique de tous ses membres (Humair 2009 : 5-6) : l'État suisse moderne est né du double effondrement de l'ancienne Confédération, en 1798 et en 1847, et sur les cendres de la guerre civile qui s'en est suivie entre cantons catholiques conservateurs et cantons radicaux protestants (la guerre du Sonderbund). Si la Constitution de 1848 constitue sans conteste le fondement de la Suisse moderne, elle était bien loin de susciter l'adhésion de tous. En dépit des réticences de départ, les institutions fédéralistes adoptées en 1848 ont fait preuve d'une remarquable résilience ; elles ont résisté à l'épreuve du temps et des conflits internes et elles sont encore en vigueur aujourd'hui. Mieux, elles ont marqué de leur empreinte le fonctionnement du système

politique suisse et elles ont fortement contribué à la stabilité politique et à l'affirmation d'une identité nationale. En comparaison internationale, la Suisse se caractérise par un système fédéraliste très décentralisé. De plus, à l'instar des États-Unis ou du Canada, le fédéralisme en Suisse s'est construit de bas en haut: les cantons ont préexisté à l'État fédéral, qui s'est formé sur la base des cantons. Ainsi, à la différence d'autres fédérations créées plus tardivement, comme l'Allemagne ou la Belgique, qui sont passées du statut d'État centralisé à celui d'État fédéral par un processus de décentralisation, le fédéralisme suisse n'est pas le produit d'une décentralisation, mais est un système non centralisé par nature (Linder et Mueller 2021: 63).

En conséquence du principe de subsidiarité et du principe de présomption de compétence en faveur des cantons (art. 3 et 5a Cst.), les cantons disposent encore d'importantes compétences de décision. En outre, selon une autre règle fondamentale du fédéralisme suisse, les lois adoptées au niveau fédéral sont, le plus souvent, mises en œuvre par les cantons. Le fédéralisme d'exécution est certainement l'institution qui a le plus contribué au caractère coopératif du fédéralisme suisse et celle dans laquelle, aujourd'hui encore, ce caractère coopératif s'exprime majoritairement. État fédéral par excellence, la Suisse se distingue néanmoins par certains aspects des autres États fédéraux, par exemple en ce qui concerne les compétences limitées dévolues au Tribunal fédéral dans le règlement des différends entre Confédération et cantons, ou encore en raison de la combinaison singulière qui a été choisie entre un fédéralisme solidaire, ancré dans la Constitution fédérale et incarné par la péréquation financière intercantonale, et un fédéralisme concurrentiel, symbolisé par la concurrence fiscale entre les cantons.

La première section pose les bases historiques et institutionnelles du fédéralisme et décrit le processus graduel, mais finalement significatif, de développement des compétences au profit de la Confédération. La deuxième section présente les principes et les institutions du fédéralisme horizontal et vertical, en se concentrant pour l'essentiel sur les niveaux fédéral et cantonal.¹ Cette présentation est prolongée dans la section suivante par une mise en perspective comparative du fédéralisme suisse. Les trois dernières sections discutent tour à tour les règles et le fonctionnement effectif du fédéralisme d'exécution, les avantages et les inconvénients du fédéralisme, ainsi que les tenants et aboutissants de la réforme du fédéralisme conduite dans les années 2000, connue sous le nom de réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT). Enfin, la conclusion propose une synthèse des résultats, sous l'angle de l'évolution du

¹ Comme mentionné dans l'avant-propos, ce livre ne couvre pas les communes suisses. Pour combler cette lacune, on peut se référer aux sources suivantes: Horber-Papazian et Jacot-Descombes (2014); Ladner et Haus (2021); Ladner et Keufer (2022); Mueller (2015b).

fédéralisme et des défis auxquels il fait face, et esquisse à ce titre une discussion des limites du fédéralisme révélées par la pandémie du Covid-19.

1.1 Les bases du fédéralisme suisse

1.1.1 Les bases historiques du fédéralisme

La première moitié du 19^e siècle a été une période particulièrement mouvementée du point de vue politique et institutionnel. En un demi-siècle, la Suisse a connu plus de bouleversements que durant les deux siècles précédents. On peut schématiquement identifier quatre changements principaux: le passage d'une Confédération souple d'États à un État unitaire centralisé sur le modèle français, *via* une première Constitution imposée par Napoléon Bonaparte – période connue sous le nom de République helvétique; l'adoption d'une Nouvelle Constitution réintroduisant une Confédération, mais toujours sous contrôle de Bonaparte, au travers de l'Acte de Médiation; le retour aux principes de l'ancienne Confédération après l'effondrement de l'empire napoléonien (période dite de Restauration); enfin, un processus de modernisation initié dans plusieurs cantons qui, après de nombreux rebondissements, d'âpres disputes et même une guerre civile, s'est prolongé au niveau fédéral (période dite de Régénération).

On ne peut pas comprendre les propriétés de l'État fédéral né de la Constitution de 1848 sans revenir sur ces bouleversements et les forces qui les sous-tendent. Il faut donc commencer par là et éclairer, ne serait-ce que furtivement et de manière un peu simpliste, les fondements historiques du fédéralisme suisse. Alors que l'historiographie a traditionnellement mis l'accent sur l'importance des querelles politiques et religieuses pour la construction de l'État fédéral, les travaux plus récents soulignent aussi le rôle des enjeux sociaux et économiques internes, ainsi que celui du contexte international (Humair 2009); ils tendent aussi à rétablir l'importance de 1848 dans l'évolution historique de la Suisse, et en particulier la portée économique de la création de l'État fédéral (*ibid.*).

De l'ancienne Confédération à la République helvétique (1798-1803)

L'ancienne Confédération est une alliance peu développée, essentiellement défensive, entre des États indépendants (les cantons), sans autres organes centraux qu'une réunion annuelle avec présidence tournante (la Diète). De plus, l'ancienne Confédération est traversée par de nombreuses lignes de conflit (Herrmann 2001): entre villes et campagnes, entre catholiques et protestants, puis entre Romands et Alémaniques. Si le fait que ces lignes de conflit ne se superposent pas, mais au contraire s'entrecroisent a réduit leur charge explosive, c'est l'existence d'un ennemi commun, les Habsbourg, qui constitue alors le principal agent unificateur (*ibid.*).

En 1798, la première Constitution helvétique, imposée par Bonaparte, a un caractère révolutionnaire: elle remplace l'ancien conglomérat des cantons par une « République une et indivisible », un État unitaire et centralisé inspiré du modèle français. Les anciens cantons deviennent de simples préfectures aux compétences rétrécies et les anciens territoires sujets sont détachés de leurs suzerains et érigés eux-aussi en « cantons » (Meuwly 2018: 45). Le gouvernement de la République est constitué d'un directoire de cinq membres, le Directoire exécutif, et le Parlement est composé de deux Chambres, un Grand Conseil et un Sénat.

Cependant, ce nouvel ordre institutionnel est très éloigné des mœurs suisses. Sa mise en œuvre se heurte de plus à son coût et à la grande instabilité politique qui règne à l'époque. Entre 1800 et 1802, le pays est secoué par quatre coups d'État. D'entente avec Bonaparte, les gouvernants tentent de reprendre la main en faisant voter une nouvelle Constitution. Celle-ci, contrairement à la précédente, est soumise au vote du peuple, qui l'accepte – après qu'on ait compté les abstentions comme des « oui ». Dans la foulée, Bonaparte retire ses troupes, à l'instigation des cantons de Suisse centrale, réfractaires aux principes révolutionnaires, ce qui plonge le pays dans le conflit (Herrmann 2001; Meuwly 2018). Appelé à la rescousse, Bonaparte impose sa médiation et met fin au régime centralisateur et « démocratisant » de la République helvétique.

La Médiation (1803–1815) et la restauration (1815–1830)

L'Acte de Médiation confirme d'un côté l'indépendance acquise en 1798 par les anciens territoires sujets et institue la Suisse des XIX cantons. De l'autre, il laisse aux cantons le soin de s'organiser en interne, ce dont ils profitent pour revenir à leurs structures d'origine: les cantons de l'ancienne Confédération retrouvent leurs pratiques de Landsgemeinde; les nouveaux cantons (Argovie, Grisons, Saint-Gall, Tessin, Thurgovie et Vaud) se dotent d'une Constitution de type républicaine avec système représentatif et gouvernement élu par le Parlement (Grand Conseil), lui-même élu au suffrage censitaire; les cantons praticiens comme Berne et les cantons à corporation comme Bâle réinstallent une oligarchie stricte. Sur le plan fédéral, on réinstalle une réunion annuelle, la Diète, aux maigres compétences.

Le retour aux structures d'origine s'accroît après la défaite de Napoléon à Leipzig en automne 1813. L'Acte de Médiation est abrogé. La fin de l'ère napoléonienne inaugure une nouvelle phase de troubles entre les cantons, mais l'intervention des grandes puissances permet d'éviter la guerre civile et ressuscite l'ancienne Confédération. Berne proclame sa volonté de récupérer ses anciennes possessions (Argovie, Vaud). D'autres cantons lui emboîtent le pas. Cependant, le Congrès de Vienne affirme la Suisse des XIX cantons, puis des XXII: Genève, Neuchâtel et le Valais rejoignent la Confédération en décembre 1814.

La solution agréée au Congrès de Vienne vise à encercler la France d'un cordon d'États tampons. Cependant, la fragilité de la Confédération menace de compromettre l'efficacité du système. Sous la pression des puissances européennes, la Confédération parvient finalement à adopter un Pacte fédéral sommaire (seulement 15 articles) et imparfait (Kölz 2006: 195 s.). Ce pacte est avant tout une alliance défensive, par laquelle les cantons se promettent assistance pour défendre leur liberté et leur indépendance contre d'éventuelles attaques étrangères (art. 1). Le pouvoir fédéral y est encore plus limité que dans l'Acte de Médiation. Le Pacte prévoit que les cantons souverains négocient leurs options communes au sein d'une Diète annuelle, mais dénuée de véritables pouvoirs. De plus, les minorités qui dirigent les cantons en profitent pour retrouver les avantages politiques et économiques dont elles bénéficiaient sous l'Ancien Régime. La Confédération issue de la restauration demeure ainsi un édifice fragile, une alliance souple de cantons incapables de parler d'une seule voix sur la scène internationale et peu capables de régler leurs propres problèmes internes (Meuwly 2018: 52).

La principale faiblesse du Pacte de 1815 est sa rigidité (Humair 2009: 33). D'une part, il ne spécifie pas les conditions d'intervention de la Confédération dans un domaine ne relevant pas de ses attributions, ce qui empêche celle-ci de procéder à la réforme des conditions-cadres économiques demandée par les milieux industriels. D'autre part, le Pacte n'incluant aucune clause de révision, les cantons exigent l'unanimité pour toute réforme fondamentale, ce qui favorise l'immobilisme. Dans les années 1830, le Pacte est ainsi incapable de prévenir l'apparition d'un conflit idéologique entre les petits cantons conservateurs et les prétentions centralisatrices de cantons libéraux, qui ont adopté les aspirations progressistes en vogue dans le reste de l'Europe (Andrey 1983). Par la suite, le Pacte limitera aussi la possibilité de trouver une solution à ce conflit autrement que par la voie d'une guerre civile (Herrmann 2014a).

La Régénération (1830-1847)

Le nouveau mouvement révolutionnaire de juillet 1830 en France donne de l'air aux forces libérales, ensemble hétéroclite de grands industriels, artisans, paysans indépendants et professions libérales, qui prennent le pouvoir dans les cantons proto-industrialisés du Nord-Est et du Plateau. Dans une douzaine de cantons, la Constitution remplace le régime de la Restauration par un système dit régénéré, qui introduit notamment un système représentatif basé sur un droit de vote élargi, mais encore réservé à une minorité fortunée (Humair 2009: 38). En parallèle, une série d'associations militaires, culturelles, religieuses, scientifiques et historiques voient le jour au niveau fédéral. Composées de membres de divers cantons, indépendamment de la langue ou de la religion, ces associations favorisent les

échanges et diverses formes de collaboration au-delà des frontières cantonales ou culturelles (Andrey 1983).

Au niveau fédéral, les libéraux sont progressivement pris dans leurs contradictions (Meuwly 2018: 68): ils veulent plus de centralisation, mais restent parallèlement très attachés à l'autonomie cantonale. Insatisfaite du rythme et de la portée des réformes, l'aile radicale du mouvement libéral fait dissidence et prend le pouvoir dans plusieurs cantons suisses. Son programme tient en trois points (Humair 2009: 39): État national centralisé, instauration d'un suffrage universel masculin et laïc, et laïcisation de la société. Ce programme rencontre d'abord une certaine résistance, mais le mécontentement à l'égard des limites de l'État central augmente et rassemble progressivement les forces radicales et libérales. Ainsi, au cours des années 1830 et 1840, le pays se divise schématiquement en deux camps: aux velléités réformatrices des forces libérales et progressistes des cantons protestants et (proto)industrialisés s'oppose l'attachement aux modèles traditionnels des cantons catholiques conservateurs (Herrmann 2014b). Le devenir de l'État central suisse est au cœur de nombreuses pommes de discorde (Humair 2009: 43 s.). Selon les forces progressistes, pour poursuivre son développement et se positionner contre la concurrence internationale, l'économie suisse a besoin d'un État national centralisé qui encadre son activité. Leur objectif est aussi de renforcer l'indépendance de la Confédération vis-à-vis des grandes puissances étrangères et sa position dans le concert international. C'est pourquoi ils suggèrent de modifier le Pacte confédéral de 1815. De leur côté, les cantons conservateurs s'opposent au projet de renforcement de l'État central, dont ils craignent qu'il se transforme en un outil de domination au service des forces progressistes. Craignant pour leur souveraineté cantonale, ils refusent catégoriquement de réviser le Pacte. Ils sont confortés dans ce refus par la professionnalisation des désaccords idéologiques: le protestantisme est de plus en plus associé au progressisme et le catholicisme au conservatisme; les cantons catholiques conservateurs veulent préserver l'emprise culturelle et politique de l'Église catholique. Un conflit religieux se superpose ainsi au fossé idéologique.

À la veille de la guerre du Sonderbund, les deux camps font chacun appel au passé pour légitimer leur position, mais interprètent ce passé de manière antagoniste (Herrmann 2003): les forces radicales-libérales conçoivent la création d'un État central et l'élargissement des droits populaires comme l'aboutissement de la lutte séculaire pour la liberté de la Suisse; pour les cantons conservateurs, c'est au contraire le maintien du *statu quo* qui permettra de perpétuer leur indépendance et de pouvoir continuer ainsi à pratiquer leur confession comme ils l'entendent. De plus, les cantons à Landsgemeinde se considèrent comme les seuls vrais porteurs de la démocratie et ils se méfient du système représentatif privilégié par les régénérés (Herrmann 2014a).

La guerre du Sonderbund

En 1841, la confessionnalisation du conflit politique s'intensifie à la suite de la décision des radicaux de fermer des couvents en Argovie, en contradiction avec l'article 12 du Pacte confédéral, qui garantit l'existence des couvents. Les conservateurs catholiques du canton de Lucerne répliquent en rappelant les jésuites dans l'instruction. Ce rappel ne viole pas le Pacte fédéral, mais il est considéré comme une provocation pour les protestants radicaux, qui considèrent l'ordre jésuite comme un instrument de la contre-réforme dévouée au pape et comme l'incarnation d'un ultramontanisme supranational (Humair 2009: 60 s. ; Kölz 2006: 500). Le rappel des jésuites resserre parallèlement les liens entre les radicaux et les libéraux progressistes, et contribue au renforcement de leur présence au sein des autorités cantonales.

Le camp opposé aux jésuites lance alors deux expéditions de corps francs dans le canton de Lucerne, mais elles échouent toutes les deux. De son côté, la Diète est incapable d'intervenir pour arbitrer le conflit provoqué par le retour des jésuites. Échaudés par les deux expéditions de corps francs, les cantons catholiques de Lucerne, Uri, Schwytz, Unterwald, Zoug, Fribourg et du Valais décident, en décembre 1845, de conclure secrètement une alliance séparée, le Sonderbund, par laquelle ils s'engagent à se défendre mutuellement contre une attaque de l'un d'entre eux. Bien que purement défensive, cette alliance est incompatible avec l'article 6 du Pacte fédéral, qui stipule que les cantons ne peuvent pas former entre eux des alliances préjudiciables à la Confédération ou aux droits des autres cantons (Kölz 2006: 503).

Lorsque l'alliance est rendue publique au printemps 1846, les cantons régénérés l'interprètent comme un premier pas vers la sécession et demandent donc à la Diète confédérale de prononcer sa dissolution. Après quelques mois de négociations infructueuses, la dissolution est proclamée en juillet 1847. Le 4 novembre de la même année, décision est prise de dissoudre le Sonderbund par les armes (Kölz 2006: 600).

Même si la religion cristallise de nombreux enjeux, la guerre du Sonderbund est une guerre civile plus qu'une guerre de religion (Humair 2009: 65). Elle débouche sur la victoire éclair et écrasante des forces confédérées. La guerre est extrêmement brève (25 jours) et peu meurtrière (moins d'une centaine de morts). Plusieurs facteurs contribuent à expliquer l'écroulement des forces du Sonderbund (Herrmann 2014a; Humair 2009): d'une part, les conservateurs étaient mal préparés, divisés quant à la tactique à adopter et arcbutés sur une position défensive; d'autre part, le rapport des forces était déséquilibré au profit des confédérés, tant du point de vue militaire que financier; enfin, la très courte durée du conflit a empêché les puissances étrangères d'intervenir.

1.1.2 Les bases institutionnelles du fédéralisme

En dépit de sa brièveté et de son caractère peu meurtrier, la guerre du Sonderbund constitue un tournant majeur. Elle marque la naissance de la Suisse moderne. L'adoption de la Constitution et la transformation de la confédération d'États en un État fédéral constituent le fondement de la Suisse telle qu'on la connaît encore aujourd'hui.

La Constitution de 1848 et la naissance de l'État fédéral

Si la Suisse continue de se nommer Confédération helvétique, elle devient en réalité un État fédéral en 1848. Alors que la Confédération était basée sur un Pacte entre États indépendants, l'État fédéral nouvellement créé est enraciné dans une Constitution, par laquelle cet État décide de son destin selon ses propres règles, et non plus selon les règles du droit international public. Les cantons, qui étaient des États souverains dans l'ancienne Confédération, deviennent les États membres de la nouvelle fédération, c'est-à-dire qu'ils acceptent de se soumettre à l'autorité d'une loi commune et suprême, la Constitution, et de transférer certaines compétences au niveau fédéral. Tout comme l'adoption de la Constitution fédérale des États-Unis en 1787, le passage de la Confédération helvétique à l'État fédéral suisse est considéré par certains comme un acte « révolutionnaire » (Kriesi et Trechsel 2008 : 34), dans la mesure où il abolit l'exigence d'unanimité au profit d'un système de majorité qualifiée pour la révision de la Constitution, remédiant ainsi à une des principales faiblesses du régime antérieur.

Après la guerre, la commission chargée de rédiger la nouvelle Constitution inclut des représentants des perdants (les cantons conservateurs), mais seulement des personnes proches des radicaux-libéraux (Kölz 2006 : 602) ; six des sept membres du futur Conseil fédéral en font partie. La commission travaille à un rythme très soutenu, afin de tirer parti de la victoire des forces progressistes et de placer les grandes puissances attachées au conservatisme, pour l'heure absorbées par leurs propres problèmes internes, devant le fait accompli (Kölz 2006 : 605-606).

La question cruciale à laquelle doit s'atteler la commission tient au statut constitutionnel et à la définition de la souveraineté (Kölz 2006 : 609 s.). Les radicaux souhaitent une structure gouvernementale plus centralisée, axée sur les notions d'égalité institutionnelle et de progrès économique, et dans laquelle la source de souveraineté est la nation suisse incarnée par son peuple. Une structure dans laquelle les cantons conserveraient néanmoins la souveraineté sur leurs affaires internes. Les cantons conservateurs rejettent la notion de « nation souveraine vis-à-vis des cantons », qui renvoie selon eux à un système centralisé et unitaire. À cette conception, ils opposent celle consistant à considérer les cantons comme des États

souverains, qui acceptent d'envisager de limiter leur souveraineté en se réunissant au sein d'une Confédération.

L'épineuse question du statut constitutionnel se pose très concrètement au moment de définir la forme du Parlement et la manière dont il convient d'y représenter le peuple et les cantons (Humair 2009: 83). Les conservateurs veulent maintenir le principe de la Diète, fondée sur la représentation du peuple *via* les cantons et donc sur la représentation égale de ceux-ci. Les progressistes veulent une chambre du peuple et une représentation parlementaire proportionnelle à la taille de la population (un représentant pour 20 000 citoyens, ce qui favoriserait évidemment les grands cantons). Après un processus assez laborieux, la commission, puis la Diète, finissent par s'entendre sur un système qui ne convenait initialement à personne, car il paraissait trop coûteux et inapproprié à la culture politique suisse: un Parlement bicaméral inspiré du modèle américain, avec un Conseil national qui représente le peuple, et un Conseil des États qui remplace en quelque sorte la Diète. À l'origine, ce système a été retenu comme solution de compromis et à titre provisoire (Huber-Hotz 1991: 614 s.; Kölz 2006); il est pourtant toujours en place.

Le système bicaméral finalement adopté se démarque néanmoins du modèle américain, puisqu'il met les deux Chambres sur pied d'égalité, plutôt que de donner plus de compétences au Conseil des États. De plus, en fixant le nombre de citoyens correspondant à un siège de député à 20 000, soit un Conseil national d'environ 110 sièges au total, le nouveau système favorise les grands cantons radicaux-libéraux (Zurich, Berne, Vaud) au détriment des petits cantons du Sonderbund (Humair 2009: 134). Enfin, le système majoritaire retenu pour l'élection au Conseil national et le découpage électoral favorable aux radicaux-libéraux leur assure la majorité absolue dans cette Chambre et donc le contrôle sur la composition du Conseil fédéral (voir chapitres 4 et 6).

Le compromis de 1848

Les historiens (du droit) et les politologues s'accordent pour considérer que la Constitution de 1848 reste somme toute modérée en matière de réformes et constitue de ce fait un compromis entre les aspirations progressistes et centralisatrices des radicaux-libéraux et les vellétés conservatrices et souverainistes des cantons catholiques (Humair 2009; Kölz 2006; Kreis 1986: 88-89; Kriesi 1998a: 51; Linder et Mueller 2021: 44). Ce compromis se manifeste au travers du dispositif institutionnel adopté en 1848. Le premier élément de ce compromis vient d'être évoqué, il s'agit du bicamérisme parfait (on parle aussi de bicamérisme intégral ou symétrique): le Parlement est composé de deux Chambres, le Conseil national (avec nombre de sièges proportionnel à la taille des cantons) et le Conseil des États (avec deux sièges par canton, un pour les

demi-cantons),² investies de compétences parfaitement égales. Cela signifie qu'aucune décision ne peut être prise sans l'accord de la majorité de chacune des deux Chambres.

La deuxième pièce du compromis de 1848 est l'article 3 de la Constitution, qui stipule que « les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution, et, comme tels, exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. » Cet article introduit un principe général de subsidiarité, sous la forme d'une présomption de compétence en faveur des cantons, qui limite le champ d'action de la Confédération aux domaines que la Constitution lui attribue explicitement. Dans les autres cas, les cantons sont compétents « par défaut ». L'article 3 de Constitution fédérale s'apparente au 10^e amendement de la Constitution américaine, qui spécifie que tous les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux États-Unis par la Constitution sont dévolus aux États, ou au peuple (Linder et Müller 2021: 64). En Suisse, la Constitution de 1999 consacrera ultérieurement et de manière plus explicite le principe de subsidiarité dans l'action de l'État (art. 5a): « L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité. »

À l'origine, seul un nombre très limité de compétences sont transférées à la Confédération, ce qui permet aux cantons de conserver leur souveraineté dans un grand nombre de domaines. Le principal transfert concerne la politique extérieure. Pouvoir prendre des décisions au nom de tous et parler d'une seule voix au niveau international constituaient alors une motivation importante pour la création d'un État unifié, tout au moins dans l'esprit des radicaux-libéraux. Ainsi, les articles 7 à 10 de la Constitution de 1848 attribuent l'essentiel des compétences en matière d'alliances et de traités internationaux à la Confédération, les cantons ne recevant que des compétences résiduelles très limitées. La Confédération obtient également une large compétence en matière douanière (art. 23), ainsi que le droit de supprimer les droits de douane et de péage entre les cantons, et de percevoir des droits d'importation, d'exportation et de transit à la frontière suisse (art. 24), tout en prévoyant des formes de dédommagement pour les cantons (art. 26). Les droits de douane deviennent dans les années qui suivent la source la plus importante de revenu pour la Confédération (Kölz 2006: 652). La Confédération est dorénavant aussi chargée de l'administration des postes, mais sur la base de dispositions fort complexes (art. 33). On décide également de transférer à la Confédération toutes les prérogatives en matière de création de la monnaie (art. 36) et de lui confier une partie du

² La Constitution fédérale de 1999 a supprimé la notion de « demi-canton » au profit de celle de « canton ». Bien que les six entités concernées ne disposent toujours que d'un siège au Conseil des États et d'une demi-voix dans les votations populaires à la double majorité, elles sont considérées comme des cantons. Par souci de clarté, je me permets toutefois de recourir encore à l'appellation « demi-canton » dans ce livre.

domaine militaire. On institue une armée fédérale formée de contingents des cantons (art. 19), mais on interdit à la Confédération « d'entretenir des troupes permanentes » (art. 13). De plus, on ne confie à la Confédération que l'instruction militaire supérieure, celle des armes spécialisées nécessitant des connaissances techniques, celle de la cavalerie, ainsi que celle des instructeurs de toutes les armes (art. 20). Enfin, on autorise la Confédération à créer une université suisse et une école polytechnique (art. 22).

Dans la mesure où la grande partie des compétences sont à l'origine maintenues au niveau cantonal, l'administration fédérale (ce que l'on nomme généralement « la Confédération ») a, à ses débuts, une taille extrêmement modeste : 50 fonctionnaires gèrent un budget de 5 millions de francs (Wiesli 1999 : 418). Pendant une longue période, les dépenses militaires demeurent le poste budgétaire le plus important. L'influence des vaincus se manifeste précisément à travers les points sur lesquels la Constitution reste silencieuse et confie donc implicitement la responsabilité aux cantons, ce qui permet à ces derniers de garder le contrôle sur leur territoire et leur population (Herrmann 2014b). On pense en particulier à trois domaines dans lesquels les cantons conservent, aujourd'hui encore, de larges compétences (voir la section suivante) : l'éducation, la santé et la sécurité intérieure (justice et police). En matière de sécurité intérieure, les articles 74 et 90 de la Constitution de 1848 assignent néanmoins à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral la tâche de veiller au maintien de la tranquillité et de l'ordre.

Troisièmement, en conséquence de cet article 3 instituant une présomption de compétence en faveur des cantons, toute nouvelle attribution de compétence à la Confédération et tout transfert éventuel de compétences des cantons vers la Confédération nécessite un amendement constitutionnel. Or la Constitution de 1848 stipule que les révisions de la Constitution doivent être soumises au référendum obligatoire et approuvées par la *double* majorité : majorité du peuple et majorité des cantons. La double majorité accorde un « pouvoir de veto » aux cantons, tout au moins à titre collectif, c'est-à-dire à condition que ceux-ci soient capables de former une majorité de blocage. Elle protège les minorités et sert de garde-fou contre le risque de centralisation galopante des compétences au niveau fédéral. Avec le système de bicamérisme parfait, la règle de la double majorité symbolise la combinaison opérée par la Constitution de 1848 entre le principe démocratique (« une personne, un vote ») et le principe fédéraliste (« un État, un vote »).³

³ De ce point de vue, l'État fédéral suisse présente à nouveau une similitude avec l'État fédéral américain (Linder et Müller 2021 : 64). Dans les deux cas, le fédéralisme est un système de non-centralisation plutôt que de centralisation : tout projet majeur de centralisation des compétences doit avoir lieu *via* un amendement constitutionnel, tandis que dans un État unitaire comme la France ou la Grande-Bretagne, une simple décision gouvernementale peut créer ou éliminer des pouvoirs locaux ou même des autorités locales.

Il y a deux manières d'interpréter le compromis de 1848. Les uns veulent y voir le *fair-play* des perdants, qui n'ont pas fait obstruction au projet fédéraliste (Aubert 1983 : 31) : revenues au pouvoir dans les cantons du Sonderbund, les élites conservatrices vaincues ont reconnu la légitimité de l'État fédéral et contribué au débat politique au sein des Chambres fédérales. Les autres veulent y voir l'intelligence tactique des vainqueurs (Herrmann 2014a ; Humair 2009 ; Schumann 1971) : en renonçant à imposer une centralisation à la française et en laissant au contraire une grande marge de manœuvre aux cantons, les élites progressistes ont eu le triomphe modeste et ont évité de braquer les vaincus. Dans cette optique, les limites du mouvement de centralisation ne constituent pas un signe d'impuissance du nouveau pouvoir fédéral, mais le résultat d'une stratégie délibérée visant à faciliter l'intégration politique de l'opposition conservatrice (Herrmann 2014b). Les vainqueurs veulent donner une légitimité incontestable et un caractère unificateur au nouveau régime, afin de faire oublier que celui-ci a fait suite à un conflit fratricide.

En réalité, la politique d'apaisement des vainqueurs s'est déjà manifestée durant le conflit (Herrmann 2003) : le caractère éclair de la guerre du Sonderbund s'expliquerait par la volonté de réduire l'ampleur des dévastations, afin d'amoindrir la rancune et l'esprit de vengeance chez les vaincus. Au sortir de la guerre, les cantons victorieux font de leur mieux pour réconcilier la patrie et consolider le nouvel État fédéral (Herrmann 2001, 2003), par exemple en renonçant en bonne partie à exiger des cantons vaincus le remboursement des frais de guerre. Recourant à la stratégie du bouc émissaire, ils s'ingénient à disculper les populations des cantons catholiques en rejetant la responsabilité du conflit sur les jésuites et les élites conservatrices, accusés d'avoir trompé ces populations (Herrmann 2003). Dès les années 1860, ils s'appuient de surcroît sur une survalorisation de l'histoire mythique des origines du pays (voir chapitre 2).

Malgré son caractère modéré, la Constitution fédérale n'a pas fait l'unanimité, tant s'en faut (Kölz 2006 : 669). À part Fribourg (par un vote du Grand Conseil) et Lucerne (où l'on a compté les abstentions comme des « oui »), les autres cantons du Sonderbund ont massivement rejeté la Constitution, à des taux variant de 60 % en Valais à 90 % à Appenzell Rhodes-Intérieures et même 96 % à Obwald. À l'inverse, les cantons urbains l'ont fortement soutenue (de 62 % à Soleure à 91 % à Zurich et 95 % à Neuchâtel). Grâce aux citoyens des villes, la Constitution fédérale a néanmoins obtenu une confortable majorité populaire (60 %).

Les apports de la Constitution de 1848

Le résultat très clivé du vote d'approbation de la Constitution de 1848 constitue une preuve supplémentaire des profondes divisions qui traversaient les élites et l'électorat au moment de la naissance de l'État fédéral.

Pourtant, le dispositif institutionnel mis en place par la Constitution de 1848 n'a jamais été fondamentalement remis en question et il est, pour l'essentiel, encore en vigueur aujourd'hui. Ce dispositif est marqué par la séparation des pouvoirs entre le Conseil fédéral (gouvernement), l'Assemblée fédérale (parlement) et le Tribunal fédéral (justice), d'une part, et par la structure fédéraliste, d'autre part.

Avec le recul, on peut gratifier la Constitution de 1848 de plusieurs grandes avancées (Humair 2009, Kölz 2006 : 672-673). La première et vraisemblablement la plus importante est la transformation de la Suisse en un État fédéral. La création d'un État national, qui était au cœur du projet des radicaux, a renforcé l'unité et l'indépendance de la Suisse, et a permis à la Confédération de se repositionner et d'agir sur la scène internationale. Cela étant, les autorités fédérales n'ont pas pour autant opté pour une politique extérieure offensive. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, elles ont au contraire privilégié une politique extérieure passive, fondée sur la neutralité.

En deuxième lieu, en confiant au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale la compétence d'intervenir pour maintenir l'ordre et la tranquillité intérieure, la Constitution de 1848 a aussi favorisé le maintien de la sécurité dans le pays. En troisième lieu, en comparaison internationale, la Constitution est une avancée libérale et démocratique, en ce qui concerne les droits et libertés individuels, le suffrage universel masculin et l'égalité de tous devant la loi (avec toutefois un bémol en ce qui concerne les dispositions restrictives à l'égard des juifs), et l'abolition de la peine de mort pour des délits politiques. De plus, la Constitution a contribué à l'homogénéité des constitutions cantonales, en obligeant les cantons à introduire le référendum constitutionnel ainsi que l'initiative populaire constitutionnelle. L'article 6 alinéa c de la Constitution fédérale de 1848 constitue à ce titre « une des dispositions les plus progressistes et les plus riches de conséquences de tout le texte constitutionnel » (Kölz 2006 : 640).

En quatrième lieu, si la création d'un espace économique unifié n'était pas un objectif prioritaire, la centralisation, même modeste, des compétences et la suppression progressive des frontières internes au commerce ont favorisé la transformation des conditions-cadres de l'économie (Humair 2009). En outre, l'instauration d'une plus grande stabilité sociopolitique a créé un environnement propice à l'industrialisation de la production, alors que des mesures comme la liberté d'établissement ont contribué au développement de l'économie en encourageant la mobilité géographique de la main-d'œuvre.

En cinquième lieu, les procédures prévues pour réviser la Constitution offraient des possibilités pacifiques de réformer l'État, qui étaient jusqu'à inexistantes. Enfin, le droit pour la Confédération de créer une école

polytechnique fédérale et une université fédérale participait d'une volonté d'ouvrir la voie au progrès, en conformité avec la doctrine, inspirée des Lumières, de l'État national éducatif.

Fédéralisme et patriotisme constitutionnel

Dans un autre registre et dans une perspective temporelle plus large, on considère volontiers que l'architecture fédéraliste choisie en 1848 a contribué à la « *success story* » helvétique en matière de stabilité et d'intégration politique. Si pendant la période de « *Kulturkampf* »,⁴ les tensions sont demeurées vives entre cantons protestants et cantons catholiques et entre forces fédéralistes et forces centralistes, l'absence de centralisation verticale du pouvoir politique et la grande autonomie accordée aux cantons ont progressivement favorisé l'apaisement de ces tensions. Le caractère multiculturel du nouvel État fédéral créé en 1848 contrastait singulièrement avec les velléités uniformisatrices des stratégies d'intégration nationale d'autres États européens. Le fédéralisme a ainsi permis aux cantons de se développer de façon différenciée sur le plan culturel et social, tout en favorisant un sentiment d'appartenance commun au niveau supérieur. En d'autres termes, le fédéralisme a permis de concilier deux principes *a priori* antagonistes, l'unité et la diversité, ce qui a donné naissance à la fameuse maxime selon laquelle la Suisse est précisément parvenue à conjuguer « l'unité dans la diversité ».

De cette manière, le fédéralisme a fortement contribué à l'intégration politique des minorités linguistiques et religieuses (Deutsch 1976 ; Lijphart 1977), voire à l'affirmation d'une identité nationale (Kriesi 1999 ; Sciarini *et al.* 2001). C'est en tout cas la thèse défendue par les auteurs qui présentent la Suisse comme un cas exemplaire de « patriotisme constitutionnel » (Habermas 1992). Selon cette thèse, dans des pays fragmentés culturellement comme la Suisse ou les États-Unis, soit des pays traversés par des lignes de division de nature religieuse, linguistique et/ou ethnique, l'identité nationale ne pouvait pas se fonder sur une culture commune. Ceci ne signifie toutefois pas que l'affirmation d'une identité commune y soit impossible. À défaut de pouvoir s'appuyer sur l'identification à l'État en tant que tel ou à des racines culturelles communes, l'identité nationale

⁴ Dans la seconde moitié du 19^e siècle, la plupart des pays européens ont connu, dans le cadre du processus de modernisation, un « combat pour la civilisation » (*Kulturkampf*) entre l'Église catholique et le catholicisme, d'une part, et l'État post-absolutiste et le libéralisme anticlérical, de l'autre (Bischof, Franz Xaver, *Dictionnaire historique de la Suisse*, <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/017244/2008-11-06/> [consulté le 04.10.2022]). Les nouveaux États-nations visaient à s'émanciper des liens entre l'Église et l'État et à réduire l'influence de l'Église sur la société. Dès le milieu des années 1860, dans plusieurs cantons religieusement mixtes, ce conflit opposa la majorité protestante, soutenue par les autorités fédérales, aux milieux cléricaux favorables au Vatican (Herrmann 2001).

se fonde dans ces pays sur un « patriotisme constitutionnel », c'est-à-dire sur l'identification avec les principes constitutionnels et le ralliement à un projet politico-institutionnel commun. Dans ces cas, « la culture politique doit servir de dénominateur commun pour un patriotisme constitutionnel qui favorise une conscience de la multiplicité et de l'intégrité des différents styles de vie qui coexistent dans une société multiculturelle » (Habermas 1992: 17; ma traduction). Le fédéralisme, ainsi que les deux autres institutions fondamentales (la neutralité et la démocratie directe), ont fait office de point de ralliement pour ce patriotisme constitutionnel. À son tour, le patriotisme constitutionnel explique pourquoi on caractérise la Suisse comme une *Willensnation*, une nation de volonté. La contribution du fédéralisme à l'émergence et à la stabilisation d'une identité nationale a été particulièrement cruciale dans les premières décennies qui ont suivi la création de l'État fédéral.

1.1.3 Le développement des compétences de la Confédération

En attribuant aux cantons tous les droits qui ne sont pas explicitement attribués à la Confédération (art. 3, Cst.), la Constitution fédérale exige que toute création de nouvelle compétence en faveur de la Confédération soit ancrée dans la Constitution. Comme tout changement constitutionnel, chaque modification du système de répartition des compétences entre Confédération et cantons nécessite l'adoption non seulement des deux Chambres du Parlement, mais aussi du peuple et des cantons (référendum obligatoire). Chaque année, le peuple suisse et les cantons votent en moyenne six arrêtés constitutionnels, qui portent le plus souvent sur l'introduction de nouvelles tâches pour la Confédération – dans la moitié des cas environ sous l'impulsion du gouvernement et du Parlement, et dans l'autre moitié sous l'impulsion d'une initiative populaire (Linder et Mueller 2017: 181).

Les points de véto fédéralistes

Le bicamérisme intégral et le référendum obligatoire constituent des points de véto institutionnels que les milieux fédéralistes peuvent utiliser pour tenter de bloquer l'adoption d'un amendement constitutionnel et s'opposer ainsi à la création de nouvelles compétences au niveau fédéral. Selon la littérature politologique, dans un système politique qui requiert l'approbation conjointe de l'État fédéral et des entités fédérées, les réformes institutionnelles ou les changements de grande ampleur concernant le régime de répartition des compétences sont peu vraisemblables (Braun 2003: 74). Dans un tel système, la défense stricte des intérêts propres à chacun des niveaux de l'État conduit presque

nécessairement à des blocages ou à des décisions sous-optimales, par exemple des compromis minimaux et inefficients, car basés sur le plus petit dénominateur commun. C'est ce que Fritz Scharpf (1988) a décrit comme le « piège de la codécision », qui a selon lui affecté la prise de décision en Allemagne et dans la Communauté européenne (Scharpf 1994). Selon Scharpf (1988 : 254), le piège de la codécision se referme dès l'instant où les décisions du gouvernement central dépendent de l'accord unanime ou quasi unanime des gouvernements des entités fédérées. En adoptant une logique de confrontation, les acteurs favorables *au statu quo* peuvent facilement bloquer une réforme ou monnayer chèrement leur soutien, par exemple en exigeant de substantielles contreparties. *A priori*, le piège de la codécision n'existe pas en Suisse, puisque la prise de décision au niveau fédéral ne prévoit pas la participation directe des gouvernements des cantons et, surtout, ne requiert pas l'unanimité. Cependant, si l'on adopte une définition un peu moins stricte du piège de la codécision et que l'on y inclut une situation dans laquelle l'État central ne peut pas atteindre ses objectifs de manière unilatérale (Scharpf 2006), une variante de ce piège existe en Suisse, en raison du bicamérisme intégral et de la nécessité d'obtenir la majorité des cantons dans les référendums obligatoires.

De fait, dans les premières décennies qui ont suivi la création de l'État fédéral, les autorités fédérales ont eu beaucoup de mal à faire accepter leurs projets de centralisation. Ainsi, une première série de mesures a échoué dans les urnes en 1866. De même, une première tentative de révision complète de la Constitution visant à renforcer la centralisation des compétences et l'unification du droit, afin de garantir l'égalité des citoyens et l'unité du pays, a nettement été rejetée par le peuple et les cantons en 1872. Les radicaux romands ont alors joint leurs voix à celles des cantons conservateurs pour s'opposer au renforcement de la centralisation, au titre de la défense de la souveraineté des cantons. Dans d'autres cas, ce sont les intérêts économiques contradictoires de la bourgeoisie radicale-libérale, associés à la résistance des cantons conservateurs, qui ont tenu en échec les forces centralisatrices (Humair 2009 : 135).

Dans les décennies suivantes, les *points de veto fédéralistes* ont continué de freiner le processus de centralisation des compétences au profit de la Confédération. Toutefois, ils n'ont pas permis de l'éviter. Au cours du temps, et surtout dans la phase de modernisation sociale et économique postérieure à la Seconde Guerre mondiale, on a assisté à une centralisation progressive, mais finalement très substantielle des compétences au bénéfice de la Confédération. Il suffit pour s'en convaincre de parcourir le chapitre 2 de la Constitution fédérale de 1999 (articles 54 à 125), qui énumère les compétences de la Confédération, et de comparer cet inventaire avec la Constitution fédérale de 1848. De ce point de vue, même s'il n'y a

pas eu de réformes institutionnelles majeures du fédéralisme entre 1848 et la fin du 20^e siècle, le fédéralisme suisse a considérablement changé au cours du temps, en raison du processus de centralisation des compétences de décision – voulu par les uns et accepté par les autres (Sciarini 2005; Wälti 1996).

Aperçu du développement progressif des compétences de la Confédération

Examinons brièvement le processus de développement des compétences de l'État fédéral (Linder et Mueller 2017: 181-184). Pour rappel, la Constitution de 1848 ne concédait que des compétences minimales à la Confédération: la politique extérieure, les douanes, la monnaie, une partie du domaine militaire et l'administration des postes. De plus, la suppression des droits de douane a progressivement permis de lever les frontières internes au commerce. La version adoucie de révision complète de la Constitution adoptée en 1874 a renforcé les compétences fédérales en matière militaire et dans le domaine des chemins de fer.

- Dans le domaine du *droit*, avec la révision complète de 1874, la Confédération devient le principal garant des droits fondamentaux. De plus, de nouveaux droits individuels sont introduits: droits politiques, liberté d'établissement et d'association, liberté de commerce et d'industrie, liberté de religion et de conscience. Plus tard viendra l'unification du droit civil et pénal (1914 et 1937), bien plus tard encore le droit de vote des femmes puis l'égalité des droits (1971 et 1981), et enfin l'unification de la procédure pénale et civile (2007-2008).
- En matière de *politique d'infrastructures*, les étapes les plus importantes ont été: la création des deux écoles polytechniques fédérales (1855); la reprise des chemins de fer fédéraux (1891); les compétences dans le domaine de l'énergie (eau en 1914, énergie atomique en 1958, politique énergétique en 1990 – mais dans ce dernier domaine les cantons conservent d'importantes compétences); la construction des routes nationales (1958); l'encouragement à la recherche scientifique et aux universités (1973); le programme «Rail 2000» (1987); les transversales alpines (1992); les projets de financement et d'aménagement des infrastructures ferroviaires (2014).
- En *politique économique*, il faut tout d'abord mentionner la création de la Banque nationale suisse (BNS) en 1905, puis l'article économique de la Constitution (1947) par lequel on renonce aux mesures de protection étatique pour les secteurs de l'économie interne, à l'exception de l'agriculture. Les autres domaines de l'économie interne ont néanmoins pu continuer à se soustraire à la concurrence grâce aux pratiques cartellaires et aux ententes sur la fixation des prix. Une libéralisation partielle interviendra seulement en 1995 avec la loi sur les cartels et la loi

sur le marché intérieur. La Confédération a en outre reçu l'autorisation d'intervenir pour protéger les consommateurs (en 1981) et les locataires (en 1986).

- Les *accords économiques et commerciaux* passés avec les partenaires européens (Association européenne de libre-échange en 1960, accord de libre-échange sur les produits industriels avec la Communauté européenne en 1972), ainsi que l'adoption (1934) et le développement ultérieur des mesures de garantie contre les risques à l'exportation, ont satisfait les besoins de l'économie d'exportation. La conclusion du cycle d'Uruguay de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1994, de même que la création du marché intérieur européen (1993) à la suite de l'adoption de l'Acte unique européen (AUE, 1986), ont affaibli la protection dont bénéficiaient les secteurs de l'économie interne. La conclusion des deux séries d'accords bilatéraux avec l'Union européenne (1998 et 2004) a contribué à son tour à ce mouvement de libéralisation, y compris sur le marché du travail (accord de libre circulation des personnes). Ce mouvement a été amplifié par la libéralisation des industries de réseau et la privatisation partielle ou complète des entreprises publiques – PTT (La Poste et Swisscom), CFF, banques cantonales, entreprises d'électricité, etc.
- Dans le domaine de la *politique macro-économique*, le réflexe fédéraliste et le libéralisme économique sélectif (voir chapitre 2) ont fortement limité le développement des compétences de la Confédération (Kriesi 1998a: 53; Linder et Mueller 2017: 183). Celle-ci n'a jamais été dotée d'une politique industrielle et une politique conjoncturelle, de portée restreinte, a été introduite dans l'urgence en 1978 seulement; elle a reçu des compétences en matière de protection de l'environnement et en matière d'aménagement du territoire seulement en 1971 et en 1980, respectivement, et dans le premier cas il a encore fallu douze ans pour concrétiser dans la loi le principe constitutionnel.
- La *politique sociale* est certainement celle qui a le plus souffert du processus de législation en deux étapes propres au fédéralisme suisse (Kriesi et Trechsel 2008: 161): la nécessité de procéder d'abord à une modification constitutionnelle afin de doter la Confédération de compétences en matière d'assurances sociales, puis de concrétiser les principes constitutionnels dans la loi, a offert aux milieux fédéralistes et anti-étatiques un double levier pour s'opposer durablement au développement de l'État social suisse, qui n'a débuté qu'après la Seconde Guerre mondiale (Linder et Mueller 2017: 184). La politique sociale constitue ainsi le cas le plus criant de retard dans la concrétisation des changements constitutionnels (Armingeon 2001; Kriesi 1998a; Lüthy 1971). Bien que la base constitutionnelle pour une assurance maladie

et accident existe depuis 1890, il a fallu attendre la fin de la Première Guerre mondiale pour la loi d'application, et encore septante-cinq ans pour que l'assurance maladie devienne obligatoire (1994). Il en va de même pour l'assurance vieillesse et survivants (AVS) : la base constitutionnelle a été acceptée en 1925, mais la loi y relative a été adoptée plus de vingt ans plus tard (en 1947). L'assurance-chômage date de 1951, mais elle n'est devenue obligatoire qu'en 1976 et elle a dû être entièrement révisée au milieu des années 1990 lorsque la Suisse a pour la première fois été confrontée à une augmentation sensible du chômage. L'assurance invalidité a aussi été introduite tardivement (en 1959). Enfin, le cas le plus tristement célèbre de retard de concrétisation législative est l'assurance maternité, dont le principe constitutionnel a été accepté en 1945, mais concrétisé dans la loi seulement en 2004, après deux tentatives infructueuses. Quant au congé paternité, une version très modeste (congé de deux semaines financé par les allocations pour pertes de gains) a été adoptée par les Chambres en 2019, puis par le peuple en votation populaire en septembre 2020.

- En matière de *politique fiscale et de politique financière*, les ressources de la Confédération ont été longtemps limitées aux revenus provenant de l'impôt sur la consommation et des droits de douane. L'impôt sur la défense nationale a été introduit dans les années 1930 à titre provisoire, puis rebaptisé impôt fédéral direct, et il doit toujours être périodiquement renouvelé. Le dernier renouvellement en date couvre les années 2020-2035 et a été approuvé en mars 2018 (84% des votants et tous les cantons). Le gouvernement suisse doit probablement être le seul au monde à ne pas pouvoir prélever un impôt sur le revenu sur une base permanente (Linder et Mueller 2017 : 26). Après trois tentatives infructueuses, la TVA a été introduite en 1993-1995 en remplacement de l'impôt sur la consommation (Armingeon 2014 : 664). Pour contrer les déficits publics qui ont affecté la Confédération dans les années 1990, un frein à l'endettement a été introduit en 2003. Ce mécanisme concerne les comptes courants, mais pas les dépenses extraordinaires, tel que le financement des transversales alpines. De leur côté, les cantons et les communes perçoivent l'impôt cantonal, dont ils peuvent fixer le taux, et reçoivent en plus une part importante des recettes de l'impôt fédéral direct. À l'origine de l'État fédéral, les finances de la Confédération et celles des cantons étaient clairement séparées, et chacun devait s'acquitter de ses tâches par ses propres moyens. À cette époque, les cantons n'étaient pas indemnisés pour les tâches qu'ils remplissaient au nom de la Confédération. Aujourd'hui, la Confédération doit partager une partie de ses revenus avec les cantons.

*Centralisation des compétences de décision
et décentralisation des tâches de mise en œuvre*

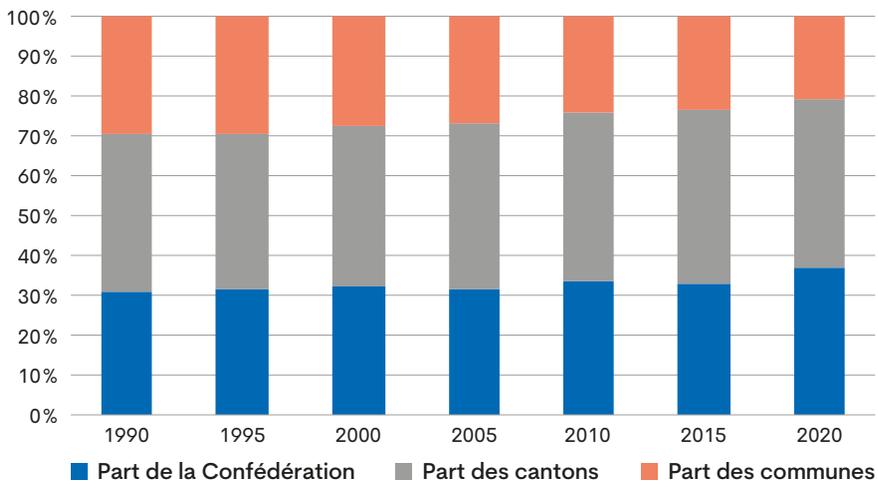
La centralisation progressive des compétences de décision au bénéfice de la Confédération a réduit d'autant les pouvoirs dont les cantons jouissaient à l'origine de l'État fédéral. Cependant, les cantons conservent des compétences importantes, en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la sécurité intérieure (justice et police). Le fédéralisme demeure ainsi un trait distinctif du système politique suisse, qui est l'une des fédérations les plus décentralisées au monde (voir ci-dessous). De plus, l'affaiblissement des compétences de décision des cantons est allé de pair avec l'augmentation de leurs compétences de mise en œuvre, au titre du fédéralisme d'exécution. En Suisse, ce sont en effet les cantons qui mettent généralement en œuvre les politiques fédérales. De ce fait, les cantons sont devenus des «administrations fédérales décentralisées» (Aubert 1967). Jusqu'à la révision complète de la Constitution de 1999, le législateur fédéral était libre de régler la mise en œuvre à sa guise. Cependant, la Confédération n'a pas fait usage de la possibilité de mettre en œuvre elle-même les politiques fédérales et a préféré confier cette tâche aux cantons. Cette pratique ancienne, qui reposait sur des bases largement non écrites, a été consacrée juridiquement par la nouvelle Constitution de 1999, qui prévoit désormais que «Les cantons mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi» (art. 46 al. 1).

À mesure que la Confédération se voyait attribuer de nouvelles compétences de décision, les cantons se voyaient confier de nouvelles tâches de mise en œuvre, au titre du fédéralisme d'exécution. Ainsi, l'examen de l'évolution du partage des compétences entre la Confédération et les cantons débouche sur un bilan contrasté, selon que l'on considère les compétences de décision ou les compétences de mise en œuvre : d'un côté, on a assisté à une centralisation – graduelle mais en définitive significative – des compétences de décision au profit de la Confédération ; d'un autre côté, on a assisté à une décentralisation croissante des tâches de mise en œuvre en faveur des cantons, au titre du fédéralisme d'exécution. Ces deux évolutions ne sont pas contradictoires mais, au contraire, complémentaires : les cantons ont été plus enclins à accepter un transfert de compétences vers la Confédération lorsqu'ils avaient l'assurance qu'ils seraient responsables de la mise en œuvre (Sciarini 2005; Wälti 1996).

Compétences et tâches des trois niveaux de l'État

En déléguant dans la plupart des cas la mise en œuvre aux cantons, la Confédération s'est épargné le développement d'une administration parallèle à celle des cantons. Cela lui a permis de contenir l'accroissement

de l'effectif des fonctionnaires fédéraux et le développement de la taille de l'État au niveau fédéral. En revanche, les tâches croissantes de mise en œuvre confiées aux cantons dans le cadre du fédéralisme d'exécution ont contribué à l'augmentation de la taille de l'État au niveau cantonal. Sur la base de l'évolution de l'emploi public, ou plus précisément de la distribution de l'emploi public aux trois niveaux de l'édifice fédéral, on constate que les cantons ont connu une forte croissance administrative au cours du 20^e siècle (Bochsler *et al.* 2004; Germann 1996: 12; Statistique 2015):⁵ la part des employés publics engagés au niveau cantonal a fortement augmenté (22% en 1910, 27% en 1950, 37% en 1990, 52% en 2012), tandis que la part des employés fédéraux a fortement diminué (47% en 1910, 40% en 1950, 32% en 1990, 12% en 2012); la part des communes est restée relativement stable, autour de 30-35%. Entre 1950 et 2012, le nombre total de personnes employées dans le secteur public en Suisse a plus que doublé – de 236 000 à 543 000 (Linder et Müller 2017: 185). Cependant, nous savons maintenant que l'augmentation de la taille de l'État en Suisse provient surtout du niveau cantonal, guère du niveau fédéral, où les opérations de privatisation complète ou partielle des anciennes régies publiques (CFF, Swisscom, Poste) ont entraîné une forte diminution des emplois dans le secteur public (Bochsler *et al.* 2004: 106 s.).



GRAPHIQUE 1.1 Répartition des dépenses publiques selon le niveau de l'État

Source : Administration fédérale des finances 2022, Statistiques financières (mes calculs).

⁵ Ces chiffres sont toutefois à considérer avec prudence et plutôt comme des ordres de grandeur, car ils proviennent de sources diverses et utilisent des méthodes de calcul différentes.

La répartition des dépenses publiques entre la Confédération, les cantons et les communes permet de se faire une idée de l'importance de chacun des trois niveaux (graphique 1.1). Si la répartition des charges financières ne fournit pas une image parfaite de la distribution des tâches de mise en œuvre – et encore moins de la distribution des compétences de décision –, elle donne néanmoins une idée générale de l'importance de chacun des niveaux.

Entre 1990 et 2005, la répartition des charges financières entre Confédération, cantons et communes est restée assez stable : 30 % pour la Confédération, 40 % pour les cantons et 30 % pour les communes. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches mise en œuvre en 2008 (voir section 1.6) a entraîné une légère augmentation de la part fédérale et un léger recul de la part communale dans le total des dépenses publiques, tandis que la part des cantons est restée à peu près identique. La part de la Confédération a encore augmenté en 2020, sous l'effet des dépenses exceptionnelles destinées à répondre à la pandémie du Covid-19.

Le tableau 1.1 présente la répartition des dépenses publiques par fonction entre les trois niveaux de l'État et à chaque niveau de l'État.

TABEAU 1.1 Répartition des dépenses publiques par fonction, moyenne pour les années 2018 à 2020 (en % du total des dépenses)

	Entre les niveaux			Par niveau		
	Confédération	Cantons	Communes	Confédération	Cantons	Communes
Affaires étrangères	99	1	0	5	0	0
Défense nationale	92	4	4	7	0	0
Finances et impôts	65	24	10	14	4	3
Économie publique	48	39	13	8	5	3
Transports et télécommunications	47	30	23	13	7	9
Sécurité sociale	47	36	17	35	21	19
Santé	3	83	14	1	15	5
Justice et police	11	65	24	2	9	6
Éducation	16	55	29	10	28	27
Environnement/ aménagement du territoire	14	21	65	3	2	7
Culture, sport et loisirs	27	26	47	1	2	9
Administration générale	18	46	36	3	7	10
Total	35	42	23	100	100	100

Source : Administration fédérale des finances 2022.

Dépenses par fonction

La répartition des charges financières par fonction permet d'identifier les domaines politiques dans lesquels la Confédération, les cantons et les communes sont particulièrement actifs. La Confédération assume à elle seule les relations avec l'étranger⁶ et presque à elle seule la défense nationale. Elle engage une part prépondérante des dépenses publiques dans les finances et les impôts (rétrocessions des recettes fiscales fédérales aux cantons, contribution au système de péréquation financière, etc.), et une part importante dans l'économie publique (dont l'agriculture), les transports et télécommunications et la sécurité sociale. De leur côté, les cantons consentent la grande partie des dépenses en matière de santé et la majeure partie des dépenses en matière de justice et police, et d'éducation. Enfin, les dépenses communales dominent dans la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire, ainsi qu'en matière de culture, sports et loisirs. Toutefois, il faut à nouveau souligner les limites de l'indicateur utilisé : la répartition des dépenses fournit une image imparfaite du niveau de centralisation (Kriesi 1998a : 70). D'un côté, le tableau 1.1 sous-estime sans doute le poids du législateur fédéral. D'un autre côté, il surestime probablement le rôle de la Confédération dans certains domaines, dans lesquels la Confédération décide, mais subventionne la mise en œuvre par les cantons au titre du fédéralisme d'exécution.

Le tableau 1.1 montre par ailleurs qu'à l'exception de la politique étrangère, il n'y a aucun domaine de l'activité publique qui soit réservé à un seul niveau de l'État (Dafflon 2014). La Suisse s'écarte fortement d'un fédéralisme dual et connaît au contraire un système dans lequel les compétences, les tâches et les charges sont partagées entre les trois niveaux de l'État (voir section 1.3.2). Ou pour le dire différemment, en Suisse, les compétences et les responsabilités sont fortement enchevêtrées entre les différents niveaux. Ceci vaut même pour l'éducation, domaine dans lequel la Suisse dispose pourtant d'un des systèmes les plus décentralisés en comparaison internationale (Hega 2000) : si les cantons sont globalement dominants en matière d'éducation (ils financent les écoles professionnelles, les collèges/gymnases et les hautes écoles), les communes jouent un rôle important en ce qui concerne l'enseignement public de base (construction des bâtiments pour l'école obligatoire de niveau primaire et, sauf exception, secondaire, salaire des enseignants dans certains cantons). De son côté, la Confédération finance à elle seule les écoles polytechniques fédérales et presque à elle seule la recherche. De plus, elle subventionne à hauteur de 30 % les hautes écoles (universités et hautes écoles spécialisées). De même, les trois niveaux se partagent également les tâches en matière

⁶ Le fait d'arrondir les chiffres à l'unité masque les quelques charges supportées par les cantons (0,3 % du total) au titre de la coopération transfrontalière.

de formation professionnelle. La Confédération finance ainsi 30% de la formation professionnelle de base et 35% de la formation professionnelle supérieure. Le désenchevêtrement des tâches constituait précisément l'un des objectifs principaux de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT, voir section 1.6).

Dépenses par niveau

Si l'on renverse la perspective d'analyse et que l'on examine la répartition des dépenses par fonction à chaque niveau de l'État (tableau 1.1), on constate que la sécurité sociale représente, pour les trois niveaux, une part importante des dépenses publiques. Il en va de même de l'éducation pour les cantons et les communes. La sécurité sociale constitue ainsi un second exemple de domaine marqué par un fort enchevêtrement des tâches: la Confédération se concentre essentiellement sur les assurances sociales (accident, maladie, vieillesse, invalidité et chômage), les cantons sur les assurances personnelles (allocations familiales) et l'assistance sociale, conjointement avec les communes.

1.2 Principes et institutions du fédéralisme suisse

Le fédéralisme suisse est dit territorial, dans le sens que la division du pouvoir politique entre le centre et les entités fédérées (les cantons) se base sur des critères géographiques (Nüssli 1985: 93 s.). Dans un tel système, les cantons assument tous des fonctions analogues, tout en étant très différents les uns des autres. En outre, dans un système fédéral, la relation entre le centre et les entités fédérées n'est pas hiérarchique. Dans la mesure où l'autonomie des cantons est juridiquement reconnue, il s'agit en réalité d'une organisation hétérarchique (c'est-à-dire non hiérarchique), avec de nombreux centres (voir aussi section 1.3.1). Ceci se traduit notamment par le fait qu'il y a en Suisse vingt-sept systèmes politiques différents: en plus du système politique existant au niveau fédéral, les cantons suisses constituent chacun un système politique. Par ailleurs, si la centralisation est peu prononcée en Suisse, il existe de fortes interactions entre les différents niveaux de l'État: les cantons collaborent étroitement avec la Confédération pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques (fédéralisme coopératif vertical) et ils collaborent également intensivement entre eux, dans les domaines relevant de leurs compétences (fédéralisme coopératif horizontal). Les sous-sections suivantes présentent les éléments caractéristiques de l'autonomie des cantons, du fédéralisme coopératif vertical et horizontal, ainsi que les institutions qui les sous-tendent (Aubert 1983: 211 s.; Kriesi 1998a: 56 s.).

1.2.1 L'autonomie des cantons

Chaque canton suisse constitue un système politique relativement autonome. L'autonomie des cantons s'exprime sous différentes formes (Aubert 1983) :

- *L'existence des cantons est garantie* (art. 47 Cst.). Le législateur fédéral ne peut pas décider de manière unilatérale de créer ou de supprimer des cantons. Pour changer le nombre des cantons ou pour redécouper leur territoire, il faut d'abord que les populations concernées manifestent leur accord, puis il faut modifier la Constitution fédérale en conséquence, en empruntant pour cela la procédure idoine, qui se termine par un référendum obligatoire à la double majorité du peuple et des cantons. Modifier le nombre de cantons ou redessiner les frontières cantonales nécessite donc le franchissement d'obstacles élevés, mais pas insurmontables, comme le démontre la création du canton du Jura en 1979.
- Les cantons disposent d'une *autonomie d'organisation*. À ce titre, les cantons peuvent déterminer leur propre forme démocratique d'État et définir leurs autorités politiques, administratives et judiciaires. Chaque canton se dote d'une constitution, crée et élit ses autorités (gouvernement, parlement, justice), distribue entre elles ses pouvoirs, et définit les conditions et le contenu des droits des citoyens. Le droit fédéral se contente de poser quelques principes élémentaires que les cantons doivent observer, comme le principe démocratique ou l'autonomie communale. C'est cette autonomie d'organisation qui a permis à deux cantons de conserver leur Landsgemeinde (Glaris, Appenzell Rhodes-Intérieures) et c'est aussi elle qui explique les différences de développement des instruments de démocratie directe entre les cantons (voir chapitre 3). La définition du corps électoral peut également varier d'un canton à l'autre. Dans plusieurs cantons, essentiellement romands, le droit de vote pour les étrangers a été introduit au niveau cantonal et/ou communal et dans un canton (Glaris), la majorité civique a été abaissée à 16 ans. Dans d'autres cantons, l'autonomie cantonale a été mise à profit pour retarder durablement l'introduction du droit de vote des femmes. Appenzell Rhodes-Intérieures fut le dernier à l'introduire, en 1990, à la suite d'un arrêt du Tribunal fédéral se fondant sur l'article constitutionnel sur l'égalité entre hommes et femmes de 1981.
- Les cantons ne sont *pas soumis à un contrôle politique*. La Confédération a, certes, développé un système de contrôle pour s'assurer que les règles cantonales respectent le droit fédéral. Ainsi, les constitutions cantonales et leurs modifications sont approuvées par l'Assemblée fédérale (art. 6 Cst. de 1848, art. 51 al. 2 et 172 al. 2 Cst. de 1999) et certains actes

législatifs cantonaux le sont par le Conseil fédéral (art. 1 al. 2 Cst.). Cependant, les contrôles que la Confédération peut exercer sur les cantons se limitent à l'examen de la légalité. Les Constitutions et lois cantonales doivent respecter le droit fédéral, mais à cette condition les cantons sont libres de légiférer comme ils l'entendent. De plus, la Confédération ne peut pas corriger et encore moins abolir une loi cantonale qu'elle considérerait comme mauvaise.

- Les cantons ont des *compétences législatives étendues*. Cette caractéristique découle directement de l'article 3 de la Constitution, selon lequel les cantons possèdent, par défaut, toutes les prérogatives qui ne sont pas explicitement déléguées à la Confédération. L'autonomie des cantons en matière législative inclut le droit de conclure des traités entre eux et avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence (art. 56 Cst.). C'est ce qu'on appelle la « petite politique extérieure » qui, dans la pratique, se limite à la coopération transfrontalière. En matière de politique extérieure « nationale », pourtant le seul domaine à être la chasse gardée de la Confédération, la révision complète de la Constitution (art. 55) et la nouvelle loi sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC), toutes deux adoptées en 1999, ont doté les cantons de compétences accrues en termes d'information, de consultation et même de participation aux négociations internationales sur les enjeux relevant de leurs compétences.⁷
- Les cantons sont en général chargés de *mettre en œuvre la législation fédérale* et disposent également dans ce cadre d'une certaine autonomie. Le fédéralisme d'exécution est une caractéristique fondamentale du fédéralisme suisse et le lieu privilégié du fédéralisme coopératif vertical. La notion de fédéralisme d'exécution suggère une image erronée de la mise en œuvre, selon laquelle les cantons exécuteraient de manière mécanique les lois adoptées au niveau fédéral. En réalité, la phase d'exécution n'est ni mécanique ni anodine. Comme la formulation des politiques, l'exécution est un processus politique, marqué par les conflits et l'intervention des acteurs concernés, qui cherchent à défendre leurs intérêts, ou même à réinterpréter dans leur sens les objectifs du législateur. C'est pourquoi on préfère la notion de « mise en œuvre » à celle d'« exécution » (Linder 1987: 187). Dans le contexte suisse, la mise en œuvre des politiques fédérales inclut aussi la compétence des cantons de procéder à une législation complémentaire à la législation fédérale.

⁷ La Belgique, autre État fédéral, a poussé encore plus loin le partage de compétences en politique extérieure: pour pouvoir être ratifiés par l'État central, les traités internationaux portant sur des enjeux qui relèvent de la compétence des régions doivent préalablement être approuvés par les parlements régionaux.

Dans ce sens, les cantons ne sont donc pas seulement des organes d'exécution, mais sont aussi des organes de « programmation » (Linder et Vatter 2001; Sager et Rüefli 2005; voir section 1.5).

- En lien avec les importantes compétences qu'ils possèdent, les cantons disposent de *l'autonomie financière* et de la souveraineté en matière fiscale: ils ont le droit de lever leurs propres impôts et possèdent ainsi leurs propres ressources financières. Cette autonomie est complétée par un système de péréquation financière verticale (entre la Confédération et les cantons) et horizontale (entre les cantons) (voir section 1.6). En outre, ce sont les cantons qui administrent la justice, dans presque toutes les affaires qui relèvent du droit fédéral, notamment en matière d'application du Code civil, du Code des obligations et du Code pénal, sous réserve des recours aux instances suprêmes (Tribunal fédéral, Tribunal administratif fédéral et Tribunal fédéral des assurances).
- Enfin, les cantons participent à égalité de droits aux processus de *formation de la volonté politique au niveau fédéral*. Les cantons disposent en effet d'un éventail d'institutions et d'arènes leur permettant d'intervenir dans l'élaboration et la mise en œuvre des règles fédérales. Ces institutions, présentes dans toutes les phases des processus décisionnels, sont détaillées dans la section suivante.

1.2.2 Les institutions verticales du fédéralisme

Au stade de l'impulsion des processus législatifs, *l'initiative cantonale* permet aux cantons de proposer une modification constitutionnelle. L'initiative cantonale est cependant seulement un droit de proposition: pour initier un processus législatif, une initiative cantonale doit d'abord être soutenue par le Parlement fédéral; si ce dernier refuse d'entrer en matière, le processus s'arrête. De ce point de vue, l'initiative cantonale se distingue donc de l'initiative populaire (voir chapitre 3) et se rapproche davantage de l'initiative parlementaire (voir chapitre 8). Dans tous les cantons, le déclenchement de l'initiative cantonale est entre les mains du Parlement, dans certains cantons, il est aussi dans celles du gouvernement. En pratique, les cantons recourent de plus en plus fréquemment aux initiatives cantonales (Vatter 2016: 460-461): dans les années 1980, on a dénombré moins de 50 initiatives cantonales; ce nombre a doublé dans la décennie suivante (104), puis à nouveau dans les années 2000 (182); enfin, au cours de la dernière décennie, on en était déjà à 147 initiatives entre 2010 et 2015. Cependant, les initiatives cantonales ne trouvent généralement guère d'écho au Parlement, si bien que les cantons sont très rarement à l'origine d'un processus législatif fédéral – dans seulement 1% des cas environ (voir chapitre 8).

Dans la phase pré-parlementaire, les cantons participent individuellement et/ou collectivement (*via* des conférences intercantionales) aux *procédures de consultation*. Ils sont aussi souvent représentés dans les *commissions d'experts* de la Confédération (dénommées aussi commissions extra-parlementaires). Dans la phase parlementaire, en vertu du système de bicamérisme intégral, les représentants des cantons au *Conseil des États* disposent collectivement d'un pouvoir de veto sur les processus législatifs, puisque tout projet d'arrêté constitutionnel ou de loi doit être approuvé par une majorité de cette Chambre.

Le mode d'élection des représentants des cantons au Conseil des États est déterminé par le droit cantonal. À l'origine de l'État fédéral et durant de nombreuses décennies, les autorités cantonales disposaient d'une certaine influence sur leurs représentants dans la Chambre « haute ». Si la liberté de vote des conseillers aux États était garantie par la Constitution fédérale, leur autonomie était limitée par le fait que ceux-ci étaient souvent nommés par les autorités cantonales – et souvent choisis parmi les membres des gouvernements cantonaux. De plus, leur mandat se limitait parfois à une seule session parlementaire. Le passage à une période législative de quatre ans, conjuguée à l'élection directe du Conseil des États par le peuple – introduite par le dernier canton, Berne, en 1979 –, a desserré les liens existant entre les autorités cantonales et leur députation au Conseil des États, la Chambre des cantons devenant ainsi la Chambre du peuple des cantons (Sciarini 2011a).

Dans la phase référendaire, les cantons disposent également d'un droit de veto sur les changements constitutionnels *via* la *double majorité* – peuple et cantons – requise dans les référendums constitutionnels (art. 140 al. 1 Cst.). Comme au Conseil des États, ce droit de veto n'est pas exercé individuellement, mais collectivement, dans le sens que les cantons qui s'opposent à un changement doivent pour cela réunir une majorité de blocage – c'est-à-dire obtenir un « non » dans au moins la moitié de cantons.

En outre, les cantons peuvent s'opposer à une loi fédérale en actionnant le *référendum cantonal*, dont l'aboutissement requiert le soutien d'au moins huit cantons. Ce droit, qui est du ressort du Parlement cantonal dans la plupart des cantons, a longtemps conservé un caractère purement platonique: il n'avait jamais été utilisé avec succès et était donc resté « lettre morte ». L'aboutissement du référendum cantonal contre le « paquet fiscal » adopté par l'Assemblée fédérale à l'été 2003 constitue à cet égard un événement inédit – et particulièrement instructif (Fischer 2006; Sciarini 2011a: 55-59).

Référendum des cantons, le cas inédit du paquet fiscal (2003)

Le paquet fiscal conjugait des allègements fiscaux à l'intention des familles, des banques (droit de timbre) et des propriétaires de logements.

2003 était une année électorale et la droite parlementaire a voulu faire un geste en direction de son électorat, en votant des allègements fiscaux qui allaient plus loin que le projet du Conseil fédéral, en particulier en matière d'imposition de la propriété immobilière. Ces baisses d'impôts allaient entraîner de fortes pertes de recettes fiscales pour les cantons, au titre de leur part à l'impôt fédéral direct et au titre de l'impôt cantonal. Le précédent créé par l'aboutissement du référendum cantonal contre le paquet fiscal était révélateur des difficultés croissantes des cantons à se faire entendre dans « leur » Chambre : plus de la moitié des conseillers aux États ont adopté une position contraire à celle du gouvernement de leur canton (Fischer 2006).

Pour finir, onze cantons ont signé le référendum, ce à quoi il faut ajouter les neuf autres gouvernements cantonaux qui combattaient également officiellement le paquet fiscal. Dans la phase référendaire, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a joué un rôle clé pour la réussite du référendum (Fischer 2006) : elle a fourni un important travail d'information, de coordination et d'appui logistique pour les cantons dans la phase de signature du référendum, et elle a mené la campagne référendaire au nom des cantons. L'opposition des cantons, conjuguée à celle de la gauche, qui a également attaqué le paquet fiscal au moyen du référendum populaire, a débouché sur un rejet sans appel du projet fédéral en votation populaire (66 % de « non »).

Le Conseil fédéral et le Parlement ont tiré la leçon de cet épisode douloureux. Dans les autres processus législatifs à composante fédéraliste qui se sont déroulés depuis (par exemple la réforme de la péréquation financière, l'article constitutionnel sur la formation, les programmes d'assainissement budgétaire ou la loi sur les fonds d'infrastructure), la Confédération a accordé un soin particulier à l'intégration et à la prise en compte des intérêts des cantons, qui ont été invités à partager le *leadership* du processus dans un organe de direction paritaire Confédération-cantons et/ou qui ont été intensivement consultés dans la phase pré-parlementaire (Fischer 2012). L'étude des onze processus de décision les plus importants du début des années 2000 montre ainsi que les cantons, grâce à la Conférence des gouvernements cantonaux et aux conférences sectorielles, dont la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF), sont devenus des acteurs importants du jeu politique en Suisse (Sciarini 2015c ; voir aussi chapitre 9). Instruments privilégiés du fédéralisme coopératif horizontal (voir ci-dessous), les conférences ministérielles et gouvernementales jouent donc aussi un rôle important pour la coordination des positions des cantons et les négociations avec la Confédération (Schnabel 2017 ; Schnabel et Mueller 2017). À titre d'exemple, la CDF sert autant à coordonner les politiques fiscales et financières des cantons qu'à intervenir avec plus de poids dans les choix fiscaux fédéraux (Dafflon 2014 : 9).

1.2.3 Les institutions horizontales du fédéralisme

En parallèle de sa fonction d'agrégation et de défense des intérêts des cantons dans leurs rapports avec la Confédération (fédéralisme coopératif vertical), la collaboration intercantonale exerce une fonction fondamentale dans les rapports que les cantons entretiennent entre eux (fédéralisme coopératif horizontal) : elle permet aux cantons de coordonner leurs politiques publiques, d'échanger leurs points de vue et leurs expériences, et de résoudre des problèmes de proximité, d'externalités et de financement dans les domaines relevant de leurs compétences. Volontiers vue et présentée comme une alternative à la centralisation des responsabilités au profit de la Confédération, la collaboration intercantonale vise à augmenter la capacité d'action des cantons, par la réunion des compétences et le renforcement de la maîtrise des problèmes auxquels les cantons sont confrontés, ainsi que par la mise en commun des ressources cantonales et la création « d'économies d'échelle ». Elle vise également à améliorer l'adéquation de l'offre de prestations publiques à la demande, en faisant mieux coïncider le cercle des décideurs, des financeurs et des bénéficiaires de ces prestations (principe d'équivalence fiscale).

Les deux principales institutions de la collaboration intercantonale sont les *concordats* et les *conférences*. Les premiers sont les instruments privilégiés pour l'élaboration des politiques et la création du droit, tandis que les secondes servent de lieux d'échanges et de coordination des politiques cantonales, dans la phase de mise en œuvre des politiques.

Les concordats intercantonaux

Dans son article 48, la Constitution fédérale de 1999 reconnaît aux cantons le droit de conclure des accords entre eux. Cet article marque un changement considérable, car il remplace le régime d'interdiction avec exception qui prévalait dans l'ancienne Constitution fédérale (art. 7) par un système d'autorisation avec réserve (Abderhalden 2000). Cette inversion de priorité atteste du changement de conception des accords intercantonaux du point de vue fédéral : la peur d'un nouveau Sonderbund a disparu, et avec elle la crainte d'alliances particulières et de traités de nature politique entre les cantons. L'article 48 prévoit en effet (al. 1) que : « Les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes. Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional. » C'est seulement à l'alinéa 3 qu'il est précisé que « les conventions intercantionales ne doivent être contraires ni au droit, ni aux intérêts de la Confédération, ni au droit des autres cantons ». Désormais, la Confédération cherche au contraire à encourager la collaboration intercantonale. Cet objectif a même constitué un des piliers de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT, voir section 1.6).

Cela dit, l'existence d'une base constitutionnelle en principe peu propice à la collaboration intercantonale n'a pas empêché les cantons de conclure un nombre (de plus en plus) élevé de concordats au cours du 20^e siècle. En 2005, le nombre de concordats se montait à 760 (Bochsler et Sciarini 2006a; Sciarini et Bochsler 2006) ou 547 si l'on exclut de la liste les déclarations de réciprocité (Arens 2020). Si certains concordats sont très anciens (le premier a été signé en 1803 entre Berne et Soleure pour régler les rapports ecclésiastiques dans la région protestante du Bucheggberg), les concordats se sont multipliés au cours des années 1970, puis à nouveau au cours des années 1990, si bien que la grande majorité des concordats sont récents (Bochsler et Sciarini 2006a : 29) : en 2005, 60 % des concordats avaient moins de trente ans et 20 % avaient moins de dix ans. Entre 2005 et 2016, le nombre de concordats a toutefois légèrement diminué, signe d'un processus de consolidation (Arens 2020 : 137).

Les concordats demeurent avant tout un instrument de la coopération bilatérale : plus de 65 % des concordats ont été conclus entre deux cantons, en particulier dans les domaines de l'éducation/science/culture, infrastructure/environnement/transports et sécurité/organisation de l'État (Arens 2020; Bochsler et Sciarini 2006a); environ un quart des concordats incluent de trois à huit cantons, et seulement un dixième incluent neuf cantons ou plus. La structure géographique de la collaboration fait apparaître quatre espaces fonctionnels, c'est-à-dire quatre aires caractérisées par un tissu plus dense de concordats entre les cantons concernés : la Suisse romande, la Suisse orientale, la Suisse du Nord-Ouest et la Suisse centrale (Sciarini et Bochsler 2006).

La conclusion de concordats entre cantons est favorisée par trois types de facteurs (Bochsler 2009, Bochsler et Sciarini 2006). Le premier est la proximité géographique. À titre d'exemple, les deux Bâle ont 119 accords en commun, alors que Genève et Saint-Gall en ont seulement 22, le Tessin et Bâle-Ville, seulement 24. En toute logique, le facteur géographique est particulièrement influent dans les politiques à incidence spatiale. L'importance de la proximité géographique explique également en partie les grandes différences dans le nombre de concordats signés par les cantons : d'une cinquantaine pour des cantons géographiquement périphériques comme le Tessin, Genève ou les Grisons, à près de 200 pour le canton de Saint-Gall (moyenne nationale : une petite centaine). Cela étant, une analyse qui prend en compte l'isolement (géographique et/ou linguistique) des cantons périphériques montre que ces derniers sont en fait plus actifs en matière de conclusion de concordats que les cantons plus centraux, pour lesquels la coopération est naturellement plus aisée et qui ont donc moins besoin d'activement la rechercher (Bochsler 2009). Le second facteur est la langue : en moyenne, deux cantons romands ont conclu 47 concordats en commun et deux cantons alémaniques en ont conclu 33, tandis que le

chiffre correspondant est de seulement 24 en moyenne pour deux cantons situés de part et d'autre de la frontière linguistique. Sans surprise, la langue influence spécialement la coopération dans le domaine de l'éducation et de la culture. Enfin, les liens traditionnels associés à la religion jouent également un rôle : les concordats intercantonaux sont plus nombreux entre cantons catholiques ou entre cantons religieusement mixtes, qu'entre un canton catholique et un canton non catholique. En revanche, l'intensité de la collaboration ne dépend guère de la composition partisane ou de l'orientation politique gauche-droite des gouvernements cantonaux, ce qui n'est pas surprenant eu égard à la composition multipartisane de ces gouvernements et de la prévalence du système de concordance.

Les conférences intercantionales

Au chapitre des conférences intercantionales, il faut tout d'abord distinguer les conférences de gouvernement, à vocation transversale, et les conférences des directeurs cantonaux, de nature sectorielle. La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), fondée en 1993 dans la foulée de la négociation sur l'Espace économique européen, avait initialement pour mission de servir de lieu de coordination de la position des cantons dans le domaine de la politique extérieure, et de leur permettre ainsi de parler d'une seule voix face à la Confédération (Abderhalden 1999 : 132 s., 149 s. ; Minger 2004 : 4 s.). Entre-temps, la CdC a élargi son champ d'action aux enjeux de politique interne de portée transversale, comme la révision complète de la Constitution, la répartition des ventes de l'or de la BNS, ou la RPT. Le rôle clé, mentionné précédemment, joué par la CdC dans le succès historique du référendum cantonal contre le paquet fiscal de la Confédération a fortement contribué à sa montée en puissance (Braun 2004 ; Fischer 2006).

En quelques années, la CdC est ainsi devenue un acteur incontournable de la politique suisse (Schnabel et Mueller 2017 ; Sciarini 2013a), au point de venir concurrencer le Conseil des États dans la fonction d'articulation des intérêts des cantons vis-à-vis de la Confédération – une des fonctions les plus caractéristiques dans les États fédéraux (Cameron 2001 : 125 ; Thorlakson 2003 : 4). De fait, si de nombreux conseillers d'État se voient toujours comme les représentants de leurs cantons respectifs et entretiennent des liens plus ou moins étroits avec leur gouvernement, la CdC reste la seule instance qui représente explicitement les intérêts transversaux des cantons. La CdC en tire sa raison d'être et permet de corriger ainsi, au moins en partie, la lacune dans l'édifice fédéral que constitue l'absence d'une véritable Chambre des cantons (Schnabel 2020).

L'analyse de la structure du pouvoir dans la politique suisse au début des années 2000, en comparaison avec le début des années 1970, met en évidence la croissance du poids des conférences intercantionales en général

et de la CdC en particulier (Sciarini 2014; 2015c) : alors qu'aucune conférence intercantonale ne faisait partie du cœur du pouvoir au début des années 1970, la CdC figure, avec la Conférence des directeurs des finances, parmi les quinze acteurs les plus importants de la politique suisse dans la période 2001-2006 (chapitre 9). Dans ce sens, on peut considérer que la CdC a contribué à renforcer le pouvoir de codécision des cantons dans la politique fédérale (Mueller et Vatter 2020 : 25; Schnabel et Mueller 2017).

En plus de la Conférence des gouvernements cantonaux, il existe au niveau national une douzaine de Conférences sectorielles, dans lesquelles siègent les chefs de département cantonaux (les conseillers et conseillères d'État). Les domaines couverts par les conférences des directeurs cantonaux (instruction publique, santé, social, économie, transports publics, finances, agriculture, travaux publics, énergie, etc.) sont évidemment étroitement liés aux champs de compétences des cantons (Bochsler *et al.* 2004 : 100). La Confédération n'est pas formellement membre des conférences intercantionales, mais y est néanmoins souvent représentée par un haut fonctionnaire de l'administration.

En principe, les conférences n'ont pas la compétence d'édicter du droit. Leurs décisions prennent le plus souvent la forme de recommandations et de prises de position. Des exceptions existent néanmoins, lorsqu'une conférence est investie de droit de décision, en particulier lorsqu'elle est chargée de mettre en œuvre un concordat intercantonal (exemple du concordat sur la coordination scolaire géré par la Conférence des directeurs de l'instruction publique [CDIP]). Par ailleurs, le degré d'organisation des conférences varie fortement d'une conférence à l'autre. La plus développée du point de vue organisationnel – et aussi la plus ancienne – est la CDIP, qui dispose d'un budget de plus de six millions de francs et emploie plus de 40 personnes. À l'inverse, certaines conférences ne disposent même pas de leur propre secrétariat et sont administrativement décentralisées, c'est-à-dire rattachées à une administration cantonale.

La mise en commun des ressources organisationnelles par le regroupement géographique des secrétariats des conférences était au cœur du projet de « Maison des cantons » (Minger 2004). La réalisation de ce projet, qui visait à améliorer la coordination entre les conférences, à développer les synergies et, ainsi, à renforcer le poids des cantons dans le jeu confédéral, a conduit à l'installation, à Berne, du secrétariat de la Conférence des gouvernements cantonaux et de celui de plusieurs autres conférences, dont la Conférence des directeurs cantonaux des finances.

Les conférences régionales

À côté des conférences nationales (sectorielles ou de gouvernement), il existe également de (très) nombreuses conférences (sectorielles ou de gouvernement) au niveau régional (Trees 2005a; 2005b). Les conférences

de gouvernement sont au nombre de quatre : la Conférence des gouvernements de la Suisse occidentale (Berne, Fribourg, Genève, Neuchâtel, Vaud, Valais), de la Suisse du Nord-Ouest (Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Soleure, avec Berne et le Jura en qualité d'observateurs), de la Suisse centrale (Lucerne, Nidwald, Obwald, Schwytz, Uri, Zoug) et de la Suisse orientale (Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Glaris, Grisons, Saint-Gall, Schaffhouse, Thurgovie). Le canton de Zurich n'appartient à aucune conférence régionale de gouvernement, mais dispose d'un statut d'observateur dans les trois conférences alémaniques. Son rattachement à l'une ou l'autre de ces conférences modifierait substantiellement l'équilibre général, soit entre les conférences – si Zurich adhéra à la Conférence de la Suisse du Nord-Ouest – soit au sein de la Conférence – si Zurich adhéra à la Conférence de la Suisse du Nord-Ouest ou de la Suisse orientale. Finalement, le Tessin n'appartient lui non plus à aucune conférence de gouvernement régionale, mais il est en revanche membre de la Conférence des gouvernements des cantons de montagne (avec Glaris, Grisons, Nidwald, Obwald, Uri, Valais).

Les conférences sectorielles sont également très nombreuses au niveau régional. De plus, ce tissu dense de conférences ministérielles est complété par un nombre incalculable de conférences dites « de l'administration », c'est-à-dire de conférences regroupant des hauts fonctionnaires dans les domaines de l'action publique cantonale (protection civile, informatique, vétérinaires cantonaux, état civil, ingénieurs cantonaux, etc.). Bien que moins connues que les conférences des directeurs cantonaux, ces conférences de l'administration sont très importantes pour la coopération routinière entre les cantons (Frenkel 1986 : 334). Elles existent à nouveau au niveau national et au niveau régional.

À titre d'exemple, en Suisse centrale il n'existe pas moins de huit conférences régionales sectorielles (dans les domaines de l'éducation, de la construction, des finances, des transports publics, de la sécurité et de la justice, de la protection de l'environnement et de l'économie publique), ainsi qu'une Conférence des chanceliers et plus de quarante conférences de l'administration (Arnold 2005 : 120). Dans l'espace francophone ou latin, on peut citer à titre d'exemple la Conférence latine des directeurs de l'instruction publique. Il faut cependant relever que la structure et la composition des conférences régionales varient d'une région à l'autre. D'une part, les domaines politiques sont couverts différemment selon les régions : en Suisse occidentale, en Suisse centrale et en Suisse orientale, tous les principaux domaines politiques sont couverts par une conférence sectorielle, tandis que la couverture est incomplète dans la Suisse du Nord-Ouest, où l'on ne compte que cinq conférences sectorielles (Trees 2005a : 20-23). D'autre part, la composition cantonale des conférences sectorielles régionales ne correspond pas forcément à celle des conférences régionales des

gouvernements, notamment parce que le Tessin est souvent rattaché aux conférences romandes, et aussi parce que les périmètres géographiques des conférences des directeurs de l'instruction publique diffèrent sensiblement de ceux des conférences de gouvernement (Bochsler et Sciarini 2006).

1.3 Le fédéralisme suisse en perspective comparée

1.3.1 États unitaires et États fédéraux

La caractéristique fondamentale d'un État fédéral tient à la division du pouvoir entre différents niveaux ou composantes de l'État. Selon la définition avancée par Riker (1975: 101, ma traduction), «le fédéralisme est une organisation politique dans laquelle les activités du gouvernement sont divisées entre les gouvernements régionaux et un gouvernement central, de telle sorte que chaque type de gouvernement a quelques activités sur lesquelles il prend les décisions finales». Cette définition met l'accent sur un aspect central du fédéralisme, à savoir la division spatiale ou territoriale du pouvoir entre l'État central et les entités fédérées, que ces derniers portent le nom d'États, de provinces, de cantons, ou de Länder. Dans le même temps, cette définition est un peu réductrice, du fait même de cette focalisation sur le critère territorial: il existe aussi des cas de fédéralisme non territorial, c'est-à-dire des systèmes dans lesquels les entités fédérées ne sont pas concentrées géographiquement sur une portion bien définie du territoire national.

Une seconde définition avancée par Elazar (1997) souligne également l'idée fondamentale de division du pouvoir, mais en insistant sur la non-centralisation du pouvoir, autrement dit sur le caractère non hiérarchique (ou hétérarchique) du fédéralisme (Elazar 1997: 239, ma traduction): «Le fédéralisme implique une distribution fondamentale du pouvoir entre de multiples centres (...), pas la délégation de pouvoirs du centre unique, comme dans un système pyramidal.» Cette seconde définition, comme la première, implique qu'une part substantielle du pouvoir de l'État est attribuée aux entités fédérées.

La non-centralisation du pouvoir et la répartition, dans la constitution, des compétences entre les différents niveaux de l'État constituent la caractéristique centrale des États fédéraux, et celle qui la distingue fondamentalement des États unitaires. Dans les premiers, la constitution stipule, selon des modalités différentes d'un État fédéral à l'autre, comment les pouvoirs sont répartis entre chaque niveau de l'État. Dans les seconds, les pouvoirs sont centralisés au niveau national et les niveaux étatiques inférieurs exercent les compétences que l'État central a bien voulu leur déléguer.

Fédéralisme et (dé)centralisation

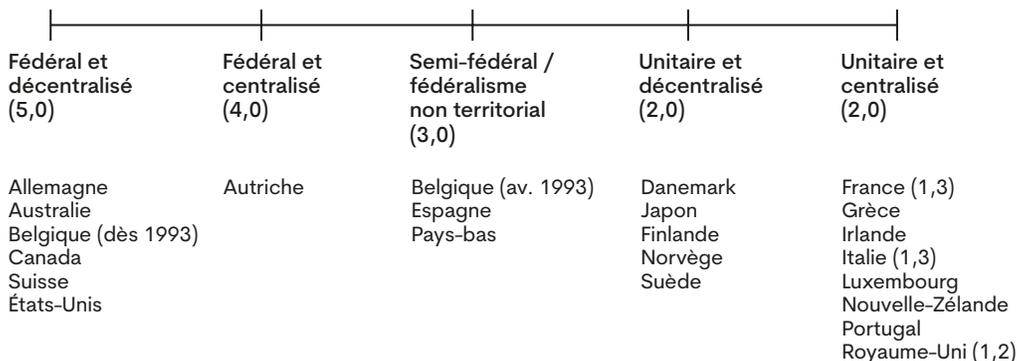
Au-delà de la grande distinction entre État fédéral et État unitaire, il est nécessaire d'introduire des spécifications à l'intérieur de chacune de ces deux grandes catégories. Il existe en effet des États fédéralistes plus ou moins décentralisés et des États unitaires plus ou moins centralisés. Autrement dit, le degré de centralisation varie à l'intérieur même des deux grands types d'États. Sur la base de ces deux critères (existence ou non d'une division constitutionnelle du pouvoir et degré de centralisation), il est possible de placer les États démocratiques sur une échelle allant du plus fédéraliste et décentralisé au plus unitaire et centralisé (Lijphart 2012).

Le graphique 1.2 se concentre sur 22 pays membres de l'OCDE. La Suisse figure, avec l'Allemagne, le Canada ou les États-Unis, parmi les États fédéralistes les plus décentralisés. L'Autriche est également un État fédéral, mais dans lequel les Länder ont des compétences peu étendues et dont la fonction est avant tout de mettre en œuvre le droit fédéral, au titre du fédéralisme d'exécution. À l'autre extrémité de l'échelle, on trouve les États unitaires les plus centralisés, comme la France (en dépit du processus de décentralisation initié dans les années 1980), la Grèce ou le Royaume-Uni.

En outre, la classification proposée par Lijphart (2012) inclut non seulement les cas de fédéralisme territorial, mais aussi les cas de fédéralisme non territorial (ou fédéralisme «sociologique»). Cela explique la présence des Pays-Bas, au milieu de la distribution. Aux Pays-Bas, État unitaire et centralisé, l'échelon intermédiaire entre État central et communes est virtuellement inexistant. Cependant, l'État central a délégué des pouvoirs à des associations privées représentant les différentes sous-cultures (les «piliers» catholiques, protestants et laïques). Ces «piliers» ont été

GRAPHIQUE 1.2 Degré de fédéralisme et de décentralisation dans 22 pays (1945-2010)

Source : Lijphart 2012 : 178.



dotés d'importantes fonctions semi-publiques, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la culture et du domaine santé/social. Selon Kriesi (1990), l'organisation de la société néerlandaise en piliers culturels serait une sorte d'équivalent fonctionnel du fédéralisme territorial tel que nous le connaissons en Suisse. Dans les deux pays, il existe des structures parallèles (les cantons en Suisse, les piliers aux Pays-Bas) qui remplissent des tâches sociales, culturelles et politiques similaires, et qui assurent l'intégration des sous-cultures dans une communauté nationale plus large. Alors que le fédéralisme distribue le pouvoir sur un plan territorial, dans le système de piliers, le pouvoir est distribué entre des groupes disséminés sur l'ensemble de ce territoire.

Enfin, on relèvera encore le cas spécifique de la Belgique qui, depuis la réforme constitutionnelle de 1993, conjugue les deux formes de fédéralisme, territorial et sociologique: les trois régions (Wallonie, Flandres et Bruxelles capitale) et les trois communautés (francophone, néerlandophone et germanophone) sont les unités constitutives du système fédéral.⁸

Même en incluant les États semi-fédéralistes et les cas de fédéralisme sociologique, les États fédéralistes sont moins nombreux que les États unitaires. Ceci est encore plus évident si on élargit l'analyse à 14 autres pays démocratiques non membres de l'OCDE (Lijphart 2012: 178): parmi les 36 pays, les États unitaires sont plus de deux fois plus nombreux que les États fédéralistes. Par ailleurs, à l'exception du cas de la Belgique, le graphique 1.2 présente une image synthétique pour toute la période d'après-Seconde Guerre mondiale. Il ne permet donc pas d'apprécier les changements qui se sont produits entre les années 1970 et la fin des années 1990. Ces changements ont certes été peu nombreux et ont été introduits de manière incrémentale, mais ils ont tous conduit à une plus grande décentralisation (Armingeon 2004): parmi les 17 États unitaires considérés par cet auteur, six ont introduit des éléments de fédéralisme ou de décentralisation (Espagne, Belgique, Royaume-Uni, Japon, Italie depuis le milieu des années 1990, France depuis 1982); les onze autres États unitaires n'ont pas connu de telles réformes, mais il s'agit de petits États relativement homogènes (les pays nordiques, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande et le Portugal); les six pays fédéralistes (Allemagne, Australie, Autriche, Canada, États-Unis, Suisse) le sont restés.

Le degré de décentralisation

Une mesure synthétique, quoiqu'imparfaite, fréquemment utilisée pour comparer le type d'organisation des États est le degré de décentralisation fiscale, calculé en divisant la part des revenus régionaux et locaux dans les

⁸ Entre-temps, la Flandre et la communauté néerlandophone ont choisi de fusionner leurs institutions.

revenus totaux (revenus centraux, régionaux et locaux); le même calcul peut être fait en ce qui concerne les dépenses. Le tableau 1.2 présente les chiffres pour l'année 2020 pour 20 pays de l'OCDE. En ce qui concerne les revenus, seuls trois autres pays fédéraux, le Canada, les États-Unis et l'Australie, présentent un degré de décentralisation aussi élevé que la Suisse. En ce qui concerne les dépenses, en revanche, deux États unitaires (le Danemark et la Suède) présentent un degré de décentralisation aussi élevé que les États fédéraux précités.

TABLEAU 1.2 Degré de décentralisation (part des recettes/dépenses locales et régionales dans les recettes/dépenses totales, en %, en 2020)

	Recettes	Dépenses
Canada	55,1	57,2
Suisse	49,4	55,2
Australie	48,0	43,3
États-Unis	44,5	39,7
Allemagne	36,6	40,2
Espagne	34,6	41,6
Suède	33,0	48,4
Finlande	29,7	39,4
Danemark	27,6	62,3
Belgique	24,6	44,4
Norvège	17,4	31,9
France	16,9	18,7
Italie	13,6	26,5
Nouvelle-Zélande	10,9	11,3
Autriche	10,8	29,6
Portugal	10,5	13,4
Pays-Bas	8,2	28,9
Royaume-Uni	9,3	20,6
Luxembourg	5,6	10,2
Irlande	3,1	29,0
Grèce	3,0	6,5
Moyenne	23,7	33,4

Source : OCDE.

En plus des caractéristiques de bases mentionnées précédemment (division du pouvoir et non-centralisation), un État fédéral présente d'autres signes distinctifs (Lijphart 2012; Watts 1999):

- l'existence d'un Parlement bicaméral, dans lequel la Chambre représentant les entités fédérées est dotée d'importantes compétences;
- une Constitution écrite, qui définit la répartition des pouvoirs législatifs et exécutifs entre l'État central et les entités fédérées et qui ne peut pas être modifiée unilatéralement, les amendements devant être approuvés par une proportion importante des entités fédérées;
- des processus et institutions destinées à faciliter la coopération intergouvernementale dans les domaines où les pouvoirs sont partagés ou se chevauchent;
- un partage des ressources fiscales entre les niveaux de gouvernement, qui assure à chacun de ces niveaux certains domaines d'autonomie;
- une Cour suprême ou une Cour constitutionnelle spéciale chargée d'assurer le respect de la constitution et d'arbitrer les éventuels conflits de compétences entre l'État central et les entités fédérées.

La Suisse répond à toutes ces caractéristiques, sauf la dernière : il n'existe pas de juridiction constitutionnelle dotée de la compétence d'arbitrer les différends relatifs au partage des compétences entre Confédération et cantons; en Suisse, le Tribunal fédéral peut constater qu'une loi fédérale ne respecte pas la Constitution, mais il n'est pas habilité, le cas échéant, à l'invalidier, le Parlement lui ayant toujours refusé cette compétence (voir chapitre 9).

1.3.2 La Suisse parmi les États fédéraux

Même s'ils partagent quelques caractéristiques fondamentales, les systèmes fédéraux se différencient aussi les uns des autres sur plusieurs aspects (Watts 1999). Une première différence notable concerne la taille de l'État et des entités qui le composent. Sur ce plan, la Suisse se singularise : bien qu'elle soit, en termes géographiques ou en termes de population, un (très) petit pays en comparaison internationale, elle a opté pour un fédéralisme très décentralisé; il est très inhabituel qu'un si petit pays accorde un tel niveau d'autonomie aux unités infranationales. En outre, les cantons sont les entités fédérées les plus petites au monde, en termes de population. La taille moyenne des cantons suisses (323 000 habitants) est ainsi beaucoup plus petite que les entités fédérées en Amérique du Nord (6,5 millions pour les États-Unis, 2,8 millions pour le Canada) ou en Europe (5 millions en Allemagne, un million en Autriche). La Suisse se distingue également du point de vue de l'hétérogénéité des cantons, dont la taille varie considérablement (de 16 000 habitants en Appenzell Rhodes-Intérieures à plus de 1,5 million d'habitants dans le canton de Zurich). Il y a toutefois aussi de grandes différences de taille de population dans d'autres États fédéraux, par exemple parmi les États américains (moins de 600 000 habitants au

Wyoming, plus de 37 millions en Californie) ou parmi les Provinces canadiennes (150 000 habitants dans l'Île-du-Prince-Édouard, plus de 8 millions au Québec).

Différentes formes de fédéralisme

En plus des différences évidentes en matière de taille de population – de l'État fédéral dans son ensemble ainsi que des entités qui le composent –, il y a aussi des différences institutionnelles: il n'existe pas une seule forme de fédéralisme, mais une variété de formes. Une première différence notable tient au degré d'influence exercé par les entités fédérées sur le régime de répartition des compétences avec l'État central. Une des règles d'or énoncées précédemment, selon laquelle l'octroi de nouvelles compétences à l'État central nécessite l'approbation des entités fédérées, n'a pas été respectée partout (Linder et Mueller 2017): aux États-Unis, le gouvernement central – avec l'accord de la Cour suprême – a élargi ses compétences pratiquement sans révisions constitutionnelles, en interprétant de manière large ses compétences ou en invoquant les «compétences tacites» que lui conférait la Constitution. Une telle complicité entre gouvernement, Parlement et Cour suprême en faveur de la centralisation n'a jamais existé en Suisse; les milieux fédéralistes ont au contraire invoqué le manque de base constitutionnelle pour s'opposer à l'attribution de nouvelles tâches à la Confédération.

Deuxièmement, le mode d'élection, la composition et les compétences de la Chambre «haute» varient d'une fédération à l'autre. La Suisse, s'inspirant des États-Unis, a opté pour un type de Sénat (progressivement) élu au suffrage universel et votant sans instruction, et dans lequel chaque entité fédérée reçoit le même nombre de sièges, quelle que soit sa taille. Compte tenu de ce mode d'élection, et comme cela a déjà été mentionné, le Conseil des États n'est pas la Chambre des cantons, mais celle de la population des cantons. De ce fait, les cantons ne disposent pas de droits de codécision institutionnalisés au niveau fédéral. À la différence de la Suisse, l'Allemagne a opté pour une véritable Chambre des États, qui participent de plein droit à l'élaboration des règles fédérales: le Bundesrat est composé des membres des gouvernements des Länder. Ceci ne fait toutefois pas nécessairement de cette Chambre le porte-parole des Länder, puisque les ministres des Länder reproduisent les conflits partisans existant au niveau fédéral. En outre, contrairement au système américain ou suisse, les Länder disposent au Bundesrat d'un nombre de sièges (de trois à six) échelonnés selon la population du Land. Enfin, le Bundesrat n'a pas les mêmes compétences que le Bundestag: il n'élit pas le chancelier et a moins de pouvoirs législatifs; en contrepartie, il a d'importantes compétences exécutives et administratives. Les États-Unis se rapprochent donc davantage du système de bicamérisme parfait tel qu'on le connaît en

Suisse, mais la Constitution américaine prévoit néanmoins quelques différences dans les attributions entre les deux Chambres.

Troisièmement, parmi les États fédéraux, il faut distinguer le modèle de fédéralisme « dual » américain (États-Unis, Canada, mais aussi Australie) et le modèle de fédéralisme « coopératif » européen. Dans le système de fédéralisme dual (on parle aussi d'ordre constitutionnel bipolaire), les compétences de décision et les tâches de mise en œuvre qui s'y rapportent sont attribuées à l'un ou l'autre niveau, l'État central ou les États fédérés, qui peuvent ainsi agir de manière autonome, sans dépendre de l'autre niveau. De ce fait, dans les domaines relevant de ses compétences exclusives, l'État central ne se limite pas à légiférer, mais se dote de sa propre administration. Ceci permet au gouvernement fédéral de mettre en œuvre lui-même la législation fédérale sur l'ensemble du territoire, à l'exemple des agences fédérales aux États-Unis.

Dans le modèle européen, en revanche, le fédéralisme coopératif domine : plusieurs niveaux d'autorité interviennent conjointement et coopèrent pour l'accomplissement d'une même tâche politique ou la fourniture d'une même prestation publique. Ceci conduit à l'*imbrication* politique et à l'*enchevêtrement des tâches* (selon le concept germanophone *Politikverflechtung*) entre les niveaux de l'État. Le fédéralisme coopératif met ainsi l'accent sur les relations fonctionnelles entre l'État central et les entités fédérées (Braun 2000 : 4). Il est particulièrement développé dans le cadre du fédéralisme d'exécution : dans les trois États fédéraux européens, les entités fédérées sont responsables de la mise en œuvre non seulement de leurs propres politiques, mais aussi de celles formulées au niveau fédéral ; le niveau fédéral renonce ainsi dans une large mesure au développement de sa propre administration de mise en œuvre et confie cette tâche aux entités fédérées (Länder en Allemagne et en Autriche, cantons en Suisse, avec parfois également le concours des communes ; voir section 1.4).

Une étude récente s'est attachée à quantifier le degré de fédéralisme de six États fédéraux (Allemagne, Australie, Canada, États-Unis, Inde, Suisse) du point de vue de la prise de décision (législation) et de la mise en œuvre (Dardanelli *et al.* 2019a ; Dardanelli *et al.* 2019b). En ce qui concerne la Suisse, pour 22 domaines politiques couvrant l'ensemble des activités étatiques, de la politique sociale aux relations internationales, en passant par le droit civil, cette étude a estimé, sur une échelle de 1 à 7, si la législation était entièrement dans les mains du législateur fédéral (1) ou au contraire, entièrement dans les mains des cantons (7), ou dans une situation intermédiaire ; de même en ce qui concerne la responsabilité de mise en œuvre (Dardanelli et Mueller 2019). Les résultats de cette étude confirment le fort contraste existant en Suisse entre un degré relativement élevé de centralisation pour ce qui est des compétences de décision (2,9 en 2010, dernière année couverte par l'étude) et un degré relativement élevé de décentralisation en ce

qui concerne les compétences de mise en œuvre (4,7). De même, cette étude met en évidence le processus quasi continu de centralisation des compétences de décision à l'œuvre depuis la création de l'État fédéral (de 5,9 en 1850 à 2,9 en 2010), un processus qui n'a en revanche pas ou peu touché les compétences de mise en œuvre (de 6,38 en 1850 à 4,73 en 2010). Ainsi, alors qu'à ses débuts la Suisse s'apparentait fortement au fédéralisme dual américain, elle s'est progressivement rapprochée du fédéralisme enchevêtré « à l'allemande ».⁹ En revanche, on n'a guère observé de changements en ce qui concerne la fiscalité, qui est demeurée largement décentralisée tout au long de la période, à l'exception d'un léger mouvement vers plus de centralisation au tout début du 20^e siècle (Dardanelli et Mueller 2019: 159).

Quatrièmement, les pères fondateurs du fédéralisme suisse se sont également distancés du modèle américain sur un autre point important. Le fédéralisme américain est fortement marqué par le principe de concurrence entre les États. L'idée sous-jacente est que cette concurrence (pas seulement entre États, mais aussi entre villes et entre communes) va inciter les gouvernements à offrir aux particuliers et aux entreprises les meilleures prestations publiques, au meilleur prix (en matière d'impôts). Faute de quoi ceux-ci seront tentés de « voter avec leurs pieds », c'est-à-dire d'émigrer vers des États offrant des conditions plus favorables (Tiebout 1956) : soit de meilleures prestations pour un même niveau d'impôt, soit les mêmes prestations pour un niveau moindre d'impôts.

Par contraste, le modèle suisse a traditionnellement été marqué par l'idée de coopération et de solidarité entre les cantons – ainsi qu'à l'intérieur de ceux-ci (Linder et Mueller 2021). Cette solidarité se matérialise en particulier au travers des mécanismes de péréquation financière (horizontaux et verticaux) et au travers des aides aux régions défavorisées. Dans ce sens, le principe de mobilité géographique (« voter avec ses pieds ») a été remplacé en Suisse par celui d'équilibrage des conditions, afin de permettre aux individus de rester dans leur propre canton ou commune. Toutefois, on n'a jamais poussé le principe d'équilibrage aussi loin que dans la loi fondamentale en Allemagne, qui requiert l'égalité des conditions d'un Land à l'autre. De plus, le fédéralisme suisse tolère une exception au principe de solidarité : en matière fiscale, on a souhaité maintenir une concurrence entre les cantons. Il existe certes une harmonisation fiscale formelle (les impôts sont les mêmes partout), mais pas d'harmonisation fiscale matérielle, si bien que chaque canton dispose d'une certaine liberté dans la fixation du taux d'impôts. De fait, les études montrent que la concurrence fiscale entre les cantons atteint des niveaux considérables (par exemple, Feld 2002).

⁹ Mueller, Sean, « Mehr Deutschland für die Schweiz? ». *Neue Zürcher Zeitung*, 4 novembre 2021.

Cinquièmement, la Suisse connaît un système de fédéralisme symétrique, dans le sens que tous les cantons disposent formellement des mêmes pouvoirs, compétences et ressources financières. Le principe d'égalité des droits des cantons se manifeste notamment par la *participation égale* des cantons aux processus législatifs fédéraux mentionnée plus haut. L'exception à cette règle concerne les six demi-cantons, qui n'ont qu'un seul siège au Conseil des États et une demi-voix dans les référendums obligatoires. D'autres États fédéraux ont opté pour un fédéralisme « asymétrique », en accordant davantage de prérogatives à certaines entités fédérées qu'à d'autres. C'est par exemple le cas au Canada, qui a accordé plus d'autonomie à la province du Québec, afin de répondre aux aspirations indépendantistes de cette dernière, mais sans parvenir pour autant à satisfaire ces aspirations.

Sixièmement, la Suisse est le premier pays à avoir introduit le fédéralisme dans un contexte de fragmentation culturelle (religions, langues). Lijhpart (2012 : 195-196) utilise à cet égard la distinction entre fédéralisme congruent et fédéralisme non congruent. Un système fédéral congruent est composé d'unités territoriales dont la composition sociale et culturelle est similaire dans chaque unité et dans le système fédéral dans son ensemble, si bien que les entités fédérées sont des reconstitutions en miniature de l'État national. Dans un système non congruent, la composition sociale et culturelle des entités diffère d'une entité fédérée à l'autre et par rapport au pays dans son ensemble. Dans un tel système, le fait de calquer les frontières entre entités fédérées sur les frontières culturelles permet d'assurer une plus grande homogénéité à l'intérieur de ces unités territoriales et, par conséquent, de rendre une société fragmentée moins fragmentée.

C'est typiquement le cas de la Suisse en matière linguistique. Certes, les frontières cantonales ne correspondent pas parfaitement aux frontières linguistiques : si la plupart des cantons sont monolingues, trois cantons sont bilingues (Berne, Fribourg et Valais) et un est trilingue (Grisons). Il n'en demeure pas moins que, grâce au découpage fédéraliste, la diversité linguistique est nettement plus réduite au niveau cantonal qu'au niveau fédéral.

En résumé, en comparaison internationale, le fédéralisme suisse se distingue par son bicamérisme intégral (et la représentation égale des cantons dans la Chambre haute), ainsi que par son caractère décentralisé, solidaire, symétrique, incongruent et coopératif – en particulier dans le cadre du fédéralisme d'exécution, détaillé dans la section suivante.

1.4 Fédéralisme d'exécution et disparités de mise en œuvre

1.4.1 Éléments introductifs

Dans la conception chère à l'analyse des politiques publiques (Knoepfel *et al.* 2001), la phase de mise en œuvre (aussi intitulée phase d'exécution ou d'implémentation) constitue la troisième et avant-dernière grande phase du cycle d'une politique publique – avant la phase d'évaluation, non considérée ici. Comme je l'ai déjà indiqué, la phase de mise en œuvre n'est ni mécanique ni anodine. C'est une phase éminemment politique, dans laquelle les acteurs privés et publics concernés défendent leurs intérêts, s'affrontent et cherchent à influencer la mise en œuvre dans le sens de leurs préférences: «le processus de mise en œuvre inclut en général *un grand nombre d'acteurs dont les représentations, les attentes et les intérêts divergent*. La mise en œuvre est un *processus social* au cours duquel les acteurs font valoir leurs intérêts, leur pouvoir et leurs possibilités d'influence. (...) Les lois, les ordonnances et les autres prescriptions sont dans une large mesure des *offres normatives* que les différents acteurs peuvent utiliser pour des buts variables» (Linder 1987: 187).

Diverses formes de mise en œuvre

La mise en œuvre des lois fédérales par les cantons – et, selon les cas, les communes – est la forme la plus répandue, mais ce n'est pas la seule. Il existe également des cas de mise en œuvre *nationale*, c'est-à-dire des cas où la Confédération se charge elle-même d'exécuter les lois fédérales, souvent en collaboration avec d'autres acteurs (Rieder *et al.* 2014). Ces cas constituent cependant plutôt l'exception. Historiquement, la Confédération a développé l'appareil administratif nécessaire à la mise en œuvre seulement dans les domaines où la délégation n'était pas possible, comme la diplomatie (mise sur pied des ambassades et consulats). Dans les autres cas, les autorités fédérales se sont appuyées sur des tiers: soit en déléguant la mise en œuvre à des acteurs paraétatiques, qui ont traditionnellement joué un rôle important dans certains domaines, comme l'agriculture (Linder 1987), ou, plus récemment, dans le domaine du contrôle des médicaments ou de la répartition des organes (Rieder *et al.* 2014: 568); soit en s'assurant le concours de réseaux d'acteurs ayant un lien direct avec les destinataires d'une politique (par exemple dans le domaine de la régulation du marché du travail). Enfin, dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT), la Confédération a repris à son compte la mise en œuvre dans quelques domaines, par exemple les routes nationales.

Comme nous le verrons dans le chapitre 6, la Confédération (Conseil fédéral, administration, Parlement) joue un rôle prépondérant dans les premières phases du cycle des politiques publiques: le Conseil fédéral et son

administration dominant dans la phase de mise à l'agenda et d'impulsion législative; l'administration fédérale pilote la phase pré-parlementaire, dans laquelle son intervention est déterminante; l'Assemblée fédérale est naturellement décisive dans la phase d'adoption des lois; enfin, le Conseil fédéral et son administration sont aussi les acteurs clés dans la phase de concrétisation législative (élaboration des ordonnances fédérales, définition des mesures administratives et conceptions des programmes et des plans).

De leur côté, les cantons jouent un rôle central dans la phase de mise en œuvre, dans laquelle leurs tâches ne se résument pas à l'exécution proprement dite, mais incluent une fonction de programmation. Les lois ou ordonnances cantonales d'application donnent en effet l'occasion aux autorités cantonales de réinterpréter ou de réorienter partiellement les objectifs ou les dispositions de la législation fédérale. De ce fait, la mise en œuvre par les cantons conduit à une sorte de doublement du cycle politique, voire à un triplement lorsque les cantons délèguent à leur tour tout ou partie de la mise en œuvre aux communes, par exemple dans le domaine de la politique de l'environnement ou de la culture (Sager et Rüefli 2005).

Dans le cadre du fédéralisme d'exécution, le degré de décentralisation de la mise en œuvre dépend du type d'arrangement politico-administratif choisi (Rieder *et al.* 2014: 568): le degré de centralisation de la mise en œuvre est le plus élevé lorsque la Confédération assure elle-même la mise en œuvre en collaboration avec une ou plusieurs administrations cantonales, comme c'est le cas dans le domaine de la politique des forêts ou la protection civile; à l'inverse, la décentralisation est maximale lorsque les cantons délèguent à leur tour la mise en œuvre aux communes, comme dans le domaine de l'aide sociale; entre ces deux extrêmes, il existe des cas intermédiaires avec intervention conjointe des administrations cantonales et communales. À titre d'exemple, on peut citer certains pans de la politique énergétique, de la protection de la nature et des paysages ou des prescriptions contre le bruit. Dans certains cas, par exemple dans la politique de la drogue, de la prévention contre le tabagisme ou dans la politique des réfugiés, des acteurs paraétatiques s'ajoutent aux acteurs étatiques précités. Enfin, dans d'autres cas, par exemple dans le domaine de l'encouragement aux mesures d'économie d'énergie, la Confédération délègue la mise en œuvre à des réseaux d'acteurs incluant des entités publiques et des organisations privées.

Le fédéralisme d'exécution en tant que rapport entre un principal et ses agents

Sur le plan théorique, le fédéralisme d'exécution est un exemple typique de délégation du pouvoir d'un principal (la Confédération) à ses agents (les cantons). L'approche « principal-agent » s'est précisément intéressée aux mécanismes qui font en sorte que l'agent est susceptible d'agir dans

le sens des intérêts du principal, ou au contraire de s'en distancer (Stiglitz 1987). En amont de toute décision de délégation, il y a la volonté d'éviter de devoir exécuter soi-même la tâche en question. Dans le cas d'espèce, il y a plusieurs raisons qui ont poussé la Confédération à déléguer la mise en œuvre des lois fédérales aux cantons. J'en ai déjà mentionné une: la volonté de réduire les coûts et de conserver une administration centrale de taille modeste. En outre, le fédéralisme d'exécution est aussi un dérivé du principe de subsidiarité: on pense que les cantons seront mieux en mesure de mettre en œuvre, ou en tout cas avec plus de souplesse, car ils sont plus proches des réalités locales et ont une meilleure connaissance des besoins de la population et de l'économie; de plus, dans bien des cas, c'est-à-dire dans les cas où la compétence de décision leur appartenait, les cantons présentent en plus l'avantage de disposer déjà d'un appareil administratif. Enfin, le fédéralisme d'exécution permettait aussi de surmonter le problème dit des «contrats incomplets» (*incomplete contracting*, que l'on peut traduire par l'idée de «marge discrétionnaire»), soit l'idée qu'il n'est jamais possible de tout régler dans la loi au niveau fédéral, ni de codifier en détail la mise en œuvre.

Cependant, dans une relation de type principal-agent, il y a toujours le risque que l'agent utilise les pouvoirs que le principal lui a délégués pour poursuivre ses propres objectifs au détriment de ceux du principal. L'étendue de ce risque dépend en premier lieu du degré de convergence entre les préférences et les intérêts du principal et ceux de ses agents. S'il y a convergence, le risque de détournement est faible. En cas d'intérêts non convergents, le risque de détournement dépend de la marge de manœuvre dont disposent les agents pour poursuivre leurs propres objectifs, et des moyens de contrôle, voire de sanction, à disposition du principal. Transposé au cas du fédéralisme d'exécution, cela pose la question du degré de liberté des cantons et du degré de contrôle que peut exercer la Confédération. Dans la mesure où la Confédération ne peut pas s'imposer aux cantons et où ces derniers ne sont pas seulement des organes d'exécution, mais aussi de programmation, leur degré de liberté est *a priori* particulièrement élevé.

1.4.2 Diversité et disparités de mise en œuvre

On sait depuis les études pionnières conduites dans les années 1970 que le fédéralisme d'exécution se traduit par de grandes variétés dans la mise en œuvre, tout au moins dans un premier temps (pour une synthèse, voir Linder 1987). Le degré d'uniformité est souvent utilisé comme mesure de la qualité de la mise en œuvre. Les résultats sont considérés comme uniformes lorsqu'ils sont conformes aux cibles fixées par les autorités fédérales et qu'il existe peu de variation entre cantons. Les chances de mise en

œuvre uniforme sont les plus élevées lorsque la Confédération met elle-même en œuvre les lois fédérales (Rieder *et al.* 2014: 569) (à l'exemple du domaine des douanes) ou lorsqu'elle s'appuie sur des acteurs paraétatiques pour le faire, surtout lorsque ceux-ci sont en nombre limité (exemple déjà cité de la politique agricole des années 1970 et 1980, ou l'exemple plus récent des activités en matière de répartition d'organes par Swisstransplant).

Dans les cas de mise en œuvre par les cantons, les exemples de mise en œuvre uniformes sont plus rares, mais pas inexistantes. À nouveau, les chances de mise en œuvre uniforme sont plus élevées lorsque la Confédération y joue un rôle actif, comme dans la politique de la forêt ou la protection civile. Cependant, les cas de mise en œuvre non uniformes et donc de diversité de mise en œuvre sont plus fréquents. Les disparités de mise en œuvre, voire les déficits de mise en œuvre (mise en œuvre insuffisante, tardive, voire inexistante), sont problématiques du point de vue de l'efficacité du système, c'est-à-dire de sa capacité à atteindre les buts fixés dans la législation fédérale, et du point de vue de l'équité, en raison des différences de politiques conduites ou de prestations publiques offertes d'un canton à l'autre.

L'exemple probablement le plus célèbre de disparités de mise en œuvre est celui de l'acquisition de biens immobiliers par des étrangers, dans les années 1970 (Delley *et al.* 1982; Linder 1987: 95-102): les cantons avaient alors exploité le manque de clarté de la loi fédérale pour la réorienter dans le sens de leurs intérêts (divergents), si bien qu'une même norme fédérale a été transformée, selon les cantons, en instrument de politique anti-étranger (Lucerne), en instrument de promotion économique et de politique touristique (Valais), en instrument de politique sociale (Genève), ou en instrument de renflouement des caisses cantonales (Tessin). D'autres exemples plus récents de disparités de mise en œuvre ont été identifiés dans divers domaines, comme la politique sociale, notamment en matière de réduction des primes d'assurance maladie (Balthasar 2003), la politique du chômage (Battaglini et Giraud 2003), la politique d'aide au retour des réfugiés (Holzer *et al.* 2000) ou la politique de l'environnement (Rieder *et al.* 2014).

Facteurs explicatifs des disparités de mise en œuvre

Les causes des disparités et des déficits de mise en œuvre sont multiples et trouvent leur origine tant du côté du législateur et de la législation, que du côté de la mise en œuvre proprement dite (Organe parlementaire de contrôle de l'administration 1997; Rieder *et al.* 2014: 571 s). Premièrement, une délimitation floue des compétences entre la Confédération et les cantons est néfaste, car elle conduit les deux parties à se « renvoyer la balle », c'est-à-dire à rejeter sur l'autre la responsabilité des problèmes à résoudre.

Deuxièmement, les caractéristiques du programme fédéral, et en particulier la marge de manœuvre accordée aux cantons, constituent un important facteur explicatif: si les objectifs du programme sont flous ou pluriels, il est d'autant plus facile pour les cantons – et/ou pour les communes – d'instrumentaliser les règles fédérales. Dans l'exemple précité relatif à la loi sur l'acquisition d'immeubles par des étrangers, les cantons ont profité du fait que cette loi introduisait, au niveau des instruments, un système d'autorisation de vente conditionné à un intérêt légitime, mais sans définir ce qu'on entendait par « intérêt légitime », ce dont les cantons ont profité pour interpréter la loi selon leurs besoins (Delley *et al.* 1982).

Troisièmement, la diversité de mise en œuvre n'est pas toujours le fruit d'actions délibérées, mais provient parfois de l'hétérogénéité des cantons et du manque de ressources administratives de certains d'entre eux. L'hétérogénéité rend difficile une mise en œuvre uniforme et les petites administrations cantonales sont souvent trop peu spécialisées face à la complexité des tâches fédérales. Le problème de ressources est évidemment aggravé lorsque la Confédération doit faire des économies.

Quatrièmement, la qualité de la mise en œuvre dépend aussi de l'intensité de la pression causée par le problème en question (Rieder *et al.* 2014). Si la pression est élevée, on peut s'attendre à une mise en œuvre plus uniforme, pour autant que les préférences des cantons soient par ailleurs relativement convergentes. De même, comme nous l'avons vu plus haut en abordant le fédéralisme sous l'angle de l'approche « principal-agent », l'uniformité de la mise en œuvre est plus grande lorsque les priorités et les préférences de la Confédération et des cantons sont convergentes.

Cinquièmement, l'insuffisante prise en compte par la Confédération des aspects relatifs à la mise en œuvre dans l'élaboration de la loi a également des effets négatifs: lorsque les cantons jugent que les prescriptions fédérales ne tiennent pas suffisamment compte des particularités régionales et des problèmes éventuels qui se poseront dans la mise en œuvre, ils adhèrent moins volontiers à la politique fédérale, ce qui entraîne des déficits de mise en œuvre.

Enfin, les risques de disparités de mise en œuvre sont élevés lorsque les cantons délèguent à leur tour la mise en œuvre aux communes, comme l'ont par exemple montré les obligations d'autorisation pour le chauffage électrique ou l'ordonnance sur la protection contre le bruit (Rieder *et al.* 2014: 571).

1.5 Avantages et inconvénients du fédéralisme

Les avantages et les inconvénients du fédéralisme, en comparaison de systèmes plus centralisés, sont l'objet de discussions récurrentes dans la littérature économique, juridique et politologique.

1.5.1 Avantages et inconvénients sous l'angle économique et financier

L'économie du fédéralisme aborde cette question sous l'angle de la répartition optimale des compétences de décision, de fourniture et de financement des prestations entre les niveaux de l'État, ceci pour chacune des trois principales fonctions de l'État (Musgrave 1959) :

- la fonction de régulation/stabilisation de la conjoncture économique (politique de stabilité des prix et de soutien à une croissance mesurée mais continue);
- la fonction d'allocation ou d'affectation des ressources et des biens et services à même d'engendrer le bénéfice le plus important pour les usagers, en promouvant les activités génératrices d'externalités positives et en internalisant celles qui produisent des externalités négatives, dans des domaines comme la santé, l'éducation, le social ou les transports;
- la fonction d'équité ou de redistribution, qui vise à corriger, par les impôts et les transferts, les inégalités créées par le fonctionnement du marché, et/ou à assurer une certaine uniformité des prestations.

Selon la théorie, le fédéralisme n'est pas nécessairement la réponse la plus adéquate : parmi les trois fonctions de l'État précitées, seule la fonction d'allocation justifie la décentralisation des compétences. D'une part, la proximité géographique entre contribuables et bénéficiaires des prestations publiques propre au fédéralisme permet de mieux prendre en compte les besoins et préférences de la population et des opérateurs économiques; la centralisation ne permet pas d'adapter aussi bien l'offre de prestations à la demande et provoque ainsi des pertes de bien-être (Oates 1972; 1991). D'autre part, et comme déjà mentionné précédemment, la concurrence fiscale a en théorie des effets vertueux (Tiebout 1956), car elle incite les entités publiques à offrir des conditions-cadres favorables et améliore ainsi l'efficacité des prestations publiques (biens et services) mises à disposition du public. Si le fédéralisme suisse n'a pas, contrairement au modèle américain, été bâti sur le principe de concurrence entre les États, mais sur celui de solidarité entre les cantons, j'ai déjà signalé que la politique fiscale faisait à cet égard exception (voir section 1.3). Dans les milieux fédéralistes et/ou à droite de l'échiquier politique, on souligne volontiers le fait que le fédéralisme favorise une saine concurrence entre cantons et les oblige à gérer le budget de manière économe.

Cependant, les effets vertueux que l'on associe à la concurrence fiscale ne se confirment pas toujours. D'abord, si selon certaines études la pression de la concurrence contribue à maintenir une faible fiscalité et à limiter les dépenses publiques et la dette (Blöchliger 2005b; Feld 2002; Schaltegger 2001; Schilknecht 2002), ce qui amène d'ailleurs les milieux

libéraux à demander encore plus de concurrence entre les cantons afin de dépasser «l'esprit de clocher des cantons» (Blöchliger 2005a), d'autres chercheurs contestent la thèse selon laquelle cette concurrence aurait permis de réduire la taille de l'État (Kirchgässner 2002b; Wagschal 2002: 14-16): en Suisse, la quote-part fiscale, qui mesure la part du PIB dont l'État a besoin pour financer ses tâches, est en réalité plus élevée que la moyenne des pays de l'OCDE (41% en 2008 selon la Confédération, et même 43% selon Economiesuisse [2011], contre 35%, respectivement).¹⁰

Par ailleurs, la concurrence intercantonale peut aussi avoir des conséquences défavorables, en raison de l'hétérogénéité des cantons et des risques de *free riding* («passager clandestin»): certains petits cantons peuvent se permettre une politique agressive en matière d'impôts afin d'attirer les entreprises, car ils ne supportent pas les mêmes charges que les grands cantons urbains et peuvent en plus bénéficier des infrastructures et des services fournis par leurs grands voisins, sans forcément contribuer à leur financement (voir aussi section 1.6). Dans le pire des scénarios, la concurrence fiscale entre les cantons pourrait conduire à une «*race to the bottom*» (Peterson 1995), une sous-enchère fiscale qui pourrait priver les collectivités publiques des moyens nécessaires à la fourniture des services et prestations publics. Ce scénario n'est pas purement théorique, comme l'ont expérimenté certains cantons de Suisse centrale.

1.5.2 Avantages et inconvénients sous l'angle politique

Si les juristes et les politologues partagent l'intérêt des économistes pour les effets du fédéralisme sur la concurrence entre cantons, et pour l'efficacité de l'État, ils s'interrogent également sur les avantages et les inconvénients du fédéralisme du point de vue démocratique et en matière de gouvernabilité. À cet égard, Aubert (1983) met en exergue quatre atouts du fédéralisme, que Kriesi (1998a: 70-83) réfute ou relativise en tout cas fortement, en montrant que chaque médaille a son revers.

¹⁰ Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Graber «Quote-part de l'État et quote-part fiscale en Suisse et dans les pays de l'OCDE» (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20113970> [consulté le 06.10.2022]). Dans cette réponse, le Conseil fédéral a reconnu que, pour permettre l'établissement de comparaisons internationales pertinentes, les statistiques de l'OCDE sur la quote-part de l'État en Suisse doivent être adaptées. En effet, ces statistiques couvrent tous les prélèvements obligatoires des institutions étatiques, mais ne prennent pas en compte les prélèvements des institutions non étatiques, même lorsque ces prélèvements sont obligatoires. Or, contrairement à d'autres pays, en Suisse, une part importante de l'État social et d'autres tâches prescrites par l'État sont financées par le biais de versements obligatoires en faveur d'institutions privées. C'est le cas en particulier des versements aux assurances maladie et aux caisses de pensions, qui ne font pas partie du secteur public et ne sont donc pas pris en compte dans la statistique de l'OCDE.

Argument 1: le fédéralisme répond à la diversité de la Suisse et protège les minorités. Le fait que chaque canton constitue un État donne aux minorités linguistiques et confessionnelles la possibilité d'exercer le pouvoir dans les cantons où elles sont – localement – majoritaires. Outre le fait que le fédéralisme leur permet ainsi de régler elles-mêmes certains problèmes, celui-ci les oblige également à se confronter aux réalités du pouvoir: « ceci les empêchera de tomber dans les extravagances de celui qui n'est jamais responsable de rien et qui n'a aucune occasion d'honorer ses promesses » (Aubert 1983: 54).

Il est incontestable que le fédéralisme permet de protéger les minorités, mais cela ne vaut que pour les minorités concentrées sur un territoire spécifique. Ainsi, il a permis de protéger les minorités linguistiques localisées dans la partie occidentale et méridionale de la Suisse. Historiquement, il a aussi permis – c'était son but – de protéger la minorité catholique concentrée dans les cantons alpins. Cependant, avec l'exode des populations catholiques vers les centres industriels du plateau à la fin du 19^e siècle et début du 20^e siècle, il n'existe plus qu'un canton dont la population est en grande majorité protestante (Berne). Les autres cantons sont tous soit religieusement mixtes, soit sont restés majoritairement catholiques (Obwald, Nidwald, Uri, Appenzell Rhodes-Intérieures, Lucerne, Valais, Tessin, Fribourg, Jura). Pour les protestants et pour les catholiques des régions religieusement mixtes, le fédéralisme n'assure aucune protection (Kriesi 1998a: 73). De plus, avec la sécularisation de la société, la religion chrétienne ne joue plus son rôle de boussole des choix politiques, sauf peut-être dans les domaines qui soulèvent des questions morales ou éthiques comme l'avortement, la procréation assistée, le mariage pour tous ou le génie génétique.

Par ailleurs, le fédéralisme ne permet pas de protéger d'autres unités territoriales, à commencer par les villes, et ceci en dépit de leur importance croissante et du processus de « métropolisation » de la Suisse (Blöchliger 2005a; Kübler 2005; Kübler *et al.* 2005a; 2005b). Certes, la nouvelle Constitution fédérale de 1999 (art. 50 al. 3) stipule désormais que la Confédération « prend en considération la situation particulière des villes ». Cependant, ces dernières demeurent le parent pauvre de l'architecture institutionnelle. Il leur manque une institution à travers laquelle défendre leurs intérêts, alors même qu'elles souffrent de nombreuses externalités (coûts des infrastructures de transports ou de culture, problèmes de pollution et de bruit, concentration des pauvres et des personnes à l'assistance sociale, etc.). La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches a d'ailleurs cherché à dédommager les centres urbains *via* un nouvel instrument péréquatif intitulé « compensation pour charges excessives » (voir section 1.6).¹¹

¹¹ Une proposition plus extrême qui a été avancée par l'Union des villes suisse visait à remplacer la Chambre des cantons (le Conseil des États) par une Chambre des villes.

À plus forte raison, le fédéralisme suisse n'offre pas de secours aux minorités non territoriales (Kriesi 1998a : 73), c'est-à-dire aux groupes de populations qui ne sont pas concentrés dans des cantons spécifiques, mais qui sont disséminés dans l'ensemble du territoire national (les jeunes, les étrangers). Il en va de même de la « majorité minorisée » (les femmes).¹² Enfin, telle qu'elle est appliquée dans les référendums obligatoires, la protection des minorités peut entrer en contradiction avec le principe démocratique, lorsque la majorité des cantons met en minorité la majorité du peuple. Ceci se manifeste clairement dans la contradiction possible précitée entre la logique démocratique et la logique fédéraliste lors des votes populaires à la double majorité.

Argument 2 : le fédéralisme rapproche les citoyens du pouvoir. Il donne aux citoyens un plus grand pouvoir face aux autorités et il leur facilite l'accès à l'administration publique. De plus, le fédéralisme multiplie le nombre de postes politiques, ce qui augmente les chances d'un citoyen ou d'une citoyenne lambda de se faire élire.

Pour certains auteurs, cette proximité relève du mythe ou existe seulement dans des cantons de taille extrêmement réduite (Kappeler 1996 : 26 s.). Selon cet auteur, le fédéralisme favorise surtout la capture du pouvoir par les notables cantonaux. De plus, la multiplication des postes politiques est financièrement coûteuse et conduit au gaspillage des deniers publics. Enfin, le fédéralisme freine la mobilité, en raison des tracasseries administratives et des problèmes d'adaptation que subissent les citoyens qui déménagent d'un canton à l'autre.

Argument 3 : le fédéralisme diffuse le pouvoir. Cet argument est double : d'une part, le fédéralisme sert de frein à une trop grande concentration de pouvoir, à « l'absolutisme national » ; d'autre part, il assouplit l'application des lois fédérales : le fédéralisme d'exécution apporte une plus grande souplesse et permet aux cantons d'adapter une loi fédérale aux spécificités locales et, par conséquent, de répondre à la diversité des besoins existants d'un canton à l'autre.

En ce qui concerne les compétences de décision, on peut tout d'abord objecter que le fédéralisme n'a pas empêché la centralisation des compétences au profit de la Confédération. Tout au plus les « points de veto fédéralistes » ont-ils, comme nous l'avons déjà noté, freiné cette centralisation. Ensuite, les observateurs préoccupés par la faible capacité d'action du système politique suisse font valoir que le problème n'est pas l'excès mais, au contraire, le manque de centralisation politique (Kriesi 1998a : 76). De

¹² Une proposition plus extrême visait à remplacer la Chambre des cantons par la Chambre des femmes.

plus en plus souvent, les réponses adéquates aux problèmes qui se posent doivent être coordonnées au niveau national, voire au niveau international ou supranational. Citons, à titre d'exemple, la politique européenne de la Suisse, la lutte contre le réchauffement climatique, la crise financière systémique de la fin des années 2000, la lutte contre le terrorisme international, ou encore la pandémie de Covid-19. Face à de tels problèmes, les solutions locales ne suffisent plus; pour les résoudre, il n'est plus possible de miser uniquement sur la subsidiarité et de laisser chaque canton régler ses affaires à sa manière.

S'agissant de la mise en œuvre, le fédéralisme accorde effectivement une certaine marge de manœuvre aux cantons, mais c'est précisément ce qui conduit aux disparités, voire aux déficits de mise en œuvre discutés plus haut. Les milieux qui, à l'instar des partis de gauche, se soucient de l'équité des conditions existant dans le domaine fiscal d'un canton à l'autre ou de l'uniformité des prestations fournies, par exemple dans le domaine social, sur le territoire national, plaident là aussi pour une plus grande centralisation. La gestion de la pandémie de Covid-19 a clairement montré les limites du fédéralisme dès l'instant où il est nécessaire de prendre, dans l'urgence, des mesures coordonnées et/ou valables sur l'ensemble du territoire, un point sur lequel je reviens en conclusion.

Argument 4 : le fédéralisme favorise l'expérimentation et l'innovation. Dans cette conception du fédéralisme en tant que « laboratoire », la juxtaposition de systèmes politiques dotés chacun d'un appareil administratif et de ressources propres, offre un terrain propice à l'expérimentation. Une politique qui donne de bons résultats dans un canton peut servir d'exemple et être reprise par d'autres cantons ou même par la Confédération. Inversement, si une expérience avec une nouvelle institution ou une nouvelle politique s'avère malheureuse dans un canton, cela évitera de répéter la même erreur à une échelle plus large. De fait, plusieurs exemples permettent d'étayer la thèse selon laquelle le « laboratoire fédéraliste » est propice à l'innovation, en particulier en cas de problèmes complexes, lorsque les mécanismes causaux sont peu connus ou controversés. La politique de la drogue est un de ces exemples : des solutions innovantes tentées dans certains cantons (ou initialement même dans certaines villes), avec l'appui de la Confédération, ont ensuite inspiré la politique fédérale des trois piliers (répression, prévention, thérapie) (voir notamment Kübler 2000).

Cependant, on peut encore une fois retourner l'argument. La marge de manœuvre que le fédéralisme laisse aux cantons dans la mise en œuvre ne permet pas seulement des expériences novatrices, mais il autorise aussi certains cantons à traîner les pieds et à ne pas appliquer ce qui s'est pourtant avéré une réussite dans d'autres cantons. L'étude des mesures cantonales et fédérales en matière d'économie d'énergie dans les années 1970

et 1980 permet d'illustrer ce biais. Dans ce domaine, les cantons disposaient d'une large autonomie d'action, puisqu'il n'existait pas encore de programme fédéral en la matière. La Confédération a d'ailleurs encouragé les cantons à exploiter leur autonomie pour prendre des mesures. Pourtant, malgré l'urgence de la situation, presque tous les cantons ont opté pour une « attitude attentiste », consistant à temporiser jusqu'à ce que la Confédération intervienne (Delley et Mader 1986).

Dans un registre un peu similaire, Bednar (2009) a mis en avant les trois types de tensions ou risques de transgressions auxquelles sont inévitablement confrontés les États fédéraux – et qu'ils sont plus ou moins à même de gérer, en fonction des institutions dont ils se sont dotés : le gouvernement fédéral peut être tenté d'empiéter sur les compétences des entités fédérées ou de reporter des charges sur celles-ci (« *encroaching* ») ; de leur côté, les entités fédérées peuvent être tentées de s'exonérer des tâches qui leur incombent et de les faire porter par la fédération (« *shirking* ») ; alternativement, les entités fédérées peuvent aussi être tentées de reporter les tâches qui leur incombent sur les autres entités fédérées, en leur imposant ainsi des externalités (« *burden-shifting* »). Ces tensions risquent particulièrement de se manifester en cas de choc exogène exigeant des réponses nouvelles, à l'exemple d'une crise économique ou d'une crise sanitaire.

1.6 La RPT, réforme du fédéralisme Suisse

La mise à jour de la Constitution fédérale (en 1999) a été l'occasion de procéder à une première série de petites réformes du fédéralisme, en ancrant dans la Constitution des préceptes qui étaient jusque-là d'ordre coutumier, comme le principe de collaboration et d'entraide entre la Confédération et les cantons (art. 44) ou le fédéralisme d'exécution (art. 46). De plus, on a introduit quelques innovations, comme la participation des cantons à la politique extérieure (Hänni 2000) ou l'article constitutionnel sur les villes et les communes (art. 50).

Cependant, la grande réforme du fédéralisme s'est développée en parallèle du processus de mise à jour de la Constitution fédérale. Au début des années 1990, la Confédération et les cantons ont engagé une réforme ambitieuse, connue sous le nom de RPT, pour réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (Dafflon 2005 ; Frey 2000 ; Frey *et al.* 1994 ; Mottu 1997 ; Sciarini 2005 ; Wettstein 2000).¹³

¹³ Jusqu'en 2000, cette réforme s'est intitulée NPF, pour Nouvelle péréquation financière. Cependant, on s'est aperçu que cette réforme allait au-delà des éléments financiers, c'est pourquoi on a opté pour la RPT.

1.6.1 Objectifs de la réforme et processus décisionnel

La RPT a été engagée en 1992. Elle visait à corriger les failles du système en place, qui datait de 1959, failles identifiées par une expertise confiée à des économistes par la Confédération et les cantons (notamment Finanzdirektorenkonferenz 1992; Frey *et al.* 1994):

- le but principal de la péréquation financière, à savoir la réduction des disparités entre cantons riches et cantons pauvres, n'avait pas été atteint;
- la péréquation financière avait généré une énorme quantité de flux financiers et était devenue extraordinairement complexe et opaque;
- l'enchevêtrement des compétences avait favorisé un partage confus des responsabilités, des doublons et un système inefficace de fourniture des prestations publiques;
- le système avait *de facto* conduit à une forte centralisation des compétences au profit de la Confédération;
- la part des subventions « liées » ou « affectées » accordées par la Confédération aux cantons s'était accrue au cours du temps et atteignait 75 % des subventions (ou 8 milliards) en 1995, réduisant d'autant l'autonomie et la marge manœuvre des cantons;
- le mode de financement fédéral des tâches assumées par les cantons (prise en charge par la Confédération d'un certain pourcentage des dépenses, modulé selon la force financière des cantons) mélangeait la fonction d'incitation et la fonction de redistribution, et s'était avéré inefficace – un canton assuré de recevoir 80 % ou 90 % du total de la dépense n'était pas incité à rechercher des économies.

Pour remédier à ces faiblesses, il s'agissait d'atteindre, *via* la RPT, trois grands objectifs (Conseil fédéral 2001: 2176): réformer le système de péréquation financière pour le rendre plus efficace et réduire ainsi les différences de capacité financière entre les cantons; mettre un frein au processus de centralisation et d'entremêlement des compétences par un désenchevêtrement des compétences et une clarification des responsabilités entre la Confédération et les cantons; renforcer le fédéralisme coopératif vertical et horizontal.

Le processus de décision relatif à la RPT a été atypique à bien des égards, notamment du point de vue de sa durée et de sa complexité. Ce processus a été initié en 1991 par un bilan critique du système de péréquation financière opéré par l'Administration fédérale des finances, bilan critique confirmé un an plus tard par la Conférence intercantonale des directeurs des finances, qui l'a assorti d'un plan de stratégie de refonte complète du système. Le processus a ensuite duré plus de quinze ans et s'est divisé en trois phases. La première phase a porté sur les révisions constitutionnelles

nécessaires à la mise en place de la réforme et sur la refonte complète de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (Conseil fédéral 2001). Elle a été validée en votation populaire en novembre 2004 (64% de «oui» et 20,5 cantons contre 2,5 cantons). Le deuxième train de mesures a concerné la législation d'exécution relative à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (Conseil fédéral 2005). Enfin, la dotation de la péréquation des ressources et des instruments de compensation, ainsi que la modification complémentaire d'actes législatifs, ont été au cœur de la troisième partie de la réforme (Conseil fédéral 2006). La RPT est finalement entrée en vigueur en 2008.

La RPT est également inédite par son ampleur: elle a débouché sur une mini-révision complète de la Constitution (27 articles révisés) et a entraîné des modifications de plus de 30 lois fédérales. Enfin, et en conséquence de ce qui précède, la RPT est également hors normes sous l'angle du design institutionnel du processus décisionnel. Dès le départ, le projet a été piloté de manière paritaire par la Confédération et les cantons. De plus, la première phase du projet a donné lieu (fait rarissime) à deux procédures de consultation: une première, en 1996, sur les grands principes de la nouvelle péréquation financière; une seconde, en 1999, sur les révisions constitutionnelles rendues nécessaires par la réforme, et sur la nouvelle loi fédérale sur la péréquation financière. Cette seconde procédure de consultation a elle-même été inhabituellement longue (sept mois) et a donné lieu à 210 prises de position, étalées sur 1200 pages. Enfin, dernier signe de l'importance exceptionnelle de cette réforme, les deux autres trains de mesures (législation d'exécution et dotation des instruments péréquatifs) ont été également tous deux soumis à une procédure de consultation supplémentaire.

1.6.2 Les quatre piliers de la réforme

Sur le plan substantiel, la réforme repose sur quatre piliers: le désenchevêtrement des tâches, les modalités de gestion des tâches communes, l'intensification de la collaboration intercantonale et le système péréquatif.

Désenchevêtrement des tâches

Le premier pilier a trait à la séparation des tâches et des flux financiers qui s'y rapportent entre la Confédération et les cantons. L'exercice de désenchevêtrement, qui promettait des gains d'efficacité, a été guidé par deux principes: le principe de subsidiarité (art. 43a al. 1, Cst.), en vertu duquel la Confédération ne doit assumer que les tâches que les cantons ne peuvent pas assumer eux-mêmes ou qui exigent une réglementation uniforme, tandis que les domaines dans lesquels une différenciation entre cantons est tolérée ou souhaitable seront de leur compétence; le principe

d'équivalence fiscale (art. 43a al. 2 et 3, Cst.), selon lequel le niveau du pouvoir de décision, le niveau de financement et le cercle des bénéficiaires doivent coïncider, ce qui garantit que la collectivité publique fournit le niveau optimal des prestations et permet d'éviter les « effets de débordement » (ou « externalités »).

L'expertise des économistes avait identifié environ 50 domaines susceptibles d'être concernés par l'exercice de désenchevêtrement (Frey *et al.* 1994). Ce nombre a été considérablement réduit au fil du processus. En définitive, seuls cinq domaines ont été exclusivement attribués à la Confédération, soit par voie constitutionnelle (exploitation et entretien des routes nationales; prestations individuelles de l'AVS, prestations individuelles de l'assurance invalidité [AI]; encouragement à la recherche fondamentale et appliquée), soit par voie législative (élevage du bétail). Un autre domaine (défense nationale) a été l'objet d'une séparation seulement partielle. De même, seuls sept domaines ont été exclusivement attribués aux cantons, dont trois par la voie constitutionnelle, et huit domaines ont finalement fait l'objet d'un désenchevêtrement partiel.

Tout au long du processus, le Parti socialiste et les syndicats ont dénoncé cet exercice de désenchevêtrement qui, selon eux, s'est pour l'essentiel traduit par une « cantonalisation » des compétences. Or la gauche a d'emblée manifesté sa crainte que cette cantonalisation favorise un démantèlement des prestations sociales ou, à tout le moins, des disparités inacceptables des prestations d'un canton à l'autre. Les corrections apportées au projet en cours de route, *via* la fixation de standards minimaux que les cantons devront respecter, n'ont pas suffi à apaiser les craintes du Parti socialiste, qui a recommandé le rejet de la RPT en votation populaire, sans pour autant s'engager activement dans la campagne référendaire.

Quel bilan plus général tirer de l'exercice de désenchevêtrement ? Dans le passé, les tentatives de réforme se sont soldées par un échec. C'était par exemple le cas des réformes envisagées dans le cadre des projets de révision totale de la Constitution de 1965 et 1971. Bien que le respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale aurait exigé d'aller plus loin dans la séparation des tâches et du financement, l'exercice de désenchevêtrement s'est à nouveau révélé très difficile, en raison de l'interdépendance existant entre les domaines politiques, mais aussi en raison de la difficulté de la Confédération et des cantons à renoncer à leurs prérogatives. Pourtant, le Conseil fédéral (2001) a considéré cet exercice comme un succès, en faisant valoir que 40 % des dépenses liées ont pu être désenchevêtrées. Il admettait néanmoins ne pas vouloir « poursuivre les propositions controversées qui ne sont pas d'une importance prépondérante pour la réforme » afin de « favoriser l'acceptation de l'ensemble du train de mesures » (Conseil fédéral 2001: 2137).

Gestion des tâches communes

Le deuxième pilier concerne les nombreux domaines que la Confédération et les cantons devront continuer à gérer en commun (par exemple en matière de protection de la nature et du paysage, de sylviculture, de transports publics régionaux, ou de réduction des primes de l'assurance maladie). Dans ces domaines, la réforme a introduit de nouvelles formes de collaboration et de financement, inspirées des préceptes de la nouvelle gestion publique (*new public management*): la collaboration devait désormais être régie par des contrats de prestation conclus entre la Confédération et les cantons concernés, intitulés «conventions-programmes», qui confiaient la direction stratégique à la première et la responsabilité opérationnelle aux seconds. Au niveau du financement, on a voulu remplacer le système antérieur, dans lequel la Confédération subventionnait une prestation cantonale spécifique au prorata de son coût – et avec en sus un facteur de pondération selon la richesse du canton concerné – par un système basé sur des subventions globales ou forfaitaires quadriennales (principe des «enveloppes budgétaires»), définies en fonction des résultats à atteindre pour un groupe de prestations. Le nouveau mode de financement évite donc de mélanger la fonction incitative et la fonction redistributive, pour se concentrer sur la fonction incitative. Il vise à accroître la marge de manœuvre des cantons, qui sont amenés à développer des programmes de planification pour compléter les dispositions des conventions-programmes, ainsi que des procédures d'évaluation et de contrôle (Mathys 2015; 2016).

À l'origine du projet, la liste des tâches communes comportait neuf domaines. Finalement, plus de 30 tâches ont été reconnues comme «communes» à la Confédération et aux cantons, et 21 d'entre elles font l'objet de conventions-programmes ((Mathys 2016: 14-15). En 2017, on dénombrait ainsi plus de 500 conventions-programmes entre Confédération et cantons, pour un montant de 13 milliards de francs, soit 2,5 fois plus que celui dédié à la péréquation financière (Mathys 2018b).

Collaboration intercantonale

Le troisième pilier de la réforme visait à renforcer la collaboration intercantonale en facilitant la conclusion de concordats destinés à dédommager les cantons-centres pour les charges qu'ils subissent de la part des résidents d'autres cantons. À cette fin, on a remplacé le système actuel de collaboration facultative par un système de collaboration obligatoire dans neuf domaines caractérisés par des externalités ou des «effets de débordement», c'est-à-dire des domaines dans lesquels les résidents des cantons tiers profitent des infrastructures et des prestations des cantons-centres sans nécessairement contribuer à leur financement (par

exemple les universités, les HES, le traitement des déchets, la médecine de pointe, ou les transports publics urbains). Dans ces domaines, le Parlement fédéral pourra déclarer de force obligatoire un concordat intercantonal présentant un intérêt pour l'ensemble de la Suisse si 18 cantons en font la demande, ou obliger un canton à adhérer à un accord d'intérêt régional, si la moitié au moins des cantons concernés par cet accord lui en font la demande.

Le passage du système de collaboration facultative qui prévalait précédemment à celui de collaboration forcée constitue un changement de paradigme pour le fédéralisme suisse. Pour le Conseil fédéral (2001), le renforcement et l'institutionnalisation de la coopération intercantonale, assortie de la compensation intercantonale des charges, étaient de nature à revitaliser le fédéralisme coopératif horizontal. À première vue, la coopération accrue entre cantons offrait en effet des perspectives réjouissantes: la mise en commun des ressources cantonales et la création «d'économies d'échelle» devaient permettre d'augmenter la capacité d'action des cantons, tandis que la prise en compte des externalités devait permettre d'assurer une meilleure adéquation de l'offre de prestations à la demande. Quelques voix discordantes ont néanmoins identifié plusieurs effets pervers: la déclaration de force obligatoire et l'obligation d'adhérer porteraient atteinte à l'autonomie cantonale; le nouveau système serait préjudiciable aux parlements cantonaux et souffrirait ainsi d'un déficit démocratique; l'institutionnalisation de nouveaux organes cantonaux revient à créer un quatrième niveau dans l'édifice fédéral.¹⁴

Péréquation financière

Enfin, quatrième et dernier pilier, le système de péréquation financière régulant les transferts entre la Confédération et les cantons, et entre les cantons, a été entièrement redéfini. La péréquation financière constitue à la fois un trait caractéristique d'un État fédéral et une de ses missions les plus délicates, car il s'agit de trouver le juste équilibre entre l'efficacité et la redistribution (Wagschal 2002: 21). Dans des cas extrêmes, à l'exemple du cas allemand, la péréquation vise à assurer des conditions de vie uniformes sur l'ensemble du territoire national. En Suisse, la péréquation financière concrétise le principe constitutionnel selon lequel «la Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches» (art. 44 al. 1 Cst.).

¹⁴ Rhinow, René, «Wenig autonomie- und demokratieverträglich. Staatspolitische Bedenken zur Ausgestaltung des neuen Finanzausgleichs». *Neue Zürcher Zeitung*, 7 mai 2002. Pour un avis contraire, voir Schweizer, Rainer, «Wenig autonomie- und demokratieverträglich. Staatspolitische Bedenken zur Ausgestaltung des neuen Finanzausgleichs», *ibid.* Pour une discussion des promesses et des risques de la coopération intercantonale, voir Sciarini (2011a: 60-68).

L'objectif de la réforme du système de péréquation financière était double : réduire les disparités entre les cantons et faire en sorte que les cantons à faible potentiel de ressources disposent des moyens nécessaires pour accomplir de manière autonome les tâches qui leur sont dévolues. Le nouveau système se divise en péréquation financière axée sur les ressources et péréquation financière axée sur les charges, et consiste en transferts financiers sans affectation spécifique – c'est-à-dire à la libre disposition des cantons.

La péréquation financière axée sur les ressources s'appuie sur un nouvel indice du potentiel fiscal des cantons – et non sur leurs revenus fiscaux effectifs – et vise à soutenir les cantons disposant d'un potentiel fiscal inférieur à la moyenne suisse. Elle se subdivise en une péréquation horizontale (transferts des cantons à fort potentiel de ressources vers les cantons à faible potentiel de ressources) et une péréquation verticale (transferts de la Confédération vers les cantons à faible potentiel de ressources). Plus spécifiquement, la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) stipule que, après la péréquation des ressources, chaque canton doit disposer de ressources par habitant équivalentes à 85 % au moins de la moyenne suisse. En 2015, 3,8 milliards de francs (dont 1,5 milliard à la charge des cantons, soit environ 40 %) ont été transférés au titre de la péréquation des ressources. Zoug est le premier contributeur net par habitant, mais Zurich est – de loin – le premier contributeur net en termes absolus. En 2015, les principaux bénéficiaires par tête d'habitant étaient Jura et Uri, alors que Berne était – de loin – le principal bénéficiaire en termes absolus (30 % des transferts lui étaient alors destinés).

La péréquation financière axée sur les charges vise à compenser les charges excessives qui pèsent sur certains cantons, pour des raisons géotopographiques (altitude, déclivité du terrain, habitat dispersé) ou pour des raisons sociodémographiques (structure spécifique de la population). Cette compensation des charges, financée par la Confédération, profite principalement aux cantons de montagne et aux cantons urbains et/ou aux cantons dans lesquels vivent une proportion élevée de personnes âgées et de personnes bénéficiant de l'aide sociale. En 2015, les moyens financiers correspondants, divisés à parts égales entre les deux types de charges, s'élevaient à 726 millions de francs.

Selon les premières estimations calculées à la fin des années 1990, le nouveau système péréquatif allait faire subir des coûts supplémentaires à des cantons financièrement faibles (Neuchâtel, Fribourg). C'est pourquoi on a introduit un dernier instrument, de nature transitoire, financé par la Confédération : le « fonds de compensation pour cas de rigueur ». Ce fonds, qui sera progressivement réduit, puis supprimé au bout de vingt-quatre ans, est réservé aux cantons à faible potentiel de ressources. Il a permis d'atténuer les effets du passage au nouveau système et de gagner un plus grand nombre de cantons à la cause de la réforme.

1.6.3 Bilan et interprétation de la réforme

À l'issue de la réforme, les experts se sont accordés pour souligner que la RPT constituait une nette amélioration par rapport à l'ancien système (Dafflon 2005; Fischer *et al.* 2003a; Frey 2001; 2005). Ils ont notamment considéré que le désenchevêtrement des tâches allait dans la bonne direction, que les nouvelles formes de collaboration Confédération-cantons promettaient des gains d'efficacité et d'efficacités, que l'encouragement à la collaboration intercantonale et l'encouragement à la compensation horizontale des charges étaient des éléments novateurs, et que le nouveau système de péréquation financière était sain et bien conçu.

Dans un pays peu doué pour les réformes institutionnelles de grande ampleur (Linder 2009a), et au vu des échecs antérieurs des tentatives de réforme de répartition des compétences et du système de péréquation financière, le succès de la RPT étonne. Deux interprétations, concurrentes mais non exclusives, ont été avancées pour expliquer ce succès. D'un côté, Braun (2009b) prétend que l'on ne peut pas comprendre la réussite de la réforme si on l'aborde sous l'angle rationaliste des points de veto et des acteurs cherchant à défendre leurs intérêts et à maximiser leurs bénéfices. Il ne nie pas que la réforme avait un caractère redistributif et allait donc générer des vainqueurs et des perdants, mais il affirme que la réussite de la réforme a précisément été conditionnée à la capacité des acteurs de mettre de côté ces enjeux redistributifs et leurs intérêts égoïstes, et d'adopter une attitude orientée vers la découverte de solutions («*problem solving orientation*»). Pour ce faire, les acteurs ont pu profiter du fait que les changements constitutionnels ne produisent pas des effets concrets à court terme, mais portent sur des grands principes relativement abstraits. Toujours selon Braun (2009b), la possibilité ainsi offerte de focaliser le processus sur les principes généraux de la réforme et de repousser à une date ultérieure la discussion sur ses conséquences concrètes, a été un élément clé pour la réussite de celle-ci. Une réussite également due à plusieurs « facteurs facilitateurs » de nature normative, comme une grille de lecture commune et un accord sur les liens causaux sous-jacent au système péréquatif, ou de nature processuelle, comme l'habileté à définir l'agenda, la conduite paritaire du projet ou sa longue durée.

Pour leur part, Cappelletti *et al.* (2013) considèrent au contraire que les enjeux redistributifs et la nécessité de trouver des solutions qui satisfaisaient les intérêts des cantons ont joué un rôle prépondérant. Selon leur lecture, les cantons ont très vite mesuré les effets de la réforme sur leurs compétences et leurs finances publiques. Les calculs coûts-bénéfices et les considérations utilitaristes ont donc été bien présents dès le début du processus. La réussite de la RPT tiendrait alors avant tout aux savants équilibres qui ont été trouvés afin de satisfaire les intérêts du plus grand

nombre possible de cantons. Plus concrètement, les auteurs mettent en avant trois mécanismes qui ont permis de surmonter les risques de véto. Premièrement, la nature multidimensionnelle de la réforme a favorisé l'échange de concessions croisées et a ainsi permis de ficeler un paquet équilibré. En particulier, le soutien des cantons à haut potentiel de ressources appelés à être les contributeurs nets du nouveau système de péréquation financière a pu être obtenu grâce aux avantages qu'ils allaient pouvoir retirer des autres instruments de la réforme. Deuxièmement, le soutien de plusieurs cantons à faible capacité de ressources qui allaient être pénalisés par la réforme a été acquis en recourant à un mécanisme de compensation *ad hoc*, sous la forme du « fonds de compensation pour cas de rigueur ». Sans ce « filet de sécurité », ces cantons auraient très vraisemblablement rejeté la réforme. Enfin, le redimensionnement vers le bas de l'opération de désenchevêtrement des tâches entre Confédération et cantons a aussi favorisé le succès de la réforme.

1.6.4 La suite de la réforme

Malgré l'ampleur des réformes réalisées au titre de la RPT, et à peine dix ans après son acceptation, un nouveau besoin de réforme se fait sentir. Ce besoin concerne à la fois la répartition des tâches, les instruments de coopération entre Confédération et cantons, et le système de péréquation financière. Dans certains cas, la RPT a elle-même produit des effets pervers, qui demandent à être corrigés (Schaltegger *et al.* 2017).

Désenchevêtrement des tâches

Non seulement la RPT n'est pas allée très loin en matière de désenchevêtrement des compétences et des tâches, mais depuis lors, le processus de centralisation et d'enchevêtrement des compétences a repris. Selon une étude de tous les actes législatifs fédéraux adoptés ou modifiés entre 2000 et 2016, 44 modifications ont entraîné une centralisation des tâches ou de leur financement, 115 à un enchevêtrement et aucune à une décentralisation (*ibid.*). Sur les 159 modifications précitées (en grande majorité des changements législatifs), 32 ont été adoptées avant l'acceptation de la RPT en 2004, 32 entre l'acceptation et la mise en œuvre de la RPT en 2008, et 93 entre 2008 et 2016. Le nombre d'actes législatifs se traduisant par une centralisation ou un enchevêtrement s'est donc accéléré au cours des dernières années.

À titre d'exemple, Schaltegger *et al.* (2017) citent le domaine de l'éducation, un domaine qui était jusque-là la chasse gardée des cantons (Benninghof et Leresche 2009 : 12 s. ; Braun 2009a : 179 ; Sciarini et Bochsler 2006 : 27 s.). Il vaut donc la peine d'examiner plus en détail le cas des nouveaux articles constitutionnels sur l'éducation. Ces articles, qui ont été adoptés par une écrasante majorité du peuple (86 %) et tous les cantons

en mai 2006, prévoient notamment que la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité et à la perméabilité du système éducatif (art. 61 al. 1), et que les deux niveaux collaborent et coordonnent leurs politiques (art. 61 al. 2). De plus, les nouveaux articles renforcent la capacité de pilotage de la Confédération au niveau tertiaire (art. 63a Cst.), l'institution présidée par la Confédération étant désormais responsable de la mise en œuvre de la politique d'éducation en ce qui concerne les universités, les hautes écoles spécialisées (HES) et les écoles polytechniques fédérales. Enfin, les nouvelles dispositions constitutionnelles vont induire un nouveau changement de paradigme dans la conception du fédéralisme coopératif horizontal et vertical (Sciarini et Bochsler 2006 : 277 s.). D'une part, l'éducation a rejoint les neuf autres domaines couverts par l'article 48a de la Constitution, qui attribue à la Confédération la compétence de forcer – sous certaines conditions – les cantons à collaborer. D'autre part, si les cantons ne parviennent pas à s'entendre dans des champs spécifiques mais importants de l'instruction publique (art. 62 al. 4 Cst.) et dans le domaine des hautes écoles (art. 63a al. 5 Cst.), la Confédération sera autorisée à légiférer et à imposer des standards communs.

Pour expliquer le succès de cette «réforme silencieuse» du fédéralisme, Fischer *et al.* (2010) évoquent une conjonction de facteurs qui ont contribué à forger une attitude favorable au consensus parmi les acteurs impliqués dans le processus : la conviction, partagée par les différentes parties, qu'un effort d'harmonisation était nécessaire pour augmenter la compétitivité et l'efficacité du système suisse d'éducation ; la formulation assez souple des dispositions constitutionnelles relatives à l'intervention de la Confédération, ainsi que l'absence de date butoir en vue d'une telle intervention ; enfin, des négociations informelles entre un nombre limité de décideurs et le rôle constructif d'un médiateur neutre.

Sur le plan comptable, l'augmentation du nombre de tâches assumées conjointement par la Confédération et les cantons depuis la réforme s'est traduite par un sensible accroissement des transferts financiers de la Confédération vers les cantons prévus à cet effet, d'un peu moins de 8 milliards de francs en 2008 à près de 10 milliards en 2014, soit des montants qui dépassent largement les paiements versés par la Confédération dans le cadre de la péréquation financière au sens strict (Rühli et Rother 2017 : 9). En plus de leurs recettes fiscales propres et des montants qu'ils touchent, le cas échéant, au titre de la péréquation financière, les cantons reçoivent 21 % du produit de l'impôt fédéral direct, 10 % de celui de l'impôt sur les spiritueux, 20 % de celui de la taxe d'exemption de l'obligation de servir, deux tiers des bénéfices nets de la Banque nationale, ainsi que d'autres parts, dédommagements ou contributions de la Confédération. Pour certains cantons (comme Uri, les Grisons ou Glaris), ces différentes formes de transferts représentent environ 40 % du total des revenus

cantonaux.¹⁵ On est donc toujours très loin du principe d'équivalence fiscale et d'un système dans lequel chaque niveau décide à la fois sur ses dépenses et sur ses revenus.

Dans ce contexte, plusieurs voix se sont exprimées pour demander la reprise de l'exercice de désenchevêtrement des compétences, des tâches et du financement entre la Confédération et les cantons (Schaltegger *et al.* 2017; Rühli et Rother 2017).¹⁶ Au début de l'été 2019, la Confédération et les cantons ont à leur tour annoncé être favorables au lancement d'un nouvel exercice de réexamen de la répartition des tâches, notamment en matière de réduction des primes d'assurance maladie, de prestations complémentaires, de transports publics régionaux, ainsi que de financement et d'extension de l'infrastructure ferroviaire.¹⁷ Les discussions autour de la RPT 2 s'annonçaient difficiles, notamment entre les cantons et la Confédération, mais aussi entre les milieux fédéralistes soutenant une décentralisation en faveur des cantons (les propositions du *think tank* libéral Avenir suisse en 2017 vont presque toutes dans ce sens) et la gauche, favorable à la centralisation, au nom de l'équité et de la pérennité des politiques sociales. La pandémie du Covid-19 a amené la Confédération et les cantons à geler l'exercice de réforme en mars 2021.

Conventions-programmes pour la gestion des tâches communes

Les conventions-programmes ne donnent que partiellement satisfaction. Tout d'abord, le développement du système de conventions-programmes contribue à la perpétuation de l'enchevêtrement des tâches et contredit par conséquent l'objectif poursuivi par la RPT (Mathys 2018b). Ensuite, une analyse en profondeur de cinq conventions-programmes dans divers domaines (protection de la nature et du paysage, bruit routier, conservation des monuments historiques, politique régionale et encouragement à l'intégration), conduite à l'aide d'entretiens avec les responsables concernés dans six cantons (Genève, Vaud, Valais, Zurich, Berne et Uri), montre que les cantons sont globalement satisfaits du nouveau système, mais met également en avant quelques dysfonctionnements, d'ampleur variable d'un domaine à l'autre (Mathys 2018a) : le nouveau système induit

¹⁵ Mueller, Sean, « Mehr Deutschland für die Schweiz? ». *Neue Zürcher Zeitung*, 4 novembre 2021.

¹⁶ Voir aussi Economiesuisse, « Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons : coup d'envoi du deuxième round », 4 juillet 2019 (<https://www.economiesuisse.ch/fr/articles/repartition-des-taches-entre-la-confederation-et-les-cantons-coup-denvoi-du-deuxieme-round> [consulté le 06.10.2022]).

¹⁷ Voir « Réexamen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons » (<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-75644.html> [consulté le 06.10.2022]).

un volume parfois excessif de tâches administratives, les échanges avec la Confédération sont insuffisants, et les contrôles fédéraux sont trop exigeants. De son côté, la Conférence des gouvernements cantonaux (2016) pointe du doigt les transferts de charges sur les prestations complémentaires et l'aide sociale, conséquence des coupes budgétaires dans les assurances sociales au niveau fédéral. Les cantons dénoncent également l'insuffisante marge de manœuvre dont ils disposent dans la mise en œuvre des programmes communs, ainsi que l'accroissement des coûts accompagnant le transfert des compétences décisionnelles. Enfin, la pérennisation de la pratique d'intervention commune entre la Confédération et les cantons, qui s'applique à une trentaine de tâches, va à l'encontre des ambitions de désenchevêtrement, qui étaient initialement au cœur de la RPT.¹⁸

Péréquation financière

Le système de péréquation financière au sens strict a également été l'objet de critiques croissantes depuis son adoption en 2004. Déjà au moment de son adoption, certains experts ont plaidé pour une amélioration ultérieure du système (Frey 2002), sous la forme d'un renforcement des éléments de concurrence entre cantons et des garde-fous contre le risque de surcharge des cantons à fortes capacités de ressource et/ou contributeurs nets. Depuis lors, ces cantons ont exprimé à répétition leur insatisfaction vis-à-vis du nouveau système et ont demandé des aménagements. Deux types de facteurs expliquent le conflit croissant généré par le nouveau système de péréquation financière (Cappelletti 2016: 55-94): le premier est d'ordre institutionnel, le second est d'ordre structurel.

Sur le plan institutionnel, alors que l'ancien système était basé sur les transferts de la Confédération aux cantons les moins aisés, le nouveau système a introduit des transferts d'un canton à l'autre, ce qui a rendu plus transparent le coût de la solidarité confédérale et a amené les cantons contributeurs à être plus attentifs à aux décisions fiscales et budgétaires des cantons receivers. De plus, le nouveau système a introduit une clause de révision quadriennale de la dotation des différents mécanismes péréquatifs (2008-2011, 2012-2015, 2016-2019, 2020-2023), ce qui donne périodiquement la possibilité aux cantons d'exprimer leur mécontentement. Enfin, la décision de répartir le montant du fonds pour compensation pour charges excessives en parts égales entre charges géotopographiques et charges sociodémographiques était éminemment politique: on voulait ainsi éviter de braquer les nombreux cantons de montagne. Cependant,

¹⁸ Mathys Desfontaine, Laetitia et Haus, Alexander, «Fédéralisme suisse: une nouvelle répartition des tâches envisageable?», DeFacto, 29 août 2017 (<https://www.defacto.expert/2017/08/29/federalisme-suisse-une-nouvelle-repartition-des-taches-envisageable/?lang=fr> [consulté le 06.10.2022]).

les charges sociodémographiques pèsent objectivement plus lourd, ce que n'ont pas manqué de souligner les cantons qui les supportent. Dans le même ordre d'idées, certains milieux ont demandé la suppression immédiate du fonds de compensation pour cas de rigueur (Rühli et Rother 2017). En d'autres termes, les choix politiques qui avaient facilité l'acceptation de la RPT en 2004 (création d'un fonds de compensation pour cas de rigueur, surcompensation des charges excessives de nature géotopographique) ont ensuite nourri le conflit. Ceci, conjugué à la large marge discrétionnaire dont dispose le Parlement dans la définition des dotations et la fixation des montants qui s'y rapportent, a favorisé la politisation de la péréquation financière.

Sur le plan structurel, deux chocs exogènes ont contribué à exacerber le conflit. Premièrement, la crise financière de 2007 a altéré la capacité financière du principal contributeur, le canton de Zurich, ce qui a mécaniquement augmenté les montants versés par les autres cantons contributeurs au système de péréquation horizontale, axé sur les ressources. Deuxièmement, la réforme de l'imposition des entreprises, demandée par l'OCDE et l'UE, et visant à mettre fin aux avantages fiscaux dont profitaient les entreprises étrangères à statut spécial, menaçait les cantons contributeurs d'une baisse des rentrées fiscales. Ces différents facteurs ont conduit les cantons payeurs à demander une diminution de leur contribution au financement de la péréquation financière. Cette demande a été soutenue par une étude conduite par le *think tank* Avenir suisse (voir Rühli et Rother 2017), qui a mis en cause le mode de calcul appliqué à la péréquation des ressources. Selon cette étude, le mode de calcul est à l'origine d'une augmentation continue des transferts financiers à la charge des cantons contributeurs et de la Confédération, alors même que la disparité de ressources entre les cantons avait diminué au-delà de la valeur cible. C'est pourquoi Avenir suisse (*ibid.*) propose un mécanisme de fixation du montant global fondé sur les disparités effectives, afin que la valeur cible de 85% soit toujours exactement atteinte.

Collaboration intercantonale

Enfin, le renforcement de la coopération intercantonale a donné lieu à moins de débats, et ceux-ci n'ont guère dépassé le cercle des juristes et politologues. Trois principales critiques ont été émises (Sciarini 2011a: 60-67). Premièrement, l'institutionnalisation de nouveaux organes intercantonaux pouvant édicter des règles et l'introduction d'une primauté du droit intercantonal sur le droit cantonal reviendrait à créer « par la bande » un quatrième niveau dans l'édifice fédéral, entre les cantons et la Confédération. Deuxièmement, alors que la RPT visait à réduire l'enchevêtrement vertical entre Confédération et cantons, l'intensification de la collaboration intercantonale risque de conduire à un enchevêtrement accru entre

les cantons – et donc à une complexification supplémentaire du fédéralisme. Troisièmement, le renforcement de la coopération intercantonale soulève un problème de déficit démocratique : les concordats intercantonaux sont négociés par les administrations cantonales ; dans la phase de ratification, les parlements cantonaux n'ont guère d'autre choix que d'accepter ou rejeter (« *take it or leave it* ») – à l'image des parlements nationaux vis-à-vis des traités internationaux ; la mise en œuvre des concordats échappe également au contrôle des parlements cantonaux – et à plus forte raison des populations des cantons. On tente de corriger le tir à l'aide de nouveaux moyens d'intervention et de supervision parlementaire (par exemple, des comités parlementaires intercantonaux) dans la phase d'élaboration et de mise en œuvre des concordats, mais on se heurte aux limites du statut de parlementaires cantonaux de milice. Même si on parvenait à renforcer ainsi la légitimité démocratique de la collaboration intercantonale, ce qui reste à démontrer, ce renforcement aurait un coût : augmenter le poids des parlements cantonaux ne peut qu'alourdir et ralentir les processus, avec pour conséquence une réduction de l'efficacité de la collaboration intercantonale. Dans ce domaine comme dans d'autres, on échappera difficilement au dilemme existant entre recherche d'efficacité et recherche de légitimité, dans le sens que privilégier l'une conduira presque inévitablement à affaiblir l'autre, et réciproquement (Sciarini 2011a : 66).

Conclusion

Nonobstant l'importante réforme conduite sous l'égide de la RPT, les principales institutions du fédéralisme suisse (principe de présomption de compétences en faveur des cantons et principe de subsidiarité, système bicaméral, double majorité peuple et canton pour tout changement constitutionnel, fédéralisme d'exécution) sont demeurées largement inchangées depuis 1848. Pourtant, l'État fédéral a considérablement changé au cours de ses 175 ans d'existence. Le changement le plus remarquable est sans doute la centralisation graduelle, mais en définitive considérable, des compétences de décision au profit de la Confédération, en dépit des points de veto fédéralistes. Le second changement, concomitant (sinon corollaire) au premier, réside dans l'importance croissante des cantons en tant qu'organes de mise en œuvre des règles fédérales, au titre du fédéralisme d'exécution. Au bout du compte, l'État fédéral suisse de 2022 n'a plus grand-chose à voir avec celui de 1848, ce qui ne veut pourtant pas dire que les cantons sont devenus quantités négligeables, loin de là. En raison de leurs responsabilités dans la phase de mise en œuvre, des compétences de décision qu'ils conservent en matière d'éducation, de santé et de sécurité intérieure, et plus généralement du respect du principe d'autonomie des cantons, le fédéralisme demeure un pilier de la culture politique et

du système politique suisse, et même un élément clé de l'identité nationale (Braun 2003; Mueller 2015a; Sciarini *et al.* 2001). Comme ce chapitre l'a montré, le fédéralisme et les divers mécanismes qui en dépendent ont longtemps assuré le succès du modèle helvétique de « gestion de la différence » et « d'unité dans la diversité ». En permettant aux cantons de s'auto-organiser et de se développer de façon relativement autonome, tout en garantissant leur appartenance à une collectivité plus large, le fédéralisme a favorisé le processus d'intégration politique.

Ceci ne signifie toutefois pas que le fédéralisme ne souffre d'aucune faiblesse. Un problème récurrent est celui de l'hétérogénéité des cantons, en général, et de la très petite taille de nombreux cantons, en particulier. La problématique de la taille des cantons suisses était déjà au cœur du projet d'État fédéral (Linder et Mueller 2017) : au milieu du 19^e siècle, les cantons se sont avérés trop petits pour pouvoir survivre de façon indépendante; ils ont eu besoin d'un marché commun plus grand. Ce problème se pose avec toujours plus d'acuité, non seulement parce que la taille des cantons correspond de moins en moins à l'échelle des problèmes économiques et sociétaux, mais aussi parce qu'avec le temps les cantons sont devenus de plus en plus hétérogènes les uns par rapport aux autres (Kriesi 1998a: 77; Vatter 2016: 484) : que ce soit du point de vue de la taille de la population ou, plus encore, du point de vue d'indicateurs de ressources comme le revenu cantonal ou les recettes fiscales, le rapport dépasse 1 à 100 entre les cantons les plus petits et les plus grands. Pourtant, ils disposent tous des mêmes prérogatives et des mêmes possibilités d'influence, et ils sont aussi supposés tous assumer les mêmes charges.

Cette asymétrie entre l'égalité des droits et devoirs des cantons, et les inégalités en matière de taille et de richesse constitue en pratique un problème majeur. Outre le fait que les petits cantons sont plus sensibles à la conjoncture économique que les grands et n'ont pas la masse critique nécessaire (Blöchliger 2005a), ils sont également désavantagés du point de vue de la participation aux processus politiques : si les grands cantons urbanisés arrivent à tirer leur épingle du jeu et à se faire entendre dans les phases précoces des processus de décision, les petits cantons ruraux sont régulièrement débordés par l'abondance des procédures de consultation. De plus, leur position est généralement défensive et se traduit avant tout par le refus des réformes non souhaitées à la fin des processus de décision, en particulier au moyen de la majorité des cantons dans les changements constitutionnels (Vatter 2016: 483). Enfin, les petits cantons manquent également de ressources et de capacités administratives dans la phase de mise en œuvre. Même des cantons de taille moyenne ont connu (ou connaissent encore) des difficultés pour financer leur infrastructure, par exemple dans le domaine de la santé (hôpitaux, médecine de pointe) ou de l'éducation (universités), en particulier dans les périodes de récession

économique. C'est d'ailleurs surtout dans ces périodes que les cantons, obligés de réduire leur train de vie et de trouver des solutions moins onéreuses, redécouvrent l'attrait de la collaboration intercantonale.

Un autre problème auquel fait face le fédéralisme est celui du changement d'échelle associé aux processus de globalisation de l'économie et d'internationalisation de la politique. À l'ère de la globalisation, les solutions fédéralistes ne suffisent plus et peuvent même s'avérer contre-productives (Kriesi *et al.* 1996): décentraliser les décisions et laisser les cantons régler leurs affaires ne ferait que perpétuer les différences et irait à l'encontre du besoin de positions communes au niveau national, ce besoin étant lui-même un préalable indispensable à la recherche de solutions concertées au niveau international ou supranational. La création de la Conférence des gouvernements cantonaux avait précisément pour but d'offrir aux cantons une arène de discussion en matière de politique extérieure. Cette création s'inscrit dans le cadre plus large de l'intensification et de l'institutionnalisation de la collaboration intercantonale, qui constitue une autre évolution notable du fédéralisme suisse. La CdC est devenue un acteur important de la politique suisse et a en quelque sorte supplanté le Conseil des États en tant qu'arène de représentation et de défense des intérêts des cantons. D'autres conférences intercantionales, comme la Conférence des directeurs des finances ou la Conférence des directeurs des affaires sanitaires, sont aussi devenues des acteurs importants de la politique fédérale.

La collaboration intercantonale vise plus généralement à remédier au fait que les territoires des cantons correspondent de moins en moins aux espaces fonctionnels, que ce soit parce que les problèmes qui se posent dépassent les frontières cantonales – car, devenus plus mobiles, les citoyens vivent dans un canton et travaillent dans un autre –, ou encore en raison du processus de métropolisation de la Suisse. Cependant, si, comme nous l'avons vu, la collaboration intercantonale promet des gains d'efficacité et d'efficience, elle risque aussi de générer divers types de coûts (Sciarini 2011a: 64-67): des coûts de transaction et de coordination; des coûts liés au renforcement de «l'enchevêtrement horizontal» entre cantons et aux risques de doublons et/ou de solutions inefficaces qui en découlent; des coûts administratifs, avec le danger de voir se développer une «bureaucratie intercantonale»; enfin, des coûts liés au «double jeu» des cantons, tiraillés entre la coopération intercantonale et la tentation de faire «cavalier seul» et de défendre chacun leurs intérêts propres, comme le suggère la multiplication des postes de «lobbyistes» des cantons dans la Berne fédérale. De plus, même si les cantons parviennent à exploiter les gains d'efficacité promis par la collaboration intercantonale et à en limiter les coûts, ils feront inévitablement face au problème déjà évoqué de «déficit démocratique».

En théorie, la manière la plus simple de garantir le respect du principe d'équivalence budgétaire et de faire coïncider le cercle des décideurs, des payeurs et des bénéficiaires des prestations étatiques serait d'adapter les frontières institutionnelles aux espaces de collaboration. En clair, de procéder à un redécoupage territorial du fédéralisme suisse par des fusions de cantons. Cependant, comme l'ont montré des votations populaires récentes (fusion des deux Bâle) ou moins récentes (fusion Vaud-Genève), un tel scénario est pour l'heure politiquement impensable.

En bref, aucune des solutions envisageables à ce jour ne semble à la fois techniquement préférable et politiquement faisable. Il est donc fort vraisemblable que le fédéralisme poursuive sa mue selon une logique incrémentale propre à la Suisse, très probablement dans le sens d'une poursuite du processus de centralisation des compétences au niveau fédéral.

Entre 2020 et 2022, le fédéralisme suisse a été mis à rude épreuve par la pandémie du Covid-19. Le 28 février 2020, le Conseil fédéral a qualifié la situation de particulière au sens de l'article 6 de la loi sur les épidémies (LEp), qui lui permet de prendre des mesures concernant la population et les individus après consultation des cantons. Ce jour-là, le Conseil fédéral a commencé par interdire les manifestations de plus de 1000 personnes. En réponse à la rapide aggravation de la crise, le Conseil fédéral a, le 16 mars 2020, qualifié la situation d'extraordinaire au sens de l'article 7 LEp, ce qui l'autorise à prendre des mesures de portée nationale, c'est-à-dire identiques pour tous les cantons. Le Conseil fédéral a ainsi décidé de limiter certains droits fondamentaux (libertés économiques, liberté de réunion et de mouvement, etc.), en se substituant aux cantons – et au législateur fédéral.¹⁹ Concrètement, le Conseil fédéral a ordonné un semi-confinement, en imposant notamment la fermeture des magasins non essentiels, des restaurants et des bars, des écoles et des hautes écoles, ainsi que des établissements assurant des services à la personne (par exemple les coiffeurs). Avec le reflux de la première vague, le Conseil fédéral a annoncé un assouplissement échelonné des mesures de déconfinement à la fin avril, à la fin mai et au début juin 2020. Le 19 juin, le Conseil fédéral a annoncé le retour à la situation particulière au sens de la LEp. Dans la foulée, la quatrième phase de déconfinement, entrée en vigueur le 22 juin 2020, a levé la plupart des interdictions, sauf celle concernant les rassemblements de plus de 1000 personnes, finalement supprimée le 1^{er} octobre.

¹⁹ Formellement, la situation extraordinaire n'équivaut cependant pas à un état d'urgence, dans le sens que le Conseil fédéral se doit d'agir dans le respect de la Constitution, la pandémie ne lui permettant pas de s'arroger les pleins pouvoirs, comme il le ferait en temps de guerre (voir Delley, Jean-Daniel, «L'État de droit dans l'urgence». *Domaine public* n° 2285, 11 mai 2020). De ce fait, le gouvernement peut certes restreindre les droits fondamentaux, mais en tenant compte des principes généraux du droit tels que la proportionnalité, l'égalité de traitement ou l'interdiction de l'arbitraire.

Si la rapide prise de pouvoir du Conseil fédéral a permis d'assurer une gestion généralement considérée comme efficace de la crise lors de la première vague, cela a néanmoins été au prix d'une forte centralisation des compétences au détriment des cantons, assortie d'une forte concentration des pouvoirs dans les mains de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et de sa *taskforce* Covid. Selon le rapport de la commission de gestion des Chambres fédérales,²⁰ cette *taskforce* a pris une place prépondérante dans la gestion de la crise, au détriment des autres organes chargés en principe de soutenir le Conseil fédéral – l'État-major fédéral de protection de la population (EMPF) et l'État-major de crise du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus (EMCC) –, qui n'ont pas été en mesure d'assumer les fonctions prévues (préparer les bases de décision du Conseil fédéral pour le premier, conduire la gestion de la crise pour le second). Les cantons ont exprimé des plaintes similaires (Conférence des gouvernements cantonaux, 2020) : ils ont d'une part déploré que les décisions politiques n'aient pas été préparées par les organes initialement prévus à cet effet, mais par des organes de crise techniques, sectoriels et *ad hoc*, et ils se sont d'autre part lamentés de ne pas avoir été suffisamment impliqués dans la prise de décision des autorités fédérales et d'avoir été consultés dans des délais extrêmement serrés sur des projets d'ordonnances et des décisions déjà formulés, y compris dans la phase ultérieure de situation particulière.

C'est surtout la deuxième vague de la crise survenue à l'automne 2020, après le retour à la situation particulière, qui a mis en évidence les limites du fédéralisme. Compte tenu de l'expérience acquise au cours de la première vague, de la meilleure connaissance du virus et des moyens d'y faire face, ainsi que des variations dans le degré de gravité de la crise épidémiologique d'une région à l'autre de la Suisse, il n'était pas illogique de laisser le *leadership* aux cantons. Cependant, ceci a débouché sur une grande cacophonie, les cantons ne parvenant pas à s'entendre sur des mesures uniformes au niveau régional. Il n'est pas sûr que les États plus centralisés ont mieux géré la pandémie et il est vrai qu'à certains moments de la crise il a été utile d'adapter les politiques fédérales aux spécificités locales (Schmid 2021). Cependant, il est tout aussi vrai que le fédéralisme a été mis en défaut par la nécessité de réagir avec célérité et de prendre des décisions uniformes sur l'ensemble du territoire. De ce point de vue, cette pandémie a confirmé que le fédéralisme est une institution qui fonctionne correctement « par beau temps », mais révèle ses lacunes en période de crise.

²⁰ Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de Covid-19 (janvier à juin 2020). Rapport des commissions de gestion des Chambres fédérales du 17 mai 2022. Malheureusement, le rapport de cette commission ne porte que sur la première vague de la crise (printemps 2020).

Plus précisément, les rapports entre Confédération et cantons ont illustré à merveille les trois principaux types de risques inhérents au fédéralisme tels que conceptualisés par Bednar (2009) et consistant, pour chaque niveau de l'État, à en faire alternativement trop ou au contraire pas assez (en attendant que d'autres s'occupent des besognes délicates), ou encore à faire porter à d'autres la faute de l'échec d'une politique : selon les périodes, on a d'abord pu noter la tendance du Conseil fédéral à empiéter sur les compétences des cantons – qui n'ont pas manqué de s'en plaindre – ou, au contraire, à les accuser de ne pas prendre leurs responsabilités (« *encroaching* » ou « empiètement ») ; ensuite, on a vu des cantons qui ont préféré temporiser en attendant que le Conseil fédéral intervienne, voire ont émis des appels au secours en vue d'une reprise en mains par la Confédération (« *shirking* », « esquive ») ; enfin, il y a eu à maintes reprises des situations où, faute d'une coordination suffisante, des cantons ont adopté des mesures qui mettaient en défaut celles prises dans le canton voisin (par exemple en matière d'ouverture des magasins ou des services aux personnes) (« *burden-shifting* », « report de charge »).

Après coup, les cantons ont fait valoir que le manque de concertation entre eux et la Confédération lors du passage de la situation extraordinaire à la situation particulière les avait empêchés de se préparer correctement à l'arrivée de la seconde vague à l'automne 2020 (Conférence des gouvernements cantonaux, 2022). Sur une note plus positive, les cantons ont observé que des améliorations ont eu lieu à partir de l'hiver 2020 en ce qui concerne leur association au processus décisionnel de la Confédération, la coordination entre eux et la Confédération, l'intensification des échanges intersectoriels et le soutien de la Confédération aux cantons dans la mise en œuvre (*ibid.*). Par ailleurs, à rebours de ce bilan critique, un autre rapport souligne que le fédéralisme a permis d'adapter la politique fédérale aux besoins locaux et a confirmé sa fonction de laboratoire, les possibilités d'innovation offertes par un système décentralisé ayant été exploitées lors de la crise du Covid-10 (Schmid 2021). Les cas cités en exemple à cet égard sont les tests de masse pratiqués dans les Grisons, le système de traçage à Zoug et les programmes de vaccination conduits dans ce dernier canton, ainsi qu'au Tessin, à Fribourg et à Genève.

Au titre des leçons à tirer de la crise et des mesures organisationnelles à adopter en vue d'une future crise (sanitaire, migratoire, ou d'approvisionnement énergétique), les cantons (Conférence des gouvernements cantonaux, 2020 ; 2022) et certains analystes²¹ ont proposé de créer un organe de direction resserré et composé paritairement de représentants de la Confédération (Conseil fédéral) et des cantons (par exemple un représentant

²¹ Freiburghaus, Rahel et Vatter, Adrian, « Föderalismusreform? Staatsleitungsreform! ». *Neue Zürcher Zeitung*, 19 octobre 2021.

pour chacune des quatre conférences régionales de gouvernement), soit un organe qui soit à même d'assurer une gestion trans-sectorielle de la crise. Tout en reconnaissant l'intérêt de cette proposition, on peut toutefois s'interroger sur ses implications en termes de légitimité démocratique, notamment le risque de créer ainsi un quatrième niveau dans l'édifice fédéral, capable de générer du droit supracantonal.²² De plus, cette idée d'organe paritaire resserré soulève également des questions pratiques, par exemple la question de son périmètre d'action et de ses attributions concrètes, celle de l'agrégation des intérêts des cantons et, plus encore, celle de l'articulation entre les décisions prises par ce nouvel organe de direction et leur mise en œuvre: il n'est pas certain que l'amélioration éventuelle de la coordination – et de la cohérence intersectorielle – garantisse un meilleur suivi des recommandations de la part des cantons.

²² Strebel, Michael, «Die Grenzen der Verflechtung». *Neue Zürcher Zeitung*, 16 novembre 2021.

2 | Neutralité

Introduction

Avec le fédéralisme et la démocratie directe, la neutralité est la troisième institution fondamentale du système politique suisse. Elle est cependant nettement moins codifiée que les deux autres. D'une part, la neutralité n'apparaît pas comme un but en soi dans la Constitution, mais seulement comme un moyen au service d'un objectif supérieur, l'indépendance du pays (art. 2). D'autre part, la Constitution ne précise pas non plus la portée et les contours de la neutralité, et abandonne ainsi sa définition aux autorités fédérales. La neutralité est pourtant devenue, au fil du temps, la pierre angulaire de la politique extérieure de la Suisse et un élément de l'identité nationale.

En comparaison internationale, la neutralité constitue un trait distinctif du système politique suisse. Au plan mondial, il existe peu de pays neutres. En Europe, seule une poignée de pays (Autriche, Finlande, Irlande, Lichtenstein et Suède) se réclament de la neutralité, mais celle-ci n'y joue pas un rôle si important dans la politique extérieure, ni depuis si longtemps. Dans aucun pays, pas même ceux qui ont une vieille tradition de neutralité, comme la Belgique, la neutralité n'a résisté comme en Suisse aux deux guerres mondiales et à la guerre froide (Abbenhuis 2014).

Les origines de la neutralité suisse sont l'objet de controverses. Selon la vision classique, celle-ci aurait sa source dans la défaite des armées helvétiques lors de la bataille de Marignan en 1515, à la suite de laquelle la Suisse aurait changé d'attitude et mis fin à sa stratégie d'expansion, pour

se recentrer sur le développement de sa démocratie à l'intérieur du pays (Bonjour 1970). Des travaux plus récents contestent cependant cette vision d'une neutralité qui serait le fruit d'une tradition ancestrale (Jost 2013; Kreis 2004), en faisant notamment valoir que l'enrôlement des mercenaires suisses dans les armées européennes s'est poursuivi et même intensifié après la bataille de Marignan.²³

De même, si l'on s'accorde généralement sur le rôle crucial du Congrès de Vienne de 1815 dans la reconnaissance de la neutralité suisse, on diverge sur la question de savoir si cette reconnaissance a été conquise par les diplomates suisses (Widmer 2003) ou imposée par les grandes puissances (Abbenhuis 2014; Herrmann 2014a; Humair 2009; Jost 2013). En outre, la haute idée que l'on se fait généralement en Suisse de la neutralité, considérée comme une part sacrée de l'identité nationale, contraste avec le sens commun, plutôt péjoratif, que l'on accorde généralement au concept, à l'extérieur du pays. Dans la mesure où le mot neutralité est volontiers associé à passivité, inaction et absence d'opinions fortes, un État neutre est aujourd'hui vu comme étant détaché des affaires du monde et des agents qui y contribuent (Abbenhuis 2014: 2). Enfin, s'il ne fait pas de doute que le principe de neutralité a été la clé de voute de la politique extérieure de la Suisse depuis 1815, l'insistance du discours officiel à souligner la continuité de cette politique ne résiste pas à l'épreuve des faits. L'examen de la politique extérieure conduite par les autorités fédérales au cours du 20^e siècle révèle au contraire le caractère extrêmement changeant de la politique suisse de neutralité (Gabriel 1988).

La transformation du contexte international induit par la fin de la guerre froide a profondément affecté le droit et la politique de neutralité. Un écart s'est alors creusé entre la réalité de la neutralité et son image au sein de la population suisse: peu familière de la distinction entre droit et politique de neutralité et peu consciente des redéfinitions successives de la politique de neutralité, l'opinion publique suisse a été déboussolée. L'accélération des processus de globalisation et d'intégration européenne a accentué la pression, en questionnant les relations de la Suisse avec le monde qui l'entoure. La crise d'identité qui s'en est suivie a offert un terrain fertile à l'essor d'une force national-conservatrice et populiste – la « nouvelle » UDC (voir chapitre 6).

Ce chapitre présente d'abord quelques notions de base, dont la distinction fondamentale entre droit et politique de neutralité. La deuxième section s'attache à montrer le contraste existant entre la continuité de la

²³ Dans le traité de paix conclu avec la France, connu sous le nom de « Paix de Fribourg » ou « Paix perpétuelle », la Confédération s'est engagée à ne plus jamais combattre le royaume de France ni directement ni par mercenaires interposés, tout en octroyant à la France le droit de recruter des mercenaires en Suisse. Le traité a été rompu par l'invasion de la Confédération par les troupes napoléoniennes en 1798 (voir chapitre 1).

politique de neutralité, dans le discours officiel, et les discontinuités successives dans la pratique concrète de cette politique, ainsi que les conflits d'objectifs auxquels les autorités ont continuellement dû faire face. La troisième section s'intéresse à un autre contraste flagrant dans la politique extérieure de la Suisse, entre une politique étrangère très prudente (sous l'effet de la neutralité) et une politique économique extérieure très offensive (sauf exception). La quatrième section examine ensuite les pressions auxquelles la neutralité a été soumise en raison de la transformation du contexte international consécutif à l'écroulement du bloc soviétique et de la fin de la guerre froide. La cinquième section détaille les réponses que les autorités fédérales ont apportées, sous la forme d'un redimensionnement de la politique de neutralité. Enfin, la dernière section élargit la réflexion aux effets de l'internationalisation/européanisation de la politique suisse.

2.1 La neutralité : notions de base

2.1.1 Le statut juridique de la neutralité

La neutralité n'occupe pas une place prééminente dans la première Constitution fédérale de 1848. Premièrement, la neutralité ne figure pas dans l'article 2, qui fixe les objectifs de la Confédération.²⁴ Comme la Diète, la commission chargée de l'élaboration de la Constitution de 1848 avait refusé d'introduire le principe de la neutralité dans ses articles fondamentaux, au motif qu'il s'agissait d'un moyen de défense parmi d'autres auquel, dans l'intérêt de sa propre indépendance, la Suisse allait peut-être devoir renoncer un jour (Jost 2013 : 202 ; Riklin et Moeckli 1983 : 22). Deuxièmement, aucun autre article constitutionnel ne faisait de la neutralité le fondement des relations extérieures suisses (Humair 2009 : 120). On a certes inscrit la neutralité dans la Constitution, mais « de manière marginale et furtive » (Kölz 2006 : 635) : l'article 74, qui faisait l'inventaire des compétences du Parlement, mentionnait à son alinéa 6 « les mesures pour la sûreté extérieure ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse » ; il en va de même pour l'article qui énumérait les attributions et obligations du Conseil fédéral, qui stipulait que ce dernier « veille à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité » (article 90 al. 9).

Les trois articles constitutionnels précités se retrouvent sous une forme quasiment inchangée dans les versions révisées de la Constitution de 1874 et, plus récemment, de 1999, qui ont repris à leur compte la conception de la neutralité en tant qu'instrument au service de l'indépendance du pays.

²⁴ « La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des Confédérés et d'accroître leur prospérité commune. »

Ainsi, dans la Constitution fédérale de 1999, la neutralité ne figure toujours pas en tant qu'objectif de la Confédération : selon l'article 1, « La Confédération suisse protège la liberté et les droits du peuple et elle assure l'indépendance et la sécurité du pays. » La neutralité apparaît seulement dans les articles définissant les attributions de l'Assemblée fédérale (art. 173 al. 1a) et du Conseil fédéral (art. 185 al. 1). De surcroît, aucune des trois Constitutions fédérales n'a clairement fixé les contours de la neutralité, ce qui a laissé une grande latitude aux autorités fédérales dans la définition de la politique de neutralité.

La neutralité suisse a été reconnue par les grandes puissances dans l'acte final du Congrès de Vienne de 1815. Elle a, de ce fait, un ancrage dans le droit international public. Réunies à Vienne pour redéfinir les frontières et tenté de rétablir un équilibre sur le continent européen à la suite des guerres napoléoniennes, les puissances qui ont vaincu l'empereur « font, par le présent acte, une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse, et elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites » (Déclaration de Vienne du 20 mars, citée dans Bonjour 1970 : 215). Elles reconnaissent quelques mois plus tard que « la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière ». ²⁵ Le Congrès de Vienne a par ailleurs amené la Confédération à développer sa propre armée.

L'ancrage de la neutralité de la Suisse dans le droit international public a aussi donné lieu à des interprétations contradictoires. D'aucuns en ont attribué les mérites aux diplomates helvétiques autour de Charles Pictet de Rochemont (Widmer 2003), mais d'autres considèrent que la neutralité a été, en partie tout au moins, imposée à la Confédération suisse par les grandes puissances (Humair 2009), que ce soit pour maintenir un certain contrôle sur la Suisse et continuer à intervenir dans les affaires intérieures du pays (Jost 2013), pour neutraliser les cantons suisses (Abbenhuis 2014) ou pour éviter que la Suisse tombe sous l'hégémonie de la France ou de l'Autriche (Herrmann 2014a).

2.1.2 Droit de neutralité et politique de neutralité

La neutralité a deux composantes, une composante juridique, le droit de neutralité, et une composante politique, la politique de neutralité.

²⁵ Acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire du 20 novembre 1815.

Droit de neutralité

Sur plan juridique, le droit international public se limite à définir les règles – peu nombreuses – qui s'imposent aux États neutres et non neutres en cas de conflit entre États. Ces règles, qui se sont d'abord développées en tant que droit coutumier, ont été codifiées dans les deux Conventions de La Haye de 1907.²⁶

Le code de conduite relatif aux États neutres constitue le succès le plus marquant de la Conférence de La Haye de 1907, et il fait encore autorité aujourd'hui. D'un côté, la Convention V énonce les droits dont peuvent se prévaloir les États neutres ne participant pas à un conflit, ainsi que les obligations qui incombent aux belligérants dans leurs rapports avec les États neutres. Tout d'abord, le droit de neutralité affirme l'inviolabilité du territoire d'un État neutre. Il interdit aux États belligérants d'attaquer un État neutre et de traverser son territoire avec des troupes, des équipements militaires ou des munitions, ou encore de s'en servir comme base de recrutement ou pour y installer des réseaux de communication. Ainsi, le fait qu'un État neutre prenne toutes les mesures, y compris par la force, pour résister aux tentatives de violation de sa neutralité ne peut pas être vu comme un acte hostile.²⁷ Enfin, selon les Conventions de La Haye, un pays neutre a l'autorisation de commercer avec les belligérants.

D'un autre côté, le droit de neutralité liste les obligations qui s'imposent aux pays neutres en temps de guerre. Il interdit à un pays neutre de mener une guerre contre d'autres États ou de soutenir militairement, activement ou passivement, d'autres États dans un conflit interétatique (Conseil fédéral 2010: 1159). Plus concrètement, un État neutre a l'interdiction de participer militairement à un conflit et il ne peut pas non plus intervenir indirectement dans un conflit, par des mesures de soutien ou l'envoi de troupes ou d'armes au profit d'un des belligérants. Il lui est également interdit de mettre son territoire à disposition des belligérants, que ce soit pour y installer des bases opérationnelles, pour le passage de troupes ou pour le survol par des avions militaires (Conseil fédéral 1993b: 207). En outre, un pays neutre doit assurer l'inviolabilité de son territoire par une armée adéquatement équipée. Cette règle a constitué le fondement de la politique de sécurité de la Suisse et a été utilisée pour justifier l'existence et le développement de l'armée suisse, dont le but prioritaire est

²⁶ «Convention V concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre» et «Convention XIII concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime». D'autres conventions, notamment les quatre Conventions de Genève de 1949 relatives à la protection des victimes de guerre, contiennent aussi quelques dispositions relatives aux États neutres (Conseil fédéral 1993b: 207).

²⁷ Article 10 de la «Convention V respectant les droits et devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre».

donc de nature défensive – défendre l'indépendance du pays. Enfin, l'article 9 de la Convention V oblige les États neutres à observer le principe de non-discrimination en ce qui concerne les restrictions ou les interdictions relatives à l'exportation de matériel de guerre aux États belligérants. Autrement dit, les États neutres ne sont pas obligés d'interdire ou de restreindre l'exportation d'armes ou de munitions de la part des entreprises privées, mais doivent, le cas échéant, appliquer ces restrictions ou interdictions de façon égale et impartiale à tous les belligérants.

En revanche, le droit de neutralité ne dit rien des droits et obligations d'un État neutre en temps de paix. Il accorde ainsi à l'État neutre une grande liberté d'action: «Le droit de la neutralité ne pose aucune autre condition restreignant la politique étrangère d'un État neutre. Il s'abstient en particulier de régir la position en temps de paix de l'État ayant opté pour une neutralité permanente. Traditionnellement, la doctrine n'interdit pas aux États neutres de collaborer avec des autorités militaires d'autres États pour préparer des mesures de défense communes. De même, l'État qui s'est doté d'un statut de neutralité permanente n'a pas l'obligation d'étendre sa neutralité aux domaines politique, idéologique ou économique. Si la Suisse va au-delà de ce qu'exige le droit de neutralité, c'est pour des raisons politiques et non pas pour se conformer à une obligation juridique» (Conseil fédéral 1993b: 207).

Politique de neutralité

Contrairement au droit de neutralité, la politique de neutralité n'est donc soumise à aucune réglementation. Au titre de la politique de neutralité, un État neutre prend de son plein gré toutes les mesures qu'il juge pertinentes pour garantir la crédibilité et l'efficacité de sa neutralité. La politique de neutralité que la Suisse s'est choisie en 1815 est caractérisée par deux éléments fondamentaux: c'est une neutralité permanente et «auto-proclamée». D'une part, plutôt que d'opter pour une neutralité dite «occasionnelle», en vertu de laquelle un État se déclare neutre au moment de l'éclatement d'un conflit, la Suisse a choisi de devenir neutre de façon permanente, en temps de guerre et en temps de paix; la neutralité permanente implique que l'État neutre déclare, en temps de paix, qu'il ne participera à aucune guerre ultérieure. Le caractère permanent de la neutralité suisse exige à son tour une politique cohérente en temps de paix: selon la doctrine dite «des effets anticipés», que la Suisse a faite sienne, un État neutre doit pratiquer, en temps de paix, une politique de neutralité qui puisse rendre crédible sa neutralité juridique, en temps de guerre.

D'autre part, le caractère autoproclamé implique que la Suisse dispose d'une certaine flexibilité dans la définition de sa politique de neutralité. Dans ce sens, la politique de neutralité de la Suisse n'est pas seulement autoproclamée, elle est aussi autodéfinie, ce qui a permis aux autorités

fédérales d'utiliser la marge de manœuvre à leur disposition pour adapter la définition de la neutralité aux changements du contexte international.

2.1.3 Les différentes formes de neutralité

On distingue principalement deux formes de neutralité : la neutralité intégrale et la neutralité différentielle (Gabriel 1989 ; 1990 ; 1995).

La *neutralité intégrale*, que la Suisse a officiellement appliquée jusqu'en 1920, puis de la fin des années 1930 jusqu'à la fin de la guerre froide, se base sur le postulat d'un lien étroit entre droit et politique de neutralité, et sur une interprétation stricte de la doctrine des effets anticipés. La neutralité armée, le refus d'entrer dans une alliance militaire et la non-participation à des sanctions économiques sont au cœur de la neutralité intégrale. Premièrement, un État neutre doit pouvoir se défendre et assurer l'inviolabilité de son territoire en cas de conflits mineurs ou d'attaques plus conséquentes, ceci grâce à une armée adéquatement équipée. De ce fait, la politique de neutralité intégrale définit en même temps les contours de la politique de sécurité. Deuxièmement, renoncer à toute forme d'alliance militaire avec d'autres pays en temps de paix permet d'éviter de faire naître des doutes sur la capacité du pays à se conformer au droit de neutralité en temps de guerre. Troisièmement, et selon la même logique, la non-participation à des sanctions économiques contribue à la crédibilité de la neutralité, car un pays qui s'associe à ces sanctions va être considéré comme prenant position en faveur de l'une des parties au conflit, voire risque d'être entraîné dans le conflit. L'instrument le plus important de cette politique de non-participation aux sanctions économiques est la politique dite du « courant normal », qui a comme principe de maintenir, pendant la guerre, le niveau de commerce existant avant le début des hostilités. Ceci, afin d'éviter de devenir une plaque tournante du commerce international avec les belligérants, et d'être par conséquent accusée de profiter de la guerre (Gabriel 1989 : 103).

La *neutralité différentielle* va moins loin que la neutralité intégrale. Elle consiste à limiter les devoirs d'un pays neutre au droit de neutralité, autrement dit à réduire la neutralité au noyau dur militaire, en temps de guerre. Concrètement, la différence la plus importante entre neutralité intégrale et neutralité différentielle est que, dans ce dernier cas, la Suisse peut décider de s'associer aux sanctions économiques prises par des États ou par une organisation internationale ou supranationale contre un ou plusieurs autres États. Comme nous le verrons plus loin, au cours du 20^e siècle, la Suisse a été amenée à plusieurs reprises à renoncer à sa politique de neutralité intégrale au profit d'une neutralité différentielle. La neutralité intégrale a été abandonnée au profit de la neutralité différentielle de manière plus officielle après l'écroulement du bloc soviétique et la fin de la guerre froide.

À ces deux formes principales de neutralité, on peut en ajouter une troisième, la neutralité dite *super-intégrale*. Comme son nom l'indique, cette conception va encore plus loin que la neutralité intégrale (Gabriel 1994: 9). Développée dans les années 1950, la neutralité super-intégrale est basée sur une interprétation très stricte de l'interdiction de rejoindre une alliance et implique que la Suisse s'abstienne de participer à toute organisation supranationale ou internationale à vocation politique susceptible de mettre en question son impartialité. Selon cette conception, la neutralité était incompatible avec une adhésion au Conseil de l'Europe, à l'ONU ou à la Communauté économique européenne (CEE).

Cette conception a fait long feu en ce qui concerne la première des institutions précitées, le Conseil de l'Europe, auquel la Suisse a adhéré en 1963. En revanche, il a fallu attendre la fin des années 1970 pour un changement de la doctrine officielle concernant la compatibilité entre la neutralité suisse et l'adhésion à l'ONU (voir section 2.2.3). Enfin, le cas des rapports entre neutralité et adhésion à la CEE est particulièrement éclairant. Dès 1954, une adhésion à la CEE a été jugée incompatible avec la neutralité permanente de la Suisse. Depuis lors et jusqu'en 1992, le Conseil fédéral a défendu la même ligne d'argumentation: adhérer à la CEE aurait signifié adhérer à l'Union douanière et, par conséquent, adopter les tarifs extérieurs communs fixés par la Commission européenne; pour un petit pays, dépendant du commerce international, renoncer à une politique économique extérieure autonome était vu comme renoncer à une politique extérieure autonome, et donc comme une atteinte à la neutralité (voir par exemple Conseil fédéral 1960).

2.1.4 Les fonctions de la neutralité

La neutralité suisse a traditionnellement exercé cinq fonctions (Riklin 1991):

- une fonction d'équilibre interne et d'intégration, dans le sens que la prudence de la Suisse sur le plan international a limité les risques de conflit à l'intérieur du pays et a contribué à pacifier les relations entre les différentes sous-cultures et à les réunir autour d'un objectif commun;
- une fonction d'indépendance, en permettant au Conseil fédéral de mener une politique étrangère et de sécurité relativement autonome;
- une fonction d'équilibre externe, en lien avec la situation stratégique de la Suisse au cœur de l'Europe et sa contribution corrélative à la stabilité politique sur le continent européen, à la protection du transit alpin et à la constitution (avec l'Autriche) d'une « zone tampon » entre l'Est et l'Ouest pendant la guerre froide;
- une fonction de service à la communauté internationale, au moyen des politiques de « bons offices », c'est-à-dire des activités de médiation entre des pays en conflit, mais aussi au moyen des engagements en matière

humanitaire, symbolisés par l'accueil du siège du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), des activités de représentation d'États n'entretenant pas de relations diplomatiques, ou encore l'accueil de nombreuses organisations internationales ;

- une fonction de commerce par la création, au travers de relations universelles et dépourvues autant que possible d'implications politiques, d'un cadre propice à l'épanouissement de l'économie suisse en temps de paix, et garantissant le maintien de la possibilité de commercer avec les pays belligérants en temps de guerre. Revers de la médaille, c'est cette même fonction de libre commerce qui a généré et justifié le comportement opportuniste et les agissements condamnables des autorités suisses pendant la Seconde Guerre mondiale (voir section 2.2.2).

Neutralité et identité nationale

De toutes les fonctions que la neutralité suisse a remplies, la fonction d'équilibre interne et d'intégration a vraisemblablement été la plus importante. La prudence de la politique étrangère de la Suisse, dictée par la politique de neutralité, a contribué à pacifier les relations entre les sous-cultures et les cantons. Une attitude contraire, qui aurait consisté à s'engager sur le plan international ou tout au moins à prendre parti pour un camp ou l'autre, aurait attisé les conflits à l'intérieur du pays (Bonjour 1979: 7). D'ailleurs, même la neutralité n'a pas toujours suffi à étouffer les conflits. Durant la Première Guerre mondiale, les tensions ont été vives entre la majorité alémanique, relativement acquise à la cause de l'Empire germanique, et la minorité romande, qui soutenait les Alliés. C'est surtout pendant la Seconde Guerre mondiale que la volonté de défendre la neutralité contre la menace du nazisme et du fascisme a uni les différentes sous-cultures dans la lutte contre un ennemi commun. En réponse à la vague de violence et d'horreurs, la Suisse a répondu par la doctrine du « réduit national », c'est-à-dire par un repli dans les régions alpines en cas d'invasion.

L'importance de – et le recours à – la « menace extérieure » en tant que ciment national ne date toutefois pas de cette période. Elle a des racines beaucoup plus anciennes et elle a été abondamment exploitée par les autorités fédérales dans leur entreprise de construction de la nation. C'est par cette voie que la neutralité est devenue un élément clé de l'identité helvétique, en conformité avec l'idée de « patriotisme constitutionnel » (Habermas 1992). Selon cette idée, la neutralité a, avec le fédéralisme et la démocratie directe, joué un rôle central dans l'émergence et la stabilisation d'une identité nationale (Sciarini *et al.* 2001). Même si la neutralité n'a jamais occupé une place prééminente dans la Constitution, elle a favorisé le ralliement des citoyens autour d'un projet politico-institutionnel commun, condition nécessaire à l'émergence d'une identité nationale dans un pays culturellement fragmenté.

Dès le 15^e siècle et jusqu'à la guerre du Sonderbund, le discours politique s'est appuyé sur les mythes fondateurs pour accréditer l'idée d'un particularisme helvétique en tant qu'élément unificateur (Herrmann 2001). On convoque à tour de rôle la résistance de Guillaume Tell et des trois Suisses contre les prétentions territoriales des Habsbourg, la sagesse de Nicolas de Flue qui, en 1481, aurait mis en garde les Confédérés contre une politique expansionniste, ou encore la défaite des mercenaires helvétiques lors de la bataille de Marignan en 1515, qui aurait poussé les Confédérés à abandonner toute velléité d'ingérence dans les affaires et les conflits militaires de l'Europe au profit d'une neutralité « perpétuelle » (Jost 2013).

La valorisation du passé mythique prend une nouvelle ampleur dans la seconde moitié du 19^e siècle (Herrmann 2001). Dans un contexte marqué par la montée du nationalisme, le Conseil fédéral s'attache à souligner les caractéristiques fondamentales de la Confédération, à commencer par son attachement à l'indépendance. Convoquer la neutralité permet de faire émerger un sentiment de destin commun et singulier et, par conséquent, de renforcer l'identification des individus à la nation. Pour consolider les liens confédéraux, assurer le soutien des élites et des populations cantonales et sensibiliser les Suisses aux intérêts qu'ils tiraient de cette union, le Conseil fédéral s'appuie toujours plus sur le combat séculaire contre les grandes puissances.²⁸ Les historiens de l'époque apportent une caution scientifique à cet exercice de légitimation politique, en décrivant les réalisations de 1848 comme l'aboutissement de la quête constante de liberté et d'indépendance (Herrmann 2001). C'est ainsi que le Pacte de 1291 a été exhumé en 1881, et célébré lors de la fête nationale du 1^{er} août 1891, au Grütli, sur les terres du serment (Zimmer 2003).

L'évocation des temps anciens avait une double ambition (Herrmann 2001) : affirmer la pérennité du pays, en insistant sur l'existence d'une continuité entre le destin héroïque des anciens « pères de la nation » et la construction de l'État moderne, d'une part, et impliquer la population en tissant des liens, dans un élan identitaire commun, entre les paysans-guerriers des cantons alpins du Sonderbund et les populations des régions intégrées ultérieurement, d'autre part. Ceci a aussi permis de renforcer la vision positive du rôle joué par la neutralité et la défense de l'indépendance, et de conforter les Suisses dans l'idée qu'il était opportun ou même nécessaire de ne plus s'impliquer au niveau international. La neutralité a ainsi séduit un nombre croissant de citoyens et favorisé la diffusion d'un sentiment d'appartenance commun au sein de la population (Herrmann 2003).

²⁸ La nécessité de renforcer l'identité nationale en invoquant la neutralité a aussi été accentuée par l'élargissement des droits populaires (Zimmer 2003) : en offrant à la société civile un degré d'influence inhabituel sur la définition des politiques, la démocratie directe menaçait de rendre manifestes les différences de préférences des sous-cultures.

Cependant, ces interprétations des hauts faits légendaires des « pères de la nation » relèvent d'une construction factice (Jost 2013) et participent à ce titre de « l'invention de la tradition de la neutralité helvétique » (Maissen 2010). Parallèlement, l'exaltation des événements légendaires des origines a aussi permis de refouler le souvenir de la récente guerre du Sonderbund, et d'éviter ainsi que celle-ci ne sabote l'exercice de construction d'une identité nationale (Herrmann 2003).

Historiens et politologues s'accordent pour considérer que c'est à la suite de la Seconde Guerre mondiale que la neutralité a acquis son statut de pilier de l'identité nationale (Frei 1983; Goetschel *et al.* 2004; Kunz et Morandi 2000). Après la guerre, le discours officiel a idéalisé la neutralité, d'une part en lui attribuant les mérites de la non-invasion de la Suisse par l'armée allemande, et d'autre part en glorifiant sa capacité à réunir les Suisses et à surmonter ensemble l'épreuve du conflit par-delà les frontières culturelles, politiques ou sociales. Dans la foulée, la neutralité a été présentée comme garante de l'indépendance du pays durant la période de la guerre froide entre l'Est et l'Ouest (Kunz et Morandi 2000), bien que cette présentation soit assez éloignée de la réalité des faits (voir section 2.3). Ceci a contribué à rendre floue la distinction entre le but à atteindre (l'indépendance du pays) et le moyen d'y parvenir (la neutralité) et à faire de la neutralité un but en soi. Par conséquent, il ne faut pas s'étonner si, à la fin du 20^e siècle l'indépendance et la neutralité étaient devenues, pour une grande partie des Suisses, deux piliers de même importance.

Le rôle conféré à la menace extérieure et les mythes qui se sont développés autour de la neutralité ont pour conséquence que « l'identité commune des Suisses, si identité commune il y a, est surtout une *identité négative*. (...) il s'agit d'une identité qui trouve sa forme principalement dans une démarche de démarcation et dans des expériences profondes de défense commune contre des ennemis supérieurs » (Kriesi 1998a : 16). Le caractère « négatif », introverti, de l'identité suisse explique en retour les difficultés que la Suisse a connues vers la fin des années 1980, lorsqu'il s'est agi de redéfinir sa place en Europe et dans le monde (voir section 2.2.3).

2.2 La neutralité suisse : discours officiel et pratique effective

2.2.1 Le 19^e siècle, âge d'or de la neutralité

La période qui s'écoule du Congrès de Vienne au début de la Première Guerre mondiale est généralement considérée comme l'âge d'or de la neutralité (Morgenthau 1958), un âge d'or dont les Conventions de La Haye (1897 et 1907) constituent en quelque sorte le point culminant. Dans cette période, la neutralité a été une pièce importante du système international.

On distinguait alors trois types d'États neutres (Abbenhuis 2014) : les neutres permanents, comme la Suisse, dont le statut avait été imposé et/ou reconnu par les grandes puissances, et dont la neutralité servait les intérêts de celles-ci ; les neutres volontaires à long terme, comme les Pays-Bas ou les États-Unis, qui contrairement aux neutres permanents pouvaient librement choisir de renoncer à leur neutralité ; les neutres occasionnels, qui se déclaraient neutres au début d'un conflit et le restaient seulement le temps de celui-ci. Ainsi, il y avait toujours plus d'États neutres que de belligérants dans les guerres et dans plusieurs conflits, les grandes puissances étaient elles-mêmes neutres. En restant neutres dans des conflits impliquant leurs voisins ou parfois leurs alliés, les grandes puissances, dont la Grande-Bretagne, ont ainsi pu s'épargner des conflits coûteux. De ce fait, de l'écroulement de l'empire napoléonien jusqu'à l'éclatement de la Première Guerre mondiale, le 19^e siècle a été une ère de guerre limitée (Abbenhuis 2014 : 19).

Dans cette période d'équilibre entre les grandes puissances européennes, il était possible pour un État de faire de l'indépendance son objectif prioritaire, et la neutralité suisse apparaissait alors comme l'instrument adéquat pour atteindre cet objectif (Gabriel 1988). Selon une lecture plus critique, au cours du 19^e siècle, la neutralité suisse a surtout servi les intérêts des puissances étrangères, qui ont ainsi pu exercer des pressions sur le Conseil fédéral ou justifier des ingérences dans les affaires intérieures du pays (Jost 2013).

Le 20^e siècle a mis la neutralité en général, et la neutralité suisse en particulier, à rude épreuve. Dans une période d'abord marquée par deux conflits mondiaux, puis par l'internationalisme et les tentatives de sécurité collective, et ensuite par la guerre froide et la menace d'extinction nucléaire, aucun État ne pouvait être vraiment neutre et impartial (Abbenhuis 2014 : 9). D'où la vision contemporaine selon laquelle neutralité rime avec passivité et inaction de la part de pays faibles et périphériques dans le système international, voire est associée à des pratiques opportunistes et répréhensibles, à l'image de l'attitude de la Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale.

2.2.2 20^e siècle, une neutralité à géométrie variable

Au cours du 20^e siècle, le Conseil fédéral a manœuvré de manière pragmatique et a exploité la flexibilité de la politique de neutralité, une flexibilité à laquelle il n'était d'ailleurs pas prêt à renoncer.²⁹ Si le discours officiel a continuellement insisté sur la continuité de la politique extérieure, et en

²⁹ L'historien classique de la neutralité suisse Edgar Bonjour (1970, vol. 2 : 29-34) rapporte que le Conseil fédéral a refusé d'entrer en matière sur une motion, déposée au Conseil national, qui sollicitait un projet de loi précisant les droits et les devoirs d'un pays neutre.

particulier sur le caractère intangible de l'objectif d'indépendance, l'analyse de la politique extérieure de la Suisse met en évidence une tout autre réalité. Elle révèle les pratiques changeantes et les interprétations élastiques de la neutralité, ainsi que les incohérences de la politique suivie (Gabriel 1988; 1989). Ainsi, à de nombreuses reprises, la Suisse a dû renoncer à la neutralité intégrale au profit de la neutralité différentielle, la politique de non-participation à des sanctions économiques étant devenue impossible à appliquer, soit parce que le système international était fortement polarisé, ce qui a forcé la Suisse à prendre position pour l'un ou l'autre bloc, soit parce qu'il était solidaire, ce qui a obligé la Suisse à participer aux efforts de solidarité.

La limitation imposée à la politique de neutralité par la polarisation du système international s'est manifestée une première fois au cours de la Première Guerre mondiale. D'une part, il s'est avéré impossible d'appliquer les dispositions des Conventions de La Haye de 1907, selon lesquelles la fourniture d'armes par des entreprises privées ne devait pas privilégier l'un ou l'autre belligérant (Jost 2013). D'autre part, la Suisse a été contrainte de participer aux sanctions économiques prises par les pays de l'Entente contre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie. Dans le contexte de guerre totale, qui incluait désormais la guerre économique, la Suisse n'était pas en mesure de poursuivre son commerce « normalement »; il en ira de même durant la Seconde Guerre mondiale et durant la guerre froide (Gabriel 1989: 104). D'aucuns font même valoir que l'expérience de la Première Guerre mondiale marque le début du caractère dualiste de la neutralité suisse, caractérisé d'un côté par un discours politique formaliste qui insiste sur le caractère inaliénable de la neutralité suisse et la continuité de la politique extérieure qui en découle, et de l'autre, par des pratiques très opportunistes, notamment sur le plan économique (Jost 2013). Accusée par les Alliés de pencher trop vers les puissances de l'Axe, la Suisse a dû conduire après la guerre une diplomatie de réhabilitation, afin de pouvoir intégrer économiquement et politiquement le camp des vainqueurs, utilisant à cet effet l'arme financière et l'octroi de crédits (Farquet 2019).

*De la neutralité différentielle à une neutralité
(prétendument) intégrale*

La création de la Société des Nations (SDN), qui visait à promouvoir la paix et la sécurité dans le monde, a confronté la neutralité à un nouveau défi, celui de sa compatibilité avec les efforts multilatéraux de solidarité. Dans son message aux Chambres fédérales, le Conseil fédéral (1919: 42) a admis que l'adhésion à la SDN exigeait une réorientation de la politique de neutralité. Pour rendre possible cette adhésion, il a proposé d'accepter le principe de participation aux sanctions économiques votées par la SDN et d'opter ainsi pour la neutralité différentielle, en réduisant à cette fin la politique de neutralité à son noyau dur, la non-participation aux

conflits militaires entre États. Selon la doctrine développée à l'époque,³⁰ le retrait sur une position juridique minimale et l'exploitation de la marge de manœuvre à disposition dans la sphère économique étaient rendus possibles par les obligations très limitées imposées dans cette sphère par les Conventions de La Haye. Sur le front diplomatique, le Conseil fédéral est parvenu à faire reconnaître la neutralité helvétique dans le traité de Paris instituant la SDN et a en plus obtenu que Genève soit choisie comme siège de l'organisation (Dupont 1992). L'adhésion à la SDN a été acceptée par une majorité du peuple et une (courte) majorité de cantons en 1920.

S'il est juridiquement correct d'interpréter l'adhésion à la SDN comme un virage vers la neutralité différentielle, cette interprétation est discutable du point de vue factuel, car la SDN n'a décrété des sanctions qu'une seule fois, en 1935, contre l'Italie, à la suite de son invasion de l'Éthiopie, et ces sanctions ont été assez largement contournées par la Suisse (Farquet 2019). De ce fait, l'adhésion à la SDN et le passage à la neutralité différentielle n'ont en réalité pas conduit à une réorientation fondamentale de la neutralité suisse (Moos 1998).

À l'orée de la Seconde Guerre mondiale, la Suisse est revenue à la neutralité intégrale. Selon le discours officiel, celle-ci est ensuite restée en place jusqu'au début des années 1990. Pendant toute cette période, la Suisse a en réalité régulièrement dû faire des entorses à la neutralité intégrale. Cela a été en particulier le cas pendant la Seconde Guerre mondiale, ce qui lui a été abondamment reproché par les Alliés, pendant et après la guerre. L'accord de Washington de 1946 et le paiement de 250 millions de francs en guise de réparation pour la pratique accommodante de ses banques à l'égard de l'or nazi ont permis à la Suisse d'être rayée de la liste noire des Alliés, mais l'image du pays et de sa neutralité a été durablement endommagée.

En réponse aux critiques sur son attitude pendant la Seconde Guerre mondiale, le Département politique (rebaptisé ultérieurement Département des affaires étrangères) a développé, entre 1945 et 1954, une doctrine basée sur une interprétation stricte de la neutralité. Pendant la guerre froide, la Suisse a officiellement cherché à maintenir une politique de neutralité intégrale. La mise en œuvre de cette politique n'a pourtant à nouveau pas été exempte de failles et d'incohérences. L'anticommunisme des élites politiques et économiques suisses et la volonté de coopérer le plus possible économiquement avec les pays démocratiques inclinaient la Suisse vers l'Ouest et l'alliance atlantique. Cela n'a pourtant pas épargné la Suisse des vives critiques adressées par les pays du bloc occidental contre la politique de neutralité dans la sphère économique. En particulier, les États-Unis ont mal toléré que la Suisse commerce de manière indifférenciée avec

³⁰ Doctrine dite « Huber », du nom du diplomate et expert de droit international public Max Huber, qui était alors le principal conseiller du Conseil fédéral (Gabriel 1990 : 16).

n'importe quel partenaire. Cédant à la pression américaine, la Suisse s'est soumise durant la guerre de Corée à l'accord Hotz-Linder de 1951 visant la réduction du commerce des produits stratégiques entre la Suisse et les pays de l'Est. Elle fut alors forcée de s'aligner partiellement sur les restrictions et interdictions imposées à tous les membres de l'OTAN par le CoCom (Comité de coordination pour le contrôle multilatéral des exportations), ce qui l'obligea à réduire sa pratique de « courant normal ». Cela évitait que la Suisse ne devienne une plateforme pour le commerce avec l'Union soviétique, notamment en matière technologique, mais constituait une sévère limitation de la politique de neutralité. Durant la guerre froide, même si la Suisse a refusé d'adhérer à l'OTAN, la neutralité penchait clairement en faveur du bloc américain.

La récente affaire Crypto AG, du nom d'une entreprise spécialisée dans le chiffrement de messages, installée dans le canton de Zoug, apporte une preuve supplémentaire de l'emprise américaine sur la Suisse pendant la guerre froide. La déclassification de documents américains a révélé que la CIA et les services de renseignement allemands (BND) se sont discrètement portés acquéreurs de l'entreprise Crypto en 1970, ce qui leur a permis, grâce à des appareils truqués, d'intercepter durant des dizaines d'années des milliers de messages concernant plus de cent États. La délégation des commissions de gestion des Chambres fédérales a lancé une inspection en février 2020, afin notamment de déterminer si le Conseil fédéral a été au courant de cette affaire et a fermé les yeux sur les liens entre Crypto, la CIA et le BND et, le cas échéant, s'il en a retiré une contrepartie. Tout en regrettant de ne pas avoir été informé de cette affaire, le Conseil fédéral a considéré que celle-ci n'avait pas porté atteinte à la crédibilité du pays.³¹ Dans d'autres cas, par exemple dans les rapports avec l'Afrique du Sud à l'époque de l'apartheid, la non-application des sanctions économiques décidées par l'ONU et le maintien du « courant normal » ont respecté la neutralité intégrale, mais au prix d'un affaiblissement des mesures prises par la communauté internationale (Kreis 2007).

*Neutralité durant la Seconde Guerre mondiale :
la commission Bergier*

La polémique relative à l'attitude de la Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale a resurgi à la fin des années 1980 avec l'affaire des fonds en déshérence, c'est-à-dire des fonds déposés par des Juifs avant la guerre et conservés dans les banques suisses. Les critiques adressées à la Suisse par le Congrès juif mondial et les plaintes déposées aux États-Unis par diverses organisations ont conduit le Conseil fédéral à charger en 1996 une

³¹ « Affaire Crypto AG. Rapport de la Délégation des commissions de gestion des Chambres fédérales du 2 novembre 2020. Avis du Conseil fédéral du 26 mai 2021 ». Berne : FF 2021 1222.

commission indépendante d'experts, dite « commission Bergier », de faire la lumière sur le rôle et l'attitude de la Suisse durant la Seconde Guerre mondiale. Instituée en 1996, cette commission a élargi et approfondi les travaux antérieurs d'autres historiens, en profitant pour la première fois de l'ouverture des archives privées. Elle a développé ses travaux selon trois axes : les fonds en déshérence, soit l'argent placé dans des banques et assurances suisses et non restitué aux victimes du national-socialisme ou à leurs descendants ; le recyclage de l'or nazi par la Banque nationale suisse ; la politique d'accueil et de refoulement à l'égard des réfugiés juifs et autres victimes du national-socialisme.

La commission Bergier a mis en évidence une série d'entorses à la neutralité, à commencer par la discrète annulation par le Conseil fédéral, le 8 septembre 1939, des restrictions imposées un an plus tôt aux entreprises privées d'exporter du matériel de guerre (Bergier 2002 : 382-386, 508). Si le commerce de matériels de guerre par des entreprises privées ne constituait pas en soi une violation du droit de neutralité, le blanc-seing accordé par les autorités fédérales n'était pas conforme à son esprit. De même, en négligeant le contrôle du trafic de transit ferroviaire ou en accordant des crédits que l'Allemagne et l'Italie ont utilisés pour acquérir du matériel de guerre, la Suisse ne s'est pas strictement tenue aux obligations du droit de la neutralité.

Pour défendre les intérêts économiques et financiers de la Suisse, et parce qu'elles pensaient que se rendre utile réduisait les risques d'agression, les autorités fédérales ont invoqué la neutralité pour justifier des conduites opportunistes, sans égard pour leurs conséquences humanitaires. Il en va ainsi de la politique restrictive de la Suisse à l'égard des réfugiés en général, et de la politique de refoulement des réfugiés juifs, en particulier, le rapport montrant au passage que l'antisémitisme était répandu parmi les autorités suisses. Il en va également ainsi du recel de l'or pillé par l'Allemagne dans les pays qu'elle a occupés. Les dirigeants de la Banque nationale suisse savaient dès 1941 qu'une partie de l'or allemand était volé. Pour se défendre contre les accusations portées contre elle par les Alliés après la guerre, la BNS a prétexté qu'accepter l'or était conforme à la neutralité et même requis par celle-ci. Cependant, le rapport Bergier (2002) et l'étude spécifique sur la question (Weltkrieg 2002) montrent que la neutralité n'obligeait en rien la BNS – et les banques commerciales – à accepter l'or volé par les nazis et à faire de la Suisse la principale plaque tournante de cet or. Le rapport réfute également l'argument de la BNS selon lequel, en se rendant utile à l'Allemagne par des achats d'or, elle aurait contribué à réduire le risque d'une invasion de la Suisse. Enfin, le rapport souligne aussi l'importance de la Suisse comme voie de transport pour les puissances de l'Axe. Il montre que, par souci de ne pas susciter de problèmes avec l'Allemagne et parce que l'économie primait, la

Suisse n'a pas respecté ses devoirs d'État neutre au conflit en ne contrôlant pas (ou peu) les marchandises transportées par les trains de transit.

De manière générale, le rapport Bergier montre donc que «les concessions faites à l'Allemagne sont allées, dans bien des cas, au-delà de ce qui était nécessaire à la survie du pays».³² À sa publication, le rapport n'a cependant pas suscité d'intenses débats. Le Parlement a préféré se montrer discret, pour ne pas dire qu'il a préféré enterrer le rapport. De leur côté, après avoir initialement minimisé le montant des fonds en déshérence, les banques suisses ont négocié en secret un accord avec les organisations américaines, essentiellement le Congrès juif mondial. Elles se sont engagées à verser 1,2 milliard de dollars, à distribuer aux victimes en échange du retrait des plaintes – et de la levée de la menace de fermer l'accès au marché américain.

2.2.3 Les conflits d'objectifs dans la politique étrangère

Ces exemples sont révélateurs des conflits d'objectifs en matière de politique étrangère auxquels les autorités fédérales ont été confrontées tout au long du 20^e siècle (Gabriel 1988) : conflit entre indépendance et sécurité, conflit entre indépendance et solidarité, ou encore conflit entre indépendance et prospérité. Pour donner le change et masquer ces conflits d'objectifs aux yeux du public – et accessoirement pour contrer les critiques adressées à la politique suisse de neutralité –, le Conseil fédéral s'est appuyé sur diverses stratégies.

Premièrement, en certaines occasions, le Conseil fédéral n'a pas hésité à masquer la vérité à la population suisse. Par exemple, peu avant le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale, la menace d'une invasion allemande a conduit le futur général Guisan à signer un accord secret avec l'armée française qui aurait permis à cette dernière d'occuper le nord-ouest de la Suisse. Au milieu des années 1950, le Conseil fédéral a tout fait pour empêcher les Alliés de publier les documents de cet accord, car cette publication aurait empêché la Suisse d'agir de la même manière si un nouveau conflit éclatait en Europe. Comme le souligne malicieusement le directeur des Documents diplomatiques, Sacha Zala, «il ne fallait pas avouer que l'État neutre n'avait pas été neutre, afin qu'il puisse continuer à ne pas l'être».³³

Deuxièmement, le Conseil fédéral a cherché à soutenir et à légitimer le statut de neutralité en mettant l'accent sur les activités humanitaires et les «bons offices» qui lui sont associés. Après la Seconde Guerre mondiale,

³² Interview de Marc Perrenoud, conseiller scientifique de la commission Bergier dans *Le Temps*, 19 mars 2022.

³³ Interview dans *Le Temps*, 22 février 2020.

le conseiller fédéral Max Petitpierre a popularisé cette stratégie de neutralité active avec la devise « neutralité et solidarité », à laquelle il adjoignait encore « universalité » et « disponibilité ».

Troisièmement, le Conseil fédéral a eu recours à des stratégies discursives en insistant sur les changements du contexte ou de l'organisation en question (Gabriel 1988). Ainsi, après avoir initialement considéré qu'adhérer au Conseil de l'Europe et se soumettre aux jugements de la Cour européenne des droits de l'homme portait atteinte à la neutralité, le Conseil fédéral a considéré que cette adhésion n'était plus un problème, en faisant valoir que ce n'était pas son point de vue qui avait changé, mais le Conseil de l'Europe lui-même, qui était devenu moins « politique » et plus « technique ». De même, alors que le Conseil fédéral a inlassablement répété jusqu'à la fin des années 1970 que l'adhésion à l'ONU était incompatible avec la neutralité de la Suisse, il a soudainement considéré qu'une telle adhésion était techniquement compatible. Plutôt que de reconnaître son changement de position, il a essayé de faire croire que c'est l'ONU elle-même qui avait changé, évitant ainsi une discussion de fond.

Un scénario similaire s'est répété au début des années 1990 en matière d'intégration européenne : après avoir répété pendant plusieurs décennies que l'adhésion de la Suisse à la Communauté européenne était contraire à la neutralité de la Suisse, le Conseil fédéral a brusquement modifié sa doctrine et a même fait valoir que la Suisse pouvait adhérer sans émettre de réserves quant à sa neutralité. L'argument consistant à justifier ce changement de cap par la transformation du contexte international (fin de la guerre froide) n'était que (très) partiellement recevable.³⁴

L'obstination du Conseil fédéral à minimiser les changements de doctrine et les incohérences de sa politique de neutralité a eu des conséquences néfastes. L'accent sur la pseudocontinuité de la politique extérieure a contribué à maintenir l'opinion publique dans l'illusion d'une stabilité fictive, ainsi que dans l'ignorance de l'importance et de l'ampleur de la coopération que la Suisse avait développée avec l'étranger (Goetschel *et al.* 2004 : 52). Ce faisant, le Conseil fédéral a manqué l'occasion de faire évoluer la conception de la neutralité au sein de l'opinion publique. Cette stratégie était particulièrement risquée dans un pays à démocratie directe. Elle s'est retournée contre ses auteurs lors de la votation populaire de 1986 sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU, refusée par une écrasante majorité des votants (76 %), contre l'avis d'une grande partie de la classe politique. Ce rejet massif a révélé au grand jour le fossé existant entre la conception renouvelée de la neutralité suisse en vogue parmi les élites politiques et la

³⁴ En revanche, la question d'une adhésion à l'OTAN ne s'est jamais posée, car cette organisation n'a pas de prétention universaliste, bien au contraire, et y adhérer obligerait à répondre solidairement en cas d'attaque contre l'un de ses membres (Schwok 2018 : 40-41).

conception figée qui dominait encore au sein du peuple suisse, convaincu que l'adhésion à l'ONU était incompatible avec la neutralité. La question de la neutralité, qui avait joué un rôle très secondaire avant la votation sur l'adhésion à la SDN en 1920, s'est ainsi retrouvée au cœur des débats avant la votation sur l'adhésion à l'ONU (Moos 2001).

De même, ce n'est pas non plus par hasard si le Conseil fédéral a perdu la votation sur l'Espace économique européen (EEE) le 6 décembre 1992. Dans ce cas également, les opposants ont eu beau jeu de s'appuyer sur le discours que le Conseil fédéral avait lui-même tenu pendant des années quant à l'incompatibilité entre la neutralité et la souveraineté de la Suisse, d'une part, et une adhésion à une organisation commerciale à caractère supranational, de l'autre (Kriesi *et al.* 1993).

2.3 Politique étrangère et politique économique extérieure

Si l'on étudie la politique extérieure de la Suisse au cours du 20^e siècle, on ne peut qu'être frappé par le contraste considérable existant entre les deux principaux pans de cette politique – la politique étrangère et la politique économique extérieure. D'un côté, limitée par sa politique de neutralité, la Suisse a conduit une politique étrangère très prudente. Elle s'est certes engagée dans toutes les enceintes internationales à vocation technique, mais s'est tenue à distance des organisations dotées d'ambitions politiques, ainsi que des projets d'intégration régionale. D'un autre côté, pour compenser la petitesse de son marché intérieur et satisfaire les besoins de son économie d'exportation, source de sa prospérité, la Suisse a pratiqué une politique économique extérieure très active et a prôné le libre-échange dans les enceintes internationales. Pendant une bonne partie du 20^e siècle, la politique extérieure suisse a ainsi été largement dominée par la politique économique extérieure (Goetschel *et al.* 2004: 90; Mayrzedt 1984; Sidjanski 1966).³⁵

2.3.1 La politique extérieure, entre fermeture politique et ouverture économique (sélective)

Fermeture politique

Amenée à choisir entre la défense de l'autonomie nationale et le renforcement de l'influence au plan international, la Suisse a presque toujours opté pour la défense de l'autonomie nationale (Kreis 2004). Même si la sa neutralité n'a pas été la seule raison de ce choix, elle y a fortement

³⁵ Vogel (1981) utilise la métaphore du « double fond » pour caractériser le contraste, dans la politique extérieure suisse, entre une politique étrangère très modeste (le premier fond) et une politique économique extérieure beaucoup plus ambitieuse (le deuxième fond).

contribué; la grande retenue de la Suisse au niveau international porte clairement l’empreinte de la neutralité suisse. L’interprétation stricte de la neutralité (neutralité intégrale ou super-intégrale) s’est accompagnée d’une distinction introduite par les diplomates helvétiques entre « traité politique » et « accord technique » – le premier jugé incompatible avec la neutralité, le second sans conséquences pour celle-ci. C’était le sens de la doctrine « Bindschelder », du nom du chef du service juridique du Département politique en 1954 (Jost 2013).

Conformément à cette doctrine, la Suisse a concentré son action sur les volets peu controversés de la coopération internationale. Elle a même été relativement active dans ce registre. Entre 1980 et 1990, elle a ainsi fait partie des dix pays qui ont le plus fortement accru leur affiliation à des organisations internationales à vocation technique. Cependant, elle est restée soigneusement à l’écart des projets de coopération internationale politique ou d’intégration régionale. Ceci a amené un analyste de la politique étrangère suisse à résumer, au milieu des années 1990, la situation du pays dans son environnement européen et mondial à l’aide d’un titre évocateur : « la Suisse isolée » (Riklin 1995). De fait, à la suite du rejet de l’EEE en 1992, la Suisse s’est retrouvée isolée au milieu du continent, en tant que seul pays d’Europe occidentale sans aucune forme de participation institutionnalisée au processus d’intégration européenne – et, par conséquent, sans accès au marché unique européen.

Jusque-là, l’économie suisse n’avait pas eu à se plaindre de la priorité accordée par les autorités fédérales au respect de l’autonomie nationale et de la neutralité, car cela lui garantissait de pouvoir commercer librement avec un maximum de pays (Kreis 2004). De ce point de vue, la neutralité suisse a offert des conditions favorables à l’épanouissement de l’économie. De 1945 à la fin des années 1980, la Suisse a ainsi pratiqué une politique extérieure qui conjugait retenue politique et opportunisme économique, la neutralité servant une fois de plus d’utile paravent.

Certains historiens vont encore plus loin et font valoir que la politique étrangère a subi l’influence croissante des intérêts économiques, ce qui a conduit au caractère opportuniste de la politique extérieure de la Suisse précitée, et ceci dès la fin de la Première Guerre mondiale (Farquet 2019). Selon cet auteur, l’absence de participation à la Première Guerre mondiale a limité le besoin d’interventionnisme étatique et a évité à la Suisse de devoir s’endetter, ce qui lui a ensuite permis de développer le libéralisme financier, à contre-courant des autres pays. Ce développement a été favorisé par l’intégration dans les processus de décision de politique économique de l’association faîtière de la grande économie (l’Union suisse du commerce et de l’industrie, l’ancêtre d’Economiesuisse), dans un contexte de faiblesse de l’État central (voir chapitre 7). De même, la distinction précitée entre accords techniques et accords politiques, introduite après la

Seconde Guerre mondiale, visait à masquer l'instrumentalisation croissante de la politique étrangère, qui était de plus en plus liée aux intérêts économiques et financiers (Dirlewanger *et al.* 2004). À titre d'exemple, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le plan Marshall a été publiquement présenté comme technique, mais on reconnaissait à l'interne qu'il s'agissait en réalité d'un plan de lutte contre le communisme.

En adhérant à l'ONU en 2002, la Suisse fait un pas important en direction de l'ouverture de la politique internationale, mais continue de se démarquer de la plupart des pays ouest-européens du point de vue de sa politique d'intégration européenne.

Ouverture économique

L'ouverture économique de la Suisse répondait à l'adage « nécessité fait loi ». En effet, cette ouverture est principalement le résultat de la taille et de la dépendance économique de la Suisse. Pour compenser la petitesse de son marché intérieur et sa pauvreté en ressources naturelles, l'économie suisse n'avait guère d'autre choix que de s'ouvrir sur l'extérieur et de se spécialiser dans les produits à forte valeur ajoutée (Knöpfel 1988). Pour satisfaire les besoins de son économie d'exportation, source de sa prospérité, la Suisse a pratiqué une politique économique extérieure offensive et s'est fortement engagée en faveur de la libéralisation des échanges dans les négociations économiques internationales. Outre une forte insertion dans le commerce international, la Suisse figure dans le peloton de tête en matière d'investissement direct à l'étranger par habitant. De ce point de vue, la Suisse partage des caractéristiques similaires à celles des autres petits États d'Europe occidentale (Autriche, Pays-Bas, Danemark, etc.), dont l'économie est plus ouverte sur l'extérieur que celle des grands États (Katzenstein 1984; 1985).

Si l'ouverture économique de la Suisse est un fait incontestable, elle s'est concentrée sur quelques secteurs de l'industrie (chimie, pharmacie, machines-outils, horlogerie et textiles) et des services. À côté de ces secteurs, il existait, en Suisse comme dans les autres petits États européens, un certain nombre de branches qui ont concentré leurs activités et leurs débouchés sur le marché interne. Le cas le plus exemplaire et le plus fréquemment cité est celui de l'agriculture, qui a bénéficié du soutien et de la protection de l'État (Sciarini 1994). Toutefois, l'agriculture ne constituait pas un cas unique. Le « laisser-faire » helvétique et l'absence corrélative d'une politique de la concurrence ont permis la prolifération d'accords associatifs privés dans d'autres branches de l'économie, par exemple dans la construction, l'industrie alimentaire, les marchés publics, le commerce de détail, les transports ou les assurances (Knöpfel 1988 : 39-63). À défaut de bénéficier, comme le secteur agricole, du soutien et de la protection de l'État, les acteurs de l'industrie, des services et du commerce tournés vers

l'intérieur ont cherché à détourner la concurrence par des formes variées d'« autoprotection » tels que cartels, entente sur les prix, partages du marché ou autres mesures de distorsion de la concurrence (Danthine 1987; Knöpfel 1988; Rentsch 1989) ou grâce aux obstacles non tarifaires au commerce (Brunetti 1992).

À ce dualisme de l'économie faisait écho le dualisme de la politique économique extérieure de la Suisse (Sciarini 1994). Dans les négociations économiques internationales, la Suisse a traditionnellement adopté une attitude offensive et s'est faite l'avocate du libre-échange et de la division internationale du travail dans les secteurs industriels et des services de son économie d'exportation. Elle a en revanche adopté des positions très défensives dans les secteurs de son économie interne, à commencer par le secteur agricole. De ce fait, le libéralisme suisse était en fait un libéralisme sélectif (Armingeon 2011: 134; Kriesi et Trechsel 2008; Sciarini 1994). Le manque de concurrence régnant dans certains secteurs tournés vers le marché interne avait fait l'objet de critiques depuis de nombreuses années, mais ce sont les pressions extérieures nées des négociations commerciales dans le cadre du GATT-OMC et de l'intégration européenne, au tout début des années 1990, qui ont été les éléments déclencheurs du processus de libéralisation de ces secteurs (Mach 1999; 2006; Sciarini 1994; Sciarini et von Holzen 1995).

Le caractère non inclusif de la prise de décision en politique extérieure

Jusqu'à la fin des années 1980, un autre trait distinctif de la politique extérieure suisse était son caractère fermé et peu démocratique (Sciarini 2021a). Du point de vue formel, la Constitution attribuait la primauté de la conduite de la politique extérieure au Conseil fédéral, tout en accordant également des prérogatives au Parlement. Dans la pratique, le Conseil fédéral, épaulé par son administration, s'est traditionnellement taillé la part du lion dans la conduite de la politique extérieure, notamment parce que c'est lui qui définit les objectifs, la stratégie, les lignes de conduite et les instruments de cette politique; c'est aussi lui qui nomme les diplomates et qui s'occupe de l'information de la population. La politique étrangère était alors entre les mains d'un petit nombre de hauts fonctionnaires du Département fédéral des affaires étrangères et d'experts, principalement des juristes spécialisés en droit international.

De même, la politique économique extérieure était réservée à un cercle restreint d'acteurs étatiques (principalement l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, devenu plus tard le SECO) et non étatiques (les principaux groupes d'intérêt économique concernés), qui collaboraient étroitement de manière informelle ou au sein d'organes de type paraétatique, comme la « délégation économique permanente » (Keel 1975). Ainsi, la politique extérieure est longtemps demeurée peu visible pour le public;

le Parlement et les partis politiques n'y jouaient qu'un rôle très secondaire. Cette situation ne déplaisait pas trop au Parlement, qui manifestait peu d'intérêt pour les affaires «étrangères», y inclus les affaires européennes (Sciarini 1991).³⁶

2.4 La neutralité sous pression

La transformation du contexte international à la fin des années 1980 a fortement impacté la politique extérieure de la Suisse. D'une part, l'effondrement du bloc soviétique et la fin de l'ordre bipolaire ont porté atteinte au droit et à la politique de neutralité, et donné une nouvelle impulsion à la politique étrangère de la Suisse. D'autre part, les changements induits par les processus de globalisation de l'économie et d'internationalisation de la politique ont affecté les mécanismes de prise de décision et les rapports de force entre acteurs.

2.4.1 L'affaiblissement du droit de neutralité

Trois facteurs ont concouru au déclin de la composante juridique de la neutralité suisse (Kriesi et Trechsel 2008: 23-24): la perte générale de signification du droit de neutralité, ainsi que le renforcement des mécanismes de sécurité collective sous l'égide de l'ONU et l'attitude proactive de l'OTAN durant le conflit au Kosovo, deux changements contextuels qui ont affecté plus spécifiquement le droit de neutralité de la Suisse. Premièrement, le droit de neutralité a été conçu dans l'optique des guerres européennes classiques du 19^e siècle, qui étaient menées avec un armement conventionnel. Ce droit est, à bien des égards, dépassé et ne répond plus aux besoins de la communauté internationale (Conseil fédéral 1993b: 208): il ne règle par exemple pas la guerre aérienne et ne tient pas compte du fait que la guerre moderne est devenue une guerre totale, dans laquelle la guerre économique a pris une importance capitale. Par ailleurs, le droit de neutralité couvre uniquement les conflits armés entre États. Il n'est d'aucun secours face à la prolifération des guerres civiles et des conflits ethniques ou face aux défis que pose l'afflux de migrants fuyant les zones en conflit ou encore face aux nouvelles formes de menace comme le terrorisme international, le crime organisé, les trafics de drogue, la guerre économique ou les changements climatiques (Brunner 1989). Ces nouvelles menaces exigent des réponses coordonnées au niveau international.

³⁶ À titre d'exemple, moins de 20 interventions parlementaires (motions, postulats ou interpellations) portant sur la politique européenne ont été déposées entre 1972 et 1987 au Conseil national (Sciarini 1991: 413). Durant la même période, plus de 1000 motions ont été déposées sur d'autres thèmes au Conseil national.

Invoquer la neutralité pour ne pas coopérer – que ce soit pour combattre le terrorisme ou le crime organisé, ou pour lutter contre le changement climatique – ne serait pas toléré par la communauté internationale et ne serait pas non plus dans l'intérêt de la Suisse.

Deuxièmement, le droit de neutralité a été affaibli par l'importance croissante du système de sécurité collective sous l'égide de l'ONU et formalisé au chapitre VII de la Charte des Nations unies (action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression). Ce système autorise le Conseil de sécurité de l'ONU à adopter des mesures coercitives contre les agresseurs afin de maintenir ou rétablir la paix et la sécurité (art. 42). Dans ces cas, l'impératif de solidarité avec la victime d'une agression tend à prendre le pas sur le principe de neutralité et justifie par conséquent la non-application du droit de neutralité. Le Conseil fédéral a été amené à réexaminer sa doctrine en matière de droit de la neutralité à la suite de la guerre du Golfe en 1990-1991 et de la condamnation, par le Conseil de sécurité de l'ONU, de l'invasion du Koweït par les forces irakiennes. Bien que le Conseil fédéral ait alors refusé de s'associer aux opérations militaires décidées par l'ONU, il a ensuite revu sa doctrine et considéré qu'à l'avenir il ne pourrait plus rester totalement en dehors des sanctions militaires décrétées par un vote unanime du Conseil de sécurité. Savoir si c'est le droit de sécurité collective ou le droit de neutralité qui s'applique dans un conflit armé entre États dépend donc désormais de la décision du Conseil de sécurité (Groupe de travail interdépartemental 2000 : 2). En décembre 1993, la Suisse a ainsi autorisé les avions militaires de la force de protection des Nations unies (UNPROFOR) à survoler le territoire suisse dans le cadre de leur mission de surveillance du conflit en Bosnie. De même, le Conseil fédéral a autorisé la force de stabilisation et d'implémentation de l'ONU (IFOR/SFOR) à faire transiter du personnel et du matériel militaire par la Suisse durant le conflit en Bosnie en 1995. Des droits similaires ont été accordés à la force d'intervention de l'ONU (KFOR) après la guerre au Kosovo, en 1999.

Enfin, le droit de neutralité a aussi été mis au défi par l'attitude proactive de l'OTAN, en particulier durant le conflit au Kosovo en 1998. La Suisse, à l'instar de l'Autriche, a invoqué le droit de neutralité pour refuser le survol de son territoire par des avions de combat. Le Conseil fédéral a considéré que le droit de neutralité était applicable, car les opérations militaires de l'OTAN n'étaient pas basées sur une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, la Russie ayant fait usage de son droit de veto (Groupe de travail interdépartemental 2000 : 7-8). Lors du conflit au Kosovo, l'OTAN a passé outre l'absence de résolution onusienne, en faisant valoir que dans une situation de génocide, de crimes contre l'humanité et de violations manifestes des droits de l'homme, la communauté internationale se devait d'agir malgré l'absence de mandat explicite de l'ONU. Le cas de la guerre au Kosovo a soulevé la question de la base légale nécessaire en droit international

pour déclencher l'assistance militaire aux victimes lorsqu'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU fait défaut. La question s'est reposée à l'occasion de la « guerre contre la terreur » déclenchée à la suite des attentats du 11 septembre 2001, lorsque les forces armées américaines et anglaises ont envahi l'Irak.

Le choix, controversé, de la Suisse de s'en tenir au droit de neutralité dans ses rapports avec l'OTAN au moment de la guerre au Kosovo illustre le dilemme mentionné précédemment entre neutralité et solidarité (Gabriel 1988) : une application stricte du droit de neutralité est-elle encore tenable lorsque la solidarité internationale prend une telle importance ?

2.4.2 L'affaiblissement de la politique de neutralité

La politique de neutralité a été profondément affectée par l'effondrement du bloc soviétique et la fin de la guerre froide et de l'ordre bipolaire. Ce bouleversement du contexte international a provoqué une remise en question des cinq fonctions que la neutralité avait traditionnellement remplies (Kriesi 1998a : 36 ; Kriesi et Trechsel 2008 : 25-30). Et il a parallèlement donné une nouvelle impulsion à la politique étrangère de la Suisse.

Premièrement, l'écroulement des régimes communistes a mis à mal la fonction d'équilibre interne et d'intégration exercée par la neutralité. Pour mémoire, cette fonction était largement dépendante de l'existence, dans l'imaginaire collectif, d'une menace extérieure qui mettait en péril le pays et la nation, et permettait ainsi de souder les différentes sous-cultures dans la lutte contre cet ennemi commun. Tout au long de l'histoire suisse, les élites avaient savamment exploité les intentions belliqueuses des puissances voisines (les Habsbourg, Napoléon, le Troisième Reich) pour renforcer la cohésion à l'intérieur du pays. Dans la seconde moitié du 20^e siècle, c'est le bloc soviétique qui incarnait la menace extérieure et le combat résolu contre le communisme a servi d'axe directeur de la politique du Conseil fédéral (Hug *et al.* 2000). L'anticommunisme a atteint son apogée au plus fort de la guerre froide et a même « pris des accents un peu fanatiques » (*ibid.* : 2), comme l'a révélé la fameuse affaire des fiches.

Avec la soudaine disparition de l'Union soviétique et de ses satellites et, avec elle, d'une menace extérieure clairement identifiable, l'exercice de construction d'un ennemi commun était devenu beaucoup plus délicat (Goetschel *et al.* 2004 : 50) : « L'ennemi commun, qui avait tant uni la nation, avait disparu de la scène mondiale ; il était devenu un cas à étudier pour les livres d'histoire, et il n'y avait aucun nouvel ennemi en vue ». Pour la Suisse, le choc a été d'autant plus brutal que la conception de sa place dans l'Europe et le monde n'avait guère évolué depuis les années 1930 (Bütler 1991 ; Kreis 1992). La nécessaire redéfinition des rapports de la Suisse au monde et aux autres (les étrangers) s'est avérée déstabilisante

et a généré de fortes oppositions. Autrefois facteur d'intégration, la disparition d'un ennemi commun – d'un « autre » par rapport auquel chaque membre de la société peut rapidement se différencier et reconnaître ses pairs – a provoqué une crise d'identité (Kriesi 1999; Sciarini *et al.* 2001), qui s'est manifestée de manière éclatante lors de plusieurs votations populaires, à commencer par celle sur l'EEE en 1992.

Deuxièmement, avec la fin de la confrontation entre l'Est et l'Ouest, le rôle de « zone tampon » au cœur de l'Europe a perdu sa raison d'être, ce qui a porté atteinte à la fonction d'équilibre externe de la neutralité suisse. La réconciliation des États européens et la création de la Communauté européenne à la fin des années 1950 avaient déjà affaibli la portée de la contribution des pays neutres (Autriche et Suisse) à la stabilité politique du continent, mais la fin de la guerre froide lui a porté un coup encore plus sévère. La fin de l'ordre bipolaire et la détente entre les deux blocs ont conduit à un renforcement des mécanismes d'intervention de l'ONU, le Conseil de sécurité ne souffrant plus du blocage systématique causé par les vétos russes ou américains; le développement d'un système de sécurité global devenait finalement possible.³⁷

Lors de la guerre du Golfe de 1990-1991, la décision de l'ONU de décréter des sanctions économiques, puis d'autoriser l'usage de la force pour contraindre l'Irak à se retirer du Koweït, a marqué un tournant pour la politique suisse de neutralité. Le Conseil fédéral a refusé de participer aux sanctions militaires, mais n'a pas eu d'autre choix que de s'associer aux sanctions économiques, alors même que la Suisse n'était pas encore membre de l'ONU (Schindler 1990); face à une communauté internationale unanime, agir autrement aurait signifié « prendre parti pour le violeur de loi » (Groupe de travail interdépartemental 2000: 4). Cet épisode signifiait le retour à la neutralité différentielle, pour la première fois depuis l'adhésion à la SDN. Un scénario analogue de reprise par la Suisse des sanctions économiques décrétées par l'ONU s'est ensuite répété à plusieurs reprises (voir section 2.5.1).

Troisièmement, avec le nouveau rôle endossé par l'ONU depuis la fin de la guerre froide, la fonction de service de la neutralité suisse a également été sensiblement affaiblie – nonobstant le fait que cette fonction avait été nettement surestimée dans le passé et n'avait donc pas l'importance qu'on lui prêtait généralement (Schneider et Marquis 1996: 72): la Suisse n'a exercé que 0,3% des 1540 activités de médiations recensées à l'échelle mondiale entre 1954 et 1994; presque un tiers de ces activités ont été assurées par l'ONU (un quart à elle seule), les pays du Moyen-Orient, les États-Unis, les États européens et l'Union européenne. De plus, les activités de force protectrice ou d'arbitrage international exercés par la Suisse ont également

³⁷ Le système s'est à nouveau grippé dans les années 2010 avec le regain de tensions entre les États-Unis et la Russie.

connu une érosion, une tendance qui vaut toutefois aussi pour d'autres pays neutres, comme la Suède (Traxler 2004). La Suisse continue néanmoins d'héberger de nombreuses conférences internationales et Genève abrite un nombre élevé d'organisations internationales (plus de 200) et demeure le siège européen de l'ONU et le siège mondial du CICR.

Dans ce contexte, il faut également mentionner le projet, avancé par le Conseil fédéral en 1993, de créer un corps de Casques bleus suisses et de le mettre à la disposition de l'ONU et de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE; devenue en 1995 l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe). De son point de vue, la participation de la Suisse aux opérations de maintien de la paix («*peace-keeping*») était compatible avec la neutralité, puisque ces opérations sont impartiales et non violentes, au contraire des opérations d'imposition de la paix («*peace-enforcement*»), qui étaient exclues du projet. Le peuple suisse, qui a dû se prononcer sur cette loi à la suite d'un référendum lancé par l'UDC et l'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN), ne l'a pas entendue de cette oreille. Sensible à l'argument selon lequel ce projet mettait en cause la neutralité de la Suisse (Wernli *et al.* 1994: 21), une nette majorité (57,2%) de votants l'a refusé, empêchant ainsi la Suisse de participer à l'une des formes contemporaines les plus importantes de «bons offices» (Kriesi 1998a: 41).

Quatrièmement, dans les années 1980 et 1990, l'approfondissement et l'élargissement du processus d'intégration européenne ont mis sous pression la fonction de commerce de la neutralité. En prônant des relations universelles et dénuées d'implications politiques et en favorisant le libre commerce, même en temps de guerre, la neutralité avait traditionnellement contribué à la prospérité de l'économie suisse. Dans les rapports de la Suisse avec l'Europe, elle n'a pourtant pas aidé à trouver les solutions institutionnelles qui auraient permis à la Suisse d'obtenir un accès non discriminatoire au marché unique européen. Sur ce plan, la neutralité a, bien au contraire, été un frein à l'intégration de la Suisse (Sciarini *et al.* 2001). Certes, la défense de la neutralité et, plus généralement, de la souveraineté de la Suisse n'a pas été la seule raison du rejet de l'adhésion à l'EEE en décembre 1992 – par une courte majorité de votants (50,3%), mais par une forte majorité de cantons (16 sur 23). Cependant, elle y a fortement contribué (Kriesi *et al.* 1993).

Ce vote a exprimé de manière éclatante le fossé existant entre la conception d'une majorité de l'élite, selon laquelle la neutralité ne constituait pas un obstacle à l'adhésion à l'EEE – ni même d'ailleurs un obstacle à l'adhésion pleine et entière à l'Union européenne (voir section 2.5.2) –, et une majorité du peuple, encore attaché à la conception traditionnelle de la neutralité. Mais les élites portent elles-mêmes une large responsabilité dans ce rejet: en insistant pendant des décennies sur l'incompatibilité entre la neutralité suisse et l'adhésion à la Communauté européenne, elles ont rendu

impossible un processus d'apprentissage au sein de la population. Dans les années 1990, on pouvait ainsi affirmer que la neutralité, qui jusque-là avait assuré une fonction de libre commerce en temps de guerre, limitait la liberté de commerce en temps de paix (Kriesi 1998a : 44). Entre-temps, le Conseil fédéral est parvenu à corriger le tir en garantissant, grâce aux deux séries d'accords bilatéraux conclus avec l'UE, un large accès au marché européen (voir chapitre 10), mais le décalage entre la conception de la neutralité au sein de l'élite et au sein de la population n'a pas disparu pour autant.

Enfin, la fonction d'indépendance, en vertu de laquelle la neutralité permettait à la Suisse de rester à l'écart des guerres entre les États voisins et de conduire une politique étrangère et de défense relativement autonome a aussi été ébranlée. Vers la fin de la guerre froide et, plus encore, après la fin de celle-ci, la fonction protectrice de la neutralité n'a plus guère été sollicitée, car la menace de guerre débordant sur le territoire suisse avait fortement diminué (Schwok 2018 : 50). De plus, avec le développement des technologies dans le domaine militaire et l'essor du terrorisme international, il devenait illusoire de vouloir fonder la politique de sécurité sur la neutralité armée et sur une défense totalement autonome. La protection efficace du pays exigeait au contraire une coopération internationale accrue (voir section suivante).

2.5 La réorientation de la politique de neutralité

Les autorités fédérales ne sont pas restées insensibles aux conséquences, pour la neutralité suisse, du changement du contexte international provoqué par la fin de la guerre froide. Dès le début des années 1990, le Conseil fédéral a entrepris de réorienter la neutralité et il a plus généralement tenté de redéfinir la politique étrangère de la Suisse – que ce soit vis-à-vis de l'Europe ou de l'ONU. Rétrospectivement, les années 1990 ont été fécondes en matière d'inflexion de la politique extérieure de la Suisse, et singulièrement de sa politique de sécurité (Schwok 2018). Avec le redimensionnement de la politique de neutralité, le degré d'ouverture de la politique étrangère de la Suisse a augmenté, ce qui a contribué à réduire l'asymétrie entre politique étrangère et politique économique extérieure.

2.5.1 Neutralité et politique extérieure dans les années 1990 et 2000

La réorientation de la neutralité suisse a été officialisée pour la première fois dans le rapport du Conseil fédéral (Conseil fédéral 1993a) sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 1990. Cette réorientation s'est traduite par un véritable changement de paradigme. Dans ce rapport, le Conseil fédéral défend un leitmotiv, selon lequel dans un monde

interdépendant, il n'est plus possible pour un État de défendre son indépendance tout seul, en s'isolant du reste du monde; désormais, la défense de l'indépendance passe au contraire par la coopération au niveau international. En s'isolant, la Suisse conserverait peut-être une autonomie formelle, mais elle n'aurait pas droit au chapitre et serait finalement obligée de reprendre les règles édictées par d'autres. Autrement dit, il s'agissait – un peu paradoxalement – d'accepter de sacrifier un peu d'indépendance formelle pour pouvoir retrouver un peu d'indépendance substantielle.

Retour à la neutralité différentielle et nouvelle doctrine de sécurité par la coopération

Le rapport du Conseil fédéral (1993) identifiait notamment un besoin accru de coopération internationale dans le domaine de la politique de sécurité. Tout en excluant l'intégration dans une alliance militaire comme l'OTAN, le Conseil fédéral envisageait une intensification de la collaboration avec ses partenaires, en particulier en matière de promotion active de la paix. Dans ce rapport, le Conseil fédéral (1993b : 202) a proposé d'adapter la neutralité au nouveau besoin de coopération : « l'obligation de neutralité librement consentie ne peut pas empêcher notre pays de prendre les mesures qui lui paraissent nécessaires pour éloigner les menaces de types nouveaux contre lesquelles on ne peut se protéger que par la coopération internationale. » Plus concrètement, le Conseil fédéral a suggéré de limiter la neutralité suisse à son noyau dur, le droit de neutralité en temps de guerre, et d'exploiter davantage la marge de manœuvre à sa disposition en temps de paix, en particulier pour participer aux sanctions économiques décrétées par l'ONU ou l'UE. Il affirmait que la Suisse était libre de prendre part à de telles sanctions (Conseil fédéral 1993b : 232) : « Pour autant que des sanctions économiques soient utilisées pour maintenir ou rétablir la paix, pour prévenir ou enrayer des guerres ou encore pour punir des États qui ont violé le droit international, la Suisse serait par principe disposée à participer à de telles mesures. » Le Conseil fédéral officialisait ainsi le retour à la neutralité différentielle – sans pour autant se référer explicitement au concept. Ou, pour le dire différemment, le Conseil fédéral proposait de maintenir la neutralité seulement pour les « cas d'urgence » (Gabriel 1995), à savoir les cas de conflits militaires entre États, et d'accorder pour le reste la priorité à la solidarité avec la communauté internationale et la coopération dans les instances internationales et supranationales.³⁸

La nouvelle doctrine de « sécurité par la coopération » a été confirmée quelques années plus tard dans le rapport sur la politique de sécurité, dans lequel le Conseil fédéral (Conseil fédéral 1999a : 5283 s) a indiqué vouloir

³⁸ Pour un résumé schématique des diverses formes de neutralité et les périodes temporelles durant lesquelles elles ont été appliquées, voir Szvircsev Tresch *et al.* (2019 : 117).

développer une politique permettant à la Suisse de contribuer plus activement et plus solidairement à la création de structures de sécurité internationale.³⁹ Cette nouvelle doctrine était assortie d'une réduction sensible des effectifs de l'armée suisse avec les réformes « Armée 95 », puis « Armée XXI ». Dans la pratique, la stratégie de coopération internationale accrue a pris des formes variées:⁴⁰ participation de la Suisse aux initiatives de l'OTAN – en particulier le partenariat pour la paix (PPP); envoi d'observateurs militaires (les « bérets bleus ») dans diverses régions du monde; envoi d'unités logistiques (les « bérets jaunes », ou SWISSCOY) en soutien des opérations de maintien de la paix de l'OTAN au Kosovo (KFOR). Le peuple suisse a soutenu du bout des lèvres (51 % de Oui) la stratégie du Conseil fédéral en votation populaire en 2001 en acceptant deux lois, l'une prévoyant l'armement de formations suisses en service de promotion de la paix à l'étranger (par exemple la SWISSCOY), l'autre la conclusion avec d'autres États de conventions internationales sur la coopération en matière d'instruction militaire. En revanche, l'adhésion à l'OTAN n'a jamais été sérieusement envisagée par le Conseil fédéral, car cette organisation supranationale est basée sur l'obligation d'assistance mutuelle militaire en cas d'agression contre l'un des États membres, obligation incompatible avec la neutralité suisse.

En conformité avec le retour à la neutralité différentielle, la Suisse a participé aux sanctions économiques décrétées par l'ONU contre l'ex-Yougoslavie en novembre 1991, la Libye au printemps 1992, Haïti en 1993, la Sierra Leone en 1997, l'Angola en 1998, l'Afghanistan en 2000, l'Iran en 2010 et la Libye en 2011. La Suisse s'est parallèlement associée aux sanctions économiques imposées par l'UE contre l'ex-Yougoslavie en 1998, la Birmanie en 2000, l'Iran en 2010 et la Syrie depuis la même année. De par sa situation géographique et sa dépendance à l'égard du commerce avec l'UE, il n'était plus guère possible pour la Suisse de ne pas s'associer aux sanctions décidées par l'UE (Goetschel 2014).

Adhésion à l'ONU

Par ailleurs, sur la base de cette nouvelle conception de la neutralité, le Conseil fédéral a accueilli favorablement l'initiative populaire demandant l'adhésion de la Suisse à l'ONU, déposée en avril 2000. Une fois n'est pas coutume, le Conseil fédéral, puis l'Assemblée fédérale, ont en effet recommandé au peuple suisse d'accepter cette initiative. L'arrêté fédéral y relatif

³⁹ L'idée-force d'une politique extérieure plus active basée, en plus de la neutralité, sur le développement de la coopération internationale, figurait également en bonne place dans le rapport annuel sur la politique extérieure de 2000 (Conseil fédéral 2000).

⁴⁰ Ces initiatives font écho à la stratégie de « neutralité active » ponctuellement appliquée durant la guerre froide, inaugurée en 1953 avec l'envoi d'observateurs chargés de surveiller le respect de l'armistice entre la Corée du Nord et la Corée du Sud (Département fédéral des Affaires étrangères 2004).

n'assortissait pas l'adhésion d'une reconnaissance de la neutralité suisse et se contentait d'une référence – un peu symbolique – aux deux articles de la Constitution fédérale lui enjoignant de «préserver la neutralité.» L'initiative a été soutenue par une confortable majorité populaire (54,6%), mais par une courte majorité des cantons (12 contre 11).

En janvier 2011, le Conseil fédéral, après consultation de la Commission de politique extérieure des deux Chambres, a décidé d'inscrire la Suisse sur la liste des candidats pour un siège non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies en 2023-2024.⁴¹ Selon le Conseil fédéral (2015), une participation de la Suisse au Conseil de sécurité est compatible avec la neutralité de la Suisse. D'une part, l'ONU n'est pas une alliance militaire, les mesures coercitives représentent une part minime de son travail et elles concernent rarement un conflit armé entre États. D'autre part, même lorsque le Conseil de sécurité prend des mesures coercitives en rapport avec des conflits armés interétatiques, il agit sur mandat de l'ensemble des États membres et n'est pas assimilable à une partie au conflit. Comme le droit de la neutralité ne concerne que les conflits armés entre États, il ne s'applique donc pas aux mesures coercitives prises par le Conseil de sécurité. Enfin, l'expérience d'États neutres comme l'Autriche, la Suède ou l'Irlande, qui ont occupé à plusieurs reprises un siège au Conseil de sécurité, montre qu'un tel mandat est compatible avec la neutralité et un engagement actif au sein de cet organe. L'UDC ne partage pas l'avis du Conseil fédéral concernant la compatibilité de la neutralité avec une participation au Conseil de sécurité de l'ONU et lui a donc demandé à plusieurs reprises de retirer la candidature de la Suisse, sans succès.⁴²

2.5.2 Neutralité et adhésion à l'Union européenne

La nouvelle conception de la neutralité a également entraîné un changement radical de la position des autorités fédérales à l'égard d'une adhésion à la Communauté européenne, devenue Union européenne en 1993 avec l'acceptation du traité de Maastricht. En vertu de la neutralité super-intégrale (Gabriel 1994), l'adhésion à la CEE était considérée comme incompatible avec la neutralité suisse (voir section 2.1.3). Pourtant, dans le

⁴¹ Communiqué de presse du 12 janvier 2011, «La Suisse annonce sa candidature au Conseil de sécurité de l'ONU pour 2023/2024» (<https://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/dfae/aktuell/news.html/content/eda/fr/meta/news/2011/1/12/37154.html> [consulté le 17.10.2022]).

⁴² Voir notamment la réponse du Conseil fédéral à la question Fehr en 2018 (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20135065>) ou à celle du groupe UDC en 2018 (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20184123>). La dernière demande en date a fait suite à la guerre en Ukraine (<https://www.swissinfo.ch/fre/echec-de-la-salve-udc-contre-la-candidature-suisse-au-conseil-de-s%C3%A9curit%C3%A9-de-l-onu/47419320>) (pages consultées le 13.10.2022).

rapport justifiant le dépôt de la demande d'adhésion à la CEE, le Conseil fédéral (1992) a opéré un virage à 180 degrés, considérant désormais que l'adhésion ne posait plus de problème pour la neutralité suisse. Il a justifié ce changement de cap par la fin de la guerre froide et la détente entre l'Est et l'Ouest, en faisant valoir que « dans le nouveau contexte européen, la neutralité en tant qu'instrument de politique étrangère a vu son sens et sa valeur réduits » (Conseil fédéral 1992 : 1242).

D'une part, le Conseil fédéral précisait que le maintien de la neutralité était compatible avec une adhésion, laquelle, tant que la CEE/UE ne développait pas une politique de défense commune, n'impliquait aucune obligation militaire. La Suisse ayant déjà opéré un virage en direction de la neutralité différentielle, elle pourrait, le cas échéant, s'associer aux éventuelles sanctions économiques décrétées par l'UE. De plus, cette dernière n'excluait elle-même pas qu'un État neutre puisse ponctuellement être dispensé de participer aux sanctions économiques. D'autre part, le Conseil fédéral admettait qu'un problème allait se poser le jour où l'UE développerait une politique de défense et de sécurité commune. Il soulignait toutefois que la Suisse devait être prête, le cas échéant, à partager cet objectif et « être disposée aussi, sans réserves mentales, à accepter que sa neutralité perde éventuellement toute pertinence au cas où l'Union européenne deviendrait un jour une communauté de défense » (Conseil fédéral 1992 : 1247).

En dépit du rejet de l'EEE en décembre 1992, le Conseil fédéral a confirmé l'année suivante ce changement fondamental de doctrine dans le rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 1990 (Conseil fédéral 1993a). Ce rapport indiquait ainsi que « dans le cadre d'une adhésion à l'UE, l'État neutre doit être prêt à reconsidérer sa neutralité pour le jour où l'extension de l'Union au domaine de la défense le rendrait nécessaire. » (...) « Demain, nous pourrions avoir à nous demander si, pour notre sécurité, il ne serait pas nécessaire d'adhérer à un système européen de sécurité collective, compatible avec la neutralité, voire à un pacte de défense, qui la mettrait en cause » (*ibid.* : 18-19). De même, le rapport du Conseil fédéral (1999b : 383) sur l'intégration européenne de la Suisse affirmait encore six ans plus tard : « Si un dispositif de sécurité solide devait un jour faire ses preuves dans le cadre de l'Union européenne et qu'il offrait aux Suisses la même sécurité que la neutralité, la Suisse pourrait renoncer à la neutralité qui n'aurait plus raison d'être, au profit d'un tel système. »

Si le Conseil fédéral a ensuite régulièrement répété que l'adhésion de la Suisse à l'UE était compatible avec la neutralité suisse,⁴³ la conception très audacieuse, pour ne pas dire révolutionnaire, consistant à envisager

⁴³ Les développements ultérieurs de l'UE n'ont pas fondamentalement changé la donne. Ainsi, la clause de solidarité contenue dans le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 n'exige pas d'assistance militaire de la part des États membres (Goetschel 2014).

le renoncement pur et simple de la neutralité a été oubliée, en parallèle de l'abandon progressif du projet d'adhésion à l'UE. À la suite du rejet de l'EEE en votation populaire, le Conseil fédéral a gelé la demande d'adhésion à l'UE, tout en conservant l'adhésion comme son objectif prioritaire. L'objectif prioritaire a ultérieurement été dégradé, d'abord au rang d'objectif stratégique, puis d'objectif à long terme, ensuite au rang d'option parmi d'autres, avant que le Conseil fédéral ne décide le retrait pur et simple de la demande d'adhésion, le 27 juillet 2016. L'idée-force d'une politique à deux pôles (neutralité et coopération) a toutefois été maintenue.

2.5.3 Neutralité et opinion publique

L'attachement des Suisses à la neutralité

Depuis la fin des années 1980, le Center for Security Studies (CSS) de l'École polytechnique de Zurich conduit chaque année une enquête d'opinion sur la politique de sécurité. La dernière en date montre que l'attachement des Suisses et des Suissesses à la neutralité n'a jamais été aussi élevé (Szvircsev Tresch *et al.* 2019 : 121) : en 2019, 96 % des personnes interrogées étaient d'avis que, pour défendre au mieux ses intérêts tout en contribuant à la sécurité dans le monde, la Suisse devrait maintenir sa neutralité (69 % de « très d'accord » et 27 % de « assez d'accord »). Déjà très élevé à la fin des années 1980 (80 % d'avis favorables environ), le soutien à la neutralité a encore constamment augmenté depuis, jusqu'à faire quasiment l'unanimité. Par comparaison, le soutien à une variante plus modeste de neutralité, proche de la neutralité différentielle (« la Suisse devrait prendre position pour l'un ou l'autre camp en cas de conflit politique à l'étranger, mais rester neutre en cas de conflit militaire »), est nettement plus modeste (49 % d'avis favorables en 2019) et en forte diminution au cours des cinq dernières années (encore 65 % d'avis favorables en 2014). Même si la définition précitée ne correspond pas exactement à celle de la neutralité différentielle, ce faible degré de soutien (le plus bas enregistré depuis le début de la mesure en 1993) suggère que la population suisse n'est pas consciente du fait que la neutralité différentielle est en réalité en vigueur depuis le début des années 1990.⁴⁴

Une analyse plus fine suggère que l'attachement des Suisses à la neutralité se manifeste surtout en ce qui concerne les fonctions de service et d'intégration/identification remplies par celle-ci, et moins en ce qui concerne sa fonction d'indépendance ou d'équilibre externe (Szvircsev Tresch *et al.* 2019 : 122-127). En 2019, 94 % des personnes interrogées étaient

⁴⁴ L'affirmation selon laquelle « en cas de conflit militaire à l'étranger, la Suisse devrait prendre position pour l'un ou l'autre camp », ce qui *de facto* équivaudrait à abandonner sa neutralité, est largement – et de plus en plus – rejetée : en 2019, seulement 15 % des personnes interrogées partageaient ce point de vue, contre 27 % il y a dix ans.

« tout à fait » ou « assez d'accord » avec le fait que la neutralité permet à la Suisse d'offrir ses bons offices et d'assumer un rôle de médiateur dans les conflits, et 85 % considéraient que la neutralité est indissociablement liée à notre conception de la Suisse – scores à nouveau les plus élevés depuis les premières mesures en 1993. Les avis sont moins unanimes, mais toujours nettement majoritaires en ce qui concerne la contribution de la neutralité à la sécurité de la Suisse (64 % des répondants considèrent que la neutralité évite à la Suisse d'être attirée dans un conflit international), ainsi qu'à l'équilibre international (58 % des répondants sont d'accord avec le fait que la neutralité armée contribue à la sécurité et à la stabilité en Europe).

Enfin, une forte majorité de Suisses semble voir la neutralité comme un but en soi, indépendamment de leur perception de ses avantages et inconvénients effectifs (Szvircsev Tresch *et al.* 2019 : 130-131). En effet, la part des répondants qui considèrent que « dès que la neutralité n'apportera plus d'avantages, il faudra l'abandonner » a atteint un seuil historiquement bas en 2019 (seulement 14 %) – il dépassait encore 30 % dans les années 1990. De même, seule une petite minorité de répondants considère que la neutralité limite la capacité d'action de la politique extérieure de la Suisse ou qu'elle affecte sa fonction de commerce : seulement un tiers des personnes interrogées sont d'accord que « nos liens politiques et économiques étroits avec les autres États rendent impossible la neutralité suisse » ou que « la neutralité pourrait à l'avenir nous empêcher de commercer avec nos voisins européens ».

En résumé, ces résultats montrent l'attachement viscéral des Suisses à la neutralité et témoignent de la haute idée qu'ils en ont. Ils démontrent également que dans l'esprit des Suisses, la neutralité n'est pas qu'un simple instrument de politique extérieure, mais constitue un but en soi.

Le conflit de valeurs autour de la neutralité

Après avoir rejeté plusieurs projets importants dans les années 1980 et 1990 (adhésion à l'ONU en 1986, EEE en 1992, création d'un corps de Casques bleus suisse en 1994), la population suisse a manifesté dans les années 2000 son soutien à la politique de « sécurité par la coopération » à l'occasion de plusieurs votations populaires (accords bilatéraux en 2000, adhésion à l'ONU en 2002, réforme Armée XXI en 2003, association aux accords Schengen/Dublin en 2005). Sur cette base, on pourrait penser que la neutralité assume à nouveau pleinement sa fonction d'intégration/identification, sans pour autant faire obstacle à l'ouverture internationale du pays. La réalité est plus compliquée. Au-delà du soutien unanime à la neutralité manifesté dans les enquêtes d'opinion, la population suisse reste en fait profondément divisée quant au degré souhaitable d'ouverture du pays au monde qui l'entoure.

Les enquêtes d'opinion conduites après les votations fédérales relatives à la politique extérieure ou européenne des années 2000 et 2010 montrent que ces votations sont le théâtre d'un conflit sur la dimension «ouverture-fermeture» ou «intégration-démarcation» (Christin *et al.* 2002a; Sciarini 2021b; Sciarini et Tresch 2009). Certes, ce conflit ne se réduit pas aux considérations relatives à la neutralité, mais celle-ci y occupe une place centrale. Ce nouveau conflit a par ailleurs constitué le ferment pour l'émergence de la «nouvelle» UDC (Kriesi *et al.* 2005; Mazzoleni 2003; Varone *et al.* 2014), qui refuse tout engagement accru de la Suisse en matière de politique extérieure (voir chapitre 6). Les difficultés de la Suisse à définir sa place dans le monde, et singulièrement en Europe, font écho au «malaise helvétique» dénoncé cinquante ans plus tôt dans le pamphlet de l'intellectuel bâlois Max Imboden. Publié en marge de l'exposition nationale de 1964, ce pamphlet décrivait déjà le paradoxe existant entre une économie prospère et inventive, et une société conformiste, cultivant la peur de l'autre et tentée par le repli (Kreis 2011).

2.6 L'internationalisation/européanisation de la politique

Plus tôt dans le chapitre, j'ai mentionné l'affaiblissement de la fonction d'indépendance remplie par la neutralité. Il convient d'ajouter que cet affaiblissement s'inscrit dans un mouvement plus vaste d'interdépendance croissante entre les États, mouvement induit par le processus de globalisation de l'économie et d'internationalisation de la politique. Alors que la fin de la guerre froide a provoqué un changement abrupt et inattendu du contexte, les effets du processus d'internationalisation/européanisation ont été plus graduels, mais en définitive substantiels. De plus, ces effets ne concernent pas seulement la neutralité et la politique extérieure, mais la politique suisse plus globalement.

Au niveau le plus général, l'internationalisation de la politique désigne la tendance de la politique et des relations internationales à déborder la frontière des États pour influencer la politique nationale. Cette évolution, à l'œuvre depuis plusieurs décennies, a conduit à l'interpénétration croissante entre politique interne et politique internationale, voire à la dissolution progressive des frontières entre les deux. Le schéma 2.1 permet de préciser les diverses formes d'internationalisation et la manière dont celles-ci influencent la politique interne.

On peut tout d'abord distinguer les formes institutionnelles des formes non institutionnelles d'influence de l'internationalisation. Le premier cas de figure présuppose l'existence de règles au niveau international ou supranational. Mais même en l'absence de règles, la politique internationale, les événements qui se produisent dans d'autres pays ou plus

généralement les changements du contexte international peuvent également avoir une influence sur le plan national. Je reviendrai ultérieurement sur ces formes non institutionnelles.

2.6.1 Internationalisation directe

En ce qui concerne la branche institutionnelle du schéma 2.1, l'influence de l'internationalisation sur la politique interne prend essentiellement deux formes. La forme la plus évidente, dénommée internationalisation directe, résulte des négociations entre États au niveau international ou des décisions prises au niveau supranational (Fischer 2005; 2007; Sciarini *et al.* 2002; 2004; Sciarini et Nicolet 2005). Dans de multiples domaines (par exemple l'énergie, l'environnement, les transports, la santé, la fiscalité), un nombre croissant d'enjeux qui étaient auparavant de nature essentiellement interne sont aujourd'hui négociés au niveau international ou supranational *via* des traités ou des conventions,⁴⁵ si bien que la politique extérieure a toujours plus de répercussions sur la politique interne. De même, de nombreux litiges initiés dans les tribunaux suisses finissent désormais devant les tribunaux internationaux ou européens.

Empiriquement, le nombre d'accords bilatéraux et multilatéraux signés par la Suisse a fortement augmenté dans la seconde moitié du 20^e siècle (Hirschi *et al.* 1999), ce qui a eu pour conséquence d'accroître sensiblement la part du droit international dans la production normative en Suisse (Linder *et al.* 1985: 45) : le nombre de pages de textes légaux de droit international a augmenté de 7,5 % par année entre 1947 et 1982, contre seulement 1,5 % pour les actes de droit interne.⁴⁶ Cette évolution s'est poursuivie et même accélérée au cours des vingt dernières années (Linder 2014; Linder *et al.* 2009). Depuis le milieu des années 1990, les traités internationaux ont commencé à surpasser en nombre (de pages ou d'articles) les actes législatifs de droit interne. Les deux séries d'accords bilatéraux avec l'UE et les actes dérivés (lois et ordonnances d'application) ont fortement contribué à cette évolution.

Ce dernier résultat nous rappelle que, dans le contexte européen, internationalisation signifie avant tout européanisation. Même si la Suisse est neutre et qu'elle n'est pas membre de l'UE – ni même de l'Espace économique européen (EEE) –, elle est néanmoins très fortement influencée par

⁴⁵ À titre d'exemple – hautement symbolique –, on peut citer le secret bancaire, pilier de l'activité financière suisse pendant près d'un siècle, et défait en une année par les pressions internationales (voir chapitre 10).

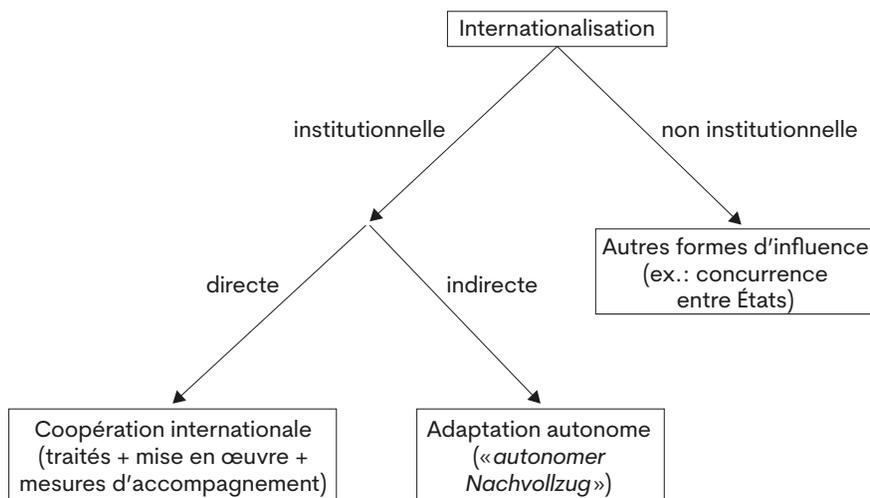
⁴⁶ Contrairement au travail législatif relatif au droit interne, qui consiste le plus souvent à réviser des règles existantes, l'adoption des traités internationaux conduit en général à créer de nouvelles normes.

le processus d'intégration européenne. Après le rejet de l'EEE en votation populaire le 6 décembre 1992, la Suisse a entrepris des négociations avec l'UE sur une base bilatérale et sectorielle. Les deux cycles de négociations bilatérales ont débouché sur une quinzaine d'accords (Afonso et Maggetti 2007; Dupont et Sciarini 2007; Schwok 2021) et ont permis à la Suisse d'atteindre un niveau élevé d'intégration au sein de l'UE, qualifié par certains de « quasi-adhésion personnalisée » (Kriesi et Trechsel 2008: 189; voir aussi chapitre 10).

2.6.2 Internationalisation indirecte

À côté de l'internationalisation directe, il existe une autre forme, indirecte, d'influence de l'internationalisation (schéma 2.1), qui se manifeste lorsque la Suisse décide de s'adapter unilatéralement à des règles internationales ou supranationales qu'elle n'a pas contribué à élaborer (on parle en allemand de « *autonomer Nachvollzug* »). Pour la Suisse, c'est à nouveau en rapport avec l'Union européenne que l'internationalisation indirecte exerce les effets les plus significatifs (Fischer 2005; 2007; Sciarini *et al.* 2002; 2004; Sciarini et Nicolet 2005). Au cours des dernières décennies, le législateur suisse a repris à son compte bon nombre de directives et de réglementations européennes – ou s'en est à tout le moins fortement inspiré (pour un résumé, voir notamment Linder 2011; 2013). Moins visible que l'europanisation directe, l'europanisation indirecte est pourtant tout aussi importante, sinon plus. Selon une étude de tous les changements législatifs opérés en Suisse entre 1990 et 2010, un tiers ont débouché sur des dispositions au moins en partie conformes aux règles européennes. Or, dans trois quarts des cas, ces changements ont résulté d'une adaptation autonome de la Suisse – et dans le quart restant des accords bilatéraux conclus avec l'UE (Jenni 2014a; 2014b). Plus généralement, on estime qu'entre 40 et 60 % de la législation fédérale sont directement ou indirectement influencés par le droit de l'UE (Oesch 2020: 347).

Une autre étude portant sur les onze processus de décision les plus importants de la première moitié des années 2000 démontre aussi le poids considérable de l'intégration européenne dans la politique suisse contemporaine (Sciarini 2014; 2015a): trois d'entre eux concernaient des accords bilatéraux avec l'UE (l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes, l'accord sur la fiscalité de l'épargne et l'accord d'association aux traités de Schengen et Dublin) et deux autres des actes fortement influencés par la législation européenne (la révision de la loi sur les étrangers et la révision de la loi sur les télécommunications). Finalement, près de la moitié des processus les plus importants relevaient donc de l'europanisation directe ou indirecte (voir aussi chapitre 9).

SCHÉMA 2.1 Internationalisation : essai de conceptualisation

Internationalisation non institutionnelle

Aux deux formes d'influence de l'internationalisation précitées, il faut en ajouter une troisième, encore plus indirecte et plus difficile à mesurer, mais également significative. Alors que les deux premières formes d'influence sont institutionnelles par nature (dans un cas la Suisse se lie par contrat avec d'autres États ou avec des entités internationales ou supranationales, dans le second cas, elle s'adapte aux règles décidées par d'autres), la troisième forme d'influence est de nature *non institutionnelle* (schéma 2.1). Même lorsqu'il n'y a pas de règles au niveau international ou supranational, les politiques internes d'un État peuvent être fortement impactées par des développements ou des événements se produisant dans d'autres pays ou au niveau international. Citons, à titre d'exemples, la concurrence entre États destinée à attirer les facteurs de productions mobiles (capital, entreprises, etc.) et les conséquences que cette concurrence a sur les recettes fiscales des États (Scharpf 1998), les catastrophes écologiques, à l'image de l'accident nucléaire de Fukushima, qui a initié un vaste mouvement de renoncement à l'énergie nucléaire, ou encore la pandémie du coronavirus.

Les effets de l'internationalisation

En sus des effets sur le contenu des politiques publiques, l'internationalisation a eu des conséquences sur le contenu de la politique extérieure, sur le déroulement des processus législatifs et sur les rapports de force entre acteurs politiques (Sciarini 2021a). Premièrement, l'extension des champs couverts par la politique extérieure a conduit à sa « pluralisation ».

La séparation classique entre politique étrangère et politique économique extérieure a fait place à une division en un nombre plus élevé de champs politiques (politique du développement, politique européenne, politique de sécurité, politique de paix, politique humanitaire, etc.). De ce fait, la politique extérieure est de plus en plus en situation d'interdépendance avec d'autres politiques, comme la politique d'immigration. Avec l'élargissement des thèmes couverts par la politique extérieure, les objectifs qui lui sont assignés sont devenus plus nombreux et plus variés, ce qui pose de nouveaux défis en termes de cohérence (Goetschel 2014). Au sein même de l'administration fédérale, le DFAE et le SECO doivent davantage composer avec les autres départements et offices, qui possèdent leur propre service des affaires internationales, ce qui augmente les besoins de coordination.

Deuxièmement, l'internationalisation influence également le déroulement des processus décisionnels et l'importance des phases du processus (Sciarini *et al.* 2004; Sciarini et Nicolet 2005; voir aussi chapitre 8) : d'une part, la négociation internationale tend à déplacer le centre de gravité du processus décisionnel et à devenir une étape clé de ce processus, en réduisant d'autant l'importance des procédures traditionnelles de consultation/concertation dans la phase pré-parlementaire, telles que les commissions extra-parlementaires ou les procédures de consultation. Enfin, l'internationalisation modifie aussi les rapports de force internes, en faveur de l'exécutif fédéral et au détriment des autres acteurs internes – Parlement, cantons, partis politiques et groupes d'intérêt (voir chapitre 9).

Conclusion

La neutralité suisse est autoproclamée, permanente et armée. Si ces trois traits caractérisent toujours la neutralité suisse, le contenu effectif de celle-ci a considérablement changé. Il en va de même de sa contribution à la conduite de la politique extérieure de la Suisse. Pièce importante du système international au 19^e siècle et instrument bien adapté aux conflits interétatiques de portée limitée de l'époque, la neutralité de la Suisse a subi de plein fouet la transformation de la nature des conflits au 20^e siècle (guerres économiques et totales entre États, guerres civiles), puis les bouleversements du système international consécutifs à la fin de l'ordre bipolaire, ainsi que l'affirmation de nouveaux défis de nature non militaire. De pilier principal de la politique extérieure de la Suisse, la neutralité est devenue un pilier secondaire (Gabriel 1990; Kriesi 1998a: 47). Solidarité et coopération sont devenues des maîtres-mots, et on les accole désormais systématiquement à celui de neutralité.

Dans le passé, il était pratique pour les États neutres d'invoquer leur neutralité pour éviter de s'immiscer dans les actions internationales en cas de conflit. Entre-temps, la neutralité a perdu beaucoup de son prestige

au sein de la communauté internationale (Abbenhuis 2014), si bien qu'il est désormais devenu politiquement périlleux de défendre une conception stricte de la neutralité. Les autorités fédérales l'ont bien compris. Au début des années 1990, elles ont fait des pas de géants dans la redéfinition de la neutralité suisse. Les rapports du Conseil fédéral – sur la politique extérieure, sur la neutralité, sur la politique de sécurité, sur l'intégration européenne ou sur l'adhésion à l'ONU – publiés au cours des trois dernières décennies mettent l'accent sur la portée limitée de la neutralité dans le monde d'aujourd'hui et soulignent sa compatibilité avec les efforts entrepris par la Suisse pour s'engager plus activement au niveau international (Kriesi et Trechsel 2008: 30).

Sous l'effet de la réorientation de la neutralité depuis la fin de la guerre froide, la phase apolitique de la politique extérieure de la Suisse est terminée, et sous l'effet de l'internationalisation, il n'y a plus guère d'enjeux politiques internes qui soient totalement déconnectés de la politique extérieure (Goetschel 2014). L'adhésion de la Suisse à l'ONU ainsi que la participation aux efforts de maintien de la paix entrepris par la communauté internationale ont réduit l'asymétrie qui existait auparavant entre l'ouverture de la politique économique extérieure et la fermeture de la politique étrangère. De même, la politique extérieure de la Suisse est désormais plus équilibrée entre le volet économique et le volet politique, et son degré d'intégration politique est comparable à celui du pays voisin, également neutre, l'Autriche; à la différence majeure, cependant, que l'Autriche est membre de l'UE (Kriesi et Trechsel 2008: 32).

On peut néanmoins regretter que le Conseil fédéral ait insisté sur la continuité de sa politique et n'ait pas rendu plus explicite le fait que le tournant pris au début des années 1990 en matière de neutralité s'apparentait à une révolution (Gabriel 1995). De ce fait, les citoyens suisses peuvent continuer de croire que la neutralité les a protégés d'une invasion des troupes nazies pendant la Seconde Guerre mondiale. Ils sont d'ailleurs encouragés dans ce sens par le discours du Conseil fédéral (2010: 1158) qui énonçait encore dans son rapport sur la politique extérieure de 2010: « Pendant des siècles, elle (la neutralité) a préservé le pays de la guerre et de la destruction. Aujourd'hui encore, c'est un instrument important pour assurer l'indépendance du pays et l'inviolabilité de son territoire. » Avec un tel discours, il n'est guère surprenant que les Suisses demeurent à ce point attachés à la neutralité. On peut toutefois se demander à quelle conception, idéalisée ou réelle, fictive ou effective, de la neutralité cet attachement se rapporte. Pour certains observateurs, la neutralité est devenue une coquille vide et la neutralité à laquelle les Suisses sont si attachés n'existe plus (Kriesi et Trechsel 2008).

La guerre de la Russie en Ukraine a éclaté alors que je révisais ce chapitre. L'invasion brutale de l'Ukraine par les troupes russes, en complète

violation du droit international, secoue l'ensemble du continent, met fin à la fin de la guerre froide et fait planer une menace de guerre à plus large échelle – une menace que l'on croyait à jamais révolue. Cette guerre pose un nouveau défi pour la neutralité suisse. Dans un premier temps, le Conseil fédéral a annoncé que la Suisse ne s'associerait pas aux sanctions économiques de l'UE contre la Russie, mais ferait de sorte à éviter que la Suisse soit utilisée pour contourner ces sanctions. Sous la pression internationale, le Conseil fédéral a très vite revu sa copie et a décidé trois jours plus tard de reprendre l'intégralité des sanctions économiques sans précédent décrétées par l'UE, mais aussi par les États-Unis et d'autres pays, comme l'Angleterre. Cet alignement s'explique aisément, car cette guerre conjugue les deux situations dans lesquelles la Suisse a par le passé eu grand mal à se tenir à l'écart : lorsque le système international était très polarisé et en cas de forte solidarité internationale. La Russie s'étant très rapidement retrouvée (presque) seule face à la communauté internationale, ne pas s'associer pleinement aux sanctions décrétées par la communauté internationale aurait d'une part signifié que la Suisse prenait parti pour l'agresseur au détriment de la victime, et d'autre part qu'elle n'était pas solidaire du quasi-consensus existant au sein de la communauté internationale.⁴⁷

Au plan conceptuel et au regard de la doctrine, la participation aux sanctions économiques contre la Russie ne signifie pas l'abandon de la neutralité suisse dans sa composante juridique : si un conflit plus large devait embraser l'Europe, la Suisse se déclarerait neutre et respecterait les obligations qui s'y rapportent. Ceci dit, compte tenu de l'ampleur inédite des sanctions économiques, le retranchement sur la neutralité différentielle pose de nombreuses questions, à commencer par celle de savoir si la neutralité est encore le meilleur moyen de préserver la sécurité de la Suisse, ou si cette sécurité passe par une participation aux efforts de construction d'une défense européenne.⁴⁸ *A priori*, dans le climat de nouvelle guerre froide issue de la décision russe de faire la guerre à l'Ukraine, on pourrait penser que la fonction protectrice de la neutralité regagne du sens. Ce n'est pourtant pas certain : même si formellement, la participation de la Suisse aux sanctions économiques ne menace pas sa neutralité militaire, cette importante nuance semble avoir échappé à la Russie de Poutine, qui a d'ores et déjà classé la Suisse dans le camp des pays « hostiles ».

⁴⁷ Le Président de la Confédération Ignazio Cassis, par ailleurs à la tête du Département des Affaires étrangères, a résumé la position de la Suisse avec des termes inhabituellement clairs : « Neutralité ne signifie pas indifférence. La Russie a massivement violé l'interdiction du recours à la force, un principe ancré dans le droit international. En restant inactive, la Suisse aurait fait le jeu de l'agresseur. » *Le Temps*, 19 mars 2022.

⁴⁸ Petitgnat, Yves, « La sécurité contre la neutralité ». *Le Temps*, 6 mars 2022.

La fonction de service de la neutralité suisse avait connu un nouvel essor dans les années 2000, et ceci précisément à la suite des regains de tension entre la Russie et les pays occidentaux (Schwok 2018: 58s): profitant de sa non-appartenance à l'UE et à l'OTAN, la Suisse a officié comme médiatrice entre la Turquie et l'Arménie, entre la Russie et la Géorgie, et entre la Russie et l'Ukraine, tirant parti dans ce dernier cas de son année de présidence de l'OSCE. Cependant, l'impartialité de la Suisse – ou, à tout le moins, la perception de cette impartialité – était généralement considérée comme une condition pour la réussite de sa politique de bons offices. Or, si la classification de la Suisse dans le camp des pays « hostiles » est certainement infondée, il n'en reste pas moins qu'avec la reprise intégrale des sanctions contre la Russie, il devient plus difficile pour la Suisse d'offrir ses bons offices et de se présenter comme un médiateur dans le conflit. Sur le plan interne, le conflit en Ukraine a replacé la neutralité, la politique de sécurité et l'armée au cœur de l'agenda politique fédéral.

3 | Démocratie directe

Introduction

La démocratie directe est un trait distinctif du système politique suisse. La Suisse est le seul État au monde qui connaît un régime de démocratie directe aussi développé au niveau national, et elle est aussi le seul pays dans lequel la vie politique est à ce point influencée par les droits populaires (Kriesi 1998a). D'une part, la Suisse est un cas exceptionnel en ce qui concerne la pratique des droits populaires. Pour s'en convaincre, il suffit de mentionner qu'au cours du 20^e siècle, environ la moitié de toutes les votations populaires dans le monde au niveau national ont eu lieu en Suisse. Autrement dit, la Suisse a connu autant de référendums nationaux que tous les autres pays réunis (Butler et Ranney 1994; Gallagher et Uleri 1996), et mérite donc amplement son titre de « championne du monde de la démocratie directe » (Altman 2011: 49; ma traduction).

D'autre part, la démocratie directe a eu de profondes conséquences pour le fonctionnement du système politique suisse, la compétition partisane, le gouvernement, le Parlement, les processus législatifs et la prise de décision politique. En amont, la démocratie directe offre aux citoyens un droit de codécision sur les décisions importantes de rang constitutionnel ou légal adoptées par le Parlement et leur permet également de proposer des amendements constitutionnels au moyen de l'initiative populaire. Les citoyens et citoyennes suisses sont invités à s'exprimer trois à quatre fois par an sur des sujets très divers et très souvent plusieurs propositions sont soumises au vote le même jour (entre deux et trois objets en moyenne

au cours de la dernière décennie). En aval, la démocratie directe renforce l'adhésion de la population aux décisions prises et la légitimité de celles-ci. De ce point de vue, la démocratie directe a été un puissant facteur d'intégration politique.

Stricto sensu, la démocratie directe désigne les formes de prise de décision des citoyens et citoyennes réunis en assemblée publique, tandis que le vote aux urnes sur des enjeux concrets de politique publique correspond à une démocratie «semi-directe». Dans le présent texte, comme dans le langage courant et dans la littérature spécialisée, la démocratie «directe» inclut la démocratie «semi-directe», celle consistant à voter à l'urne ou par correspondance – ou encore, possiblement, par internet.

Ce chapitre débute avec un retour sur les origines des droits populaires et une présentation de la manière dont les institutions de démocratie directe ont été progressivement développées au niveau fédéral. La deuxième section porte sur la pratique de la démocratie directe. Elle décrit l'évolution dans le temps de l'usage des instruments de démocratie directe et celle du soutien aux autorités dans les votations fédérales. La troisième section déplace le curseur au niveau cantonal et présente le dispositif institutionnel et la pratique de la démocratie directe à l'œuvre dans les cantons. La quatrième section adopte une perspective comparative internationale. L'exercice à cet égard consiste à caractériser la démocratie directe suisse en comparaison des systèmes de démocratie directe existant dans d'autres pays, et ceci tant du point de vue institutionnel que sous l'angle du degré de développement des droits populaires. La cinquième section décortique les logiques propres à chacune des institutions de démocratie directe (l'initiative et le référendum) et les effets indirects que ces institutions ont exercés sur le comportement et les stratégies des acteurs politiques et, plus généralement, sur le fonctionnement du système politique suisse. Enfin, les deux dernières sections examinent les principales controverses dont la démocratie directe est l'objet, que ce soit du point de vue de ses effets systémiques (surcharge, blocages, tensions entre démocratie directe et politique extérieure, mise en œuvre des initiatives populaires et respect des engagements internationaux) ou des questions qui entourent les comportements de vote en démocratie directe (compétence des citoyens, abstentionnisme, rôle de l'argent et financement des campagnes).

3.1 Origines et développement de la démocratie directe

Les origines de la démocratie directe donnent lieu à deux interprétations divergentes (Meuwly 2018: 12 s.). Selon la vision classique, ses origines remontent au Moyen Âge et trouvent leurs sources dans les *Landsgemeinde*, ces assemblées populaires qui se développent dès le 13^e siècle dans les

régions alpines de Suisse centrale, en Appenzell, aux Grisons et en Valais. Ces assemblées servaient à gérer en commun les pâturages et les affaires publiques, et permettaient aux paysans de se mettre à l'abri de l'autorité féodale. Certes, le caractère démocratique de ces communautés médiévales était en réalité limité (Herrmann 2014a) : le droit de participer dépendait de l'héritage ou de l'origine, les voix exprimées n'avaient pas toutes le même poids et les mécanismes de décision permettaient de garantir les résultats et de maintenir l'ordre établi. Cependant, ces expériences ancestrales auraient néanmoins inspiré les concepteurs de la démocratie directe (Blickle 2000).

À cette vision romantique classique s'oppose la conception selon laquelle le développement de la démocratie directe en Suisse reflète l'influence du rationalisme révolutionnaire et l'héritage des Lumières (Kölz 2006). Selon cette interprétation alternative, la démocratie directe suisse a avant tout été influencée par les idées de la souveraineté populaire inspirée de la Révolution française. Les institutions de démocratie directe ont en effet occupé une place de choix dans les projets de Constitution des années 1790. La Constitution de l'an I de 1793, adoptée par le peuple, incluait le référendum constitutionnel obligatoire, une forme de référendum facultatif contre les lois et les impôts, ainsi qu'une procédure – complexe – d'initiative populaire visant à réviser la Constitution. Enfin, une troisième position conçoit la naissance du modèle suisse de démocratie directe comme une synthèse entre les deux conceptions précitées, c'est-à-dire entre le romantisme des *Landsgemeinde* et le rationalisme des Lumières et de la Révolution française (Meuwly 2018; Suter 2006). Qu'ils soient historiens, juristes ou politologues, les analystes s'accordent en tout cas pour considérer que le développement de la démocratie semi-directe dans les cantons a préfiguré le développement d'institutions similaires au niveau fédéral (Kölz 2006; Linder et Mueller 2017; Meuwly 2018; Vatter 2002).

3.1.1 Le rôle précurseur des cantons

Le référendum constitutionnel obligatoire a été l'instrument phare de la période de Régénération (Linder et Wirz 2014) : dans plusieurs cantons (Berne, Lucerne, Schaffhouse, Argovie, Saint-Gall, Vaud et Bâle-Campagne), les constitutions des années 1830 prévoyaient déjà que la nouvelle Constitution et les amendements y afférents devaient être soumis au vote du peuple. Quelques cantons ont parallèlement introduit des formes d'initiative populaire : moyennant l'appui d'une majorité simple (dans les cantons de Thurgovie, Argovie et Schaffhouse) ou qualifiée (Lucerne et Bâle-Campagne) de citoyens, on pouvait demander une révision directe de la Constitution. Le système en deux étapes que nous connaissons encore aujourd'hui, soit d'abord la demande de révision de la Constitution, puis

la votation populaire proprement dite, s'est imposé ultérieurement, le canton de Saint-Gall faisant à cet égard figure de pionnier (Kölz 2006).

Le «vété», précurseur du référendum facultatif, a également été introduit dans plusieurs cantons dans les années 1830: selon cet instrument complexe et exigeant, l'opposition d'une majorité absolue du corps électoral (les non-votants étaient comptabilisés comme acceptant) permettait de faire tomber une loi votée par le Parlement. Saint-Gall a à nouveau été le premier canton à introduire (en 1831) un système de veto, à deux phases – d'abord le déclenchement du veto par une fraction de l'électorat, à travers les communes, puis la votation. Bâle a suivi en 1833, avec l'introduction d'une forme simplifiée de veto, puis Lucerne quelques années plus tard (Meuwly 2018: 66, 71).

De son côté, le canton de Vaud a fait office de pionnier en ce qui concerne l'initiative populaire et a, de ce fait, été une source d'inspiration pour le développement ultérieur des droits populaires au niveau fédéral (Linder et Wirz 2014). À la suite de la révolution en 1845, qui chassa les libéraux du pouvoir, l'introduction du droit d'initiative permit d'adresser des demandes de modification d'ordre constitutionnel, législatif ou réglementaire dans tous les domaines d'intervention de l'État cantonal (Kölz 2006: 521; Meuwly 2018: 77 s.).⁴⁹

Après 1848, la démocratie directe a poursuivi son «irrésistible ascension» dans les cantons, y compris dans des cantons attachés à la démocratie représentative, comme Thurgovie, et dans des cantons à tradition de Landsgemeinde, comme Schwytz (Meuwly 2018: 88 s.). À Zurich, la cause démocrate l'a emporté plus tardivement (en 1869), mais le canton a alors fait plus que rattraper son retard: avec l'introduction du référendum législatif et du référendum financier obligatoire, il s'est doté de la Constitution la plus progressiste de Suisse.

3.1.2 Le développement de la démocratie directe au niveau fédéral

Le tableau 3.1 présente un aperçu synoptique du développement des institutions de démocratie directe au niveau fédéral, de la création de l'État suisse moderne en 1848 à nos jours. Le texte qui suit retrace brièvement les étapes de cette évolution.

⁴⁹ Le cas de Vaud contraste avec celui de la révolution de 1846 menée dans le canton voisin (Meuwly 2018: 82-84): à Genève, James Fazy était persuadé de la primauté absolue de la souveraineté populaire, mais *via* l'élection du Grand Conseil et du Conseil d'État, qui garantissait un lien intime entre exécutif et peuple, et assurait ainsi le contrôle du second sur le premier. Comme d'autres radicaux, Fazy craignait que la participation du peuple à l'élaboration de la législation freine le progrès.

TABLEAU 3.1 Développement des institutions de démocratie directe, au niveau fédéral

Institution	Introduction	Déclenchement*	Nature juridique de l'objet	Majorité requise
Référendum obligatoire	1848	–	Amendement constitutionnel	Peuple + cantons
Référendum obligatoire sur le principe d'une révision complète de la Constitution	1848	–	Question de principe	Peuple
Initiative populaire visant la révision totale de la Constitution	1848	100 000 signatures (18 mois)	Question de principe	Peuple
Référendum facultatif	1874	50 000 signatures ou huit cantons (100 jours)	Loi fédérale	Peuple
Initiative populaire visant la révision partielle de la Constitution (projet rédigé de toutes pièces)	1891	100 000 signatures (18 mois)	Amendement constitutionnel	Peuple + cantons
Initiative populaire visant la révision partielle de la Constitution (projet formulé en termes généraux)	1891	100 000 signatures (18 mois)	Question de principe	Peuple
Contre-projet à une initiative populaire visant la révision partielle de la Constitution (projet rédigé de toutes pièces)	1891	–	Amendement constitutionnel	Peuple + cantons
Référendum facultatif sur les traités internationaux d'une durée de quinze ans ou plus	1921	50 000 signatures ou huit cantons (100 jours)	Traité international	Peuple
Référendum obligatoire pour les arrêtés fédéraux urgents dérogeant à la Constitution et d'une durée supérieure à une année	1949	–	Arrêté fédéral/ loi fédérale urgent	Peuple + cantons
Référendum facultatif pour les arrêtés fédéraux urgents ne dérogeant pas à la Constitution et d'une durée supérieure à une année	1949	50 000 signatures ou huit cantons (100 jours)		
Référendum obligatoire pour les traités internationaux visant l'adhésion à une organisation de sécurité collective ou à une communauté supranationale	1977	–	Traité international	Peuple + cantons
Référendum facultatif sur les traités internationaux d'une durée indéterminée et non dénonçables, qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou qui entraînent une unification multilatérale du droit	1977	50 000 signatures ou huit cantons (100 jours)	Traité international	Peuple
Référendum facultatif sur les traités internationaux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales	2003	50 000 signatures ou huit cantons (100 jours)	Traité international	Peuple

* Les chiffres correspondent aux seuils fixés après la réforme des droits populaires de 1977. En ce qui concerne le nombre de signatures, le seuil était auparavant de 30 000 signatures pour le référendum facultatif et de 50 000 pour l'initiative populaire.

La Constitution de 1848

Dans le contexte particulier d'après-guerre (du Sonderbund), la question de l'équilibre des compétences entre Confédération et cantons a cristallisé l'attention et relégué au second rang les préoccupations en matière de démocratie directe, considérée par certains comme le « parent pauvre » de la Constitution de 1848 (Meuwly 2018: 86). De fait, la Constitution de 1848 ne prévoyait que le référendum obligatoire pour les amendements constitutionnels et l'initiative populaire pour la révision complète de la Constitution, mais pas de droit de veto ou de référendum en matière législative, ni d'initiative pour un changement partiel de la Constitution. On considèrerait alors que le peuple n'était pas assez mûr pour jouir de tels droits et que l'État n'était lui-même pas encore assez unifié (Kölz 2006: 626). En accordant la prééminence au Parlement, la Constitution instituait une démocratie représentative sur le modèle des cantons de la Régénération, dans laquelle le Parlement constituait effectivement « l'autorité suprême de la Confédération » (*ibid.*). De plus, la Constitution ne réglementait pas la définition du corps électoral. Elle se contentait de fixer l'âge minimal requis pour être électeur à 20 ans et renvoyait pour le reste aux législations cantonales, qui présentaient alors de fortes variations en la matière (Kölz 2006: 624; 2013: 471).

Pour des raisons stratégiques pour certains, par conviction pour la cause démocrate pour d'autres, la démocratie directe a été au cœur du premier projet de révision complète de la Constitution de 1872, refusé au vote populaire, ainsi que du second projet, accepté en 1874. En 1869, les radicaux – surtout alémaniques – ont forcé le lancement d'une révision complète (Kölz 2013: 555). Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, leur objectif prioritaire était la centralisation des compétences et l'unification du droit. Cependant, ils savaient que pour gagner un vote populaire, ils devaient faire une concession sur la démocratisation de la Confédération, *via* un élargissement des droits populaires. De leur côté, les radicaux romands étaient non seulement attachés à la souveraineté des cantons, mais une partie d'entre eux, à l'instar du Genevois James Fazy, ne soutenaient pas non plus la démocratie directe, craignant que celle-ci devienne un frein aux réformes. Ils partageaient à cet égard la position des libéraux, pour qui le système représentatif restait le meilleur moyen d'assurer une conduite sage des affaires (Meuwly 2018: 55, 99).⁵⁰ Enfin, les conservateurs étaient favorables à l'extension de la démocratie directe, à condition que la voix des cantons soit prise en compte. Cependant, leur prétention à la double majorité a été rejetée par les cantons unitaires qui, grâce à la voix prépondérante du président, l'ont

⁵⁰ Sur ce point, les radicaux se sont fait déborder sur leur gauche par le mouvement « démocrate », créé en 1860, pour lequel les revendications sociales étaient indissociables d'un renforcement des droits populaires (Meuwly 2018: 95).

emporté au Conseil national et ont ainsi pu imposer un référendum facultatif pour toutes les lois (Kölz 2013: 505-510).

L'absence dans le projet de la double majorité a précipité le rejet de la révision complète de la Constitution en votation populaire – par une courte majorité du peuple (50,7%), mais par une forte majorité de cantons (13 contre 9). À l'opposition massive de tous les cantons du Sonderbund (65 à 95% de «non») s'est ajoutée celle des cantons radicaux romands (Linder *et al.* 2010: 31-34).

La Constitution de 1874

Les réformateurs, renforcés au Conseil national lors des élections fédérales de 1872, ont très vite remis l'ouvrage sur le métier. Le second projet de révision complète de la Constitution reprenait l'unification du droit comme point central, mais en limitant sa portée, ce qui rendait le projet plus acceptable, y compris pour les radicaux romands (Kölz 2013: 579-582). De plus, les articles dits de «*Kulturkampf*» (renforcement de la liberté religieuse, renforcement de l'interdiction des jésuites, supériorité de l'État sur l'Église) ont renforcé l'unité du camp réformiste. En matière de démocratie directe, le projet de référendum facultatif pour toutes les lois (moyennant la récolte de 30 000 signatures) a été repris sans trop de discussion, au contraire du projet d'initiative législative, qui a été abandonné – probablement par souci de ne pas affaiblir davantage le Parlement (*ibid.*).

La nouvelle Constitution a été acceptée le 19 avril 1874 à une confortable majorité (63% de «oui», 13 cantons et demi contre 8 cantons et demi). Cependant, tous les cantons catholiques conservateurs l'ont (très) nettement rejetée. Comme cela avait déjà été le cas avec la Constitution fédérale de 1848 – et précédemment avec la deuxième Constitution helvétique –, la Confédération se retrouvait politiquement coupée en deux parties, une radicale et une conservatrice (Kölz 2013: 587).

La révision constitutionnelle de 1891

L'introduction, en 1891, de l'initiative populaire visant la révision partielle de la Constitution, acceptée par 60% des votants avec le soutien massif des cantons conservateurs, a complété l'éventail des institutions de démocratie directe au niveau fédéral. Cette introduction faisait suite à une motion déposée en 1884 au Conseil national par trois parlementaires conservateurs catholiques, dont le futur conseiller fédéral Josef Zemp (Kölz 2013: 603 s.). Le Conseil national n'a pourtant manifesté qu'un enthousiasme modéré à l'égard de l'initiative. En tant que force progressiste, la majorité radicale-libérale ne pouvait pas se déclarer ouvertement hostile à un instrument qui donnait une voix aux groupements minoritaires, mais craignait néanmoins que l'initiative entraîne un affaiblissement du Parlement et, par conséquent, de son propre pouvoir. C'est

pourquoi le Conseil fédéral et le Conseil national ont assorti l'initiative de la possibilité de lui opposer un contre-projet direct, et ont de surcroît – contre la volonté du Conseil des États – interdit le double « oui », c'est-à-dire l'acceptation conjointe de l'initiative et du contre-projet, privant ainsi l'initiative d'une partie de son efficacité (Kölz 2013 : 610 ; Kriesi 1998a : 104) : opposer un contre-projet permettait de diviser le camp des réformateurs en deux groupes (les partisans de l'initiative et ceux du contre-projet) et diminuait ainsi drastiquement les chances de succès de chacune des deux variantes. Il a fallu attendre près d'un siècle (jusqu'en 1987) pour accepter – cette fois encore contre les radicaux (Kölz 2013 : 610) – le double « oui », agrémenté d'une question subsidiaire permettant aux votants d'indiquer, en cas d'acceptation des deux propositions (initiative et contre-projet), lequel devrait entrer en vigueur.⁵¹ Mentionnons aussi la possibilité pour le Parlement d'opter, plutôt que pour un contre-projet direct de niveau constitutionnel, pour un contre-projet dit « indirect », qui prend alors la forme d'un changement au niveau législatif.

Après l'introduction du référendum facultatif, l'adoption de l'initiative populaire a transformé la démocratie représentative en démocratie semi-directe (Linder et Wirz 2014). Par comparaison avec les réformes importantes de la fin du 19^e siècle, les droits populaires n'ont connu que des changements plus modestes au cours du 20^e siècle et au début du 21^e siècle (*ibid.*).

L'extension progressive de la démocratie directe au domaine de la politique extérieure

En 1920, à l'occasion de l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations (SDN), l'ancêtre de l'ONU, le Parlement a créé une troisième forme d'arrêté fédéral, que les Chambres peuvent décider de soumettre au vote du peuple et des cantons. Au vu de l'importance du traité d'adhésion à la SDN, le Parlement a alors considéré que sa ratification nécessitait l'aval du peuple. Un an plus tard, le référendum sur les traités internationaux a été inscrit dans la Constitution, par voie d'initiative populaire. Un scénario similaire s'est répété dans les années 1970, lorsque le Parlement a décidé de soumettre la ratification de l'accord de libre-échange de 1972 sur les produits industriels avec la Communauté européenne au vote du peuple et des cantons, en raison de l'importance de cet accord (Sciarini 1991). Le précédent créé par cette décision a favorisé une extension du champ d'application de la démocratie directe en matière de traités internationaux, adoptée en 1977 (art. 89 Cst.).

⁵¹ Dans le cadre de la réforme des droits populaires de 2003, on a levé une dernière contradiction : la Constitution fédérale prévoyait que si, en réponse à la question subsidiaire, l'un des projets obtenait la majorité des voix du peuple et l'autre celle des cantons, aucun n'entrerait en vigueur ; elle dispose désormais que, dans un tel cas de figure, le projet qui, en réponse à la question subsidiaire, enregistre la plus forte somme des pourcentages des voix des votants et des cantons, entre en vigueur (art. 139 b, al. 3 Cst.).

Enfin, en 2003, la clause relative aux traités internationaux entraînant une unification multilatérale du droit a été remplacée par une disposition plus large, qui étend le champ d'application aux traités qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (art. 141 1.d.3 Cst.). Une nouvelle disposition (art. 141a) prévoit également que les actes normatifs de nature conventionnelle et législative faisant partie d'un paquet global fassent l'objet d'une votation unique (Hottelier 2003). Ces nouvelles dispositions permettront d'éviter de faire voter le corps électoral à deux reprises (sur l'arrêté d'approbation du traité puis éventuellement sur la loi d'application), ou de voir une loi d'application contestée par référendum, alors que le traité y relatif ne pouvait pas l'être (Conseil fédéral 1997: 447, 477). En revanche, la possibilité qu'avait l'Assemblée fédérale de soumettre d'autres traités internationaux au référendum facultatif a été supprimée dans le cadre de cette même réforme.

D'autres réformes, abouties ou non

La réforme des droits populaires de 2003 incluait également la création d'un nouvel instrument, l'initiative générale (Conseil fédéral 1997: 447, 464). Moyennant 100 000 signatures, les citoyens pouvaient mandater le Parlement afin de préparer un projet de réforme, à charge pour ce dernier de choisir le niveau normatif approprié, constitutionnel ou législatif. L'initiative générale visait d'une part à limiter si possible le nombre d'initiatives populaires constitutionnelles et de référendums facultatifs, et d'autre part à redonner un peu de contrôle au Parlement sur les processus de démocratie directe. Les défauts de conception de ce nouvel instrument étaient flagrants. En fixant le nombre de signatures au même niveau que pour l'initiative constitutionnelle, le Parlement a condamné par avance l'initiative générale: pourquoi choisir une procédure si lourde et se rendre dépendant du Parlement – et donc d'une possible réinterprétation des buts de l'initiative –, alors qu'avec le même nombre de signatures il est possible de proposer un changement constitutionnel formulé de toutes pièces? Cet instrument est logiquement resté lettre morte. Il a été supprimé en votation populaire (le 27 septembre 2009) sans avoir jamais été utilisé.

Il faut encore mentionner les limites posées, en 1939 et 1949, à la possibilité du Parlement de soustraire les arrêtés fédéraux au référendum en invoquant la clause d'urgence (référendum dit «résolutif»), une réforme pas si anodine qu'il n'y paraît (Linder et Mueller 2017): depuis son introduction en 1874, le référendum facultatif avait été utilisé pour retarder l'adoption de réformes, ce qui avait conduit à abuser de la «clause d'urgence» afin de contourner l'obstacle référendaire, en particulier durant la crise économique des années 1930; l'initiative populaire acceptée en 1949

a restauré le pouvoir initial du référendum, en imposant un référendum obligatoire pour l'acceptation d'un arrêté fédéral urgent dérogeant à la Constitution. En outre, le nombre de signatures nécessaires au déclenchement du référendum facultatif et de l'initiative populaire a été rehaussé en 1977 (de 30 000 à 50 000 et de 50 000 à 100 000, respectivement), à la suite de l'octroi du droit de vote aux femmes et du doublement du corps électoral qui en résulta.

La dernière innovation en matière de démocratie directe concerne le retrait conditionnel des initiatives populaires. Par une modification de la loi sur les droits politiques, adoptée en 2009, le Parlement a permis aux comités de retirer leur initiative au profit d'un contre-projet indirect, à condition que celui-ci entre effectivement en vigueur.⁵² Si le référendum est demandé et que le contre-projet est rejeté en votation populaire, un vote sur l'initiative populaire est quand même organisé. Dans tous les autres cas, l'initiative est réputée définitivement retirée dès qu'il n'existe plus aucun obstacle juridique à l'entrée en vigueur du contre-projet indirect. Avec cette réforme, on espère amener ponctuellement les comités à retirer leur initiative et éviter ainsi de devoir soumettre l'initiative au vote populaire.

Enfin, un certain nombre de projets d'extension de la démocratie directe formulés au moyen d'initiatives ont été refusés en votation populaire: référendum sur les concessions hydrauliques (1956), référendum financier (1956), référendum pour le cas d'armement nucléaire (1963), initiative en matière législative (1872, 1961), référendum en matière de construction des routes nationales (1978), référendum en matière de construction des centrales nucléaires (1979), référendum en matière de dépenses militaires (1987), référendum constructif (2000), extension du référendum facultatif à tous les traités internationaux (2012). À cette liste, on peut ajouter deux initiatives relatives aux procédures et à l'exercice des droits populaires, rejetées elles aussi: l'initiative Denner demandant la réduction des délais de traitement des initiatives populaires (2000) et celle souhaitant museler le Conseil fédéral dans les campagnes précédant les votations (2008).

D'un point de vue strictement institutionnel, il est correct d'énoncer que les changements opérés dans le régime de démocratie directe au cours des cent dernières années sont sans commune mesure avec l'introduction du référendum facultatif législatif en 1874 ou de l'initiative populaire constitutionnelle en 1891. Cependant, il ne faut pas sous-estimer les conséquences qu'ont eues les extensions successives du champ d'application de la démocratie directe en ce qui concerne les traités internationaux. Ces extensions ont accordé un pouvoir accru de codécision au peuple suisse

⁵² FF 2009 6011. Loi fédérale sur les droits politiques (Retrait conditionnel d'une initiative populaire). Modification du 25 septembre 2009.

sur la conduite de la politique extérieure,⁵³ pouvoir qui a encore été indirectement renforcé par l'internationalisation de la politique interne et la dissolution progressive des frontières entre politique interne et politique extérieure (voir *infra*).

3.2 La pratique de la démocratie directe

3.2.1 Évolution du recours à la démocratie directe

Le tableau 3.2 présente l'inventaire complet des votations populaires qui ont eu lieu en Suisse au niveau fédéral, de 1848 à 2020.

Entre 1848 et 2020, il y a eu 653 votations populaires au niveau fédéral, qui se divisent en parts relativement égales entre le référendum obligatoire (37%), le référendum facultatif (30%) et l'initiative populaire (34%). On constate aussi qu'une toute petite part seulement (6,2%) des plus de 3 000 actes législatifs (lois ou traités internationaux) soumis au référendum facultatif adoptés par le Parlement entre 1874 et 2020 a été attaquée par référendum et portée devant le peuple. En outre, un quart environ des initiatives ayant abouti ont ensuite été retirées, généralement au profit d'un contre-projet des autorités, et n'ont donc pas été soumises au vote populaire.

Forte augmentation du nombre de votations depuis les années 1970

Comme le montre le tableau 3.2, le nombre de votations populaires a fortement augmenté dans les années 1970, et ceci pour chacune des trois institutions de démocratie directe. Une première cause de cette augmentation tient au changement du contexte économique. À la suite de la période des Trente glorieuses (les trois décennies ayant suivi la Seconde Guerre mondiale, caractérisées par une croissance quasi continue), la Suisse a fait face à un renversement brutal de la conjoncture économique : à la surchauffe du début des années 1970 a rapidement succédé une forte récession accompagnée d'inflation à la suite de la crise du pétrole des années 1970-1973 (« stagflation »).⁵⁴ L'arsenal légal en Suisse n'avait pas été conçu pour une situation de crise économique, si bien qu'il a fallu adopter de nombreuses mesures dans l'urgence (Kriesi 1980). Dans les décennies qui ont suivi, la conjoncture économique a connu des hauts et des bas, mais la Suisse a

⁵³ C'était d'ailleurs bien l'intention du Conseil fédéral, qui a, par exemple, justifié la réforme de 2003 par la volonté de tenir compte de l'importance croissante qui revient au droit international et de la nécessité d'un renforcement de la légitimation démocratique de la politique extérieure de la Suisse (Conseil fédéral 1997: 450, FF I Message relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996).

⁵⁴ De 1950 à 1973, le taux de croissance annuel (au prix de l'année précédente) dépassait 3 ou 4%. Il a reculé à 1,1% en moyenne sur cinq ans entre en 1971 et en 1975, année marquée par recul de 6,7% du PIB.

TABEAU 3.2 Utilisation des institutions de démocratie directe (1848-2020)

Période	Total			Référendum obligatoire			Référendum facultatif			Initiative populaire					
	Nombre de votes	Acceptés	Refusés	Nombre de votes	Acceptés	Refusés	Actes soumis	Nombre de votes	Acceptés	Refusés	Ayant abouti	Retirées	Nombre de votes	Acceptées	Refusées
		de votes	de votes		de votes	de votes			de votes	de votes				de votes	
1848-1873	11	2	9	11	2	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1874-1880	11	5	6	3	2	1	63	8	3	5	-	-	-	-	-
1881-1890	12	5	7	4	3	1	75	8	2	6	-	-	-	-	-
1891-1900	24	10	14	9	6	3	74	10	3	7	5	0	5	1	4
1901-1910	12	8	4	5	4	1	59	4	3	1	4	1	3	1	2
1911-1920	15	12	3	9	8	1	57	3	2	1	9	0	3	2	1
1921-1930	28	11	17	10	8	2	94	5	1	4	8	1	13	2	11
1931-1940	23	10	13	8	8	0	73	9	2	7	21	5	6	0	6
1941-1950	21	9	12	7	4	3	104	7	4	3	11	8	7	1	6
1951-1960	42	18	24	22	14	8	205	11	4	7	23	12	9	0	9
1961-1970	29	16	13	14	12	2	213	8	4	4	16	8	7	0	7
1971-1980	87	47	40	47	36	11	278	18	11	7	40	9	22	0	22
1981-1990	66	27	39	25	18	7	259	12	6	6	45	16	29	3	26
1991-2000	106	55	51	36	28	8	494	36	25	11	54	10	34	2	32
2001-2010	82	40	42	18	11	7	544	28	23	5	43	13	36	6	30
2011-2020	84	32	52	12	10	2	528	26	18	8	67	12	46	4	42
Total	653	307	346	240	174	66	3120	193	111	82	346	95	220	22	198

Source : données C2D (<https://c2d.ch/>), Swissvotes (<https://swissvotes.ch/>), Sciarini et al. 2020. État au 31 décembre 2020.

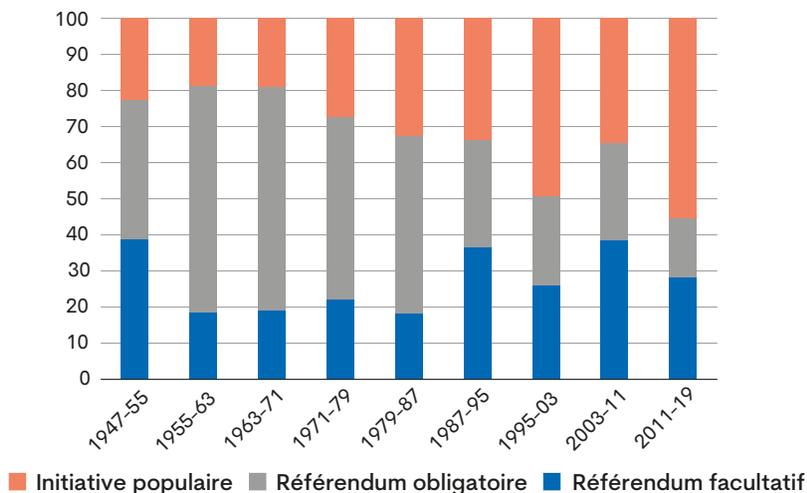
enregistré l'un des taux de croissance les plus bas des pays de l'OCDE entre les années 1970 et la fin des années 1990,⁵⁵ et le taux de chômage a atteint des niveaux inédits. Les finances publiques ont inévitablement été mises à mal et les conflits redistributifs se sont multipliés. Dans ce contexte, la difficulté à trouver des accords entre les partis de droite et de gauche et entre le patronat et les syndicats a favorisé l'augmentation des votations populaires. La Suisse a renoué avec une croissance plus solide seulement dans les années 2000.⁵⁶ Comme le suggère le tableau 3.1, ce contexte économique plus favorable coïncide avec une légère décruie du nombre de votations populaires dans les années 2000 et 2010, après le pic enregistré dans les années 1990.

La complexification du monde moderne a également contribué à l'augmentation du nombre de votations populaires. Le contexte général, intérieur et international, a radicalement changé depuis le moment où les institutions de démocratie directe ont été créées. Les nouveaux problèmes qui sont apparus – ou qui se sont accélérés – dans le domaine de l'environnement, l'énergie, l'État-providence, la mobilité, les nouvelles technologies, etc., ont nécessité des réponses au niveau constitutionnel et légal. En parallèle, les changements structurels au sein de la société suisse (recul des clivages traditionnels comme le clivage religieux et le clivage de classe) et l'affirmation concomitante de nouvelles préoccupations sur la dimension culturelle de la politique (écologie, pacifisme, tiers-mondisme, égalité, féminisme, etc.) ont favorisé l'apparition de nouveaux acteurs politiques – nouveaux mouvements sociaux, groupes d'intérêt public –, ce qui a multiplié les demandes adressées aux autorités.

Enfin, l'internationalisation de la politique, symbolisée au niveau européen par l'approfondissement du processus d'intégration européenne, a également joué un rôle. La multiplication des traités, conventions et accords bilatéraux ou multilatéraux conclus par la Suisse, conjuguée à l'extension précitée du champ d'application de la démocratie directe en matière de traités internationaux, a fortement augmenté le nombre d'actes susceptibles d'être attaqués par référendum. Ainsi, entre 1992 et 2015, les citoyens suisses ont été appelés une bonne dizaine de fois aux urnes pour voter sur des objets touchant – de près ou de loin – la politique européenne (voir chapitre 10). À cela s'ajoute l'augmentation du nombre de votes de démocratie directe portant sur des objets indirectement internationalisés (voir section 3.6.3).

⁵⁵ Taux de croissance annuel moyen sur cinq ans de 1,8% entre 1976 et 1980, de 1,5% entre 1981 et 1985, de 2,9% entre 1986 et 1990, de 0,1% entre 1991 et 1995.

⁵⁶ Taux de croissance annuel moyen sur cinq ans de 2,1% entre 1996 et 2000, de 1,3% entre 2001 et 2006, de 2,4% entre 2006 et 2010, de 1,8% entre 2011 et 2015, et de 1,9% entre 2016 et 2019.

GRAPHIQUE 3.1 Part des trois institutions de démocratie directe dans le total des votations populaires, par période de huit ans (1947-2019)

Source des données : C2D (<https://c2d.ch/>) : C2D, Swissvotes (<https://swissvotes.ch>) (mes calculs).

La part des initiatives en hausse

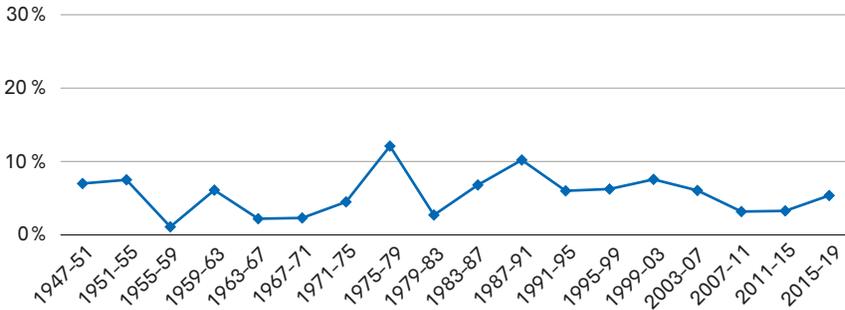
Le graphique 3.1 montre la part de chacune des trois institutions de démocratie directe dans le total des votes depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, par période de huit ans (soit deux législatures). Jusqu'aux années 1980, le référendum obligatoire a été à l'origine de la moitié des votations populaires, le solde se divisant en parts assez égales entre les référendums facultatifs (30%) et les initiatives populaires (35%) (Sciarini et Trechsel 1996: 211 s.). Depuis lors, la part des référendums obligatoires a diminué, au profit des référendums facultatifs et surtout des initiatives populaires. Même si la part des institutions varie d'une période à l'autre, entre 1995 et 2019, presque la moitié des votations populaires (48%) ont porté sur des initiatives. De plus, le nombre élevé d'initiatives populaires qui ont abouti et sont prêtes à passer en votation ou sont en suspens devant le Conseil fédéral ou le Parlement (une vingtaine à la fin 2020), suggère que cette tendance va se poursuivre, voire se renforcer ces prochaines années.

3.2.2 Le soutien aux autorités

Le recours au référendum facultatif

L'évolution du recours au référendum facultatif fournit une première indication du degré de soutien du peuple aux autorités : plus le recours au

GRAPHIQUE 3.2 Pourcentage d'actes législatifs contestés par référendum et soumis au vote populaire



Source des données : C2D (<https://c2d.ch/>), Legpro (<https://legpro.unige.ch/>).

référendum facultatif est fréquent, plus cela signale des divergences de vues entre autorités et société civile. Comme mentionné précédemment, depuis l'introduction du référendum facultatif en 1874, moins d'un acte législatif sur dix a été contesté par référendum et porté devant le peuple (6,2% en moyenne historique). En d'autres termes, entre 1874 et 2019, le Parlement a pu faire passer sans encombre plus de 90% des lois ou traités internationaux soumis au référendum facultatif. De plus, ce taux est resté très stable au cours du temps. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les autorités fédérales ont, sauf deux exceptions, toujours été capables de faire passer plus de neuf lois fédérales sur dix par législature sans contestation référendaire (graphique 3.2). Ce résultat souligne à nouveau le soutien élevé dont bénéficient le Conseil fédéral et le Parlement.

Certes, le nombre absolu de votations populaires résultant du référendum facultatif a fortement augmenté depuis les années 1970 (voir tableau 3.2). Cependant, durant cette même période, le nombre de lois votées par l'Assemblée fédérale a lui aussi fortement augmenté. C'est avant tout cette accélération de la production législative qui a favorisé l'augmentation du nombre de référendums facultatifs ayant abouti, tandis qu'en termes relatifs le taux de référendums ayant abouti est quant à lui demeuré très stable, à un très bas niveau.

Le soutien aux autorités dans les votes de démocratie directe

À côté du recours au référendum facultatif, un autre indicateur du soutien accordé par le peuple aux autorités – et un indicateur à vrai dire encore plus pertinent – est l'issue du vote populaire (Papadopoulos 1994a: 120) : un « oui » au projet d'amendement constitutionnel ou de révision législative et – sauf très rares exceptions – un « non » à une initiative populaire

signalent un soutien du peuple au Conseil fédéral et au Parlement. Sur l'ensemble de la période de 1848 à nos jours (tableau 3.2), le taux de succès des autorités – soit le ratio entre le nombre de votations ayant débouché sur une décision conforme à la recommandation de vote du Conseil fédéral et du Parlement et le nombre total de votations populaires – atteint presque 75 % en moyenne pour les trois institutions de démocratie directe. Autrement dit, dans trois votations populaires sur quatre, le Conseil fédéral et le Parlement ont été suivis par le peuple.

Le taux de succès des autorités est le plus élevé en matière d'initiative populaire: au total, des 220 initiatives soumises au vote du peuple et des cantons, 198 ont été rejetées, soit neuf sur dix, ce qui équivaut donc à un taux de succès de 90 % pour le Conseil fédéral et le Parlement.⁵⁷ Le taux de succès s'élève à 73 % en moyenne pour les objets soumis au référendum obligatoire (174 succès sur 240 votes), et à 58 % pour les votes au titre du référendum facultatif (111 succès sur 193 votes).

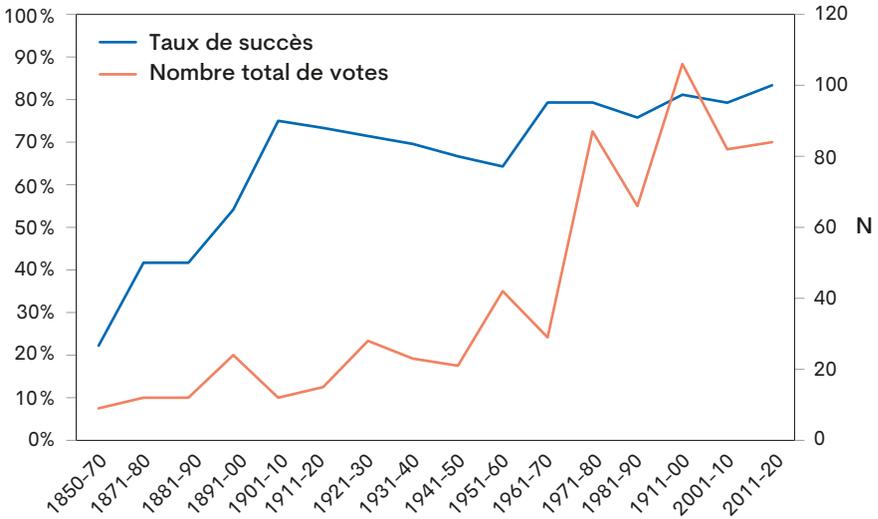
Cependant, ces taux moyens masquent des variations considérables au cours du temps. Il ressort clairement du tableau 3.2 que le Conseil fédéral et le Parlement ont subi de nombreuses défaites dans les premières décennies de l'État fédéral. C'est ce que montre également le graphique 3.3. Ce graphique présente le taux de succès du Conseil fédéral, c'est-à-dire la part de votations populaires ayant débouché sur une décision conforme à la recommandation de vote du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale (échelle de gauche). Il présente également l'évolution du nombre total de votations populaires (échelle de droite).

Le taux de succès des projets des autorités fédérales en votations populaires, qui s'élevait à seulement 20 % au cours des deux premières décennies de l'État fédéral, a ensuite rapidement augmenté, pour s'établir autour de 70-75 % dans la première moitié du 20^e siècle, puis 80 % dans la seconde moitié du 20^e siècle et le début du 21^e siècle. Ainsi, alors que les autorités fédérales avaient été désavouées dans environ quatre votations sur cinq à la fin du 19^e siècle, cette proportion s'est inversée depuis les années 1960, les autorités pouvant dès lors compter sur un succès dans environ quatre votations populaires sur cinq. Sur un temps long, le peuple suisse a donc voté de plus en plus souvent à l'unisson des autorités, dans un contexte pourtant marqué par la forte augmentation du nombre de votations populaires.

Une analyse plus fine par institution montre que les débuts ont toujours été difficiles pour le Conseil fédéral, dans le sens que celui-ci a subi

⁵⁷ Dans deux cas exceptionnels, le Conseil fédéral et le Parlement ont recommandé l'acceptation de l'initiative. Il s'agit de l'initiative demandant l'adhésion de la Suisse à l'ONU, votée en mars 2002, et de l'initiative demandant de faire du 1^{er} août un jour férié, votée en septembre 1993. Dans les deux cas, l'initiative a été acceptée, conformément au souhait des autorités.

GRAPHIQUE 3.3 Taux de succès des autorités et nombre de votations populaires (1850–2020)



Source des données : C2D et Swissvotes (mes calculs).

de nombreux revers dans les années ou décennies suivant immédiatement l'introduction d'une nouvelle institution de démocratie directe. Entre 1848 et 1873, neuf des onze objets soumis au référendum obligatoire ont été refusés (tableau 3.2). En 1866, les huit premières mesures visant la création de compétences au niveau fédéral, l'extension des droits en lien avec la liberté d'établissement dans les cantons ou la liberté de culte et de croyance ont échoué devant les urnes, sauf une, celle restreignant la liberté d'établissement des juifs. En revanche, entre 1874 (date d'introduction du référendum facultatif) et 1891 (date d'introduction de l'initiative populaire), cinq des sept révisions constitutionnelles soumises au vote du peuple et des cantons ont été acceptées (dont le rétablissement de la peine de mort pour crime politique et l'introduction d'une assurance maladie et accidents). Depuis lors, le peuple et les cantons ont accepté plus de sept amendements constitutionnels sur dix, en moyenne.

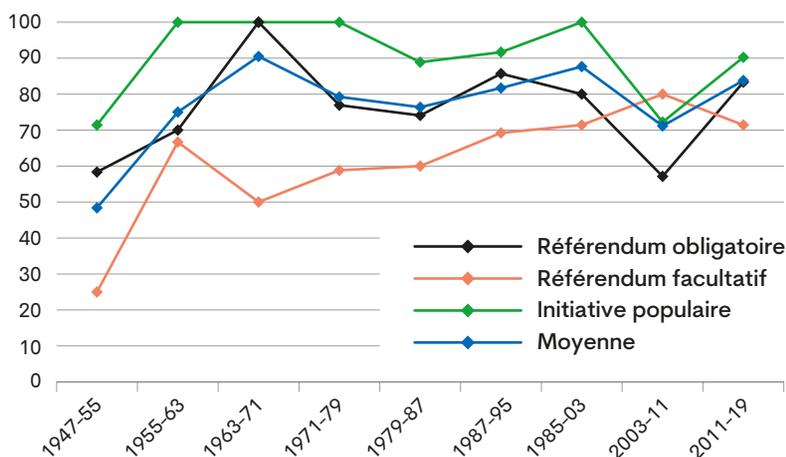
Les conservateurs ont rapidement compris les profits qu'ils pouvaient tirer du référendum facultatif sur les lois et les arrêtés introduit à l'occasion de la révision complète de la Constitution en 1874. Avec ce nouvel instrument, les lois soutenues par les radicaux n'étaient plus inattaquables (Meuwly 2018: 103). Les conservateurs ont utilisé avec zèle et avec succès le pouvoir de veto référendaire (Kölz 2013) : entre 1874 et 1890, le Conseil fédéral a perdu onze des seize votations populaires au titre du référendum

facultatif, puis huit des quatorze votations dans les deux décennies suivantes, et ceci sur des sujets très divers (octroi du droit de vote au niveau communal pour les personnes originaires d'un autre canton, émission des billets de banque, harmonisation de la taxe militaire, etc.). Après 1890, le nombre de contestations référendaires a diminué.

Les conservateurs se sont servis de l'initiative populaire, introduite en 1891, comme suite naturelle de leur usage du référendum facultatif pour freiner l'expansion de la Confédération, de son administration et de sa politique d'État-providence (Kölz 2013 : 625). Citons, à titre d'exemple, l'initiative demandant la restitution aux cantons de la moitié des recettes perçues sur les droits de douane par la Confédération, ce qui aurait fortement affaibli celle-ci. Si cette initiative a été assez nettement rejetée (71% de « non »), les autorités fédérales ont subi de nombreuses défaites entre 1891 et 1930 : six des 24 initiatives populaires soumises au vote du peuple et des cantons ont été acceptées. La première d'entre elles, acceptée en 1893, avait un caractère antisémite. Elle a servi à interdire l'abattage rituel pratiqué par la communauté juive. Après 1930, les rejets des initiatives se sont en revanche multipliés (seulement une initiative acceptée sur 41 votées entre 1931 et 1980).

Le graphique 3.4 se concentre sur la période d'après-Seconde Guerre mondiale. Il montre l'évolution du taux de succès du Conseil fédéral et du Parlement par période de huit ans (soit deux législatures), pour chacune des trois institutions de démocratie directe et en moyenne pour les trois institutions.

GRAPHIQUE 3.4 Taux de succès des autorités en votations populaires (1947-2019), en %



Source des données : C2D et Swissvotes (mes calculs).

Dans la décennie qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, le taux de succès du Conseil fédéral et du Parlement était inférieur à 50 %, en moyenne. Mais il a ensuite fortement augmenté, pour se stabiliser autour de 75 %. Jusqu'au début des années 2000, ce taux est particulièrement élevé pour les initiatives (environ 90 %, soit seulement une initiative acceptée sur dix). Dans la première décennie du 21^e siècle, les autorités ont subi plusieurs revers en matière d'initiatives populaires (six d'entre elles ont été acceptées contre la volonté du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale, dont plusieurs émanant de – ou soutenues par – l'UDC. Le taux de succès des autorités a ensuite rebondi.⁵⁸

Un phénomène similaire (fléchissement dans les années 2000-2010, suivi d'un regain de succès) se manifeste pour le référendum obligatoire. Un schéma différent prévaut en revanche pour le référendum facultatif. Jusqu'au début des années 1970, le référendum facultatif constituait l'instrument le plus dangereux pour les autorités : environ un vote sur deux débouchait sur un échec pour celles-ci. Depuis lors, le taux de succès des autorités a augmenté de manière continue, jusqu'à atteindre 80 % entre 2003 et 2011 (près de 70 % entre 2011 et 2019). Tenant compte du fait que moins d'un acte législatif sur dix soumis au référendum facultatif est porté devant le peuple et que ce dernier, lorsqu'il est appelé à se prononcer, accepte désormais plus de sept actes législatifs sur dix, cela signifie en définitive que moins de 3 % des actes soumis au référendum facultatif sont rejetés par le peuple.⁵⁹

En résumé, depuis les années 1970, l'issue des votations populaires souligne avec constance la grande convergence de vue existant entre les autorités et la population (Sciarini et Tresch 2022), une convergence qui n'a pas été affectée par l'augmentation de la polarisation partisane (voir chapitre 6).

3.3 La démocratie directe dans les cantons

3.3.1 Les institutions de démocratie directe dans les cantons

La démocratie directe est encore plus développée dans les cantons qu'au niveau fédéral (Trechsel et Serdült 1999). En plus du référendum obligatoire et législatif et de l'initiative constitutionnelle, l'initiative législative existe dans tous les cantons, et le référendum financier existe dans tous

⁵⁸ Toutefois, les autorités fédérales ont à nouveau connu plusieurs défaites au cours des années 2020 à 2022 – non couvertes par le graphique 3.4 : trois des treize initiatives populaires soumises au vote entre février 2020 et septembre 2022 ont été acceptées (« Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage », « Pour des soins infirmiers forts » et « Oui à la protection des enfants et des jeunes contre la publicité pour le tabac »).

⁵⁹ Notons toutefois que ces statistiques ne prennent pas en compte les éventuelles différences d'importance existant d'un acte législatif à l'autre. Or les lois fédérales ou les traités internationaux attaqués et rejetés par référendum sont souvent des actes importants.

les cantons sauf un (Vaud). Ce dernier instrument a connu une « marche triomphale » dans la seconde moitié du 20^e siècle (*ibid.*). De nombreux cantons connaissent également le référendum en matière de concordats inter-cantonaux (référendum dit « conventionnel ») et dans certains cantons, essentiellement alémaniques, il existe en outre un instrument permettant de déclencher une initiative cantonale, ainsi qu'un référendum administratif et/ou un référendum relatif aux avis émis par les cantons dans le cadre des procédures de consultation. Enfin, deux cantons, Appenzell Rhodes-Intérieures et Glaris, recourent encore à la Landsgemeinde pour les objets cantonaux.

Le tableau 3.3 offre un aperçu plus systématique des principales institutions de démocratie directe existant dans les cantons. Il présente également une mesure synthétique du degré de développement des droits populaires, sous forme d'un index (Stadelmann-Steffen et Leemann 2022: 179). Cet index tient compte du degré d'accessibilité du référendum facultatif et de l'initiative populaire, tel que défini par le taux de signatures nécessaire à leur déclenchement et le délai à disposition pour la récolte des signatures. Au lieu du degré d'accessibilité, on utilise parfois aussi la notion d'« ouverture institutionnelle » ou, inversement, de « prix d'entrée » des instruments de démocratie directe. En outre, l'index prend aussi en compte l'intensité avec laquelle ces institutions sont effectivement utilisées.⁶⁰

Le tableau 3.3 met en évidence les différences de degré de développement de la démocratie directe d'un canton à l'autre. Les droits populaires sont globalement plus développés dans les cantons alémaniques que dans les cantons romands. Non seulement l'éventail d'institutions de démocratie directe est plus large outre-Sarine, mais le « prix d'entrée » des deux principales institutions (le référendum facultatif et l'initiative) y est également inférieur.

Entre 1970 et 1996, Trechsel et Serdült (1999) ont observé une tendance assez généralisée à l'ouverture de l'accès des instruments de démocratie directe pour les citoyens et citoyennes, au travers d'une diminution du nombre de signatures requises ou d'une extension du délai de récolte des signatures. Cette tendance s'est poursuivie depuis, y compris *via* des exercices de révision complète des constitutions cantonales, qui ont presque toujours amené une plus grande ouverture institutionnelle – ou autrement dit, une diminution du « prix d'entrée » nécessaire au déclenchement du référendum facultatif ou de l'initiative populaire.

⁶⁰ Cet index s'inspire de celui développé par Altman (2015) à des fins de comparaison internationale et présenté dans la section suivante, en l'affinant en ce qui concerne le traitement du seuil de signatures, ce qui permet donc de comparer le degré de développement de la démocratie directe dans les cantons suisses avec la situation dans d'autres pays ou entités à l'échelon sous-national. En outre, contrairement à l'index de Stutzer (1999), qui attribue des points de 1 (exigences minimales pour déclencher l'initiative ou le référendum) à 6 (exigences maximales), l'index de Stadelmann-Steffen et Leemann (2022) est continu.

TABLEAU 3.3 Principaux instruments de démocratie directe dans les cantons

	Référendum constitutionnel	Référendum législatif	Référendum financier	Initiative constitutionnelle	Initiative législative	Référendum administratif	Index du degré de développement de la démocratie directe
AG	O	O/F	F	X	X	–	1,37
GR	O	F	O/F	X	X	X	1,37
OW	O	F	F	X	X	–	1,37
SH	O	O/F	O/F	X	X	–	1,37
SO	O	O/F	O/F	X	X	–	1,37
UR	O	O/F	O/F	X	X	–	1,37
VS	O	F	F	X	X	–	1,37
AR	O	F	O	X	X	X	1,35
BL	O	O/F	F	X	X	–	1,35
SZ	O	O/F	O/F	X	X	–	1,35
JU	O	F	O/F	X	X	–	1,34
LU	O	F	O/F	X	X	–	1,34
ZG	O	F	F	X	X	–	1,34
BS	O	F	F	X	X	–	1,33
BE	O	F	F	X	X	–	1,29
TG	O	F	O/F	X	X	–	1,29
NE	O	F	F	X	X	–	1,29
ZH	O	O/F	F	X	X	–	1,28
SG	O	F	O/F	X	X	–	1,24
VD	O	F	–	X	X	–	1,24
GE	O	F	F	X	X	–	1,22
NW	O	F	O/F	X	X	X	1,20
GL	O	F	O	X	X	X	1,00
FR	O	F	O/F	X	X	–	1,20
TI	O	F	F	X	X	–	1,18
AI	O	O/F	O/F	X	X	–	1,00

Sources : Linder et Mueller 2017 ; Vatter 2016 ; Stadelmann–Steffen et Leemann 2022.

Légende : O = obligatoire ; F = facultatif ; X = présent.

3.3.2 La pratique de la démocratie directe dans les cantons

En parallèle de l'élargissement des institutions de démocratie directe et de l'abaissement du «prix d'entrée» (nombre de signatures nécessaires pour faire aboutir une initiative ou un référendum), on a assisté à une hausse sensible du nombre de votations populaires au niveau cantonal au cours du 20^e siècle, puis à une stabilisation dès les années 1980 (Trechsel 2000; Vatter 2002). Entre 1970 et 1996, Trechsel (2000) a répertorié un total de 3064 votations cantonales, dont une grande majorité de votations (trois quarts) au titre du référendum obligatoire – et parmi celles-ci la moitié au titre du référendum législatif et l'autre moitié au titre du référendum constitutionnel ou du référendum financier. Contrairement à la situation au niveau fédéral, les initiatives et les référendums facultatifs comptaient peu dans le total des votations cantonales (14 % et 12 % des votes, respectivement, entre 1970 et 1996).

Au-delà de ces résultats généraux, l'étude de Trechsel (2000) a mis en évidence de grandes différences intercantionales dans le degré de recours à la démocratie directe. Les 3064 votations précitées étaient en effet distribuées de manière très inégale entre les 21 cantons couverts par l'analyse (voir tableau 3.4).⁶¹ 380 pour le seul canton de Zurich, qui se détachait alors clairement des autres cantons, 269 dans le canton de Soleure, mais seulement 74 à Fribourg, 72 à Zoug, 63 dans le canton de Vaud, et 41 dans le Jura et le Tessin. Une première raison de ces différences intercantionales tenait à l'existence, dans les cantons figurant vers le haut du tableau, du référendum législatif obligatoire – notamment Zurich, Bâle-Campagne, Soleure et Schaffhouse (Trechsel 2000: 36). Une seconde raison tenait à l'usage plus fréquent du référendum facultatif et de l'initiative populaire dans les cantons plus urbanisés et dans lesquels la gauche était plus fortement implantée (Eder 2010). En revanche, les différences d'ouverture institutionnelle, mesurées par le nombre de signatures requises – et le délai à disposition – pour faire aboutir une initiative populaire ou un référendum facultatif, n'étaient pas de nature à expliquer ces différences intercantionales (Barankay *et al.* 2003; voir section 3.6.1).

Le tableau 3.4 présente le nombre de votations par canton pour la période 1995-2021, ainsi que la ventilation par institution de démocratie directe; il présente également le nombre de votations par canton pour la période 1970-96 étudiée par Trechsel (2000). Bien que pour la période 1995-2021, le tableau 3.4 inclut trois cantons de plus que pour la période 1970-1996, le nombre total de votations populaires cantonales a été sensiblement plus faible dans la période récente que dans la période précédente (2674 contre 3064). Le recul du nombre de votations a été particulièrement marqué dans les cantons de Zurich, Soleure, Schaffhouse et Berne, vraisemblablement

⁶¹ Cette analyse excluait deux cantons qui pratiquaient encore la Landsgemeinde à la fin de la période considérée (Appenzell Rhodes-Intérieures et Glaris) et trois qui avaient récemment aboli cette institution (Appenzell Rhodes-Extérieures, Nidwald, Obwald).

en raison de la réduction du champ d'application du référendum législatif obligatoire. Le tableau 3.4 montre d'ailleurs que le référendum obligatoire en général (référendum législatif obligatoire, référendum financier obligatoire et référendum constitutionnel) est encore à l'origine de la majorité des scrutins cantonaux, mais que sa part dans le total a sensiblement diminué : de trois quarts entre 1970 et 1996 à 60% entre 1995 et 2021 ; dans la période récente, les initiatives populaires et les référendums facultatifs ont compté pour respectivement 21% et 19% des scrutins.

TABLEAU 3.4 Nombre de votations populaires par canton*

	1970-1996	1995-2021			Total
	Total	Initiative populaire	Référendum obligatoire	Référendum facultatif	
Bâle-Campagne	218	60	173	18	251
Zurich	380	71	133	38	242
Genève	120	55	102	70	227
Schaffhouse	220	26	130	2	158
Uri	154	12	132	10	154
Argovie	133	32	114	6	152
Bâle-Ville	202	56	35	61	152
Soleure	269	18	112	18	148
Grisons	193	13	102	10	125
Saint-Gall	101	14	78	23	115
Schwytz	116	20	84	9	113
Lucerne	78	37	49	24	110
Tessin	41	26	34	37	97
Berne	200	22	32	35	89
Zoug	72	14	45	23	82
Vaud	63	17	32	22	71
Neuchâtel	115	12	29	21	62
Thurgovie	146	8	40	13	61
Nidwald	-	21	19	20	60
Obwald	-	5	26	15	46
Appenzell RE	-	8	30	7	45
Fribourg	74	5	22	13	40
Jura	41	5	23	10	38
Valais	128	6	17	13	36
Total	3064	563	1593	518	2674
Moyenne par canton	146				111

Source: Trechsel 2000 : 23 pour 1970-1996 ; c2d (<https://c2d.ch/country/CH>) pour 1995-2021.

* Glaris et Appenzell Rhodes-Intérieures sont exclus du tableau, car les affaires cantonales sont encore décidées par Landsgemeinde.

À l'inverse de la tendance générale à la baisse mentionnée précédemment, quelques cantons ont connu une légère augmentation du nombre de votations dans la période récente (Argovie, Saint-Gall, Lucerne) et un canton a connu une augmentation spectaculaire: Genève, qui était caractérisé par un faible recours à la démocratie directe dans la période 1970-1996, pointe désormais au troisième rang de la distribution; dans la période récente, Genève est même le canton avec le plus grand nombre de votations au titre du référendum facultatif, signe de la grande conflictualité qui règne dans ce canton et de la difficulté des partis représentés au Grand Conseil à s'entendre. Le cas genevois est encore plus singulier si on le compare aux autres cantons romands, dans lesquels soit le nombre de votations cantonales reste faible (Vaud, Fribourg, Jura), soit a fortement diminué (Neuchâtel, Valais) – en raison du redimensionnement du champ d'application du référendum obligatoire.

Même si les évolutions précitées ont débouché sur une certaine convergence entre les cantons en ce qui concerne la fréquence du nombre de votations, les différences intercantionales demeurent assez marquées. Entre 1995 et 2021, les 14 cantons figurant dans le haut du tableau 3.4 ont connu plus de cinq votations cantonales par année, en moyenne. Les autres cantons ont connu entre deux et cinq votations par année.

Au cours de la période 1970-1996, les autorités cantonales ont été suivies par le peuple dans quatre votations sur cinq en moyenne (Trechsel 2000). Le taux de succès était très élevé pour les objets soumis au référendum obligatoire (87% de succès) et pour les initiatives populaires (près de 80% des initiatives ont été rejetées, conformément au souhait des autorités cantonales), tandis que l'issue des votations était nettement plus incertaine pour les votations provoquées par un référendum facultatif (un risque sur deux d'échec pour les autorités, et même davantage au Tessin et en Suisse romande).

Dans la période plus récente (1995-2021), le taux de succès des autorités s'est maintenu à un niveau très élevé, soit à 77% pour l'ensemble des votations et l'ensemble des cantons.⁶² Le taux de succès est resté supérieur à 85% pour les référendums obligatoires, il a légèrement reculé en matière d'initiative populaire (26% d'initiatives acceptées), et il a légèrement augmenté en matière de référendum facultatif (les autorités cantonales ont été soutenues dans 55% des scrutins). En définitive, le taux de succès des autorités cantonales est donc comparable à celui des autorités fédérales en ce qui concerne les référendums facultatifs, il est légèrement supérieur en ce qui concerne les référendums obligatoires, mais légèrement inférieur en ce qui concerne les initiatives populaires.

⁶² Source des données: <https://c2d.ch/country/CH> (mes calculs).

Aux 19^e et 20^e siècles, l'organisation de l'État et le développement des droits populaires ont été au cœur des initiatives et des référendums facultatifs dans les cantons (Vatter 2016 : 372) : consolidation de l'accès facilité aux institutions de démocratie directe au 19^e siècle ; demandes pour plus de démocratie et de proportionnalité en matière de système électoral au début du 20^e siècle ; requêtes en vue de l'introduction du droit de vote des femmes, puis des étrangers ; enfin, dans la seconde moitié du 20^e siècle, velléités d'extension matérielle des droits populaires *via* l'introduction du référendum financier, du référendum administratif, et la codécision du peuple dans la construction des grandes infrastructures (par exemple les centrales nucléaires). Dans ce sens, la démocratie directe a été utilisée afin d'assurer son propre développement et a, de cette manière, exercé une grande influence sur l'établissement des démocraties cantonales et sur les rapports de force entre les différentes autorités cantonales (*ibid.*).

En parallèle, deux autres domaines ont souvent fait l'objet de votations cantonales au cours du 20^e siècle (Vatter 2016) : les finances publiques (en particulier la politique fiscale) et l'État-providence. Dans les cantons urbains alémaniques, les questions environnementales ont également pris une importance croissante dans la seconde moitié du 20^e siècle, mais en ont perdu dans la période plus récente (années 1990 à 2010) au profit des enjeux économiques (dont ceux relatifs au degré souhaitable de libéralisation) et aux questions migratoires.

Pour terminer, notons encore que les institutions de démocratie directe sont aussi bien développées au niveau communal, même si elles le sont globalement moins qu'au niveau cantonal (Bützer 2007). De plus, la législation cantonale limite les possibilités des communes qui le souhaiteraient d'étendre les droits populaires, en particulier dans les cantons romands (*ibid.*).

3.4 La démocratie directe suisse en perspective comparée

La Suisse constitue un cas à part en ce qui concerne la pratique de la démocratie directe au niveau national, qui atteint un niveau inégalé ailleurs. Dans l'inventaire le plus récent de tous les votes populaires organisés au niveau national de par le monde entre 1960 et 2016, Morel (2018) a procédé à un décompte séparé pour la Suisse, en notant que son inclusion déformerait l'analyse, dans la mesure où selon les périodes, la Suisse représente à elle seule entre un quart et la moitié de toutes les votations organisées. Entre 1990 et 2016, le nombre de votations (253) y a été presque cinq fois plus élevé que dans le pays classé au deuxième rang (Italie, 56 votations) et plus de sept fois plus élevé que dans le pays classé au troisième rang (Lichtenstein, 34), alors que ces deux pays constituent déjà des cas exceptionnels en termes de

nombre de votations populaires.⁶³ En conclusion de son étude, Morel (2018) note que les référendums restent des corps étrangers dans une grande majorité d'États démocratiques et que la forte augmentation du nombre de votations populaires enregistrée au cours des cinquante dernières années est principalement le fait d'un nombre limité de pays.

En Suisse, la pratique intensive des droits populaires découle évidemment du degré élevé de développement des institutions de démocratie directe. Cependant, de ce point de vue, la Suisse constitue en fait un cas moins exceptionnel, car les institutions de démocratie directe existent également dans d'autres pays (Altman 2011; 2015; Auer et Bützer 2001; Bochsler et Hug 2015; Hug 2005) : dans les années 1990, la vague de démocratisation consécutive à l'effondrement du bloc soviétique a aussi été une vague de développement de la démocratie directe; de nombreux pays d'Europe centrale et orientale ont introduit des formes d'initiatives et de référendums dans leur constitution nationale.

3.4.1 Formes et degré de développement de démocratie directe

Les différentes formes de démocratie directe

Les institutions de démocratie directe se différencient fortement d'un pays à l'autre du point de vue des modalités de déclenchement, du degré de contrôle exercé par les autorités sur le processus, et des effets des votations populaires (Hug 2002; Hug et Sciarini 2000; Morel 2011; 2018). Cette grande diversité en matière de règles, formes et pratiques a pour conséquence qu'il est difficile de formuler une théorie de la démocratie directe. Pour les mêmes raisons, il est aussi difficile de classer les États en fonction du degré de développement des droits populaires. Un accord fait même défaut en matière de terminologie (Suksi 1993) : ce qui est dénommé « référendum » dans un pays s'appelle « plébiscite » ou même « initiative populaire » dans un autre; dans d'autres cas, les trois termes sont utilisés de manière interchangeable alors qu'ils renvoient à des institutions de nature différente. Le débat en France autour du « référendum d'initiative citoyenne », qui fusionne deux institutions radicalement différentes, illustre à merveille ces ambiguïtés terminologiques et conceptuelles.

Les essais de typologies existants prennent tous peu ou prou appui sur le premier exercice réalisé dans ce sens par Smith (1976). Le point de départ de ces typologies tient aux modalités de déclenchement du vote populaire, c'est-à-dire aux acteurs habilités à initier un tel vote : ce droit est-il uniquement dans les mains des autorités (président, gouvernement et/ou majorité

⁶³ Schmitter et Trechsel (2004) aboutissent à un constat similaire dans leur inventaire des votes de démocratie directe dans les pays du Conseil de l'Europe pour la période 1960-2003.

parlementaire) ou la votation populaire peut-elle aussi être déclenchée par un groupe minoritaire? Cette distinction renvoie à l'opposition entre les votations déclenchées par le haut ou par le bas (Papadopoulos 1995), ou entre référendum « sous contrôle » et référendum « non contrôlé » (Vatter 2016), ou encore entre référendum « passif » et « actif » (Hug 2004).

Le plébiscite, tel qu'on le connaît par exemple en France, entre dans la première catégorie. L'initiative populaire constitutionnelle et le référendum facultatif, tels que nous les connaissons en Suisse, entrent dans la seconde: dans les deux cas, un vote populaire a lieu si et seulement si le comité d'initiative ou le comité référendaire est capable de réunir le nombre de signatures requises. Le référendum facultatif a néanmoins un caractère un peu hybride, puisque la proposition de révision législative (ou d'adoption d'un traité international) émane des autorités, mais la tenue du vote populaire dépend de l'aboutissement du référendum. Enfin, le référendum obligatoire tel que nous le connaissons en Suisse tend vers la forme de votation populaire déclenchée « par le haut »: en proposant une modification constitutionnelle, les autorités fédérales (Conseil fédéral et Parlement) sont les initiateurs du vote populaire.

Parmi les États qui offrent des possibilités de déclenchement d'un vote populaire « par le bas », le degré d'ouverture institutionnelle dépend ensuite de combien il est facile ou au contraire difficile d'actionner ce déclenchement. Comme nous l'avons vu dans la section précédente, un critère décisif à cet égard tient au nombre (ou au taux) de signatures exigées pour déclencher un vote et au délai à disposition pour les récolter.

Une fois le vote déclenché, il s'agit ensuite d'identifier les exigences requises pour qu'un vote soit accepté, par exemple selon que la décision exige un quorum minimal de participation ou pas, ou une majorité simple ou qualifiée, ou encore une deuxième majorité, comme en Suisse avec la majorité de cantons requise pour tout changement constitutionnel. En outre, les effets des votes de démocratie directe peuvent également varier d'un pays à l'autre (ou à l'intérieur d'un même pays), selon que l'issue du scrutin soit contraignante pour les autorités ou que celui-ci ait seulement un caractère consultatif. Enfin, les indices du degré de développement de la démocratie directe prennent généralement aussi en compte la pratique effective de celle-ci. Ceci permet de distinguer les pays dans lesquels les institutions de démocratie directe existent *de jure* mais ne jouent *de facto* guère de rôle, des pays dans lesquels la menace de recours à la démocratie constitue une arme que les acteurs peuvent utiliser de manière crédible pour influencer les processus politiques.

Le degré de développement de la démocratie directe

À partir de ces diverses distinctions, Altman (2015) a calculé un indice du degré de développement de la démocratie directe (« Direct Democracy

Practice Potential [DDPP]») au niveau national dans près de 200 pays. Concrètement, pour chacune des quatre institutions de démocratie directe (initiative populaire, référendum facultatif, référendum obligatoire et plébiscite), il a estimé le degré de facilité de déclenchement d'une votation, le degré de facilité d'approbation (minimum 0, maximum 1) et la nature (contraignante ou non) de l'issue du scrutin. Le tout est converti dans un indice qui varie de 0 (aucune institution de démocratie directe) à 1 (développement maximal de la démocratie directe). Pour les quelque 200 pays considérés et pour la période postérieure à 2000, la valeur moyenne de l'indice s'élève à 0,162. Le tableau 3.5 présente les valeurs pour chacune des quatre institutions de démocratie directe, ainsi que l'indice synthétique qui en résulte, et ceci pour les 30 pays de l'OCDE.

TABEAU 3.5 Degré de développement de la démocratie directe au niveau national, selon l'indice de « pratique potentielle »

	Initiative	Référendum facultatif	Référendum obligatoire	Plébiscite	Moyenne	Moyenne sans les plébiscites
Suisse	0,853	0,815	0,875	0,000	0,636	0,848
Italie	0,000	0,806	0,656	0,000	0,366	0,487
Nouvelle-Zélande	0,637	0,067	0,656	0,340	0,425	0,453
Slovaquie	0,599	0,083	0,422	0,110	0,304	0,368
Irlande	0,000	0,000	0,723	0,072	0,199	0,241
Turquie	0,000	0,000	0,656	0,547	0,301	0,219
France	0,000	0,000	0,656	0,520	0,294	0,219
Roumanie	0,000	0,000	0,656	0,400	0,264	0,219
Espagne	0,000	0,000	0,656	0,345	0,250	0,219
Islande	0,000	0,000	0,656	0,210	0,217	0,219
Suède	0,000	0,000	0,656	0,210	0,217	0,219
Japon	0,000	0,000	0,656	0,000	0,164	0,219
Tchéquie	0,000	0,000	0,656	0,000	0,164	0,219
Hongrie	0,472	0,074	0,033	0,151	0,183	0,193
Pologne	0,000	0,000	0,422	0,275	0,174	0,141
Corée du Sud	0,000	0,000	0,422	0,100	0,130	0,141
Luxembourg	0,000	0,000	0,000	0,640	0,160	0,000
Portugal	0,000	0,000	0,000	0,358	0,089	0,000
Pays-Bas	0,000	0,000	0,000	0,300	0,075	0,000
Grande-Bretagne	0,000	0,000	0,000	0,255	0,064	0,000
Grèce	0,000	0,000	0,000	0,100	0,025	0,000
Belgique	0,000	0,000	0,000	0,093	0,023	0,000
Canada	0,000	0,000	0,000	0,075	0,019	0,000
Finlande	0,000	0,000	0,000	0,075	0,019	0,000
Norvège	0,000	0,000	0,000	0,075	0,019	0,000
Mexique	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
États-Unis	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Moyenne	0,095	0,068	0,350	0,194	0,177	0,171

Source : Altman 2015 : 24-28.

Pour toutes les institutions de démocratie directe sauf une (le plébiscite), la Suisse est le pays dans lequel les droits populaires sont les plus développés. Si on laisse de côté le plébiscite, instrument entièrement sous le contrôle des autorités, l'indice du développement de la démocratie directe s'élève en Suisse à 0,848, soit une valeur proche du maximum et deux fois plus élevée que celle des deux pays suivants (l'Italie et la Nouvelle-Zélande). À l'autre extrémité de l'échelle, deux pays n'ont aucune institution de démocratie directe au niveau national (États-Unis et Mexique) et neuf autres pays connaissent uniquement le plébiscite.

Le cas des États-Unis nécessite un commentaire complémentaire. Si la démocratie directe y est absente au niveau national, elle est en revanche très développée au niveau des États. Dans presque tous les États américains, il existe un référendum obligatoire pour les modifications constitutionnelles, et la moitié environ des États connaissent en plus le référendum facultatif, le référendum financier et l'initiative constitutionnelle ou législative (Auer 1989). Cependant, aux États-Unis, la démocratie directe constitue un élément complémentaire au système de démocratie représentative, qui reste prédominant. De plus, dans les États américains, l'institution la plus en vue est l'initiative, alors qu'en Suisse, comme en Europe plus généralement, le référendum joue un rôle plus important (Kriesi 2009a). Enfin, alors qu'en Suisse la démocratie directe a exercé une puissante fonction d'intégration des diverses forces politiques, elle n'a pas du tout rempli cette fonction dans les États américains, dans lesquels la logique bipolaire majorité-opposition a continué de structurer la vie politique (Linder et Mueller 2021 ; Papadopoulos 1998).

Synthèse

En guise de synthèse de cette mise en perspective comparative, on peut schématiquement distinguer trois grands types de démocratie directe (Kriesi 2009a). Dans la variante populiste ou non contrôlée (« *unmediated* »), très présente dans les États américains comme la Californie, les votes de démocratie directe sont principalement déclenchés par des initiatives populaires dites « directes » (Hug 2001), c'est-à-dire sans contrôle des autorités étatiques (gouvernement ou parlement). Cela signifie que les autorités ne peuvent pas réagir à une initiative dès l'instant où celle-ci a abouti et qu'elles s'abstiennent en général de prendre position et de participer à la campagne de votation. La variante plébiscitaire de démocratie directe « à la française » constitue l'antithèse du type populiste. Dans ce cas, le déclenchement des référendums est entièrement sous le contrôle de l'autorité présidentielle ou gouvernementale, qui décide de soumettre l'adoption d'un changement constitutionnel et/ou la ratification d'un traité international à l'approbation populaire. Ceci tend à générer deux formes distinctes de stimulus parmi les votants (voter sur l'objet ou voter en fonction des

affinités avec le président ou le gouvernement à l'origine de la demande) et à détourner ainsi le vote de son objet initial pour le transformer en un vote de confiance, en « plébiscite », pour (ou contre) le président ou le gouvernement (Bogdanor 1994; Hug et Sciarini 2000; Morel 2010).

Enfin, la démocratie directe suisse constitue une troisième catégorie, une sorte d'intermédiaire entre les deux grands types précités, c'est-à-dire une démocratie sous contrôle partiel des autorités. Pour rappel, en Suisse, l'instrumentaire des droits populaires conjugue des modalités de déclenchement « par le bas » et « par le haut ». En outre, en ce qui concerne l'engagement des autorités dans le processus de décision, la démocratie directe suisse est beaucoup plus organisée et plus étroitement contrôlée par le gouvernement que dans la variante populiste (Kriesi 2009a). D'une part, en Suisse, les initiatives sont de type « indirect » (Hug 2001), dans le sens que le gouvernement et le Parlement prennent position sur l'initiative, et peuvent de surcroît lui opposer un contre-projet – direct ou indirect. D'autre part, quelle que soit l'institution de démocratie directe en jeu, le gouvernement et le Parlement émettent une recommandation de vote et participent activement à la formation des opinions au cours de la campagne précédant le vote populaire, en défendant leur point de vue dans les médias, les assemblées publiques et *via* la brochure envoyée à tous les citoyens. En revanche, du point de vue de la logique du vote, la Suisse se distingue fortement de la variante plébiscitaire. En Suisse, la décision des votants porte essentiellement sur l'objet soumis au vote et non sur la popularité du gouvernement et du Parlement. D'ailleurs, un éventuel désaveu du gouvernement, fut-ce sur un enjeu politique d'importance majeure pour le pays, reste sans conséquence politique, dans le sens que personne n'est poussé à démissionner.

3.5 Logiques et effets indirects des institutions de démocratie directe

En accordant aux citoyens (et plus récemment aux citoyennes) un accès direct aux processus de décision, les institutions de démocratie directe leur confèrent une influence considérable sur la définition du contenu des politiques publiques. À ce titre, elles accentuent le contrôle « d'en bas » et limitent d'autant le contrôle « d'en haut », c'est-à-dire des élites sur le peuple (Papadopoulos 1991; 1994b; 1995). De ce fait, la démocratie directe rend le système politique suisse à la fois plus ouvert, mais aussi moins autonome par rapport à son environnement. Ceci contribue à accentuer encore la faiblesse de l'État central, déjà amoindri par le fédéralisme (Kriesi 1998a). De plus, en raison de leur caractère ouvert (n'importe quelle minorité peut tenter de demander une votation au titre du référendum ou de l'initiative) et du principe majoritaire qui les régit, les votes populaires introduisent inévitablement une dose d'« imprévisibilité » dans le

déroulement du processus décisionnel (Papadopoulos 1994a: 118). Même si l'élite cherche à influencer la formation de l'opinion durant la campagne de votation, elle ne peut pas entièrement la contrôler. On ne peut donc jamais être totalement sûr à l'avance du résultat du scrutin. De ce fait, un acte législatif patiemment élaboré par l'élite peut être finalement rejeté par un vote populaire, selon une logique binaire (« oui » ou « non ») et majoritaire (le plus fort des deux camps l'emporte), et sans possibilité de se soustraire au verdict du peuple (Papadopoulos 1991).

L'importance de la démocratie directe en Suisse ne tient pas seulement aux droits de codécision qui sont ainsi offerts aux citoyens. Elle tient aussi aux effets profonds que les institutions de démocratie directe ont exercés sur le peuple et les élites. D'une part, les institutions de démocratie directe ont grandement contribué à la capacité d'intégration du système politique et ont substantiellement renforcé l'acceptabilité et la légitimité des décisions politiques. Sauf rares exceptions,⁶⁴ les résultats des votations sont acceptés en Suisse. De plus, même si un vote populaire n'a pas lieu, le simple fait qu'il puisse avoir lieu suffit à conférer la légitimité nécessaire à l'acte législatif concerné. On considère ainsi que la démocratie directe constitue un élément clé du patriotisme constitutionnel et a, de cette manière, contribué à l'affirmation de l'identité nationale (Sciarini *et al.* 2001). D'autre part, les institutions de démocratie directe ont substantiellement influencé les stratégies et le comportement des acteurs politiques – à commencer par les partis politiques – et, plus généralement, le fonctionnement du système politique suisse. De ce point de vue, l'initiative et le référendum diffèrent néanmoins fortement l'une de l'autre. La première différence a trait à la phase du processus décisionnel dans laquelle l'institution intervient, différence qui va de pair avec la fonction spécifique exercée par chaque institution (Kriesi 1998a: 99): le référendum intervient à la fin d'un processus, l'initiative au début; l'initiative a une fonction d'impulsion ou de mise à l'agenda, alors que le référendum a une fonction de veto.

3.5.1 L'initiative populaire

L'initiative populaire permet à un groupe de citoyens d'inscrire une demande sur l'agenda politique, soit sous la forme d'une proposition formulée en termes généraux, soit sous la forme d'un projet rédigé de toutes

⁶⁴ La votation populaire sur l'initiative PDC « Non à la dépénalisation du mariage », qui demandait de mettre un terme à l'inégalité de traitement fiscal qui pénalise les couples mariés, est une de ces exceptions. En avril 2019, le Tribunal fédéral a accepté le recours du PDC et a annulé la votation du 28 février 2016. Il a considéré que le chiffre erroné du nombre de couples qui auraient profité de la réforme figurant dans la brochure du Conseil fédéral (80 000 au lieu de 454 000) avait provoqué une irrégularité très grave, synonyme de violation de la Constitution et du droit à l'information des citoyens.

pièces (art. 139 Cst.).⁶⁵ L'initiative a été explicitement conçue pour permettre aux acteurs de la société civile de contourner les filtres sélectionnant l'entrée des demandes dans le système politique et obliger les autorités à traiter les demandes formulées. De plus, le sort de l'initiative populaire n'est pas dans les mains des autorités: dès l'instant où une initiative a abouti, l'élite politique doit se pencher sur le problème soulevé par l'initiative et sur la solution qui est proposée, mais c'est le peuple qui a le dernier mot.

En offrant aux acteurs politiques (partis, groupes d'intérêt, mouvements sociaux) minoritaires ou même non représentés au Parlement fédéral un point d'accès au système de décision, l'initiative contribue à son ouverture institutionnelle. Toutefois, cette ouverture est limitée par une série de facteurs (Kriesi 1998a: 102-105).

Les limites à l'ouverture institutionnelle

Tout d'abord, parvenir à collecter les 100 000 signatures n'est pas à la portée de tout le monde. Ceci exige des ressources financières et organisationnelles considérables et il est fréquent que la récolte de signatures n'aboutisse pas dans le délai imparti (Jaquet 2021: 135): entre 1981 et 2020, 40 % des 311 initiatives déposées ont échoué au stade de la récolte des signatures. Ensuite, une fois la récolte terminée, les autorités disposent de différents moyens pour réduire les chances de succès d'une initiative. Premièrement, le Parlement peut, sous certaines conditions, invalider une initiative. Celle-ci doit d'une part respecter des critères formels d'unité de la forme (elle doit correspondre clairement à un projet rédigé de toutes pièces ou à un texte formulé en termes généraux) et d'unité de la matière (elle doit contenir une seule demande). Toutefois, le critère d'unité de la matière n'est pas appliqué avec une très grande rigueur par le Parlement. D'autre part, le Parlement peut également déclarer irrecevable une initiative si celle-ci contredit le droit impératif du droit international public. Cependant, le Parlement est très prudent dans l'usage de ce droit: lorsqu'il est amené à arbitrer entre le risque de non-respect des engagements internationaux de la Suisse et la souveraineté populaire, il privilégie généralement cette dernière, en misant sur la sagesse du souverain, c'est-à-dire en comptant sur le fait que celui-ci rejettera l'initiative. Ceci a récemment généré un certain nombre de problèmes, sur lesquels je reviens vers la fin de ce chapitre (section 3.6.6).

Deuxièmement, si l'initiative prend la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, rappelons que l'Assemblée fédérale peut – sur proposition du Conseil fédéral ou de son propre chef – décider de lui opposer

⁶⁵ Comme déjà mentionné, l'initiative populaire peut aussi être utilisée pour demander une révision totale de la Constitution (art. 138 Cst.). En cas d'aboutissement, une telle initiative doit encore être approuvée par la majorité simple du peuple pour déclencher le processus de révision complète.

une réforme de moindre ampleur sous la forme d'un contre-projet direct (art. 139 al. 5 Cst.). Pendant près d'un siècle, cette possibilité était fatale aux initiatives, car l'interdiction de déposer un double « oui » dispersait les voix favorables à un changement. Les autorités n'ont pas manqué d'exploiter cet avantage: entre 1947 et la réforme de 1987, elles ont opposé un contre-projet à 18 des 55 initiatives soumises au vote populaire, soit dans presque un tiers des cas; dans 11 cas sur 18, le contre-projet a été accepté,⁶⁶ dans un cas seulement, c'est l'initiative qui a été acceptée au détriment du contre-projet (initiative sur la surveillance des prix de novembre 1982) et dans les six cas restants, ni l'initiative ni le contre-projet n'a été accepté.⁶⁷ Jusqu'en 1987, le contre-projet s'est donc avéré un instrument efficace pour contrer les initiatives, soit en favorisant leur retrait, soit en réduisant fortement leurs chances de succès au vote populaire. L'introduction du double « oui » en 1987 a corrigé cette anomalie, ce qui a amené les autorités fédérales à réduire drastiquement leur recours au contre-projet: entre 1987 et 2020, les autorités fédérales ont opposé un contre-projet à seulement 16 des 130 initiatives soumises au vote populaire, soit à peine plus qu'un dixième des cas; dans neuf de ces 16 cas, le contre-projet a été accepté (dans tous ces neuf cas, l'initiative avait été retirée au profit du contre-projet); dans les sept cas restant, le contre-projet a été refusé.⁶⁸

Souvenons-nous en outre que l'Assemblée fédérale peut aussi choisir de contrer une initiative au moyen d'un contre-projet indirect, c'est-à-dire en reprenant une partie des demandes formulées par celle-ci *via* une révision législative. Comme nous l'avons vu (section 3.1.2), l'introduction du mécanisme de retrait conditionnel des initiatives populaires visait précisément à inciter les comités d'initiative à renoncer à leur texte initial au profit de la version plus modeste contenue dans un contre-projet indirect, et à éviter ainsi de devoir soumettre l'initiative au vote populaire.

Troisièmement, les autorités jouissent d'une position très favorable dans les campagnes précédant la votation d'une initiative. Souvent, les citoyens sont peu informés et souvent peu familiers avec le contenu de l'initiative, qui peut être complexe. Ceci a pour effet de renforcer l'influence de la campagne, en général, et de celle menée par le Conseil fédéral et les partis qui le soutiennent, en particulier, sur la formation des

⁶⁶ Dans sept des onze cas, l'initiative avait été retirée au profit du contre-projet et n'a donc pas été soumise au vote. Dans les quatre cas restants, le contre-projet a été accepté au détriment de l'initiative.

⁶⁷ Dans un des six cas, l'initiative avait en réalité déjà été retirée en amont. Dans les autres cas, le peuple et les cantons ont dit « non » tant à l'initiative qu'au contre-projet.

⁶⁸ Dans quatre cas, l'initiative avait été retirée au profit du contre-projet, dans deux cas, tant le contre-projet que l'initiative ont été repoussés par le peuple et les cantons, et dans le dernier cas, l'initiative a été acceptée, mais pas le contre-projet (il s'agit de l'initiative sur le renvoi des étrangers criminels lancée par l'UDC et votée en novembre 2010).

opinions (Milic *et al.* 2014 : 327). De plus, comme les initiatives demandent le plus souvent des changements jugés trop extrêmes par le Conseil fédéral et le Parlement (si ce n'était pas le cas, les autorités fédérales soutiendraient les initiatives ou auraient elles-mêmes produit ces demandes de changements), les initiants doivent surmonter l'orientation naturelle des votants à préférer le *statu quo*, qui est connu, au changement, dont les conséquences sont forcément plus incertaines.

Quatrièmement, même lorsqu'une initiative est acceptée, il reste encore à la concrétiser dans la loi et à la mettre en œuvre. Or les exemples récents de mise en œuvre tardive ou (très) incomplète abondent (voir section 3.6.6).

Historiquement, l'initiative populaire a été principalement utilisée par les partis de gauche et les syndicats, puis par les nouveaux mouvements sociaux (écologistes, pacifistes, tiers-mondistes, antinucléaires, féministes, etc.). Pendant longtemps, les organisations de droite ou d'extrême droite ont peu recouru à l'initiative, et lorsqu'elles l'ont fait, ce fut généralement en vain. Ceci a changé dans les années 2000, lorsque l'UDC a utilisé l'initiative de façon croissante – et avec un certain succès –, en particulier en matière de politique d'immigration et des étrangers (Varone *et al.* 2014).

Dans la pratique, l'initiative s'est avérée favorable aux petits groupes et aux nouveaux mouvements sociaux, à qui elle confère une influence bien supérieure à leur taille sur la définition de l'agenda politique (Höglinger 2008 ; Jaquet 2021). Dans la mesure où elle donne la parole à des acteurs minoritaires ou même extérieurs au système, une initiative implique presque par définition un changement assez radical par rapport aux règles en vigueur. En forçant ainsi l'élite à aborder de nouveaux problèmes ou à examiner de nouvelles solutions à des problèmes existants, l'initiative populaire a une fonction d'innovation.

Notons toutefois que l'initiative peut aussi être utilisée à titre préventif, c'est-à-dire pour s'opposer par anticipation à un changement. L'initiative lancée en 1992 par le Groupe pour une Suisse sans armée (GSsA), pour s'opposer à l'achat de 34 avions de combat FA-18, constitue un bon exemple de ce type d'initiative. Pour pallier l'absence de référendum sur les dépenses militaires et tenter d'infléchir la décision du Parlement d'acheter ces avions, le GSsA avait réussi à récolter un nombre considérable de signatures en un temps record – sans pour autant parvenir à infléchir la décision du Parlement. Depuis, les exemples de ce type d'initiative à caractère abrogatif se sont multipliés, comme l'initiative de l'Union suisse des paysans en 1989, qui visait à s'opposer à la libéralisation du secteur agricole envisagée dans le cadre du cycle d'Uruguay du GATT (Sciarini 1994 ; 1995), l'initiative de la Lega et des Démocrates suisses demandant le retrait de la demande d'adhésion à l'Union européenne, rejetée en 1997 ou encore, plus près de nous, la nouvelle initiative lancée en septembre 2021 par le GSsA et les partis de gauche pour contrer l'achat de nouveaux avions de combat F-35.

L'UDC a aussi utilisé à plusieurs reprises l'initiative populaire pour tenter d'abolir l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'Union européenne, en lui conférant par conséquent le caractère d'un référendum abrogatif. L'UDC a initialement obtenu gain de cause avec l'acceptation de son initiative « Contre l'immigration de masse » le 9 février 2014. Après que le Parlement a décidé de ne pas mettre en œuvre (ou seulement très partiellement) cette initiative, l'UDC a relancé une seconde initiative, dite de « limitation », qui a été rejetée en septembre 2020 (voir section 3.6.6).

Les effets indirects des initiatives

Même refusée, une initiative populaire peut exercer une influence – de manière indirecte – sur le contenu des politiques publiques. Ceci vaut en particulier lorsque l'initiative stimule l'adoption par le Parlement d'un contre-projet (Jaquet 2021: 135) : au cours des quatre dernières décennies (1981-2020), la proportion d'initiatives ayant donné lieu à un contre-projet direct ou indirect s'est élevée à 37% (70, sur un total de 188 initiatives ayant abouti), avec de fortes variations d'une décennie à l'autre (29% dans les années 1980, 45% dans les années 1990, 50% dans les années 2000 et 26% dans les années 2010). Dans trois quarts des cas, il s'est agi d'un contre-projet indirect et dans seulement un quart des cas d'un contre-projet direct. La prise en compte des contre-projets directs et indirects améliore sensiblement le bilan comptable des initiatives populaires (Jaquet 2021: 135) : entre 1981 et 2020, 38% des initiatives ayant abouti ont eu un succès au moins partiel ; seulement 7,4% d'initiatives ont été acceptées en votations populaires, mais 30,3% ont donné lieu à un contre-projet direct ou indirect qui a été accepté. Ce taux de succès oscille de 29 à 50% selon la décennie, sans tendance claire vers le haut ou vers le bas. Cependant, dans la mesure où le nombre d'initiatives ayant abouti a doublé entre les années 1980 (31) et les années 2010 (65), la stabilité du taux de réussite, en termes relatifs, va donc de pair avec une augmentation sensible du nombre d'initiatives ayant connu un succès au moins partiel, en termes absolus.

On peut illustrer l'argument relatif aux effets indirects de l'initiative populaire avec l'exemple de la politique sociale. Bien qu'aucune initiative n'ait été acceptée dans ce domaine, cette institution a néanmoins exercé un effet incitateur et a contribué au développement de l'État-providence (Armingeon 2001: 480 s. ; Wagschal et Obinger 2000). En lançant des initiatives, la gauche a maintenu la pression sur les autorités et les a amenées à proposer des contre-projets directs ou indirects. Ainsi, dans deux cas, un contre-projet a été opposé à une initiative (création des trois piliers du système de retraite en 1972 et introduction, la même année, d'un soutien à la création de logements). De plus, quatre contre-projets ont été acceptés en votation populaire après le retrait des initiatives auxquelles ils se rapportaient : l'arrêté fédéral sur l'égalité des droits entre hommes et femmes

(1981), qui a eu des effets considérables sur la modernisation de plusieurs lois clés en politique sociale (Senti 1994), l'arrêté fédéral sur la protection des familles (1945), l'arrêté fédéral sur la protection des droits des consommateurs (1981) et l'arrêté fédéral sur la protection des locataires (1986).

Par ailleurs, les initiatives produisent également des effets sur les groupes qui y recourent, et exercent à ce titre une fonction d'intégration. Ceci a notamment été mis en évidence par une étude du mouvement pour la paix (Epple-Grass 1988). Premièrement, le respect du principe d'unité de la matière a obligé le mouvement à réduire l'éventail de ses revendications et à cibler ses demandes. Deuxièmement, les initiatives ont eu tendance à monopoliser les ressources du mouvement et à réduire ainsi son répertoire d'action, le recours à l'initiative ayant notamment empêché le mouvement de conduire des actions plus radicales. Cet effet est renforcé par une forme d'addiction suscitée par l'initiative: une fois qu'on a recouru à l'initiative, on est tenté d'y recourir à nouveau, parfois même au risque d'épuiser le mouvement. Troisièmement, le lancement d'une initiative renforce les tendances centralisatrices et bureaucratiques au sein du mouvement. Les ressources étant limitées, lancer un projet de l'envergure d'une initiative implique une concentration du personnel et des moyens financiers sur l'appareil central.

Enfin, alors que la vocation première des initiatives est de modifier le contenu des politiques (dans le jargon, on parle dans ce cas de fonction ou de stratégie de type «*policy-seeking*»), les initiatives peuvent également servir d'autres desseins: elles peuvent être utilisées par les partis politiques à des fins électorales (on parle alors de stratégie de type «*vote-seeking*»). Lancer une initiative peut aider un parti politique à attirer la couverture médiatique sur ses thèmes de prédilection. L'UDC a été la première à recourir aux instruments de démocratie directe, et singulièrement à l'initiative populaire, pour alimenter sa «campagne électorale permanente». Les autres partis ont suivi, si bien qu'en année préélectorale il est désormais usuel de voir les partis, y compris les partis gouvernementaux, lancer une initiative pour tenter de «dicter l'agenda», c'est-à-dire pour essayer de placer leurs thèmes au cœur de la campagne électorale, occuper l'espace médiatique et mobiliser ainsi les électeurs (voir aussi section 3.6.1).

En guise de résumé, on peut dire que l'initiative exerce quatre fonctions différentes (Linder et Mueller 2017): en permettant aux groupes minoritaires d'exprimer leurs frustrations à l'égard des autorités et de faire des propositions concrètes de réforme, elle agit comme une soupape de sécurité et contribue à l'intégration de ces groupes; en amenant, le cas échéant, le gouvernement et le Parlement à formuler un contre-projet qui reprend une partie des demandes de l'initiative, elle sert de coussin amortisseur; en facilitant la thématization de nouveaux enjeux et la sensibilisation de la population à leur sujet, elle exerce une fonction de catalyseur; enfin, en

offrant aux partis politiques la possibilité de se profiler sur un enjeu et de rassembler leur base autour d'un projet, l'initiative devient un instrument de campagne électorale et exerce à ce titre une fonction de mobilisation.

3.5.2 Le référendum

À la différence de l'initiative, le référendum n'intervient qu'à la fin d'un processus de décision. Il permet au peuple d'opposer son veto à un projet de loi jugé insatisfaisant et de forcer, le cas échéant, le Conseil fédéral et le Parlement à revoir leur copie. De manière similaire, le référendum obligatoire permet de bloquer un projet d'amendement constitutionnel. Les deux types de référendums constituent de ce fait des points de veto, ce qui offre la possibilité aux acteurs politiques opposés au changement de se mobiliser en faveur du *statu quo* et, moyennant leur capacité à convaincre une majorité du peuple (et des cantons en cas du référendum obligatoire), d'imposer effectivement le *statu quo*.

Les effets indirects du référendum

Selon l'hypothèse probablement la plus célèbre de la politique suisse, formulée il y a plus de cinquante ans par Léonard Neidhart (1970), le référendum facultatif a considérablement influencé le déroulement des processus politiques en Suisse et est à l'origine du développement considérable des procédures pré-parlementaires (voir aussi chapitre 8). Suspendue, telle une «épée de Damoclès», au-dessus du processus décisionnel, la «menace référendaire», c'est-à-dire la menace de recours au référendum pour contrer un projet de loi, aurait favorisé l'institutionnalisation de procédures élaborées de règlement des conflits dans la phase pré-parlementaire (commissions d'experts, procédures de consultation) au cours de la première moitié du 20^e siècle. Des procédures auxquelles sont conviées toutes les organisations les plus puissantes capables de brandir de manière crédible cette menace. Bien que l'hypothèse de Neidhart (1970) se réfère au référendum facultatif, elle peut être étendue par analogie au référendum obligatoire: pour favoriser la découverte de compromis et maximiser les chances de succès d'un amendement constitutionnel en votation populaire, les autorités sont amenées à privilégier l'intégration des acteurs et la coopération déjà dans les phases précoces du processus de décision.

Cet effet indirect du référendum aurait progressivement transformé la démocratie suisse en une «démocratie de négociation» (Neidhart 1970). Plus généralement, le référendum aurait favorisé le passage d'un système de concurrence à un système de concordance, symbolisé par l'intégration des forces politiques les plus importantes au sein du gouvernement fédéral et l'instauration de la «formule magique» en 1959. Nous verrons dans le chapitre sur le gouvernement que la théorie

« monocausale » de Neidhart exagère l'influence du référendum sur le développement des mécanismes de partage du pouvoir et la recherche du consensus, et néglige les autres facteurs qui y ont contribué. Mais on peut certainement accepter l'argument selon lequel le référendum a, comme l'initiative, exercé une puissante fonction d'intégration.

Le référendum facultatif, instrument des deux bords politiques

Le référendum facultatif a longtemps été l'instrument préféré de la droite conservatrice. Dans la période de développement de l'État-providence, la logique du référendum facultatif handicapait la gauche (Kriesi 1998a : 113). Le rapport de force étant favorable à la droite, cette dernière avait la plupart du temps gain de cause : lorsque les réformes allaient trop loin aux yeux de la droite conservatrice, celle-ci s'y opposait et parvenait généralement à imposer le *statu quo* ; et si elle ne s'y opposait pas, c'est que les réformes étaient de faible portée. Par effet de miroir, la situation était très défavorable à la gauche : elle devait se satisfaire de réformes très modestes, voire accepter qu'il n'y ait pas de réforme du tout. Une étude portant sur le destin en votation populaire des réformes législatives ayant des conséquences budgétaires confirme cette tendance (Wagschal et Obinger 2000 : 479-480) : parmi les réformes de cette nature adoptées en votation fédérale, celles conduisant à des économies budgétaires sont nettement plus nombreuses que celles impliquant une expansion du budget.

Toutefois, le schéma selon lequel le référendum facultatif est favorable à la droite et défavorable à la gauche s'est en partie inversé dès la fin des années 1980. Le cas de la politique sociale permet à nouveau d'illustrer ce point. En conformité avec le schéma présenté précédemment, le référendum a dans un premier temps contribué à retarder le développement de l'État social. Mais il a plus récemment permis à la gauche de s'opposer, avec un certain succès, au démantèlement de l'État social (Bonoli 1999). Certes, les déficits croissants des assurances sociales et la vague néo-libérale ont signifié la fin de la phase d'expansion de l'État social dans les années 1990. Cependant, les vellétés de consolidation financière et de réduction du filet social ont été en bonne partie neutralisées, grâce au référendum.

À l'exemple de la dixième révision de l'AVS, Bonoli (1999) montre que les mesures destinées à réduire le niveau de protection sociale ont franchi le cap référendaire seulement lorsqu'elles ont été couplées avec des mesures progressistes. Ainsi, le relèvement de l'âge de la retraite des femmes de 62 à 64 ans a été « compensé » par l'introduction d'une plus grande équité dans la répartition des rentes de retraite entre hommes et femmes, ainsi que par des mesures compensatoires pour les mères avec enfants à charge. *A contrario*, le caractère déséquilibré de la onzième révision de l'AVS a provoqué son échec en votation populaire en mai 2004, sous l'impulsion de la gauche et des syndicats (Fischer 2003 ; Sciarini 2011a : 50-54) : alors que le

projet de la onzième révision issu de la phase pré-parlementaire était assez équilibré (et relativement généreux en ce qui concerne le financement des retraites anticipées), la droite parlementaire a transformé la révision en une opération de consolidation financière (réduction des coûts), ce qui a été sévèrement sanctionné en votation populaire (68% de rejet).⁶⁹

L'analyse statistique des référendums victorieux confirme que cet instrument n'a globalement pas favorisé la droite plus que la gauche, ni l'inverse, mais a avant tout servi les intérêts des partisans du *statu quo* (Linder et Mueller 2017).

3.6 Les controverses autour de la démocratie directe

Même si la démocratie directe est une institution clé du système politique suisse et que tant les élites que les citoyens sont extrêmement attachés aux droits populaires, les institutions et le fonctionnement de la démocratie directe font l'objet de controverses récurrentes. Je discute les plus importantes d'entre elles dans les prochaines sections. Une première critique pointe les effets négatifs des institutions de démocratie directe sur la capacité de décision et l'efficacité du système politique suisse. Ces effets négatifs s'exerceraient à la fois de manière directe, en raison du recours abusif au référendum facultatif et à l'initiative populaire, et de manière indirecte, en raison du pouvoir de blocage que la menace référendaire confère aux acteurs opposés au changement.

3.6.1 Surcharge et blocages par utilisation abusive de l'initiative et du référendum

Selon une critique qui revient périodiquement, le recours abusif au référendum facultatif bloquerait l'action des autorités, tandis que la multiplication des initiatives populaires contribuerait à surcharger le système et à détourner les élites de leurs tâches prioritaires. Pour les tenants d'une approche élitiste, managériale ou technocratique, il faudrait donc augmenter le nombre de signatures, afin de réduire le nombre de votations populaires et de soulager ainsi le législateur. Au milieu des années 1990, le Conseil fédéral n'était pas loin de partager cet avis. Son projet initial de révision complète de la Constitution fédérale comprenait en effet un volet relatif à la réforme des droits populaires (Conseil fédéral 1995). Cette

⁶⁹ Les exercices ultérieurs du système de retraite n'ont pas connu un meilleur sort. La onzième révision de l'AVS deuxième mouture n'a même pas passé le cap du Parlement: elle a été balayée lors du vote final au Conseil national par une alliance contre nature entre l'UDC et le PS. En septembre 2017, le peuple et les cantons ont à nouveau coulé un projet de réforme, intitulé Prévoyance 2020, qui liait la réforme du premier et du deuxième pilier (AVS et prévoyance professionnelle).

réforme visait à « revitaliser la substance des droits populaires, tout en les développant pour satisfaire aux exigences d'un État moderne » et, ainsi, à « trouver un nouvel équilibre » (Conseil fédéral 1995: 15). Au-delà des éléments rhétoriques, le projet gouvernemental s'en prenait en réalité à l'initiative populaire et au référendum facultatif, en soulignant « [qu']il est aujourd'hui devenu trop facile de recourir au référendum législatif et [que] cela entrave considérablement la capacité d'action de l'État » (Conseil fédéral 1995: 17). Le Conseil fédéral proposait ainsi de doubler le nombre de signatures requises pour le référendum facultatif et l'initiative populaire, en justifiant cette mesure par l'accroissement du corps électoral et le développement des techniques de communication. En contrepartie, le Conseil fédéral avançait diverses propositions d'extension des droits populaires.

À l'époque, il y avait lieu de critiquer la lecture partielle que le Conseil fédéral faisait de l'augmentation du nombre de votations populaires (Sciarini et Trechsel 1996). Il était certes vraisemblable que la dynamique démographique et les progrès technologiques aient contribué à l'augmentation du nombre de votations impulsées par la société civile. Cependant, ces facteurs ne permettaient pas d'expliquer l'augmentation, dans les mêmes proportions, des référendums obligatoires déclenchés par les autorités (voir section 3.2). S'en prendre uniquement à l'initiative populaire et au référendum facultatif et passer sous silence l'augmentation du nombre de votations au titre du référendum obligatoire revenait à faire « deux poids deux mesures ». Par la suite, le Parlement a écarté le volet « démocratie directe » de l'exercice de mise à jour de la Constitution, afin d'éviter de mettre en péril d'ensemble du projet. Il a ultérieurement repris la réforme des droits populaires, ce qui a conduit à la révision constitutionnelle de 2003 (voir section 3.1.2), mais en renonçant à l'idée d'augmenter le nombre de signatures.

L'initiative populaire sous le feu de la critique

La réforme de 2003 n'a pas clos le débat et la question de « l'ouverture institutionnelle » ou du « prix d'entrée » des droits populaires, c'est-à-dire la question du nombre de signatures requises pour déclencher un référendum ou une initiative populaire, demeure sujet à controverse. Désormais, c'est surtout sur l'initiative que se concentrent les critiques. Comme nous l'avons vu dans la section 3.2, si le nombre de votations populaires au titre du référendum facultatif a augmenté, le taux d'utilisation du référendum facultatif se maintient cependant à un niveau très bas. De plus, les votations populaires sur des objets soumis au référendum facultatif sont de plus en plus favorables aux autorités. En définitive, la part des actes législatifs soumis au référendum facultatif qui débouchent sur un rejet du projet des autorités est infime (3 %). Il est donc difficile, dans ces conditions, d'argumenter que le recours intempestif au référendum facultatif bloque

le système. En revanche, nous avons constaté que le nombre d'initiatives populaires continue d'augmenter et que celles-ci occupent par conséquent une part croissante dans le total des votations fédérales. Et même si le taux de succès des initiatives populaires reste faible (une sur dix en moyenne), le nombre élevé d'initiatives acceptées dans les années 2000 et 2010 a attiré encore un peu plus l'attention sur cette institution, ce qui explique vraisemblablement pourquoi l'initiative est désormais la cible principale des milieux qui veulent limiter les droits populaires.

Le dernier procès à charge contre l'initiative populaire a été porté par le *think tank* libéral Avenir suisse (Adler et Rübli 2015). En sus de la problématique des contradictions que les initiatives peuvent faire naître avec les engagements internationaux de la Suisse, que nous discutons plus bas, les auteurs de l'étude jugent nécessaire de réduire le recours, à leurs yeux abusif, à l'initiative, et de porter à cette fin le taux de signatures nécessaires pour faire aboutir une initiative constitutionnelle à 4% du corps électoral, soit 211 200 signatures pour l'année 2016.⁷⁰ La hausse demandée est substantielle, puisqu'elle équivaldrait à plus que doubler le nombre de signatures requises. Cette proposition, comme toutes les précédentes tentatives d'augmenter le nombre de signatures nécessaires pour déclencher un référendum facultatif ou une initiative, repose sur un postulat fort, selon lequel une telle augmentation aurait pour effet de réduire le nombre de votations. Or, dans l'état actuel des connaissances, cet effet n'est pas démontré.

Au niveau fédéral, hormis l'adaptation au doublement du corps électoral consécutif à l'introduction du droit de vote des femmes, le nombre de signatures requises pour déclencher une initiative populaire est demeuré constant au cours du temps. Cependant, le seuil à atteindre a diminué en termes relatifs, en raison de la croissance démographique: comme le corps électoral a constamment augmenté, le taux de signatures nécessaires pour déclencher une initiative (ou un référendum facultatif) a diminué d'autant. Selon les résultats de l'analyse de Leemann (2015), la diminution du taux de signatures est, avec l'augmentation de la compétition partisane et la propension corrélative des partis à utiliser l'initiative comme instrument de campagne électorale, le principal facteur explicatif de l'augmentation, dans le temps, du nombre de votations au titre de l'initiative populaire. Cependant, dans ce cas comme dans d'autres, il faut veiller à ne pas confondre corrélation et causalité: le fait d'observer que l'augmentation du nombre de votations au titre de l'initiative est allée de pair avec la réduction du «prix d'entrée», c'est-à-dire du taux de signatures nécessaires au déclenchement

⁷⁰ Ils suggèrent en outre que la législation de mise en œuvre des initiatives constitutionnelles acceptées en votation soit également soumise au référendum obligatoire. Enfin, ils proposent d'introduire un nouvel instrument, l'initiative législative, en fixant le seuil de signatures à 2% du corps électoral, soit 105 600 votants.

du vote populaire, ne signifie pas encore que le premier est une conséquence du second. En théorie, ce lien est certainement plausible. Mais il est aussi possible que les deux mesures soient elles-mêmes liées à une troisième évolution, non prise en compte dans l'analyse, comme la complexification croissante de la société, la multiplication des problèmes à résoudre ou la plus grande variété d'acteurs susceptibles de recourir à l'initiative.

L'initiative populaire détournée de sa vocation première

L'analyse de Leemann (2015) de l'évolution de la fréquence des initiatives livre néanmoins deux constats importants. Premièrement, l'augmentation du nombre d'initiatives déposées par les partis politiques, et singulièrement par les partis gouvernementaux, est le facteur qui a le plus contribué à l'augmentation du nombre total d'initiatives (voir aussi Braun Binder *et al.* 2020; Höglinger 2008). Alors que sa vocation initiale était d'offrir aux groupes minoritaires la possibilité de contourner l'arène parlementaire, l'initiative est de plus en plus souvent utilisée par les partis gouvernementaux, et ceci à des fins principalement électoralistes. Avant 1990, les partis gouvernementaux ne lançaient pas plus de trois ou quatre initiatives par décennie. Ce nombre a progressivement augmenté, pour dépasser la dizaine au cours des années 2010. Ceci contredit la conception selon laquelle l'initiative populaire est aux mains des citoyens et de la société civile, qui tend même selon certains à devenir un mythe (Bochsler *et al.* 2015).

De ce point de vue, le problème d'augmentation du recours à l'initiative ne vient pas de l'institution elle-même, mais de la manière dont les acteurs politiques y recourent – et tendent pour certains à en abuser. Comme nous verrons plus en détail dans le chapitre 4, la co-responsabilité gouvernementale implique en principe certaines contraintes pour les partis politiques concernés, dont une certaine retenue en matière de démocratie directe. Or cette retenue n'est pas respectée par tous. Pour y remédier, il a été proposé d'interdire aux partis gouvernementaux de lancer des initiatives durant les années électorales.⁷¹

Deuxièmement, Leemann (2015) observe que depuis la fin des années 1960, la majorité des initiatives articulent des enjeux relatifs à la dimension culturelle de la politique suisse, c'est-à-dire la dimension modernisation-tradition, libertaire-autoritaire ou ouverture-fermeture (voir chapitre 6). Selon lui, ce résultat montre que l'augmentation du nombre d'initiatives s'explique davantage par l'accroissement de la compétition partisane et les changements de stratégie des partis que par des facteurs de type sociologique ou structurel. En réalité, ces deux phénomènes (les changements structurels et l'accroissement de la compétition partisane)

⁷¹ Häusermann, Silja (2015), « La concordance démythifiée est un problème pour l'économie ». *La Vie économique* 5, pp. 14-16.

sont intimement liés (Kriesi 2015): les changements structurels (déclin des clivages traditionnels et montée en puissance de nouveaux conflits en matière d'environnement ou d'ouverture de la Suisse au monde) sont à l'origine de l'accroissement de la compétition partisane et, plus généralement, de la transformation du système de partis.

Augmentation du prix d'entrée : une mesure discutable

Pour revenir au lien entre le «prix d'entrée» (ou le «degré d'ouverture/fermeture» institutionnelle) de la démocratie directe et le recours aux instruments de démocratie directe, une étude conduite au niveau des cantons et couvrant la période de 1970 à 1996 invite à douter de l'existence d'un tel lien (Barankay *et al.* 2003). Selon cette étude, le recours aux initiatives populaires et aux référendums facultatifs ne varie pas de manière systématique en fonction du taux de signatures nécessaires à l'aboutissement d'une initiative ou d'un référendum et du délai à disposition pour récolter ces signatures. Cette même étude tord également le cou à une autre thèse répandue, selon laquelle le recours aux instruments de démocratie directe est plus fréquent lorsque le degré de concordance du gouvernement cantonal, mesuré par la part de sièges parlementaires détenus par les partis représentés au gouvernement, est plus faible (Barankay *et al.* 2003; Trechsel 2000). La fréquence des votations populaires est donc probablement déterminée par d'autres facteurs, comme le degré d'urbanisation des cantons, le nombre de clivages ou le niveau de polarisation politique (Eder 2010).

Même en admettant que le relèvement du nombre de signatures influence le nombre de votations fédérales, on peut aussi s'opposer à une telle hausse pour des raisons d'équité. Selon toute vraisemblance, un tel relèvement aurait des effets asymétriques: il affecterait les groupes les moins dotés en ressources, mais ne poserait guère de problèmes aux plus aisés. Plus généralement, vu l'attachement des Suisses à la démocratie directe – des trois institutions fondamentales: fédéralisme, neutralité et démocratie directe, c'est cette dernière qu'ils chérissent le plus selon les enquêtes d'opinion (Christin et Trechsel 2002) –, on peut de toute façon douter de l'acceptabilité politique d'une telle réforme institutionnelle. D'ailleurs, les réformes de la démocratie directe conduites au cours des dernières décennies dans les cantons, notamment dans le cadre des exercices de révision complète des Constitutions cantonales, sont généralement allées dans le sens d'une plus grande ouverture institutionnelle, c'est-à-dire dans le sens d'une baisse du nombre ou du taux de signatures et/ou d'une augmentation du délai à disposition pour leur récolte. Ces réformes ont ainsi satisfait les partisans d'une position démocratique, selon laquelle il convient de diminuer le «prix d'entrée» afin de faciliter la tâche des petits partis, organisations ou mouvements.

3.6.2 Blocage du système en raison de la « menace référendaire »

Selon une autre critique répandue, la stratégie consistant à limiter autant que possible le risque d'échec référendaire en négociant avec les principaux groupes concernés dès la phase initiale du processus de décision affecterait la capacité de décision du système politique suisse et aurait des conséquences nuisibles pour son économie. La « menace référendaire » serait devenue une arme de négociation, qui assure non seulement aux groupes d'intérêt – et en particulier aux organisations économiques – l'accès aux phases préparatoires du processus législatif, mais leur offre aussi le pouvoir de s'opposer aux propositions de réforme contraires à leurs intérêts (Germann 1990). Dans cette optique, le référendum ne produit pas seulement des effets dans les cas où il est lancé, mais aussi lorsqu'il ne l'est pas, ce qui a amené Aubert (1983) à remarquer avec malice qu'en Suisse les référendums les plus importants sont ceux qui n'ont pas eu lieu.

Selon cette vision critique, d'un droit populaire, le référendum facultatif se serait transformé – au moins partiellement – en un droit des groupes d'intérêt, surtout des plus puissants d'entre eux (Linder et Mueller 2017). En raison du « pouvoir de veto institutionnalisé » qui a ainsi été conféré aux groupes d'intérêt (Germann 1990), le référendum aurait pour effet de freiner la prise de décision et de réduire la capacité d'adaptation du système politique suisse (Germann 1975; 1990; 1994a).⁷² Kriesi (1998a : 107) compare ce système à une « éponge » : grâce aux institutions de démocratie directe, le système politique suisse est très ouvert et capable d'absorber toutes sortes de demandes de la société, mais il est bien moins capable de les traduire en décisions concrètes.

La thèse selon laquelle le référendum conduit au blocage du système est défendue de manière encore plus explicite par certains économistes. Selon Borner et ses collègues (1990; Borner *et al.* 1994; Brunetti et Straubhaar 1991), la démocratie directe est en bonne partie responsable des maux dont la Suisse a souffert au début des années 1990, que ce soit en matière d'adaptation aux changements sur le plan européen et mondial, ou en matière de performance économique. D'un côté, ces économistes adhèrent à la thèse selon laquelle la démocratie directe ne favorise pas l'intérêt général, mais les intérêts particuliers et les groupes qui les représentent, notamment en raison des ressources importantes qu'exige la récolte de signatures nécessaires au déclenchement du référendum. D'un autre côté, ils font valoir que la lenteur des processus de décision inhérente au système de démocratie

⁷² Pour annihiler le pouvoir de nuisance du référendum facultatif, Germann (1975, 1994a) a proposé de le supprimer et de confier à une majorité du Parlement la possibilité de soumettre un projet de loi au peuple.

directe et les pouvoirs excessifs que le référendum confère aux intérêts particuliers biaisent les décisions en faveur du *statu quo* et affaiblissent ainsi la capacité d'adaptation du système. Selon eux, le référendum met en péril la compétitivité internationale de la Suisse en empêchant l'adoption des nécessaires mesures de revitalisation de l'économie; le référendum aurait ainsi été responsable de la croissance atone que la Suisse a connue au début des années 1990. C'est pourquoi ils plaident pour une réforme fondamentale des institutions de démocratie directe.

D'autres économistes – et d'autres politologues – ont des vues diamétralement opposées et prétendent que la démocratie directe a, au contraire des effets vertueux sur le plan économique et financier (Feld et Kirchgässner 2000; Feld et Matsusaka 2003; Kirchgässner 2002a). Cette vision alternative prend théoriquement appui sur le fait que la démocratie directe limite la marge de manœuvre des autorités et les oblige continuellement à rendre des comptes à la population. Ainsi, alors que dans une démocratie représentative les élus disposent, hors période électorale, d'une grande liberté pour poursuivre leurs propres intérêts, dans une démocratie directe, les politiciens sont toujours sous la pression des initiatives et des référendums, ce qui les oblige à se soucier davantage des préférences de l'électorat. Dans cette optique, la démocratie directe est un instrument efficace pour discipliner les autorités et limiter ainsi le risque que celles-ci utilisent les pouvoirs que le peuple leur a délégués pour poursuivre leurs propres objectifs, au détriment de ceux du peuple.

3.6.3 Les effets vertueux et moins vertueux de la démocratie directe

En définitive, savoir si la démocratie directe a des effets économiques nuisibles ou vertueux est une question éminemment empirique. Sur ce plan, les résultats sont sans ambiguïté: les études menées principalement à partir de comparaisons des cantons suisses – et parfois aussi des communes – mettent le plus souvent en évidence les effets bénéfiques de la démocratie directe – et en particulier du référendum financier – sur les performances économiques et financières. Le bilan est plus mitigé en ce qui concerne le risque de « tyrannie de la majorité » et de discrimination des minorités.

Les effets vertueux

En matière de performances financières, les études montrent que la taille de l'État, l'endettement et les charges fiscales sont moins élevés dans les collectivités dans lesquelles les droits populaires sont plus développés, que les prestations publiques y sont plus efficaces et que les dépenses et les déficits publics y augmentent également moins rapidement (Feld et Kirchgässner 2000; Feld *et al.* 2011; Freitag et Vatter 2006; Freitag *et al.*

2003; Kirchgässner 2002a). De plus, une analyse plus fine des effets des droits populaires sur la structure des dépenses publiques suggère que le référendum financier induit surtout une réduction des dépenses pour l'administration générale (Kirchgässner 2002a). Autrement dit, le référendum financier ne conduit pas nécessairement à des prestations publiques inférieures, mais permet des économies dans les domaines où le gouvernement et l'administration ont le plus d'incitations à poursuivre leurs propres intérêts. Les effets positifs du référendum financier s'exercent la fois de manière directe, en raison des préférences conservatrices en matière fiscale manifestées par le peuple en votation, et indirecte, car les autorités renoncent par anticipation à soumettre au vote populaire des projets trop dispendieux ou affectant trop fortement des groupes spécifiques (Vatter 2016: 381). De même, en ce qui concerne les performances économiques, les études montrent notamment que les cantons dotés du référendum financier (Feld et Savioz 1997) et, plus encore, les cantons dans lesquels ce référendum est souvent utilisé (Freitag et Vatter 2000; 2004), ont réalisé de meilleurs résultats dans les années 1980 et 1990, notamment en ce qui concerne les taux de croissance.

Selon diverses études, la démocratie directe aurait en outre des effets bénéfiques sur la société (Benz et Stutzer 2004; Feld et Kirchgässner 2000; Freitag 2006; Freitag et Stadelmann-Steffen 2011): elle favorise l'engagement associatif, augmente le capital social et a des effets bénéfiques sur le niveau d'information perçu des votants, ainsi que sur les interactions et la délibération entre eux. Ces résultats sont à l'unisson des études basées sur États américains, qui mettent en avant les «effets éducatifs» de la démocratie directe (Bowler et Donovan 2002; Lacey 2005; Smith et Tolbert 2004; Smith 2002; Tolbert *et al.* 2003): dans les États où l'initiative et le référendum sont plus accessibles et plus fréquemment utilisés, les citoyens présentent un niveau plus élevé d'intérêt pour la politique, de compétence et de sentiment d'efficacité politique, et la participation aux élections est également plus forte. En Suisse, des économistes ont même observé que les citoyens habitant dans des cantons ou des communes ayant une démocratie directe plus développée (en particulier en matière d'initiative constitutionnelle ou législative) étaient plus heureux que les autres (Frey et Stutzer 2000; Stutzer et Frey 2002). Toutefois, cette dernière analyse a été contredite par des études ultérieures, qui n'observent pas de lien entre le degré de développement de la démocratie directe et le sentiment personnel de bien-être, mais identifient néanmoins un lien avec le niveau de satisfaction envers la démocratie suisse (Stadelmann-Steffen et Vatter 2012). Enfin, la démocratie directe a aussi des effets bénéfiques du point de vue de la représentation politique (Helfer *et al.* 2021): les parlementaires fédéraux ont une meilleure perception des préférences de leurs électeurs sur les propositions politiques qui ont été soumises à un vote populaire.

Les risques de « tyrannie de la majorité »

Si les études soulignent donc assez unanimement les contributions positives de la démocratie directe sur divers aspects de la société et de la politique, les avis sont en revanche plus partagés en ce qui concerne le risque, qui préoccupait déjà les auteurs classiques (Tocqueville, Madison), de « tyrannie de la majorité » (Vatter 2016 : 387 s.). Dans quelle mesure la démocratie directe affecte-t-elle les droits fondamentaux de certaines minorités ? Si le référendum et l'initiative exercent de puissants effets d'intégration, ces institutions ont aussi favorisé diverses formes de discrimination, par exemple en retardant ou en empêchant l'octroi du droit de vote à des catégories spécifiques de la population (les femmes, les étrangers) ou en passant outre le respect des droits fondamentaux de certains groupes sociaux. Selon l'étude de Vatter et Danaci (2010), entre 1960 et 2007, huit des 46 votations fédérales relatives à des minorités ont débouché sur une décision défavorable aux minorités, et contraire à la recommandation de vote des autorités. Au cours de la même période, 76 % des décisions en lien avec des minorités adoptées par un parlement cantonal ont été confirmées en votation populaire, mais 23 % ont été modifiées dans un sens défavorable aux minorités (souvent en refusant de développer les droits des minorités), contre seulement 2 % dans un sens favorable (Vatter et Danaci 2010).

Comme dans le contexte américain, la démocratie directe rend plus difficile la protection des droits des étrangers et dans une moindre mesure des femmes, alors que les votants soutiennent davantage les demandes des minorités linguistiques et des personnes handicapées (Vatter 2016 : 388). Enfin, la démocratie directe en Suisse a été – et est toujours – défavorable aux droits des minorités religieuses (Vatter 2011). Depuis la création de l'État fédéral, les votations populaires ont le plus souvent servi à refuser ou à retarder le développement des droits des minorités religieuses, et ont même conduit dans quelques cas à les faire reculer (pensons par exemple à l'initiative populaire ayant conduit à l'interdiction de construire de nouveaux minarets). Au cours du 19^e siècle, ce sont les minorités chrétiennes et juives qui ont principalement souffert de discriminations, maintenant ce sont les musulmans (Vatter 2016 : 389). En outre, il faut à nouveau souligner qu'en plus des effets directs *via* le résultat des votations populaires, le risque de contestation référendaire a amené le Parlement à renoncer à développer les droits des minorités, en particulier lorsque des partis ont annoncé à l'avance qu'ils s'y opposeraient (Vatter et Danaci 2010).

Si la démocratie directe peut donc déboucher sur un risque de tyrannie de la majorité contre certains groupes spécifiques, elle peut aussi, comme le discute la prochaine section, déboucher sur un risque de tyrannie de la minorité.

3.6.4 La règle de la double majorité peuple et cantons

La double majorité du peuple et des cantons, requise en cas de référendum obligatoire (art. 140 al. 1 Cst.) ou de vote sur une révision partielle de la Constitution issue d'une initiative populaire revêtant la forme d'un projet rédigé (art. 139 al. 5 Cst.) crée un risque de collision entre logique démocratique et logique fédéraliste. Compte tenu du nombre élevé de votations populaires soumises à la double majorité (70 votations entre 1991 et 2000, 54 votations entre 2001 et 2010, 58 votations entre 2011 et 2020), cette règle joue un rôle important. Dans la pratique, la grande majorité des votes à la double majorité sont issus d'initiatives populaires, qui sont généralement rejetées. Ceci réduit le danger qu'une collision se produise, mais ne l'écarte pas totalement, comme le démontre le rejet, en novembre 2020, de l'initiative « Entreprises responsables pour protéger l'être humain et l'environnement », qui exigeait que les entreprises qui ont leur siège en Suisse respectent les droits de l'homme et les normes environnementales à l'étranger. Cette initiative n'était certes que la deuxième à faire les frais de la double majorité. Cependant, la liste des votations où la volonté de réforme du peuple a été bloquée par le soutien au *statu quo* d'une majorité de cantons comprend huit autres amendements constitutionnels initiés par les autorités, la plupart votés au cours des cinquante dernières années (tableau 3.6).

Les cas de collision en sens inverse, c'est-à-dire les cas où un amendement constitutionnel a été accepté par une majorité de cantons, mais rejeté par une majorité du peuple, sont plus rares (quatre à ce jour). Le dernier en date est l'initiative du PDC visant à réformer le système d'imposition des couples mariés (2016), qui a été acceptée par une très confortable majorité de cantons, mais rejetée du bout des lèvres par le peuple (49,2 % de « oui »). Cependant, ce vote compte parmi les cas rarissimes de votes annulés, pour d'autres raisons, par le Tribunal fédéral. Le cas précédent remonte à novembre 2002 et l'issue du vote a été encore plus serrée : l'initiative de l'UDC sur la politique d'asile a été acceptée par 12 cantons et demi, mais a manqué la majorité populaire pour 4000 voix.

Comme le montre le tableau 3.6, les cas de collisions sont somme toute assez rares : 14, sur un total de 460 votes à la double majorité entre 1848 et 2020. Au vu de cette rareté, on pourrait se dire qu'il n'est pas justifié de remettre en cause un des fondements historiques de la démocratie suisse. Cette position est à mon avis discutable. D'une part, un examen plus fin des cas où le « oui » du peuple à un projet de réforme a été bloqué par le « non » des cantons montre que l'exigence de la deuxième majorité protège surtout les anciens cantons du Sonderbund de la Suisse centrale et orientale (Uri, Schwytz, Obwald, Nidwald, Glaris, Zoug, Appenzell RI, Appenzell RE) (Vatter et Sager 1996). Dans ce sens, la deuxième majorité continue d'exercer les effets souhaités lors de la création de l'État fédéral (voir

chapitre 1). Cependant, cette protection des anciens cantons du Sonderbund se produit généralement aux dépens de la Suisse latine et des centres urbains. D'autre part, avec les mouvements migratoires et l'accroissement plus rapide de la population dans les cantons urbains, le surpoids accordé aux petits cantons ruraux par la deuxième majorité a fortement augmenté au cours du temps. Ainsi, alors qu'en 1848 le vote d'un Uranais valait celui de dix-sept Zurichois, il en vaut aujourd'hui trente-six.

TABLEAU 3.6 Cas de collision entre majorité du peuple et majorité des cantons

Projet	Année	% oui peuple	Cantons
Poids et mesures (RO)	1866	50,5	9,5:12,5
Protection des locataires et des consommateurs (IP)	1955	50,2	7:15
Régime des finances fédérales (RO)	1970	55,4	9:13
Article constitutionnel sur l'enseignement (RO)	1973	52,8	10,5:11,5
Article constitutionnel sur la politique conjoncturelle (RO)	1975	52,8	11:11
Article constitutionnel sur l'énergie (RO)	1983	50,9	11:12
Encouragement de la culture (RO)	1994	51,0	11:12
Naturalisation facilitée (RO)	1994	52,8	10:13
Article constitutionnel sur la politique familiale (RO)	2013	54,3	10:13
«Entreprises responsables» (IP)	2020	50,7	8,5:14,5
Système proportionnel pour l'élection du Conseil national (IP)	1910	47,5	12:10
Article constitutionnel sur la protection civile (RO)	1957	48,1	14:8
«Contre les abus dans le droit d'asile» (IP)	2002	49,9	12,5:10,5
«Pour le couple et la famille» (IP)	2016	49,2	16,5:6,5*

Légende : RO = Référendum obligatoire ; IP = Initiative populaire.

* La votation populaire relative à cette initiative a ultérieurement été invalidée par le Tribunal fédéral, en raison des erreurs contenues dans la brochure d'information du Conseil fédéral.

Le risque de « tyrannie de la minorité »

Germann (Germann 1991: 262 s.) puis Linder et Mueller (2021: 224-225) ont calculé la minorité empirique de blocage, c'est-à-dire la part de votants dans les 11,5 plus petits cantons ayant rejeté un objet, par rapport au nombre total de votants. Pour les huit projets acceptés par le peuple mais rejetés par les cantons, la minorité empirique de blocage a oscillé entre 20 et 25%. J'ai appliqué ce calcul au dernier cas de collision en date, à savoir l'initiative « Entreprises responsables ». ⁷³ Cette initiative a été acceptée par une courte majorité

⁷³ Sciarini, Pascal, « 25% des votants coulent l'initiative "Entreprises responsables" ». *Le Temps*, 2 décembre 2020.

du peuple (50,7%), mais rejetée par une nette majorité de cantons (14,5 sur 23). L'issue du vote aurait été identique si trois cantons de moins avaient voté « oui ». Si l'on fait la somme des votants dans les 11,5 cantons les plus petits ayant refusé l'initiative (dans l'ordre décroissant de rejet, Schwytz, Nidwald, Appenzell Rhodes-Intérieures, Zoug, Obwald, Uri, Thurgovie, Appenzell Rhodes-Extérieures, Soleure, Grisons, Glaris, Schaffhouse, Bâle-Campagne et le Valais) et que l'on divise cette somme par le nombre total de votants, on arrive à 23,8%. Ainsi, moins de 25% des votants ont suffi à faire échouer une initiative pourtant soutenue par une majorité du peuple. Dans ce cas, comme dans d'autres (par exemple l'article sur l'énergie de 1983 et les articles sur l'encouragement à la culture ou la naturalisation facilitée de 1994), les cantons romands (sauf le Valais) se sont retrouvés dans le camp des perdants, tandis que les petits cantons de Suisse centrale et orientale ont tiré leur épingle du jeu (Vatter et Sager 1996).

Les conséquences de la surreprésentation des petits cantons et du pouvoir de « veto fédéraliste » offert par la deuxième majorité sont à prendre d'autant plus au sérieux que la géographie du vote sur des enjeux de type ouverture-fermeture ou modernisme-conservatisme est relativement stable. Depuis le rejet de l'EEE en 1992, on sait que dans un vote de politique extérieure soumis à la règle de la double majorité, par exemple une votation relative à l'adhésion de la Suisse à l'UE, une majorité populaire bien supérieure à 50% serait nécessaire pour garantir le soutien d'une majorité de cantons.

Aux cas de collision, il faut, pour compléter le tableau, ajouter les cas de quasi-collision, c'est-à-dire les cas où on a évité de peu une collision (Germann 1991). Le premier cas de figure est celui où le peuple a voté « non » à une très courte majorité, tandis que l'objet a été rejeté par une nette majorité de cantons. La votation du 6 décembre 1992 sur l'EEE en est l'exemple le plus célèbre: 49,7% des votants ont accepté le traité EEE, mais 16 cantons l'ont rejeté. Le deuxième cas de figure est celui où le peuple a dit « oui » à une nette majorité, tandis que l'objet a tout juste été accepté par les cantons. Un autre vote en matière de politique extérieure illustre ce second scénario: en 2002, l'initiative demandant l'adhésion de la Suisse à l'ONU a été soutenue par une confortable majorité populaire (54,6%), mais par une très courte majorité des cantons (12 contre 11); à 3000 voix près dans les cantons de Lucerne, Soleure, Valais ou Zoug, le vote aurait basculé dans le camp du « non ». Enfin, le troisième cas de figure est celui où la majorité de cantons a été largement acquise tandis que le peuple a dit « oui » à une très faible majorité. C'est le scénario qui a prévalu lors du vote sur l'initiative UDC contre l'immigration de masse, qui a été acceptée le 9 février 2014 par une très courte majorité du peuple (50,4% de « oui »), mais par une nette majorité de cantons (14,5). Avec 10 000 voix de moins en sa faveur (sur un total de près de 3 millions de votants), l'initiative aurait été refusée.

Une impossible réforme

La double majorité est un cas typique d'inertie institutionnelle, c'est-à-dire un cas où la règle constitue elle-même un obstacle à sa propre réforme: réviser la règle de la double majorité supposerait une modification de la Constitution et nécessiterait donc un vote à la double majorité. Une telle modification se heurterait selon toute vraisemblance à l'opposition des petits cantons, qui seraient certainement peu enclins à cautionner une réforme qui leur serait préjudiciable. Pas étonnant, dans ces conditions, qu'aucun acteur politique n'ait le courage de proposer une réforme de la double majorité. Au milieu des années 1990, lorsque le Conseil fédéral (1995) a ouvert le chantier de révision complète de la Constitution, il souhaitait y adjoindre une réforme des droits populaires, qui a ensuite été écartée. Dans son argumentaire, le Conseil fédéral reconnaissait qu'un problème se posait aussi avec la règle de la double majorité. Dans sa grande sagesse ou par manque de courage, c'est selon, il avait cependant décrété que ce problème était politiquement sensible et qu'il valait donc mieux ne pas l'aborder.

Les propositions de réforme ne manquent pourtant pas. On a par exemple imaginé une nouvelle pondération des cantons, consistant à leur offrir trois, deux ou une voix, selon leur taille; l'introduction d'une majorité populaire qualifiée (par exemple 55%), au-delà de laquelle un objet serait accepté nonobstant l'opposition des cantons; le remplacement de la majorité simple des cantons par une majorité qualifiée (par exemple deux tiers); accorder plus de poids aux cinq grandes agglomérations ou une troisième voix aux six plus grands cantons (Zurich, Berne, Vaud, Argovie, Saint-Gall, Genève). Dernière proposition en date, celle consistant à appliquer le principe de la majorité «la plus forte», qui privilégierait la majorité populaire ou la majorité des cantons, selon laquelle est la plus élevée (Linder et Mueller 2017: 227-228).⁷⁴ Cette formule aurait le mérite de ne pas favoriser à l'avance l'un des deux principes, mais serait en pratique à l'avantage des cantons. Quoi qu'il en soit, ces diverses propositions de réforme constituent un joli exercice d'ingénierie institutionnelle, mais un exercice théorique et un peu gratuit, compte tenu de l'absence de volonté politique d'aborder ce problème.

3.6.5 Des tensions croissantes entre démocratie directe et politique extérieure ?

La démocratisation de la politique extérieure

Pendant longtemps, la politique extérieure a été largement soustraite aux droits populaires. En Suisse, comme ailleurs, on considérait que le peuple

⁷⁴ Voir aussi Linder, Wolf, « Das stärkere Mehr soll siegen ». *Neue Zürcher Zeitung*, 8 décembre 2020.

devait être tenu à l'écart de la prise de décision dans ce domaine (Marquis et Sciarini 1999; Sciarini 1994: 43-46). Cependant, comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, l'extension du champ d'application du référendum en matière de traités internationaux, *via* les révisions constitutionnelles de 1977 et 2003, conjuguée à l'internationalisation de la politique, a sensiblement renforcé les droits de codécision du peuple sur la conduite de la politique extérieure. Alors qu'historiquement cette politique avait presque totalement échappé aux mécanismes de démocratie directe, les changements précités ont modifié la donne et accentué encore davantage la singularité du système suisse: dans aucun autre pays, le peuple ne dispose de tels droits de codécision sur la définition de la politique extérieure (Linder 2009b; Sciarini 2017). Ainsi, à la suite de la réforme de 2003, le nombre de traités internationaux pouvant être contestés par référendum a fortement augmenté (Burri 2007: 321). Ce nombre ne dépassait guère 10 par législature, il a bondi à près de 50 après la réforme, et même à 70 lors des législatures les plus récentes.

La démocratisation de la politique extérieure crée une contrainte supplémentaire pour les négociateurs suisses, qui doivent se soucier de l'acceptabilité du traité non seulement pour le Parlement, mais aussi pour le peuple.⁷⁵ De plus, il existe une différence de nature entre les objets de politique interne et extérieure. En politique interne, un échec devant le peuple est bien sûr douloureux pour le Conseil fédéral et le Parlement. Cependant, une correction est toujours possible: les autorités fédérales peuvent relancer un processus législatif avec une nouvelle proposition ou, alternativement, décider de faire une pause et attendre des temps meilleurs. En politique extérieure, il est par définition plus difficile pour le gouvernement de corriger le tir après un échec en votation populaire, car cet échec affecte aussi le (ou les) partenaire(s) au niveau international, qui peu(ven)t choisir de s'opposer à une renégociation. Il en va de même lorsqu'un vote populaire sur un objet de politique interne contredit un engagement international. La vaine tentative du Conseil fédéral de renégocier l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes, à la suite de l'acceptation de l'initiative UDC contre l'immigration de masse (voir section 3.6.4), constitue à cet égard un exemple parmi d'autres.

À l'influence que le peuple suisse peut exercer sur la définition de la politique extérieure s'ajoute celui qu'il exerce sur les objets qui, sans relever de la politique extérieure au sens strict, sont internationalisés. Comme l'a souligné le chapitre 2, la frontière entre politique interne et politique extérieure est devenue floue. De plus en plus d'objets qui étaient

⁷⁵ Avant la révision constitutionnelle de 2003, les négociateurs suisses subissaient même une double contrainte référendaire: ils risquaient un échec populaire en ce qui concernait la ratification du traité, puis son incorporation dans la législation interne (Germann 1994a; 1994b; 1995; Hug et Sciarini 1995).

précédemment de nature purement interne ont aujourd'hui une forte composante internationale.

Selon une thèse largement répandue, en particulier aux États-Unis, les citoyens sont particulièrement ignorants en matière d'affaires internationales, et leurs opinions volatiles et dictées par l'émotion s'accommodent mal des exigences de rationalité d'une bonne politique extérieure, laquelle doit donc rester la chasse gardée des autorités – et singulièrement du gouvernement (Almond 1950; Lippmann 1965 [1922]; Morgenthau 1956). À rebours de cette thèse, les études sur les votes de démocratie directe en Suisse montrent que les citoyens ne sont pas moins compétents dans ce domaine que dans d'autres et que les modalités de la formation des opinions ne diffèrent pas non plus de celle à l'œuvre en politique interne (Bützer et Marquis 2002; Marquis 2006; Marquis et Sciarini 1999; Sciarini 1996b; Sciarini et Marquis 2000; Sciarini et Tresch 2009; 2011). De même, accorder une influence accrue aux citoyens en politique extérieure – que ce soit de manière délibérée *via* l'extension des droits populaires en la matière ou de manière accidentelle, en raison de l'internationalisation de la politique interne – ne pose pas de problème de gouvernabilité si les préférences du public sont au diapason de celles des élites. Or, contrairement à ce que pourraient laisser croire quelques votations à forte résonance médiatique qui se sont soldées par un échec pour les autorités fédérales, le bilan de ces dernières n'est pas moins bon en politique extérieure qu'en politique interne.

Un nombre croissant de votations des objets internationalisés

Le tableau 3.7 montre l'évolution du nombre de votations populaires sur des objets internationalisés, ainsi que l'évolution du degré de succès des autorités fédérales dans ces scrutins depuis les années 1960 (Sciarini 2021a). En plus des deux catégories d'internationalisation directe (traités internationaux et actes dérivés) et indirecte (du type «adaptation autonome»), le tableau 3.7 inclut également les objets de politique interne qui possèdent une forte composante internationale (par exemple les initiatives populaires visant l'interdiction d'exporter du matériel de guerre).

Le tableau 3.7 montre que le nombre de votes de démocratie directe portant sur des objets internationalisés a sensiblement augmenté au cours des dernières décennies. Alors que ce nombre était inférieur à dix par décennie dans les années 1960, il dépasse 25 depuis les années 1990. La croissance reste très marquée même en termes relatifs, c'est-à-dire en tenant compte de l'augmentation du nombre total de votations populaires en Suisse : dans les années 1960 et 1970, moins d'une votation populaire sur cinq portait sur un enjeu internationalisé; cette part est passée à une sur trois dans les années 2000 et 2010. Autrement dit, le nombre de votations populaires sur des enjeux internationalisés a augmenté à un rythme plus soutenu que le nombre de votations sur des objets de pure politique interne.

TABLEAU 3.7 Fréquence des votations populaires sur des enjeux internationalisés (1961-2020)

	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2011-2020
Nombre total de votations populaires	29	87	66	106	82	84
Nombre de votations populaires sur des objets internationalisés	5	16	16	26	26	28
<i>(dont politique extérieure/sécurité ou européenne)</i>	<i>(0)</i>	<i>(5)</i>	<i>(2)</i>	<i>(8)</i>	<i>(8)</i>	<i>(6)</i>
<i>(dont politique d'asile ou d'immigration)</i>	<i>(1)</i>	<i>(3)</i>	<i>(7)</i>	<i>(5)</i>	<i>(11)</i>	<i>(6)</i>
<i>(dont initiatives populaires ou contre-projets)</i>	<i>(1)</i>	<i>(6)</i>	<i>(6)</i>	<i>(7)</i>	<i>(11)</i>	<i>(16)</i>
Part des votations sur des enjeux internationalisés	17%	18%	24%	25%	32%	33%
Taux de succès du gouvernement dans les votations populaires sur des enjeux internationalisés	100%	75%	63%	77%	65%	82%

Source des données : swissvotes (mes calculs).

Note : Les votations relatives à l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE sont classées dans la politique d'immigration.

Les objets relevant de la politique d'immigration ou d'asile, ainsi que les objets relevant de la politique extérieure (y compris européenne) et de la politique de sécurité, ont fortement contribué à l'augmentation du nombre de votations sur des objets internationalisés. Ils représentent ensemble entre le tiers et la moitié de toutes les votations sur des objets internationalisés, avec une prédominance de cas d'internationalisation directe pour la politique extérieure/européenne et une prédominance d'objets de politique interne avec forte composante internationale pour la politique d'immigration/asile. On notera au passage que la Suisse a paradoxalement connu plus de votations populaires en matière de politique européenne que n'importe lequel des États membres de l'UE. Le tableau montre également que l'initiative populaire occupe une place croissante dans les votations sur les objets internationalisés.

A contrario, il faut noter que la forte augmentation du nombre de traités internationaux soumis au référendum facultatif consécutive à la révision constitutionnelle de 2003 (voir section 3.1.2) n'a pas débouché sur une augmentation du nombre de traités contestés par référendum : entre 2003 et 2015, seulement quatre traités internationaux ont été portés devant le peuple, sur un total de près de 220 traités. Ce résultat nous rappelle qu'un

large pan de la politique extérieure est a-conflictuel. Il s'agit dans bien des cas de traités internationaux de caractère plutôt technique et de moindre importance. En forçant à peine le trait, on peut donc dire qu'il existe deux grandes catégories de traités internationaux : d'un côté, un petit nombre de traités très importants (par exemple les accords bilatéraux avec l'UE) ; de l'autre, un grand nombre de traités de portée mineure (par exemple les conventions bilatérales sur les doubles impositions).

Élite et peuple à l'unisson

La dernière ligne du tableau 3.7 nous renseigne sur le taux de succès du Conseil fédéral dans les votations fédérales portant sur des objets internationalisés. Ce taux oscille entre 60 et 80 %, soit un niveau pas moins élevé que les résultats d'ensemble discutés plus tôt dans le chapitre (section 3.2). En d'autres termes, la fréquence accrue des votations en matière de politique extérieure au sens large n'a pas débouché sur un taux d'échec plus élevé pour le Conseil fédéral et le Parlement. Reste le problème évoqué plus haut : en politique extérieure, il est moins aisé de corriger le tir après un échec populaire, car les solutions alternatives dépendent de la disponibilité de la partie adverse à reprendre les négociations sur d'autres bases. De ce fait, un seul échec devant les urnes peut conduire à un blocage durable. La Suisse a vécu une première expérience traumatisante avec le rejet de l'accord EEE en 1992 et elle s'est à nouveau retrouvée dans une impasse après l'acceptation de l'initiative contre l'immigration de masse, en février 2014.

3.6.6 Mise en œuvre des initiatives et engagements internationaux de la Suisse

L'initiative contre l'immigration de masse illustre de manière exemplaire les problèmes que peut poser la mise en œuvre de certaines initiatives populaires. Ces problèmes ne sont pas nouveaux et il se sont aussi posés pour des initiatives portant sur des thématiques de politique interne. En principe, la force principale d'une initiative rédigée de toutes pièces réside précisément dans « l'introduction dans le droit positif d'une disposition à laquelle le législateur ne peut rien changer » (Delley 1978 : 152). En pratique, la concrétisation d'une initiative n'a cependant rien d'un processus automatique ou mécanique. L'acceptation d'une initiative ouvre un nouveau champ de négociation dont l'issue est difficilement prévisible, et rares sont les initiatives concrétisées et mises en œuvre conformément aux dispositions constitutionnelles.

Ceci a notamment été mis en évidence par l'étude portant sur deux initiatives populaires acceptées par le peuple et les cantons (Tauxe 2007) : l'initiative « Pour la protection des marais », dite « initiative de Rothenthurm », acceptée en 1987 qui, au moyen d'une modification de l'article de

la Constitution sur les compétences fédérales dans le domaine de la nature et du paysage, visait à protéger le site contre l'implantation d'une place d'armes; et l'initiative « Pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit », dite « initiative des Alpes », acceptée en 1994, qui demandait à la Confédération de protéger la zone alpine contre les effets négatifs du trafic de transit et exigeait à cette fin que le trafic nord-sud des marchandises soit transféré vers le rail, dans un délai de dix ans. L'étude de Tauxe (2007) montre que ces deux initiatives n'ont pas été mises en œuvre conformément à leur contenu. Dans le premier cas, l'écart le plus important entre le texte de l'initiative et les dispositions d'exécution concerne l'élargissement du champ des exceptions relatives à l'impératif constitutionnel de préservation des marais. Cependant, la mise en œuvre a quand même respecté les grands principes de l'initiative. Il n'en va pas de même pour l'initiative des Alpes. Dans ce cas, il est rapidement apparu que ni l'objectif de l'initiative ni, *a fortiori*, le délai fixé pour l'atteindre ne seraient respectés. De plus, un tronçon de la N9 en Valais a été sorti du périmètre de la zone alpine couverte par l'initiative, contrairement aux affirmations exprimées avant le vote.

De manière plus générale, l'étude met en évidence un paradoxe inhérent aux processus de concrétisation législative des initiatives acceptées (Tauxe 2007) : la même majorité parlementaire qui s'était précédemment opposée à une initiative doit ensuite la concrétiser; il n'est dès lors pas surprenant que celle-ci tende à utiliser *ex-post* la marge de manœuvre à sa disposition pour interpréter l'initiative dans un sens correspondant davantage à ses préférences. En d'autres termes, « ce processus [de concrétisation] offre au Parlement la possibilité de se réappropriier les termes de la résolution d'un problème, dont il n'avait pas maîtrisé la mise sur agenda et dont il avait été exclu de l'élaboration du texte constitutionnel tentant de le solutionner » (Tauxe 2007: 455).

Conflits avec les engagements internationaux

Entre-temps, la fréquence inhabituelle d'initiatives acceptées est allée de pair avec des problèmes constants de mise en œuvre, en raison des contradictions existant entre ces textes et les engagements internationaux de la Suisse, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Chronologiquement, le premier cas problématique a fait suite à l'adoption, en février 2004, de l'initiative « Pour l'internement à vie des délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables ». Le texte de l'initiative posait un problème de compatibilité avec la jurisprudence de la CEDH, elle-même basée sur le quatrième paragraphe de l'article 5 de la CEDH, qui exige que toute mesure privative de liberté d'une durée indéterminée puisse faire l'objet d'un réexamen à intervalles réguliers. Le Parlement suisse s'en est sorti en interprétant de manière très large la clause de l'initiative, selon laquelle le statut des condamnés

pourrait être révisé «si de nouvelles connaissances scientifiques» permettent d'établir qu'ils ne représentent plus de danger.

Ces cas de mise en œuvre partielle des initiatives populaires acceptées, ainsi que ceux qui les ont suivis depuis lors (voir Masméjean 2017: 69 s.), soulèvent une interrogation centrale: pourquoi le Parlement ne fait-il pas davantage usage, en amont, de son droit d'invalidier une initiative? Pour comprendre la doctrine en la matière, il faut remonter au sort réservé à une autre initiative populaire, l'initiative dite de Rheinau, votée en 1952 (Masméjean 2017: 13 s.). Bien avant l'initiative de Rothenturm, cette initiative demandait que la protection des sites naturels, depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheinau, soit inscrite dans la Constitution. Surtout, elle contenait une disposition transitoire exigeant que la concession de 1944 accordée pour la construction de la centrale de Rheinau, qui découlait elle-même d'accords passés avec l'Allemagne, soit annulée. En cas d'acceptation de l'initiative, la Suisse aurait dû rompre unilatéralement les engagements internationaux concernés. Appelé à trancher entre la thèse de la souveraineté du peuple et celle d'une démocratie directe encadrée par des principes juridiques supérieurs, le Conseil fédéral (1954) avait alors considéré qu'il n'y avait pas de pouvoir supérieur à celui du peuple et des cantons.⁷⁶

L'initiative de Rheinau a été nettement rejetée en votation populaire, mais la doctrine qui en est issue a ensuite été appliquée avec constance, sauf une importante réserve introduite quelques décennies plus tard, selon laquelle l'invalidation (totale ou partielle) d'une initiative doit être prononcée en cas de contradiction avec les règles impératives (*jus cogens*) du droit international – notamment l'interdiction de la torture, des exécutions sommaires et du génocide, le principe de non-refoulement, ainsi que les violations du droit international humanitaire. Le Parlement a appliqué pour la première fois cette doctrine en 1996, en invalidant l'initiative des Démocrates suisses «pour une politique d'asile raisonnable», au motif que celle-ci ne respectait pas le principe de non-refoulement. L'invalidation pour non-respect des règles impératives du droit international a été ancrée dans la nouvelle Constitution de 1999 (art. 139 al. 3).

Cependant, comme la très grande majorité des traités internationaux ne relèvent pas du droit impératif, la doctrine révisée n'est pas d'un grand secours lorsque le Conseil fédéral et – en dernier recours – l'Assemblée fédérale doivent se prononcer sur une initiative qui entre en conflit avec le droit international ou les engagements internationaux de la Suisse. Dans la conception des autorités fédérales, ce n'est pas en refusant aux citoyens le droit de se prononcer que les autorités fédérales et les partis qui les

⁷⁶ «La conclusion est que l'Assemblée fédérale n'a pas à décider si la disposition transitoire peut ou ne peut pas être insérée dans la Constitution. C'est le peuple et les cantons qui doivent se prononcer.» (Conseil fédéral 1954: 710).

soutiennent doivent combattre une initiative, mais en se remettant à la sagesse du peuple, c'est-à-dire en parvenant à le convaincre de rejeter l'initiative en votation. Comme le soulignent Rayner et Voutat (2014), privilégier les droits populaires au détriment du droit international découle d'un choix éminemment politique : les autorités fédérales préfèrent prendre le risque d'une défaite, plutôt que d'avoir à supporter les coûts d'une restriction des droits populaires. Ce choix s'explique par l'attachement des citoyens aux droits populaires et par le fait que, dans la culture politique suisse, les droits populaires l'emportent sur les instances représentatives et, plus encore, sur les juges.⁷⁷

Cependant, la priorité accordée, en amont, à la volonté populaire se paie, en aval, par le non-respect de cette même volonté populaire au stade de la mise en œuvre. Comme le résume sur un ton polémique Bochsler,⁷⁸ « Le succès grandissant des initiatives populaires met en lumière l'une des faiblesses du droit d'initiative : l'opposition peut bien gagner des scrutins, le Parlement et le gouvernement ne les mettent en œuvre que du bout des lèvres. Ainsi, le droit d'initiative est dégradé au rang de liberté d'opinion non contraignante, et sans conséquences directes. » À la longue, ces cas répétés de non-concrétisation ou de concrétisation (très) partielle des initiatives risquent de porter atteinte à la contribution que la démocratie directe est réputée fournir à la proximité existant en Suisse entre citoyens et élites (Bochsler *et al.* 2015).

Les initiatives UDC sur l'immigration et les étrangers

Outre les exemples déjà cités, l'Assemblée fédérale a aussi été obligée de s'écarter du texte constitutionnel avec l'initiative UDC « Pour le renvoi des étrangers criminels », acceptée en votation populaire en novembre 2010 (52,3 % de « oui » et 17,5 cantons contre 5,5). Si l'initiative n'était pas strictement contraire au principe de non-refoulement, elle ne tenait pas compte de l'examen de proportionnalité au cas par cas exigé en cas de renvoi selon la jurisprudence de la CrEDH et selon l'accord avec l'UE sur la libre circulation des personnes (Masméjean 2017 : 82-83). Après quelques tergiversations, le Parlement a à nouveau opté pour une mise en œuvre partielle, en imposant dans la loi d'application une clause d'exception permettant au tribunal de renoncer au renvoi lorsque le droit international l'exige.

⁷⁷ Contrairement à la situation prévalant aux États-Unis, l'intervention des juges est vue en Suisse comme une violation de la volonté du Souverain (Kriesi et Trechsel 2008 : 66). Ceci a notamment été démontré par les controverses suscitées par l'arrêt du Tribunal fédéral, selon lequel la pratique de naturalisation des étrangers par les urnes était contraire à la Constitution (Helbling et Kriesi 2004). En réaction à cet arrêt, l'UDC a lancé une initiative populaire visant à autoriser la naturalisation par les urnes, initiative qui a été sèchement rejetée en 2008 (64 % de « non » et tous les cantons sauf un).

⁷⁸ Bochsler, Daniel. *Le Temps*, 11 mars 2014.

L'UDC a alors répliqué en faisant aboutir une nouvelle initiative « Pour le renvoi effectif des étrangers criminels », dite « initiative de mise en œuvre », qui listait cette fois dans le détail les crimes passibles de renvoi automatique. Celle-ci a été sèchement rejetée en votation populaire en février 2016 (59 % de « non » et 18,5 cantons contre 4,5). L'autre réplique de l'UDC, de portée plus générale, a consisté dans le dépôt de l'initiative « Contre les juges étrangers », qui demandait d'attribuer la primauté du droit interne sur le droit international,⁷⁹ et s'attaquait ainsi de front à la CEDH. Cette initiative a également été balayée par le peuple et les cantons (66 % de « non » et tous les cantons).

Enfin, il y a le cas, déjà mentionné, de l'initiative UDC « Contre l'immigration de masse », acceptée en votation populaire le 9 février 2014. Cette initiative a introduit dans la Constitution un article 121a incompatible avec l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'Union européenne. Cet article exigeait en effet la réintroduction de contingents pour contrôler l'immigration des travailleurs européens et le respect de la préférence nationale sur le marché de l'emploi. De plus, l'initiative obligeait en principe le Conseil fédéral à renégocier les engagements internationaux de la Suisse dans un délai de trois ans, afin de les rendre compatibles avec les termes de l'initiative. La Commission européenne ayant – sans surprise – refusé d'entrer en matière sur une renégociation de l'accord sur la libre circulation des personnes, le Parlement a décidé d'opter pour une mise en œuvre qui s'écarte drastiquement du texte de l'initiative. La loi d'application oblige les employeurs à informer les bureaux régionaux de placement des places vacantes avant d'engager un ressortissant européen. Toutefois, cette obligation ne s'applique que sous certaines conditions bien spécifiques en termes de taux de chômage dans la branche et ne remet aucunement en cause la libre circulation des personnes.

Si la loi d'application a été saluée par la Commission européenne, elle a suscité l'ire de l'UDC, qui a contre-attaqué en lançant une nouvelle initiative populaire « Pour une immigration modérée », dite « initiative de limitation », qui visait à abroger l'accord sur la libre circulation des personnes. Si cette initiative avait été acceptée, la dénonciation de l'accord sur la libre circulation des personnes aurait entraîné, en raison de la « clause guillotine », celle des six autres premiers accords bilatéraux conclus avec l'UE. Cette initiative a cependant été nettement rejetée en septembre 2020 (62 % du peuple et 19,5 cantons contre 3,5 ; voir aussi chapitre 10).

⁷⁹ Dans la conception moniste en vigueur en Suisse, le droit international a non seulement la primauté sur le droit interne, sauf exception (lorsque le Parlement a délibérément adopté une loi incompatible avec une convention internationale), mais il est directement applicable.

Quelles solutions ?

Plusieurs propositions ont été avancées pour éviter, à l'avenir, de revivre un épisode similaire à celui de l'initiative contre l'immigration de masse (Masméjean 2017: 104 s.). La première solution serait que le Parlement décide à l'avenir d'invalider les initiatives populaires contraires à des traités internationaux. Cette solution avait déjà été avancée il y a plus de vingt-cinq ans (Germann 1995) : constatant que l'initiative des Alpes de 1994 était contraire à l'accord sur le transit alpin conclu deux ans plus tôt avec la Communauté européenne, Germann (1995) avait invité l'Assemblée fédérale à invalider l'initiative et à en faire de même à l'avenir dans des cas similaires, brisant ainsi le tabou des droits populaires. Cependant, une telle posture reste, encore aujourd'hui, politiquement très minoritaire. Une seconde solution serait de transférer la compétence de juger la recevabilité des initiatives au Tribunal fédéral. Cependant, cette seconde solution semble encore plus irréaliste que la première et nécessiterait de surcroît une modification de la Constitution – et donc un référendum obligatoire.

Une troisième proposition consisterait à procéder à un examen préalable de la validité des initiatives populaires avant même la récolte de signatures, et de confier cet examen à la Chancellerie fédérale, supposée appliquer les critères d'invalidité actuels de manière plus stricte que le Parlement. L'idée sous-jacente est qu'il serait ensuite plus facile au Parlement d'invalider une initiative, les initiants ayant été avertis en amont du risque qu'ils encouraient. Toutefois, on peut à nouveau douter de l'acceptabilité politique de cette mesure, dont la mise en œuvre dépasserait de surcroît les ressources et les compétences de la Chancellerie. Une première variante à cette proposition consisterait à confier cet examen préalable au Tribunal fédéral et une seconde à s'appuyer sur de simples avis de droit. Mais la première variante exigerait à nouveau un changement constitutionnel, tandis que la seconde aurait peu de poids (Masméjean 2017: 109).

Enfin, la dernière proposition émane de Foraus, le *think tank* de politique extérieure, qui propose d'appliquer le principe de présomption (Dalbert *et al.* 2014) : le vote populaire ne conduirait à la résiliation d'un accord international que dans les cas où le texte de l'initiative populaire le demande explicitement. Cette solution aurait l'avantage d'obliger les initiants à clarifier la question posée aux votants et d'officialiser – par défaut – la pratique à laquelle le Conseil fédéral et les Chambres recourent désormais, qui consiste à concrétiser les initiatives populaires contraires au droit international de manière à sauvegarder les accords internationaux en vigueur.

3.7 Le comportement de vote en démocratie directe

La démocratie directe suisse offre la possibilité aux citoyens et citoyennes de se prononcer sur le contenu des politiques publiques, et ceci dans presque tous les champs d'intervention de l'État. Cela soulève plusieurs questions importantes en ce qui concerne la manière dont les votants forment leur opinion, se mobilisent (ou pas) et opèrent leur choix de vote: les citoyens sont-ils suffisamment compétents, la faible participation aux scrutins est-elle un problème, peut-on acheter une votation? Autant de questions qui font aussi régulièrement débat, et dont la discussion complète donc celle de la section précédente relative aux controverses autour de l'usage et des effets des institutions de démocratie directe.

3.7.1 La compétence des votants

La question de la compétence des votants revient souvent dans le débat public et elle préoccupe aussi les politologues. La démocratie directe est exigeante pour les citoyens, car elle leur demande de prendre à un rythme soutenu des décisions souvent importantes et parfois assez complexes. Les citoyens possèdent-ils les aptitudes nécessaires à l'exercice des droits populaires?

Selon une vision assez répandue, la majorité des citoyens seraient insuffisamment compétents, si bien que la démocratie directe déboucherait sur des décisions arbitraires ou manipulées. Cette critique est propagée par des auteurs contemporains comme Sartori (1987), mais on en trouvait déjà trace chez des auteurs classiques comme Platon (*La République*) ou Burke (*Réflexions sur la Révolution de France*, 1790). Selon ces auteurs, la démocratie directe conduit à une simplification et à une dramatisation excessive des enjeux politiques, et favorise l'expression d'opinions extrêmes. Pour Schumpeter (1994 [1943]: 364), la démocratie directe n'est viable que dans un contexte rural et primitif, dans lequel il n'y a aucun problème grave et donc rien de bien important à décider: «la Suisse est le meilleur exemple d'une démocratie de ce type. Il n'existe guère de motifs de querelle dans ce monde de paysans qui, à l'exception de ses banques et de ses hôtels, n'entretient pas de grandes entreprises capitalistes et dont les problèmes politiques sont tellement simples et tellement stables qu'il y a toutes les raisons de s'attendre à ce qu'une majorité écrasante de citoyens les comprennent et tombent d'accord à leur sujet». Selon lui, la démocratie directe n'est en revanche pas concevable dans les sociétés modernes appelées à résoudre des problèmes complexes, car les citoyens ne sont alors pas à la hauteur de leur tâche.

D'autres auteurs, cités plus tôt dans le chapitre, défendent une position diamétralement opposée et mettent en évidence les vertus éducatives

de la démocratie directe. Selon cette conception alternative, la démocratie directe encourage les citoyens à s'informer politiquement, ce qui augmente leur niveau de compétence et, par conséquent, leur participation. Qu'en est-il en réalité? Que sait-on en Suisse du niveau de compétence des votants et des stratégies qu'ils utilisent pour former leur opinion?

Déterminants et effets de la compétence

Notons tout d'abord que le niveau de compétence politique est effectivement un puissant déterminant de la participation (Kriesi 2005)⁸⁰: la participation politique augmente avec le niveau de compétence des citoyens. Faute d'avoir eu le temps ou les moyens de s'informer, les citoyens les moins compétents optent pour l'abstention. Cette tendance des personnes les moins compétentes à s'autocensurer et à s'abstenir de participer réduit considérablement le risque d'arbitraire du vote.

Ensuite, il faut admettre qu'il est difficile de se faire une opinion claire et définitive quant au niveau de compétence des votants en Suisse, car ce niveau dépend très fortement des critères que l'on retient pour mesurer la compétence (Sciarini et Tresch 2022). Selon que l'on choisisse des critères plus souples ou plus exigeants, en particulier en ce qui concerne la validité des motivations énoncées spontanément par les votants pour justifier leur choix, la proportion de votants incompetents peut varier de 20 % (Bütschi 1993; Kriesi 2005; Trechsel 2007) à 60 % (Gruner et Hertig 1983) et, inversement, la part des votants très compétents peut passer de plus de 50 % à moins de 20 %.

Les avis sont en revanche plus unanimes en ce qui concerne les déterminants de la compétence. En sus des facteurs individuels comme l'âge, le niveau de formation et, surtout, l'intérêt pour la politique, les caractéristiques des objets soumis au vote et de la campagne de votation jouent aussi un rôle central (Bernhard 2018; Colombo 2018; Kriesi 2005): le niveau de compétence diminue avec la complexité de l'objet et augmente avec l'intensité de la campagne, et il est également plus faible lorsque l'objet est très conflictuel, probablement parce que cette conflictualité nuit à la qualité des débats et brouille les messages délivrés au cours de la campagne.

Ces divergences quant à la manière de mesurer le niveau de compétence des votants renvoient à un débat plus fondamental sur la définition même de la compétence. Que signifie être compétent? Est-il nécessaire de maîtriser tous les tenants et aboutissants d'un projet soumis à votation populaire pour pouvoir être qualifié de compétent? Partisan d'une théorie

⁸⁰ La mesure de la compétence dans les enquêtes post-votations (dites enquêtes VOX) se base sur une combinaison de questions de connaissance factuelle (du titre de l'objet et de son contenu), et de la capacité à motiver le vote. Les premiers travaux sur la compétence incluaient en sus la connaissance du mot d'ordre du Conseil fédéral, question qui a ensuite été retirée du questionnaire VOX.

«réaliste» de la démocratie, Kriesi (2005) fait valoir que les votants peuvent prendre une décision «raisonnable» sans être parfaitement compétents, en utilisant pour cela des stratégies qui permettent de simplifier la prise de décision. S'abstenir de voter est la forme la plus radicale de simplification – et cette stratégie est, répétons-le, très répandue parmi les personnes les moins compétentes. Ensuite, parmi les votants, divers types de stratégies peuvent être utilisés pour simplifier la prise de décision. La première stratégie envisageable consiste à voter pour le *statu quo*, ce qui permet de limiter les risques en se protégeant des effets méconnus – et potentiellement négatifs – de la réforme. Cette stratégie est à nouveau privilégiée par les votants les moins compétents (Christin *et al.* 2002b; Kriesi 2005).

À en croire diverses analyses contrefactuelles, le recours à ces deux stratégies (l'abstention et le vote pour le *statu quo*) n'a pas d'impact sur le résultat des scrutins. D'une part, ces études montrent que les résultats du vote auraient été identiques si les abstentionnistes avaient participé (Lutz 2007) ou si les moins compétents n'avaient pas participé (Passy 1993). D'autre part, le vote des moins compétents tend plutôt à favoriser les positions défendues par les partis de droite, tandis qu'une faible participation tend plutôt à favoriser la gauche. En définitive, il est difficile d'anticiper à qui profiterait une augmentation de la participation, car l'effet bénéfique attendu pour la droite pourrait être contrebalancé par l'augmentation parallèle de la compétence globale, qui profiterait à la gauche (Lutz 2007).

Par ailleurs, pour se simplifier la tâche et éviter de s'engager dans un processus sophistiqué de traitement de l'information, les votants peuvent utiliser des «raccourcis d'information» afin de faire en sorte de voter «comme si» ils étaient compétents (Christin *et al.* 2002b; Lupia 1994). Parmi les «raccourcis cognitifs» à disposition des votants figurent la possibilité de voter en fonction de la confiance placée dans le gouvernement, d'une part, ou celle de voter conformément au mot d'ordre du parti dont on se sent proche, d'autre part. Selon les études empiriques, ces deux stratégies sont très répandues, quel que soit le niveau de compétence des votants (Kriesi 2005). En l'état actuel des connaissances, la vision critique des contradicteurs de la démocratie directe quant au problème de compétence des votants et d'arbitraire du vote n'est pas confirmée, et les votes de démocratie directe ne semblent guère générer de problèmes de gouvernabilité.

3.7.2 La participation politique en Suisse

La Suisse, un pays à faible participation ?

À défaut de générer des problèmes de gouvernabilité, on pourrait en revanche objecter que les votes de démocratie directe posent problème du point de vue de la légitimité, en raison du faible niveau de participation en général, et de la propension à l'abstention des citoyens les moins

compétents. À première vue, il n'est pas contestable que la Suisse est un pays à faible taux de participation en comparaison internationale (Blais 2014; Franklin 2002). Cela vaut pour les élections comme pour les votations (Lutz et Selb 2014; Sciarini et Tresch 2022). Entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et la fin des années 1970, la participation aux votations fédérales a constamment diminué (de 60 % à 40 % en moyenne par législature), avant de se stabiliser autour de 45 %, en moyenne. Autrement dit, lors de chaque scrutin « standard », plus d'un citoyen sur deux s'abstient de voter (voir aussi chapitre 6).

Du point de vue de la théorie de la démocratie, une participation élevée est souhaitable dans la mesure où elle permet de prendre en compte de manière égale les besoins et les préférences de tous les citoyens (Teorell 2006). Dans ce sens, une faible participation n'est pas nécessairement un problème, aussi longtemps que l'abstention est distribuée de manière équilibrée au sein de la population (Schäfer 2013). Un problème de légitimité survient si la participation est inégale, c'est-à-dire si des groupes spécifiques sont systématiquement sous-représentés. Cela peut être typiquement le cas lorsque la participation varie fortement en fonction des ressources individuelles, comme l'âge, le niveau d'éducation, de compétence, ou de revenu (Teorell 2006). Et de fait, les études conduites en Suisse mettent en évidence le fort impact des facteurs précités et, partant, la « stratification sociale » de la participation politique (Kriesi 2005; Mottier 1993).

Ceci étant dit, l'image d'Épinal de la Suisse comme pays à faible taux de participation doit être révisée. Relevons tout d'abord que le taux de participation varie en réalité fortement d'une votation à l'autre. Ainsi, dans le passé plus ou moins récent, la participation a presque atteint 80 % lors du vote du 6 décembre 1992 sur l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen, alors qu'elle a tout juste dépassé 25 % lors du vote du 21 mai 2006 sur le nouvel article constitutionnel sur la formation. Ces variations de la participation au niveau agrégé renvoient aux divers types de votants existant au sein de la population suisse. Car, c'est un point fondamental, l'appréciation du niveau général de participation en Suisse diffère considérablement selon que l'on se concentre sur chaque scrutin pris séparément ou que l'on examine, dans une perspective plus dynamique, la participation dite « cumulative » (Sciarini *et al.* 2016; Serdült 2013), c'est-à-dire à la participation des individus au cours d'un certain nombre de scrutins successifs, par exemple dix scrutins. Sur cette base, des résultats tirés d'enquêtes d'opinion post-votations ont distingué trois types de votants (Gruner et Hertig 1983; Mottier 1993) : les votants réguliers, les votants sélectifs (ou votants occasionnels) et les abstentionnistes. Cependant, on sait que la participation est fortement surestimée dans les enquêtes d'opinion (Sciarini et Goldberg 2016; 2017). D'une part, les personnes plus intéressées politiquement (et qui votent davantage que les autres) répondent

plus volontiers aux enquêtes d'opinion sur la politique et sont donc surreprésentées parmi les répondants. D'autre part, le vote étant généralement perçu comme une activité socialement désirable, une partie des personnes qui se sont abstenues lors d'un scrutin tendent néanmoins à indiquer qu'elles ont participé.

À Genève, nous avons la chance de disposer des données officielles de participation au niveau individuel. Depuis l'introduction du vote par correspondance facilité en 1995, le Service des votations et élections du canton de Genève et l'Office cantonal de la statistique récoltent et archivent de manière systématique des données relatives à la participation électorale dans le canton. Lors de chaque scrutin populaire, la participation (ou l'abstention) de chaque citoyen est codée sous forme électronique, accompagnée de quelques informations sociodémographiques de base (sexe, âge, état civil, commune de résidence, date d'arrivée dans le canton, canton d'origine). Cette base de données permet d'étudier la participation « réelle » lors de chaque scrutin, et non pas « estimée » sur la base d'un sondage d'opinion. De plus, dans la mesure où chaque citoyen est identifiable au moyen d'un code numérique, cette base de données permet des études longitudinales de la participation.

La participation sélective (ou « occasionnelle »)

Selon nos analyses des données genevoises, si on considère la participation lors de dix votations fédérales de suite (ce qui correspond à une période d'environ trois ans), la part des personnes qui s'abstiennent systématiquement est d'environ 20 % et la part des personnes qui participent aux dix scrutins est d'environ 15 % (Sciarini *et al.* 2016). La catégorie intermédiaire des votants sélectifs ou occasionnels, c'est-à-dire les personnes qui participent entre une et neuf fois sur dix est de loin la plus nombreuse, puisqu'elle représente près de deux tiers de l'électorat. Si on étend l'analyse à 30 votations fédérales successives, la part des personnes qui s'abstiennent systématiquement recule à moins de 10 % (*ibid.*). Il en va de même pour la part de personnes qui participent à tous les scrutins. Autrement dit, sur ce temps plus long, la part des votants sélectifs dépasse 80 %. Mais le message principal est que, considéré sous l'angle de la participation « cumulative », les personnes qui s'abstiennent systématiquement constituent en fait une proportion minime de l'électorat. C'est un résultat important, qui relativise fortement l'image traditionnelle de la Suisse en tant que pays à faible participation. On vote souvent en Suisse, ce qui permet aux citoyens de « faire leur marché » et de sélectionner les objets sur lesquels ils souhaitent s'exprimer. Si l'on votait moins souvent, le taux de participation serait très vraisemblablement plus élevé.

Notre étude montre par ailleurs que les jeunes sont surreprésentés parmi les abstentionnistes endurcis et sous-représentés parmi les votants

permanents (Sciarini *et al.* 2016). Contrairement aux abstentionnistes et aux votants permanents, les votants sélectifs forment un groupe très hétérogène en termes sociodémographiques. En revanche, en ce qui concerne les attitudes politiques (intérêt pour la politique, compétence politique, identification partisane et idéologie), les votants sélectifs ont des caractéristiques proches de celles des abstentionnistes. Si on revient à la considération initiale relative à la théorie de la démocratie, ces résultats sont plutôt rassurants.

Premièrement, sous l'angle de l'égalité de participation, le fait que les votants sélectifs présentent un profil proche de celui des abstentionnistes du point de vue des attitudes politiques suggère que de nombreux citoyens qui sont *a priori* susceptibles de s'abstenir finissent par voter – au moins occasionnellement. Deuxièmement, si des facteurs comme l'intérêt pour la politique ou la compétence politique sont de nature à créer des inégalités de participation, ce sont des ressources qui ne sont pas figées à jamais, mais qui sont au contraire susceptibles d'évoluer au gré de l'expérience acquise par les votants. De plus, ce sont des ressources que l'on pourrait stimuler, par des mesures à « long terme » (par exemple l'éducation civique) et par des mesures à « court terme » (par exemple des activités de communication politique). Troisièmement, et corollairement, le fait que les votants sélectifs *a priori* prédisposés à s'abstenir finissent par voter attire notre attention sur l'importance de la campagne qui précède le vote. Dans une étude ultérieure, nous avons montré que les votants sélectifs sont très sensibles à l'intensité de la campagne précédant le vote (Goldberg *et al.* 2019) : plus celle-ci est intense, plus il est probable que les votants sélectifs participent ; dans les cas extrêmes, c'est-à-dire lorsque l'intensité de la campagne est particulièrement élevée, même les personnes qui s'abstiennent généralement sont susceptibles de se mobiliser.

3.7.3 Le rôle de l'argent dans les campagnes de votations

Animateurs des campagnes et sources d'information des votants

En Suisse, de nombreux acteurs se mobilisent durant les campagnes. Comme je l'ai déjà mentionné, le Conseil fédéral y est toujours très actif et figure même parmi les acteurs les plus influents (Kriesi 2009a). Il est tenu par la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) de dispenser une information objective et dispose pour cela de plusieurs instruments : brochure officielle envoyée à tous les citoyens, séances d'information à l'intention des médias (notamment au moyen d'une conférence de presse plusieurs semaines avant le scrutin, qui ouvre traditionnellement la campagne), déclarations à la radio et à la télévision, participation à des réunions publiques et à des débats contradictoires à la radio et à la télévision, informations et vidéos sur le site internet de la

Confédération, etc. De leur côté, les acteurs politiques (partis, groupes d'intérêt, comité *ad hoc*, mouvements, comités citoyens, etc.) cherchent à mobiliser et à convaincre les votants par des moyens directs (par exemple en finançant des annonces publicitaires ou des affiches dans les rues, en distribuant des tous-ménages ou en contactant leurs membres) et indirects (en essayant par exemple de générer une couverture médiatique de leurs activités) (Bernhard 2012). En revanche, ils ne peuvent pas recourir à la publicité politique à la radio et à la télévision, qui est interdite en Suisse (art. 10 LRTV).

Selon une analyse de l'ensemble des enquêtes d'opinion post-votations VOX de 1990 à 2016, les articles de presse sont la première source d'information des votants (85% des répondants les consultent), devant la télévision (74%), la brochure officielle du Conseil fédéral (71%), la radio (58%), les lettres de lecteurs (49%) et les annonces publicitaires dans la presse (47%) (Sciarini et Tresch 2022: 568). Les nouveaux canaux (sites d'information sur internet, réseaux sociaux) restent comparativement en retrait, mais leur importance croît. Ainsi, alors que seulement un votant sur dix s'est informé sur internet dans les années 2000, cette proportion est passée à un sur quatre au cours de la dernière décennie; ceci vaut désormais aussi pour les réseaux sociaux comme Facebook ou Twitter.

L'enjeu de la transparence en matière de financement des campagnes

Si la Suisse est championne toute catégorie en matière de démocratie directe, elle l'est aussi en matière d'opacité des campagnes de votation (et des campagnes électorales). Jusqu'à tout récemment, il n'existait en effet pas de règles en matière de financement des campagnes et aucune obligation de transparence des comptes des partis ou d'autres animateurs des campagnes (Gernet 2011). Les partis de gauche ont fait de nombreuses propositions en la matière, mais la droite les a toujours refusées. La Suisse a été à plusieurs reprises épinglée par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, qui a critiqué l'absence de réglementation en matière de financement de la vie politique et l'opacité corrélative des comptes des partis, en pointant les risques de corruption. Sous la pression de l'initiative populaire «Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence)», déposée en 2017 par un comité interpartis et diverses ONG, le Parlement a fini par légiférer et par adopter des règles à ce sujet: selon la révision de la loi sur les droits politiques, qui a servi de contre-projet indirect à l'initiative et au profit duquel les initiants ont conditionnellement retiré leur initiative, les dons aux partis dépassant 1000 francs doivent être annoncés et les comptes de campagne ouverts dès qu'ils dépassent 50 000 francs.

Cette révision est entrée en vigueur en octobre 2021 et il faudra donc attendre un peu pour obtenir des données sur le financement des campagnes.

Entre-temps, il faut se contenter de données plus partielles. Un relevé couvrant l'ensemble des annonces publicitaires parues dans près de 400 organes de presse ainsi que la totalité (ou presque) des affiches dans les rues dans les 39 votations fédérales de la période 2005-2011 permettent de se faire une petite idée des montants investis dans les campagnes de votations (données *Media Focus* reportées dans Hermann et Nowak 2012). Pendant cette période, les dépenses publicitaires pour les affiches et les annonces dans la presse se sont élevées à 2,9 millions de francs par objet, en moyenne, avec de fortes variations d'un objet à l'autre. Ainsi, les dix campagnes les plus chères ont représenté 69 % des dépenses totales, avec 11 millions de francs dépensés en février 2009 pour la votation sur l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes et son extension à la Roumanie et à la Bulgarie; soit, ramené en dépenses par habitant, un montant plus élevé que pour d'autres référendums en Europe, comme celui sur le Brexit (2016), l'indépendance de l'Écosse (2014) ou le traité sur la Constitution européenne en France (2005).

Des données similaires, pour une période plus récente (72 objets soumis à votation entre 2013 et 2019), montrent que les dépenses de campagne – pour les annonces publicitaires dans la presse et les affiches dans la rue – continuent de varier considérablement d'un objet à l'autre. Pendant cette période, la moyenne des dépenses s'est établie à 1,4 million, mais avec des objets qui n'ont suscité aucune dépense, et d'autres jusqu'à 5 millions (loi sur la fiscalité des entreprises et loi sur l'énergie, votées respectivement en février et en mai 2017), voire 7 millions (initiative UDC contre l'immigration de masse votée en février 2014). En outre, au cours de ces six années, les dépenses moyennes semblent plutôt à la baisse, ce qui ne signifie pas nécessairement que les acteurs investissent moins dans les campagnes, mais suggère plutôt qu'ils tendent à délaisser les supports classiques de campagne comme les annonces et les affiches au profit des outils plus modernes de communication (sites d'information en ligne, réseaux sociaux, etc.).

Une autre caractéristique des campagnes en Suisse est l'asymétrie des dépenses (de l'ordre de 4 contre 1 dans deux votations sur trois) entre les camps du « oui » et du « non », en particulier en cas d'initiative lancée par la gauche, et ceci à l'avantage de la droite (Hermann et Nowak 2012). Economiesuisse et l'UDC financent une part substantielle des dépenses; au cours de la période précitée, l'UDC a dépensé trois fois plus en annonces et affiches que le PLR et neuf fois plus que le PS ou le PDC/Le Centre.

Peut-on acheter une votation ?

Le rôle de l'argent dans les votes de démocratie directe a de longue date suscité un vif débat, que ce soit en Suisse ou dans le contexte des États américains (voir notamment Lupia et Matsusaka 2004; de Figueiredo *et al.* 2011; Stratmann 2006). En Suisse, une thèse provocatrice énoncée il y a

une trentaine d'années a prétendu qu'il serait possible d'acheter une votation populaire (Hertig 1982). Des travaux plus récents et plus solides d'un point de vue méthodologique débouchent sur des résultats beaucoup plus nuancés (Jaquet *et al.* 2021; Kriesi 2006b; 2009b). Faute de connaissances chiffrées sur les dépenses consenties dans les campagnes, ces études utilisent comme indicateurs les annonces publicitaires dans la presse – un des moyens privilégiés par les partis et les groupes d'intérêt pour faire campagne et, comme nous l'avons vu, l'une des sources d'information utilisées par les votants.

Selon les résultats de l'étude de Kriesi (2009b), tant les dépenses du camp gouvernemental que celles du camp opposé ont un effet statistiquement significatif sur le taux de soutien à la position du gouvernement en votation populaire, mais cet effet est plus limité pour le camp gouvernemental, surtout lorsque le résultat attendu lui est très favorable et qu'il dépense beaucoup plus que l'opposition. Jaquet *et al.* (2021) ont repris cette analyse du rôle de l'argent sur une plus longue période (1981-2019). De plus, pour une sous-période (2013-2019), les auteurs ont procédé à une analyse des résultats des votations fédérales au niveau des cantons sur la base de mesures plus fines des dépenses de campagne. Leur analyse confirme que les dépenses des deux camps ont un effet significatif mais faible sur le résultat du scrutin et que cet effet est généralement plus faible pour le camp gouvernemental. Elle confirme aussi que les dépenses du camp gouvernemental ont un effet marginal décroissant lorsqu'elles dépassent largement celles de l'opposition. *Last but not least*, cette étude souligne – comme celle de Kriesi (2006b) – l'effet prédominant de la taille de la coalition de partis qui soutient la position du gouvernement : s'il est capable de rallier un spectre étendu de partis à la position défendue par le Conseil fédéral, le camp gouvernemental est capable d'influencer dans une large mesure l'issue du vote populaire, et de réduire d'autant l'effet des dépenses publicitaires. Pour le dire de manière simple, en Suisse, les coalitions de partis comptent davantage que l'argent pour l'issue des votations fédérales. On peut ainsi réfuter la thèse selon laquelle il est possible d'acheter une votation, sans exclure toutefois que l'argent investi dans la campagne puisse faire la différence dans certains cas très spécifiques, lorsque le résultat du vote est particulièrement serré.

Enfin, une autre étude s'est intéressée à l'impact des campagnes sur l'évolution du soutien aux projets gouvernementaux entre le premier sondage d'opinion pré-votation SRG-Trend et le vote populaire, ceci pour 65 votations de la période 1998-2011 (Weber 2012). Selon cette étude, chaque million de plus qu'un camp est capable d'injecter dans la campagne par rapport à l'autre camp équivaut à un gain de près de deux points de pourcentage (1,7) au vote populaire, sachant que ce résultat vaut surtout pour les initiatives, moins pour les référendums. Ce résultat relativise à nouveau

le poids des dépenses de campagne dans le résultat du vote: un million supplémentaire est une somme considérable au regard des dépenses effectives de campagne. Comme Weber (2012) le relève en conclusion, il y a très peu d'acteurs politiques en Suisse capables d'investir plusieurs millions dans une campagne. Il s'agit pour l'essentiel de l'UDC et des associations faitières de l'économie – *economiesuisse* et USAM.

Conclusion

Comme le notent Kriesi et Trechsel (2008: 66), la démocratie directe est à bien des égards l'institution la plus importante du système politique suisse, et celle qui a le plus contribué à sa singularité. Celle-ci ne tient pas seulement au degré inédit de développement et de pratique des droits populaires, mais aussi, et peut-être surtout, aux effets que les institutions de démocratie directe ont exercés sur les acteurs politiques et le fonctionnement du système. En plus des effets mis en évidence dans ce chapitre (intégration des acteurs, légitimité des décisions, contribution à l'identité nationale, à la réussite économique et à la satisfaction démocratique des citoyens, etc.), nous verrons plus loin dans le livre que de nombreuses autres caractéristiques du système politique suisse (l'importance du consensus, la force des groupes d'intérêt, le caractère inclusif des processus législatifs, ou le type singulier de système de gouvernement) portent – en partie – l'empreinte de la démocratie directe.

En dépit de la grande cote de popularité dont bénéficie la démocratie directe, auprès de l'élite comme au sein de la population, elle fait l'objet de critiques récurrentes et est le théâtre de plusieurs champs de tensions. D'un côté, on peut assez aisément écarter les réserves exprimées quant à la compétence des votants et au caractère arbitraire du vote, à l'influence de l'argent sur l'issue des scrutins, ou au problème de légitimité que pose un faible taux de participation. De même, les reproches d'un blocage du système par recours intempestif au référendum facultatif ne sont guère fondés. D'un autre côté, il reste néanmoins quelques zones d'ombre, à commencer par les problèmes de conformité entre certaines initiatives populaires et les engagements internationaux de la Suisse et, plus généralement, les difficultés récurrentes de mise en œuvre des initiatives acceptées. Une autre source de préoccupation tient au détournement de l'initiative de sa vocation initiale, qui était d'offrir un point d'accès au système politique aux acteurs minoritaires ou même non représentés dans l'arène parlementaire. Le recours croissant à l'initiative populaire de la part des partis gouvernementaux contredit la fonction originelle de cette institution et contribue à la multiplication des votations fédérales. De plus, ce recours intempestif à l'initiative populaire n'est pas conforme au statut gouvernemental des partis concernés et au devoir de loyauté qui s'y rapporte dans

une démocratie dite «de concordance». Je reviendrai dans le chapitre suivant sur les interactions entre démocratie directe et concordance, et sur les problèmes que pose le déficit de loyauté dont font preuve certains partis représentés au Conseil fédéral. Quant à la question – importante – de savoir si et dans quelle mesure la démocratie directe affecte la capacité d'adaptation et d'innovation du système de politique suisse, je la traiterai plus en détail dans le chapitre 8 sur les processus de décision.

Les importants droits de codécision que la démocratie directe confère aux citoyens en matière de politique extérieure font définitivement de la Suisse un cas à part. Si les quelques défaites douloureuses que les autorités fédérales ont subies dans ce domaine ont pu suggérer qu'il existe des divergences de vues entre les autorités fédérales et les citoyens, une analyse plus globale et plus systématique tend plutôt à démontrer le contraire: le Conseil fédéral a bénéficié d'un taux de succès aussi élevé sur les objets internationalisés qu'en matière de politique interne, et ceci en dépit de la forte augmentation du nombre de votations sur de tels objets.

En matière de droits populaires, la pandémie du Covid-19 a donné l'occasion à la Suisse de se distinguer à nouveau. C'est en effet le seul pays dans lequel les citoyens se sont prononcés sur les mesures non pharmaceutiques adoptées pour faire face à la pandémie, et ceci à deux reprises. Le premier référendum visait la version initiale de la loi Covid-19 telle qu'adoptée en septembre 2020 par le Parlement et reprochait aux autorités d'abuser du droit d'urgence et de bafouer les droits populaires. Le second référendum, en juin 2021, s'opposait principalement aux pouvoirs élargis du Conseil fédéral et au certificat sanitaire, accusé de créer des discriminations envers les non vaccinés. Dans un contexte politique pourtant difficile (crise sanitaire, limitation des libertés et difficultés économiques pour de nombreux segments de la population), les deux votations ont débouché sur une large majorité de soutien en faveur du Conseil fédéral (60% de «oui» pour la loi Covid le 13 juin 2021 et 62% de «oui» pour la loi Covid révisée le 28 novembre 2021), ce qui a confirmé que celui-ci bénéficie d'un solide socle de confiance au sein de la population – une confiance que l'on peut certainement mettre, au moins en partie, au crédit de la démocratie directe et qui distingue à nouveau la Suisse de nombre des autres États démocratiques.

4 | Gouvernement

Introduction

À l'origine de l'État fédéral, le Conseil fédéral a été pensé comme une sorte de comité ou de commission de l'Assemblée fédérale, ceci dans un système fédéral décentralisé à l'extrême qui n'accordait que quelques modestes compétences à la Confédération. Dans l'esprit des pères fondateurs de la Constitution fédérale de 1848, il s'agissait de placer le gouvernement dans une situation de dépendance vis-à-vis du Parlement (Kölz 2006 : 627). Cependant, au cours de ses cent soixante ans d'existence, l'État fédéral a connu une centralisation certes graduelle, mais finalement, considérable, des compétences de décision au profit de la Confédération (voir chapitre 1). D'autre part, avec le glissement du pouvoir de l'arène parlementaire vers l'arène exécutive (gouvernement et administration), qui s'est manifesté en Suisse comme dans les autres démocraties occidentales, le Conseil fédéral s'est affranchi de sa dépendance initiale à l'égard du Parlement et est devenu un acteur clé du jeu politique. D'où l'intérêt et la pertinence de débiter avec le Conseil fédéral la discussion des principaux « acteurs » de la politique fédérale.

Tant par sa composition que par son mode de fonctionnement, le Conseil fédéral constitue l'une des institutions les plus caractéristiques – et les plus atypiques – du système politique suisse. D'une part, la Suisse se distingue des autres États démocratiques du point de vue du système de gouvernement, c'est-à-dire des modalités d'élection du gouvernement et du type d'interactions avec le Parlement. D'autre part, le Conseil

fédéral est un cas unique en son genre du point de vue de la stabilité de sa composition partisane et des règles de gouvernance qui le régissent, une stabilité et des règles marquées par la « concordance ».

Ainsi, on fait généralement référence au système de gouvernement suisse en tant que système de concordance. Le système de concordance porte l’empreinte du style prioritairement consensuel des relations entre acteurs politiques, un style qui serait lui-même le résultat de la tendance dominante en politique suisse à vouloir « éviter les conflits » (Kriesi 1998a : 11). La formule magique qui a défini la composition du Conseil fédéral de 1959 à 2003 a longtemps été considérée comme l’expression suprême de la « démocratie de concordance » (Germann 1996 : 228-229). Pourtant, la concordance s’est sérieusement lézardée dès la fin des années 1990, en parallèle de la montée en puissance de l’UDC. Au style consensuel de la politique suisse a fait place une polarisation de plus en plus marquée, portée au sein même du Conseil fédéral avec l’abandon de la formule magique en 2003 et l’octroi d’un second siège à l’UDC.

Ce chapitre présente tout d’abord les principes formels et informels qui régissent le système de gouvernement en Suisse, et met en évidence les facteurs institutionnels qui renforcent ou affaiblissent le Conseil fédéral. La deuxième section porte son attention sur la concordance, en examinant tour à tour le développement historique de la composition du Conseil fédéral, les liens entre participation au Conseil fédéral, démocratie directe et concordance, et la crise de la concordance. Dans la troisième section, j’aborde la question de la réforme du gouvernement, en discutant tout d’abord les besoins de réforme, en présentant ensuite les tentatives passées – et avortées – de réforme, et en esquissant enfin les contours souhaitables d’une possible – bien qu’improbable – réforme. La quatrième section propose une analyse comparative des gouvernements cantonaux.

4.1 Le système de gouvernement

Le système de gouvernement (ou « régime ») est une caractéristique clé de tout système politique. Le système de gouvernement en place dans un pays est déterminé par le mode d’élection du gouvernement et par le type d’interactions entre gouvernement et parlement. En politique comparée, on distingue classiquement deux grands types de systèmes de gouvernement : le système parlementaire et le système présidentiel. Commençons par définir les caractéristiques de chacun des deux régimes ainsi que les principales différences existant entre eux, avant de situer le système de gouvernement en Suisse par rapport à ces deux grands types de régime.

4.1.1 Système parlementaire et système présidentiel

Les deux grands types de système de gouvernement se distinguent l'un de l'autre sur deux points cruciaux, le mode d'élection du gouvernement et le type de rapports entre gouvernement et parlement, qui déterminent ensemble le degré de séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. Pour ce qui est du mode d'élection, les deux systèmes se différencient du point de vue du caractère direct ou indirect de l'élection. Dans un système présidentiel, le président est élu directement par le peuple, qui assume donc une double fonction électorale, puisqu'il élit à la fois l'exécutif et le législatif. Dans un système parlementaire, en revanche, l'élection est dite indirecte, dans le sens que le peuple n'élit pas directement le gouvernement : le peuple élit le parlement, qui élit à son tour le gouvernement. Même dans ce mode indirect d'élection, le peuple exerce une influence considérable sur la composition du gouvernement, puisque ce dernier est général issu de la majorité parlementaire et/ou d'un accord entre deux ou plusieurs partis politiques représentés au parlement.

Le deuxième critère, à savoir la question du type de rapports entre gouvernement et parlement, est en réalité le critère décisif. Il détermine le degré d'indépendance ou, au contraire de dépendance entre gouvernement et parlement et, par conséquent, le degré de séparation des pouvoirs entre les deux. Dans un système présidentiel, l'exécutif et le législatif sont indépendants l'un de l'autre, dans le sens que l'un ne peut pas destituer l'autre, et réciproquement : pendant le temps de la législature, le président ne peut pas dissoudre le parlement ; par symétrie, pendant le temps du mandat présidentiel, le parlement ne peut pas destituer le président, sauf procédures particulières, telle que la procédure d'« *impeachment* » aux États-Unis, prévue pour le cas où le président serait, par accident ou par maladie, privé de ses facultés d'exercer le pouvoir. Les États-Unis constituent d'ailleurs l'exemple par excellence de système présidentiel.⁸¹

Dans un tel système, il existe donc une très forte séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. On notera au passage qu'à l'origine le Congrès (nom du parlement américain) avait théoriquement la prééminence sur le président, puisqu'il avait la possibilité de bloquer une loi proposée par celui-ci. Le poids de la présidence dans les processus décisionnels s'est toutefois considérablement renforcé au cours du temps. De plus, le système présidentiel se caractérise par une très forte concentration des pouvoirs dans les mains du président, qui nomme les membres de son cabinet (ses secrétaires d'État ou ministres), trône au sommet du pouvoir exécutif

⁸¹ Aux États-Unis, le président n'est en fait pas directement élu par le peuple, mais au travers des grands électeurs. Cependant, à part dans des cas exceptionnels, les grands électeurs votent en faveur du candidat à la présidence (et du candidat à la vice-présidence) pour lequel ils ont été élus.

et exerce à la fois les fonctions de chef d'État, de chef du gouvernement, de chef de la diplomatie et de commandant suprême des forces armées.

À l'inverse, dans un système parlementaire, il existe une interdépendance très forte et très étroite entre l'exécutif et le législatif, en raison des mécanismes de sanction mutuelle qui permettent à l'un de faire tomber l'autre, et réciproquement. D'un côté, le gouvernement est responsable devant le parlement, qui peut le destituer à tout moment au moyen d'instruments tels que la motion de censure ou la question de confiance. D'un autre côté, l'exécutif (le chef de l'État lui-même ou le chef du gouvernement, selon les cas) a la compétence de dissoudre le parlement et de convoquer des élections anticipées. Ces mécanismes de contrôle mutuels forcent le gouvernement et le parlement à coopérer : si chacun dispose d'un « pouvoir de chantage » sur l'autre (Sartori 1976), chacun est aussi à la merci de l'autre. Les effets exercés par la possibilité de punir l'autre en cas de non-respect du contrat entre les deux parties ou, plus subtilement, par la menace de recours à une telle punition, sont puissants (Papadopoulos 2000 : 178) : « le modèle parlementaire est celui qui comporte le plus de contraintes obligeant gouvernement et parlement à coopérer, ou sinon à se séparer. »

Ainsi, là où le système présidentiel met l'accent sur la séparation des pouvoirs, le système parlementaire met l'accent sur l'interdépendance entre législatif et exécutif, et favorise par conséquent la « fusion des pouvoirs », au sens où il n'existe pas de séparation nette des pouvoirs entre exécutif et législatif. Cette fusion des pouvoirs est encore accentuée lorsque les membres du gouvernement sont autorisés à siéger parallèlement au parlement. En revanche, dans un système parlementaire, il y a une séparation très nette des pouvoirs, au sein de l'exécutif, entre le chef du gouvernement (dénommé Premier ministre, Chancelier ou président du Conseil, selon les pays) et le chef de l'État, figure largement symbolique assumée selon les cas par un président ou par un roi ou une reine.

Enfin, il existe une différence supplémentaire entre système présidentiel et système parlementaire : dans le second, à l'inverse du premier, le pouvoir exécutif est exercé collectivement. Si le Premier ministre est à la tête du gouvernement, le pouvoir exécutif est détenu conjointement par le Premier ministre et son équipe gouvernementale, le Conseil des ministres. L'Angleterre constitue le cas paradigmatique de système parlementaire. Dans ce pays, le pouvoir législatif a un caractère absolu et supérieur, sans possibilité de contrôle de la part d'un tribunal. Cependant, il faut souligner que le type britannique de gouvernement sous contrôle d'un seul parti (on parle en anglais de « *single majority government* ») n'est pas le seul exemple de système parlementaire, et en réalité il n'est pas le plus fréquent. Dans les systèmes parlementaires, il y a de nombreux cas de gouvernements de coalition entre plusieurs partis, des cas de « grandes coalitions » entre les deux plus grands partis de gauche et droite (l'Allemagne et l'Autriche en

ont connu plusieurs), ou encore des cas de coalitions minoritaires (fréquentes par exemple au Danemark).

Le système de gouvernement en Suisse : cas hybride ou « troisième type » ?

La Suisse est un cas problématique du point de vue de cette typologie. Pour certains auteurs, le système de gouvernement est un cas hybride, qui conjugue des éléments du système présidentiel et du système parlementaire (Lijphart 2012).⁸² Du point de vue du mode d'élection du gouvernement, le système suisse se rapproche du système parlementaire : le Conseil fédéral n'est pas élu par le peuple, mais de manière indirecte ; le peuple élit l'Assemblée fédérale, qui élit à son tour le gouvernement. Mais sous l'angle des rapports entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif, la Suisse se démarque du système parlementaire et s'apparente au système présidentiel : si le Conseil fédéral est élu par l'Assemblée fédérale après chaque renouvellement du Conseil national (art. 168 et 175 al. 2 Cst.), il ne peut ensuite pas être renversé par cette dernière durant les quatre ans que dure une législature. Inversement, le Conseil fédéral n'a pas le pouvoir de dissoudre l'Assemblée fédérale et de convoquer des élections anticipées. Par conséquent, comme c'est la règle dans un système présidentiel, le système de gouvernement suisse se distingue par un fort degré de séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. C'est précisément pour mettre l'accent sur l'indépendance mutuelle entre les deux pouvoirs que certains auteurs ont désigné la Suisse comme un « système indépendant de l'assemblée » (« *assembly independent system* ») (Shugart et Carey 1992) ou comme un système de « séparation des pouvoirs » (Lijphart 2012 ; Schwarz *et al.* 2011).

Toutefois, le système de gouvernement suisse se distingue du régime présidentiel sur trois points fondamentaux. D'abord, le chef du gouvernement n'est pas élu par le peuple. Ensuite, dans ses rapports avec le Parlement, le Conseil fédéral est plus faible que le président américain : il ne dispose pas du droit de veto qui permet à ce dernier de refuser, au moins temporairement, un acte législatif adopté par le parlement. Enfin, en Suisse, le jeu institutionnel ne se limite pas à un face à face entre gouvernement et Parlement. Par la grâce de la démocratie directe, le peuple intervient de plein droit, de manière obligatoire, ou facultative.

⁸² La France est un autre exemple de cas hybride. Son système dit semi-présidentiel est caractérisé par le partage du pouvoir exécutif entre le président élu au suffrage universel et le gouvernement élu par le Parlement. Dans ce sens, le système français mélange des traits du système présidentiel, avec un président qui dispose de prérogatives propres, peut décider de dissoudre l'Assemblée nationale et n'est donc pas seulement – comme dans le système parlementaire classique – une figure honorifique, et du système parlementaire, dans la mesure où le gouvernement est responsable devant le Parlement, qui peut le destituer au moyen d'une motion de censure.

C'est pourquoi d'autres auteurs préfèrent mettre l'accent sur la singularité du système de gouvernement suisse (Fleiner-Gerster 1987; Lauvaux 1990). Ce troisième type de système de gouvernement, intitulé système directorial, a comme modèle historique le Directoire de la Révolution française. Selon l'article de la Constitution du 5 Fructidor, An III (22 août 1795), « le pouvoir exécutif est délégué à un Directoire de cinq membres nommé par le corps législatif. » La ressemblance entre cet article et les articles 83 et 84 de la Constitution fédérale de 1848, qui n'ont d'ailleurs subi que des changements cosmétiques dans les deux Constitutions ultérieures, est frappante : « l'autorité directoriale et exécutive de la Confédération est exercée par un Conseil fédéral composé de sept membres (...) nommés pour trois ans par les Conseils réunis ». La seule différence entre les deux systèmes avait trait au caractère dual du Directoire de la Révolution (le collège des directeurs trônait au-dessus des ministres, qui étaient responsables devant ledit collège, lequel prenait ses décisions sur la base des propositions ministérielles), par opposition au caractère simple du système directorial suisse, qui ne connaît pas cette structure à deux étages. Dans le système suisse, les conseillers fédéraux sont à la fois membres du collège et à la tête d'un Département de l'administration – l'équivalent d'un ministère. L'autre différence, et celle-ci est évidemment considérable, est que le Directoire de la Révolution française n'a duré que trois ans, tandis qu'en Suisse le Conseil fédéral est en place depuis plus de cent septante ans.

4.1.2 Les caractéristiques du système de gouvernement en Suisse

Examinons plus en détail les principes qui définissent le système de gouvernement en Suisse. Ils sont au nombre de quatre (Germann 1996 : 222-228; Kriesi 2000 : 163-165; Papadopoulos et Sager 2022) : la non-responsabilité; la non-hiérarchisation (et la collégialité); le système départemental; la concordance.

La non-responsabilité

J'ai déjà évoqué le premier de ces principes, la non-responsabilité, qui se rapporte à l'indépendance du Conseil fédéral par rapport au Parlement. En vertu de ce principe, le Conseil fédéral est certes élu et renouvelé entièrement tous les quatre ans, lors d'une session commune des deux Chambres réunies en Assemblée fédérale. Cependant, une fois élu, le Conseil fédéral reste en place jusqu'à la fin de la législature, période durant laquelle il ne peut pas être destitué par le Parlement. Cette volonté constitutionnelle de garantir la « stabilité ministérielle » (Kerr 1987 : 125) a été renforcée par les pratiques et procédures informelles qui se sont développées au cours du temps en ce qui concerne l'élection des conseillers fédéraux (Kriesi 1998a : 220-222).

Premièrement, les membres du gouvernement qui se représentent sont presque toujours réélus. Entre 1840 et 1900, seuls deux candidats sortants n'ont pas été reconduits (le radical bernois Ulrich Ochsenbein en 1854 et le radical genevois Jean-Jacques Challet-Venel en 1872). Au cours du 20^e siècle, tous les conseillers fédéraux qui se représentaient ont été réélus. Selon Germann (1996: 227), la pratique de réélection automatique des conseillers fédéraux a atrophié la fonction élective du Parlement. À cet égard, la non-réélection de Ruth Metzler en 2003 et celle de son remplaçant Christophe Blocher quatre ans plus tard constituent des événements inédits (voir ci-dessous).

De plus, les démissions forcées des conseillers fédéraux après un scandale ou une défaite politique sont également très rares. Dans la mesure où les conseillers fédéraux partagent la responsabilité de l'action gouvernementale, un conseiller fédéral qui subirait un désaveu du Parlement ou du peuple n'est pas tenu de démissionner. Un tel désaveu est, le cas échéant, assumé par l'ensemble du collège, mais n'a jamais conduit à une démission «en bloc» des conseillers fédéraux; une telle issue serait totalement contraire aux mœurs fédérales. De ce fait, les membres du gouvernement suisse se retirent généralement de leur propre chef, par lassitude ou pour des raisons d'âge ou de santé. À ce jour, seulement huit conseillers fédéraux ont été poussés à démissionner avant la fin de la législature, dont quatre depuis 1959 (Portmann 2009: 187 s.): Paul Chaudet (PRD), en 1964, sous la pression de son parti à la suite de l'affaire des mirages, Roger Bonvin (PDC), en 1971, à la suite de l'affaire du tunnel de la Furka, Pierre Aubert (PS), en 1987, et Elisabeth Kopp, en 1989, à la suite de l'affaire du même nom.

Deuxièmement, le Parlement élit les membres du gouvernement individuellement après chaque démission. Comme il est rare que plusieurs conseillers fédéraux quittent en même temps le gouvernement, une élection conduit généralement au remplacement d'une ou deux personnes seulement à la fois, ce qui renforce la stabilité du gouvernement et garantit la continuité de l'action gouvernementale. À ce jour, il n'y a eu que très peu de cas de remplacement de plus de deux conseillers fédéraux en même temps, et aucun cas de remplacement de l'ensemble du Conseil fédéral. À plus forte raison, il n'y a jamais en Suisse d'élection «en bloc» du Conseil fédéral sur la base d'un contrat de coalition négocié en amont de l'élection entre les partis concernés et en vertu duquel ces derniers s'engageraient à soutenir les grandes lignes de l'action gouvernementale. Le Conseil fédéral n'est donc pas un gouvernement de coalition au sens où on l'entend dans un système parlementaire. L'élection individuelle des conseillers fédéraux augmente aussi leur indépendance par rapport à leur propre parti: comme les conseillers fédéraux ont besoin des voix des autres partis pour être (ré)élus, la légitimité de leur élection a une base plus large que celle de leur parti; en retour, on attend des conseillers fédéraux qu'ils conduisent une politique partiellement indépendante de celle de leur parti.

Troisièmement, l'indépendance du Conseil fédéral est encore renforcée par le fait qu'il n'existe pas de véritable contrôle de ses activités (Kriesi 1998a: 221). Si le Parlement est chargé par la Constitution fédérale d'exercer la « haute surveillance » sur le Conseil fédéral et son administration (art. 169 al. 1), le système de milice et les faibles ressources du Parlement limitent fortement la portée de ce contrôle (voir chapitre 5). Pour les mêmes raisons, le Parlement a été obligé de déléguer beaucoup des compétences législatives au Conseil fédéral. Le fait que les décisions du Conseil fédéral ne soient pas attaquables devant le Tribunal fédéral contribue aussi à la « très grande indépendance » dont jouit le Conseil fédéral (Fleiner-Gerster 1987: 57).

La non-hiérarchisation et la collégialité

Au nom du principe de non-hiérarchisation, les sept conseillers fédéraux sont tous sur pied d'égalité. Il n'y a pas de Premier ministre et la présidence de la Confédération est assumée à tour de rôle, pour un an, par ordre d'ancienneté des membres du collège. Le président de la Confédération est donc un *primus inter pares*, dont les compétences sont modestes et le statut avant tout honorifique: il planifie avec la Chancellerie fédérale les séances hebdomadaires du Conseil fédéral et les préside, et il assume davantage de tâches de représentation, à l'intérieur et à l'extérieur du pays; il peut aussi prendre des mesures provisionnelles en situation d'urgence sous réserve d'une approbation ultérieure par ses pairs, et il est autorisé à régler lui-même des affaires de nature formelle et de moindre importance (Germann 1996: 224).

De plus, conformément à la Constitution fédérale (art. 177 al. 1) et à la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, art. 4 et 12), le Conseil fédéral prend ses décisions et assume ses responsabilités gouvernementales en tant qu'autorité collégiale: les décisions gouvernementales émanent du collège des « sept sages » s'exprimant d'une seule voix et les conseillers fédéraux doivent ensuite défendre ces décisions de manière collégiale – devant le Parlement, les médias ou le peuple –, et ceci même s'ils y étaient opposés et ont été minorisés lors du vote.

En vertu du caractère simple (et non dual) du directoire suisse mentionné précédemment et du principe de non-hiérarchisation, les conseillers fédéraux assument une double tâche: ils sont à la fois membre du collège gouvernemental et participent à ce titre à l'élaboration de toutes les décisions importantes prises collectivement par le gouvernement, et ils assument en parallèle une responsabilité ministérielle de chef de département; au titre de cette seconde fonction, ils préparent les dossiers concernant leur ministère, qui seront ensuite soumis au collège pour décision. Du fait de ce cumul des tâches, il existe une fusion considérable des pouvoirs exécutifs dans les mains du Conseil fédéral, ce qui renforce en principe sa position dans le système politique suisse (Kriesi 1998a: 219).

Comme le constate Fleiner-Gerster (1987: 52) «le Conseil fédéral exerce, en tant que collègue, la fonction de chef d'État, celle de Cabinet, de Premier ministre et de Conseil d'État en tant que dernière instance jugeant les recours administratifs».

Le système départemental

Le fait que chaque conseiller fédéral soit également un ministre en charge d'un département fédéral est typique du «principe départemental» qui prévaut en Suisse (Varone et Giauque 2022). En vertu de ce principe, inscrit dans la Constitution (art. 178 al. 2), «l'administration fédérale est divisée en départements, dirigés chacun par un membre du Conseil fédéral». De plus, alors que dans la plupart des régimes démocratiques, le nombre de sièges de l'exécutif est réglé par la loi ou par une décision interne du cabinet gouvernemental, en Suisse, ce nombre est inscrit dans la Constitution fédérale, et ceci depuis 1848. Ce nombre a été fixé à sept – et il n'a jamais changé (art. 175 al. 1 de l'actuelle Constitution). Le nombre de conseillers fédéraux étant limité à sept, le nombre de départements est lui aussi limité à sept. Cet état de fait, immuable depuis la création de l'État fédéral en 1848, fait encore une fois de la Suisse un cas unique en son genre (Germann 1996: 34-35). D'une part, faute de pouvoir ajouter de nouveaux départements, ces derniers sont devenus des conglomérats gigantesques, qui correspondent à plusieurs ministères dans d'autres pays. Ainsi, le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI) est à la fois ministre de la Santé, de la Sécurité sociale, de la Culture et de l'Égalité, tandis que la cheffe du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) est à la fois ministre de l'Environnement, des Transports, de l'Énergie, de la Communication et du Développement territorial. D'autre part, les créations, regroupements, dissolutions, fusions et remaniements de ministères, qui font partie de la gestion gouvernementale routinière dans d'autres pays, sont très rares en Suisse.

Au titre du système départemental, les dossiers du gouvernement sont répartis entre les différents chefs de départements. À ce principe est associé celui de délégation, selon lequel les dossiers du gouvernement sont préparés par les départements, et peuvent même pour certains être réglés de manière indépendante par les départements. En pratique, le système départemental s'est ainsi traduit par la délégation des tâches gouvernementales aux départements et, par délégation supplémentaire, à l'échelon inférieur, c'est-à-dire aux offices fédéraux, qui constituent «l'épine dorsale» de l'administration (Germann 1996: 37). À son tour, le principe de délégation, conjugué à la croissance continue des tâches de la Confédération et à l'élargissement de ses domaines d'intervention, a favorisé une forte différenciation et une complexification de l'administration fédérale, qui se sont traduites par une augmentation du nombre d'offices et, plus encore, de leur taille (Germann 1996: 37-41).

La concordance et la formule magique

En plus des trois principes précités (non-responsabilité, non-hiérarchisation et collégialité, système départemental), qui ont tous une base formelle dans la Constitution et dans la loi, un quatrième principe, informel celui-ci, mais tout aussi important – sinon plus – que les autres, régit le système de gouvernement suisse: le principe de concordance. Selon ce principe, qui s'est développé avec le temps comme une règle coutumière, non écrite, le gouvernement est composé de représentants de tous les grands partis politiques, proportionnellement à leur force électorale ou parlementaire. Le partage du pouvoir exécutif entre les plus grands partis s'est progressivement imposé comme la marque de fabrique du système de gouvernement suisse, et du système politique suisse plus généralement (Kriesi 1998a; Linder et Mueller 2021; Papadopoulos et Sager 2022; Steiner 1982). La fameuse «formule magique», qui a déterminé la composition du Conseil fédéral de 1959 à 2003 (deux PRD, deux PS, deux PDC et un UDC), a longtemps constitué le symbole de la «démocratie de concordance». Cependant, la concordance ne se limite pas à la question de la distribution «proportionnelle» des sièges entre les principaux partis politiques. En plus de cette dimension arithmétique, la concordance a aussi une dimension politique (Sciarini 2011a: chap. 6). Celle-ci définit des règles de fonctionnement et des principes de conduite particuliers, qui caractérisent la démocratie suisse. Une démocratie de concordance est un régime qui privilégie l'intégration plutôt que la confrontation entre majorité et opposition, la négociation plutôt que le conflit, la recherche de compromis plutôt que l'épreuve de force et l'entente mutuelle plutôt que le recours à la règle majoritaire.

Dans la littérature de politique comparée, la Suisse est souvent citée comme un cas paradigmatique de «démocratie de consensus» (Lijphart 2012). Le concept de démocratie de concordance («*Konkordanzdemokratie*») a une portée un peu plus limitée. Ce néologisme, inventé par le politologue allemand Gerhard Lehmsbruch (1967; 1969), vise à conceptualiser un type spécifique de système de gouvernement, basé sur la tradition des «accords à l'amiable» («*amicabilis compositio*») héritée du traité de Westphalie,⁸³ dans laquelle la négociation, la disponibilité au compromis et la recherche du consensus servent d'alternative au principe majoritaire. Dans cette perspective, l'établissement de la formule magique en 1959 est apparu comme à la fois comme le couronnement et le symbole suprême de la démocratie de concordance.

⁸³ On trouve une trace d'un tel «accord à l'amiable» dans une ordonnance de la Diète de Stans de 1481, ainsi que dans l'étymologie du terme allemand de Confédération, «*Eidgenossenschaft*», qui signifie littéralement «association de camarades» (Steiner 1974: 103).

4.1.3 Les autres caractéristiques du gouvernement suisse

La proportionnalité

Pour Lehmruch (1967), le respect de la proportionnalité aux différents niveaux et dans les différents organes de l'État constitue un des traits caractéristiques des démocraties de concordance, qu'il nomme d'ailleurs aussi les démocraties « proportionnelles ». En ce qui concerne le Conseil fédéral, l'importance de la représentation proportionnelle ne se limite pas à la dimension partisane, mais concerne aussi d'autres critères, tels que la religion, la langue ou le genre. Pendant longtemps, le respect de ces critères était de nature purement coutumière. La seule règle écrite concernait l'interdiction d'avoir deux représentants du même canton (art. 96 al. 1 Cst. de 1874), qui a été supprimée dans la nouvelle Constitution de 1999, laquelle stipule désormais : « Les diverses régions et les communautés linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral » (art. 175 al. 4 Cst.).⁸⁴ Mais c'est toujours sur une base informelle que l'on admet que le Conseil fédéral doit être composé d'au moins deux représentants latins. L'importance des autres critères de proportionnalité a connu des évolutions diverses. D'un côté, le critère religieux (représentation des deux principales confessions) a longtemps été primordial, avant de perdre en importance. De même, le principe selon lequel les trois plus grands cantons (Zurich, Berne, Vaud) devaient si possible être représentés au Conseil fédéral n'a pas été respecté au cours des dernières décennies pour ce qui est du canton de Vaud – soit entre la démission de Jean-Pascal Delamuraz (PRD) en 1998 et l'élection de Guy Parmelin (UDC) en 2015. D'un autre côté, le critère du genre a gagné en importance : depuis une vingtaine d'années, la représentation équitable des femmes joue un grand rôle dans le processus de sélection des candidatures.

Si à chaque vacance, il existe initialement une grande incertitude quant à l'identité de la personne qui va succéder au conseiller fédéral démissionnaire, le respect des critères de proportionnalité limite en réalité drastiquement le choix des papables. L'exigence que la personne provienne du bon parti, de la bonne région, du bon genre, qu'elle dispose de plus des traits de personnalité qui la rendent *a priori* capable de travailler dans un cadre collégial et, bien évidemment, qu'elle soit au bénéfice de l'expérience politique et des compétences requises, équivaut souvent à rechercher la perle rare.

⁸⁴ La version allemande de la Constitution fédérale se différencie légèrement des versions française et italienne par une formulation moins contraignante de cet alinéa 4 : « *Dabei ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind* », soit « Il faut veiller à ce que les régions du pays et les régions linguistiques soient adéquatement représentées » (ma traduction). La différence est notable entre le caractère impératif de la version française (« doivent être ») et le caractère de recommandation de la version allemand (« Il faut veiller »).

La stabilité

Sous l'angle de sa composition partisane, la stabilité du Conseil fédéral est sans équivalent dans les régimes démocratiques contemporains. Même si dans la période récente, il y a eu quelques changements dans la répartition du nombre de sièges entre les quatre partis gouvernementaux – ainsi que la présence temporaire d'un cinquième parti, le Parti bourgeois-démocratique (PBD), entre 2007 et 2015 –, le fait que les quatre plus grands partis aient été représentés sans interruption au gouvernement depuis 1959 fait de la Suisse un cas à part. J'ai déjà souligné un certain nombre de facteurs qui contribuent à la forte position du Conseil fédéral dans le système politique suisse: l'indépendance (individuelle et collective) du gouvernement par rapport au Parlement; la fusion des pouvoirs exécutifs dans les mains de chaque conseiller fédéral; leur réélection quasi automatique et leur non-démission après une défaite politique; le contrôle modeste exercé par le Parlement sur l'action de l'exécutif. La très grande stabilité de la composition partisane du Conseil fédéral s'ajoute à ces facteurs et renforce encore sa position et son poids dans le système politique suisse.

La stabilité extrêmement élevée du Conseil fédéral en termes partisans fait de la Suisse un «cas déviant» en comparaison internationale (Laver et Shepsle 1996: 262) et pose problème aux politologues. Selon la fameuse distinction de Lijphart (2012) entre démocraties de consensus et démocraties majoritaires, les premières sont caractérisées par des gouvernements de plus courte durée et de moindre domination sur le parlement que les seconds. Comme il le relève lui-même (Lijphart 2012: 134), l'extrême stabilité du Conseil fédéral – et la quasi-immuabilité de sa composition partisane – contredit l'instabilité gouvernementale propre aux démocraties de consensus, dont la Suisse est pourtant l'exemple paradigmatique. C'est pourquoi Lijphart (*ibid.*) prend la liberté de corriger sa classification et de placer la Suisse, de manière «impressionniste» – et à vrai dire un peu approximative – parmi les trois pays dans lesquels les rapports entre gouvernement et parlement seraient les plus équilibrés (voir chapitre 5).

Enfin, notons que si la Constitution ne prévoit pas le régime de pleins pouvoirs (Fleiner-Gerster 1987), le Conseil fédéral est néanmoins autorisé à gouverner par voie d'ordonnance en cas de nécessité, par exemple au titre de la loi sur les épidémies (LEp, art. 7). Le Conseil fédéral a fait usage de cette possibilité au printemps 2020 lors de la première vague de la pandémie du coronavirus. Le Conseil fédéral a déclaré la situation comme étant «extraordinaire», ce qui lui a permis de prendre des mesures, d'une durée de validité de six mois, concernant l'ensemble du pays.

4.1.4 Les limites institutionnelles du pouvoir du Conseil fédéral

Si jusqu'ici l'accent a été mis sur les caractéristiques institutionnelles et non institutionnelles qui contribuent à renforcer le Conseil fédéral, il faut noter que d'autres facteurs institutionnels opèrent à sens contraire et concourent à limiter son pouvoir (Kriesi 1998a : 222-226) : la démocratie directe, la collégialité et le cumul des charges exécutives.

Premièrement, les institutions de démocratie directe limitent la liberté d'action du Conseil fédéral. À l'instar du Parlement, le Conseil fédéral est toujours à la merci d'un possible échec de ses projets lors des votations populaires, à la fin du processus décisionnel, et il est constamment obligé de tenir compte de cette éventualité et d'adapter ses stratégies en conséquence. Certes, dans le régime de démocratie directe « sous contrôle des élites » que connaît la Suisse (Jaquet *et al.* 2021; Kriesi 2009a; Sciarini et Tresch 2022; voir aussi chapitre 3), le Conseil fédéral est chargé d'informer la population. À ce titre, il prend une part active dans la formation des opinions durant les campagnes précédant les votations, notamment au travers de la brochure d'information distribuée à tous les citoyens et citoyennes. Cependant, le Conseil fédéral n'est qu'un acteur parmi d'autres dans ces campagnes et si sa voix compte, elle n'est pas la seule à se faire entendre. De même, si l'exécutif a développé des stratégies de réduction des risques dans la phase référendaire, en particulier par le recours aux procédures et mécanismes pré-parlementaires, ces stratégies ne sont pas toujours couronnées de succès (voir chapitres 3 et 8).

Deuxièmement, parce qu'il dilue les responsabilités, le principe de la collégialité contribue à la diffusion des pouvoirs. Même si les politiques publiques sont largement déterminées par les (chefs de) départements, c'est le collège qui en assume la responsabilité. Le fait que le collège gouvernemental soit *in fine* responsable réduit la portée de la responsabilité individuelle des chefs de départements. Pour le dire de manière un peu caricaturale, dans un système où tout le monde est responsable, personne n'est responsable, et dans un système où personne n'est responsable, personne n'a le pouvoir (Kriesi 1998a : 223). Cependant, cette vision classique est de moins en moins valable. À l'ère de médiatisation de la politique et sous l'effet de la personnalisation croissante de la politique qui en résulte (Hänggeli et Feddersen 2022; Landerer 2015), on a de plus en plus tendance à rendre les ministres individuellement responsables de la réussite ou, plus volontiers, de l'échec d'une politique donnée.

Troisièmement, le pouvoir du Conseil fédéral est paradoxalement limité par le cumul des fonctions exécutives évoqué précédemment. Le fait que les conseillers fédéraux soient à la fois membres du gouvernement et chefs de départements implique une surcharge de travail pour les « sept

sages». Ces derniers sont obligés d'assumer un grand nombre de tâches qui les empêchent de s'occuper des questions de fond et de la conduite stratégique au sein du collègue. Ce cumul a aussi obligé le Conseil fédéral à déléguer des pouvoirs aux départements et a donc eu pour conséquence une diffusion du pouvoir vers l'administration fédérale.

Si le système collégial a dominé durant les toutes premières décennies de l'État fédéral, le développement progressif de l'administration et l'accroissement concomitant de la division du travail et de la spécialisation ont rapidement favorisé l'institutionnalisation du système départemental, en particulier à la suite de l'adoption de la Constitution de 1874 et de l'extension du champ d'action de la Confédération (Altermatt 2019). Le «départementalisme» a continué de gagner en importance au cours du 20^e siècle, au détriment du principe collégial (Vatter 2016 : 238).⁸⁵

L'avantage du système départemental est que les conseillers fédéraux peuvent profiter des connaissances et de l'expertise réunies au sein de leur département. Son inconvénient est que chaque conseiller fédéral est tenté de concentrer son engagement sur les tâches de son propre département, au détriment de son action au sein du collègue. La domination du «principe départemental» a ainsi pour principale conséquence qu'il reste trop peu de temps au Conseil fédéral pour les questions stratégiques et la conduite du gouvernement, ou même pour l'exercice de contrôle mutuel et auquel on s'attendrait de la part d'un gouvernement collégial (Germann 1996 ; Kriesi 1998a ; Vatter 2016). Selon Germann (1996 : 223-224), le travail au sein du collègue gouvernemental se limite en pratique au principe de non-ingérence mutuelle : les conseillers fédéraux sont surtout soucieux de faire accepter, si possible sans changements, leurs dossiers par le collègue, un objectif pour lequel ils sont eux-mêmes prêts à ne pas trop chercher à influencer ceux de leurs collègues.

Enfin, en plus de la direction de leur département et de leur participation au collègue, les conseillers fédéraux sont également astreints à de nombreuses tâches représentatives. Ils doivent tout d'abord défendre les projets concernant leur département auprès des commissions parlementaires et du plenum du Parlement. Ils doivent ensuite représenter la Suisse dans les réunions ministérielles au niveau international, une tâche qui a pris une importance croissante vers la fin du 20^e siècle. Et ils doivent finalement assumer de nombreuses et importantes tâches de représentation auprès des médias et de la population, notamment – mais pas seulement – lors des campagnes précédant les votations populaires.

⁸⁵ En raison de la fixation à sept du nombre de départements, c'est en fait au niveau des offices fédéraux, dont le nombre a fortement augmenté, que se sont manifestées la croissance et la complexification des activités étatiques (Germann 1996 : 37-39).

4.2 La concordance

Trait distinctif et même caractéristique singulière du système de gouvernement et, plus généralement, du système politique suisse, la concordance mérite une attention particulière. Dans cette section, je décris d'abord brièvement l'historique du développement de la composition du Conseil fédéral, avant d'interroger les liens de causalité existant entre la démocratie directe, la participation au gouvernement et la concordance. Enfin, la dernière sous-section aborde la question de la fin de la concordance.

4.2.1 Petit historique de la concordance

Durant les quarante premières années de l'État fédéral, de 1848 à 1991, le Conseil fédéral a été uniquement composé de personnalités issues de la grande famille radicale-libérale – une famille néanmoins hétérogène, traversée par plusieurs courants idéologiques et régionaux, et qui s'est formellement constituée en parti politique seulement en 1894 (Gruner 1977; Meuwly 2009; 2010). Cette monopolisation du pouvoir exécutif par les vainqueurs de la guerre du Sonderbund s'explique d'une part par la force électorale des radicaux-libéraux, et d'autre part par le système électoral en vigueur pour l'élection au Conseil national. Jusqu'à l'introduction du système proportionnel en 1919, la Chambre basse était élue au système majoritaire, si bien que les radicaux-libéraux y disposaient de la majorité absolue. Il ne leur était donc pas bien difficile de verrouiller la composition du Conseil fédéral et d'y interdire l'accès aux catholiques conservateurs.⁸⁶

Si la Constitution fédérale de 1848 est volontiers présentée comme un compromis traduisant la volonté des vainqueurs de la guerre du Sonderbund de privilégier l'apaisement et de faciliter le ralliement des vaincus (Humair 2009: 76; voir chapitre 1), ces derniers ont néanmoins dû attendre longtemps avant d'être équitablement associés au pouvoir fédéral en général, et au pouvoir exécutif en particulier. L'adoption, à l'occasion de la première révision complète de la Constitution en 1874, du référendum facultatif, leur a donné un sérieux coup de pouce.

Entre 1874 et 1891, les catholiques conservateurs ont utilisé le référendum de manière efficace pour faire échouer toute une série de projets visant à moderniser la société suisse (Altermatt 2009: 228; Bolliger et Zürcher 2004: 81): ils se sont opposés au Conseil fédéral dans 16 des 28 votations populaires (neuf référendums obligatoires et 19 référendums facultatifs) et ils ont obtenu gain de cause devant le peuple dans 13 cas. Le rejet, en mai 1884, des quatre lois ou arrêtés fédéraux contre lesquels le référendum

⁸⁶ Le choix des sept conseillers fédéraux tenait néanmoins compte des différents courants du «parti» radical, ainsi que des critères linguistiques, religieux ou territoriaux (Mazzoleni et Rayner 2009: 138).

facultatif avait été lancé (centralisation du droit pénal, loi sur l'organisation du Département fédéral de justice et police, arrêté fédéral sur les taxes des patentes des voyageurs de commerce, subvention de 10 000 francs pour l'ambassade de Washington), constitue à cet égard un cas d'école. Le 6 décembre 1891, le peuple suisse a refusé le rachat des actions du chemin de fer central, ce qui a conduit à la démission surprise du conseiller fédéral en charge de la poste et du chemin de fer (Emil Welti).

Alors que pendant les premières décennies de l'État fédéral, les catholiques conservateurs avaient été réduits au rôle d'opposition minoritaire un peu insignifiante au Parlement, le référendum facultatif leur a permis de bousculer les rapports de force dans la politique fédérale et de se réaffirmer comme un acteur qui compte (Altermatt 2009 : 228). Prenant acte du fait qu'ils ne pouvaient plus diriger seuls le pays, les radicaux-libéraux ont alors offert à un siège gouvernemental aux catholiques conservateurs, qui avaient auparavant fait plusieurs tentatives infructueuses, en élisant le Lucernois Josef Zemp (Altermatt 2009 ; Meuwly 2009). Si l'intégration des catholiques au gouvernement permettait aux radicaux de parachever l'action de réconciliation entamée dès les débuts de l'État fédéral, cette action était donc moins mue par la générosité que par leur tentative d'apaiser les velléités oppositionnelles des catholiques conservateurs (Herrmann 2001). En faisant un premier pas vers la « proportionnalité volontaire », les radicaux ont cherché à rendre les catholiques conservateurs coresponsables de l'action gouvernementale, mais ceux-ci restaient néanmoins très minoritaires (et sous-représentés) au Conseil fédéral (Altermatt 2009).

Les radicaux-libéraux ont perdu leur majorité absolue au Conseil national à la suite de l'introduction du système proportionnel en 1919, ce dont ont profité le Parti des paysans, artisans et indépendants (le PAI, ancêtre de l'UDC, créé en dissidence du PRD) et les socialistes (voir chapitre 6). La même année, un deuxième représentant du Parti catholique conservateur a fait son entrée au Conseil fédéral. Neuf ans plus tard (en 1928), la coalition au pouvoir (radicaux et catholiques conservateurs) a tendu la main au PAI, en lui accordant un siège au Conseil fédéral.

Si la progression électorale du PAI a été rapidement récompensée par l'octroi d'un siège gouvernemental, l'accès du Parti socialiste au Conseil fédéral a en revanche pris nettement plus de temps. Le premier représentant du PS a été élu seulement en 1943, et ce n'est qu'en 1959 que le PS a reçu un nombre de sièges au Conseil fédéral conforme à sa force électorale ou parlementaire. Entre ces deux dates, le PS a même connu une courte période sans présence au Conseil fédéral (voir ci-dessous). Il a fait son retour en force au Conseil fédéral six ans plus tard, en obtenant deux sièges, ceci à la faveur d'une alliance avec le PDC. C'était le début de la fameuse formule magique 2-2-2-1 : deux représentants du PRD, deux du PDC, deux du PS et un du PAI/UDC), qui a duré près de cinquante ans (de 1959 à 2003).

En 2003, à la suite d'un troisième succès de rang aux élections fédérales, après ceux de 1995 et 1999, l'UDC a obtenu un second siège au Conseil fédéral, au profit de son leader national Christoph Blocher, artisan de l'ascension électorale du parti, et au détriment de la conseillère fédérale PDC sortante Ruth Metzler, non réélue. Cette non-réélection constituait alors un événement inédit depuis 1872. Un événement identique s'est pourtant répété quatre ans plus tard, avec l'éviction de Christoph Blocher et son remplacement par une conseillère fédérale du même parti, mais plus modérée (Evelyn Widmer-Schlumpf). L'UDC a alors considéré qu'elle n'était plus représentée au gouvernement (Church et Vatter 2009). Les deux conseillers fédéraux reniés par l'UDC ont rejoint les rangs du parti dissident, le PBD. Un an plus tard (fin 2008), l'UDC a regagné un siège au Conseil fédéral à la suite du départ du conseiller fédéral PBD Samuel Schmid. Elle a ensuite dû patienter jusqu'en 2015 et la démission de la conseillère fédérale PBD Evelyn Widmer-Schlumpf pour obtenir un second siège.

Après la longue phase d'extrême stabilité connue entre 1959 et 2003, la composition du Conseil fédéral a donc été gagnée, au cours des vingt dernières années, par une certaine instabilité, tout au moins en ce qui concerne l'attribution du septième siège. Le tableau 4.1 résume la composition du Conseil fédéral de 1959 à 2021.

TABLEAU 4.1 Composition partisane du Conseil fédéral (1959-2021)

	PRD/PLR	PDC	PS	UDC	PBD
1959-2003	2	2	2	1	
2003-2007	2	1	2	2	
2008	2	1	2	(0 ou 2) ⁸⁷	(0 ou 2)
2009-2015	2	1	2	1	1
2015-	2	1	2	2	0

4.2.2 Concordance : cause ou conséquence de la participation au Conseil fédéral ?

Comme l'a suggéré la chronologie de la composition du Conseil fédéral présentée dans la section précédente, la cooptation progressive des principaux partis dans la « coalition » gouvernementale serait intimement liée à l'existence des institutions de démocratie directe, et en premier lieu du

⁸⁷ En 2008, Samuel Schmid et Evelyn Widmer-Schlumpf étaient officiellement encore membres de l'UDC, mais n'étaient plus considérés comme tels par l'UDC. Comme le PBD a été formellement créé en novembre 2008, il n'est pas aisé de déterminer si les deux sièges étaient détenus par l'UDC ou par le PBD.

référendum. Cette interprétation est au cœur de la fameuse hypothèse de Neidhart (1970). Selon cette hypothèse, l'opposition référendaire s'est avérée une arme puissante dans les mains des partis minoritaires, si bien que la concordance s'est imposée au cours du temps comme le mode de gouvernement le plus adapté pour parer au risque de blocage de l'action gouvernementale. L'intégration des principaux partis politiques au gouvernement aurait singulièrement réduit leurs velléités référendaires et renforcé leur loyauté à l'égard de la politique gouvernementale. En clair, la participation au gouvernement aurait concouru à la métamorphose des partis concernés, c'est-à-dire à leur transformation de parti d'opposition en parti gouvernemental. L'hypothèse de Neidhart (1970) et la thèse qui en découle quant aux effets vertueux produits, pour un parti d'opposition, par la participation au gouvernement, a trouvé un large écho dans la littérature politologique.

Cependant, d'autres auteurs proposent une lecture un peu différente des effets associés à l'accès au Conseil fédéral, tant en ce qui concerne l'élection du premier représentant du parti catholique conservateur en 1891 qu'en ce qui concerne la cooptation des représentants du Parti socialiste et l'établissement de la « formule magique » en 1959. Dans les deux cas, les études tendent en réalité à inverser la direction de la causalité : plutôt que de démontrer les effets vertueux de la cooptation au Conseil fédéral sur l'assagissement du parti coopté, ces études suggèrent que cet assagissement – et le rapprochement avec les partis gouvernementaux en place – a précédé l'entrée au gouvernement. Examinons plus en détail ces deux importants événements.

1891 : la fin du monopole radical et l'élection du premier représentant catholique conservateur

L'élection, en 1891, du premier conseiller fédéral conservateur catholique, le Lucernois Josef Zemp, dans un gouvernement jusque-là entièrement en mains radicales-libérales, a souvent été avancée pour étayer la thèse des effets vertueux de la participation au Conseil fédéral. Selon Neidhart (1970 : 77), l'intégration de Zemp a été la pierre angulaire du rapprochement des deux forces partisans historiques, les radicaux-libéraux et les catholiques conservateurs, et marque symboliquement le début de la période de compréhension croissante entre ces deux forces. Germann (1996 : 231) a pleinement adhéré à cette interprétation et a mis en avant « l'effet Zemp » pour exprimer le lien causal existant selon lui entre l'entrée au Conseil fédéral et la transformation d'un parti d'opposition en un parti gouvernemental. Cet auteur a plus généralement mis en exergue le référendum et, subsidiairement, l'initiative populaire et le bicamérisme intégral, en tant que « contraintes institutionnelles imposant la concordance » (« *institutionelle Konkordanzzwänge* ») (Germann 1994a : 89-91 ; 1996 : 229).

Bolliger et Zürcher (2004) ont cherché à évaluer les tenants et aboutissants de l'élection du premier représentant du Parti catholique conservateur à partir de l'étude des votes nominatifs au Conseil national et des votations populaires, ainsi que de l'attitude des élites catholiques conservatrices dans les campagnes précédant ces votations, entre 1874 et 1914. Ils ont également procédé à une analyse qualitative des conséquences de cette élection pour un dossier clé de la fin du 19^e siècle, le processus de création des chemins de fer fédéraux. Tant l'analyse des votes nominatifs au Conseil national que celle des votations populaires montrent que le rapprochement des deux camps avait déjà débuté quelques années avant l'élection de Zemp au Conseil fédéral. Le point culminant de la confrontation entre les deux camps a été atteint vers 1884, dans le contexte du Kulturkampf, qui a contribué à la mobilisation anti-État fédéral des catholiques conservateurs – notamment au travers du recours intensif au référendum facultatif mentionné précédemment (Altermatt 1989).

La période de 1885 à 1891 a coïncidé avec un apaisement relatif des relations entre les deux camps, parallèlement au recul de leur unité interne. Ainsi, une partie des radicaux ont soutenu l'introduction de l'initiative populaire réclamée par les catholiques conservateurs (Gruner 1978). De plus, l'obtention de la présidence du Conseil national en 1887 a rendu les catholiques conservateurs plus constructifs. Pendant cette période, on a assisté à une forte baisse du nombre de votes conflictuels au Conseil national, ainsi qu'au recul du nombre d'oppositions des catholiques conservateurs en votation populaire (Bolliger et Zürcher 2004). Ceci ne les a toutefois pas empêchés de s'opposer au Conseil fédéral dans trois votations fédérales sur cinq en 1891 – et d'obtenir gain de cause à chaque fois. Cette démonstration de force a d'ailleurs vraisemblablement incité les radicaux à leur accorder un siège au Conseil fédéral (Bolliger et Zürcher 2004: 74; Burgos *et al.* 2011: 24). En tout cas, c'est après le net rejet populaire, le 6 décembre 1891, de la proposition gouvernementale d'achat par la Confédération des grandes lignes nationales de chemin de fer et la démission du conseiller fédéral Emil Welti qui s'en est suivi, que les radicaux-libéraux ont soutenu l'élection du leader catholique conservateur Joseph Zemp.

Après cette élection, une brève période de détente de trois ans sur le front référendaire a été suivie par un sursaut oppositionnel de la part des catholiques conservateurs (Bolliger et Zürcher 2004): une frange minoritaire du parti, l'aile confessionnelle et fondamentaliste, avait du mal à accepter l'entrée au Conseil fédéral; c'était aussi le cas de la base catholique conservatrice, qui a rejeté plusieurs projets en votation populaire. C'est seulement après 1898 que leur opposition référendaire s'est raréfiée. Il en va de même au Conseil national: après deux années assez calmes après l'élection de Josef Zemp, le conflit s'est à nouveau amplifié. Si le niveau de conflit n'a pas atteint celui de la phase de Kulturkampf des années 1870 et 1880, les

positions des deux camps restaient inconciliables sur les questions centrales du rapport entre Confédération et cantons. Au Parlement également, le conflit ne s'est vraiment apaisé qu'après le tournant du siècle.

En résumé, l'élection de Josef Zemp au Conseil fédéral ne semble pas constituer un tournant dans le processus de rapprochement des deux camps, qui a démarré plus tôt et s'est renforcé seulement six ans après cette élection. Ceci contredit la thèse de Neidhart (1970: 77), reprise par Germann (1996), et confirme plutôt la thèse alternative, selon laquelle ce rapprochement a débuté dès la fin du Kulturkampf (Altermatt 1989; Bolliger et Zürcher 2004).

Alors que Josef Zemp avait combattu avec son parti le projet d'étatisation et de centralisation des chemins de fer lors de la votation fédérale de 1891 (arrêté fédéral concernant l'achat du Chemin de fer central suisse), ses collègues du Conseil fédéral ont habilement choisi de lui confier la responsabilité de ce dossier, qu'il a notamment dû défendre dans le cadre de deux votations fédérales en 1896 (loi fédérale sur la comptabilité des chemins de fer) et 1898 (loi fédérale concernant l'acquisition et l'exploitation des chemins de fer pour le compte de la Confédération, ainsi que l'organisation de l'administration des chemins de fer fédéraux).⁸⁸ Après un parcours pénible et semé d'embûches, Zemp est parvenu à créer les Chemins de fer fédéraux en 1900.

Selon Neidhart (1970: 77), la participation au gouvernement aurait réduit la capacité de mobilisation de l'opposition catholique conservatrice et contribué ainsi à la défaite du camp conservateur dans les votations précitées: en raison de cette participation, les citoyens catholiques ont été amenés à soutenir davantage la proposition d'étatisation formulée par le Conseil fédéral, même si l'élite catholique conservatrice y était elle-même encore largement opposée. Cependant, les résultats des votations de 1891, 1896 et 1898 dans les onze cantons catholiques ne confirment à nouveau que partiellement cette interprétation (Bolliger et Zürcher 2004: 82): les électeurs de ces cantons ont certes davantage soutenu les projets du Conseil fédéral en 1896 (34% de « oui ») et en 1898 (36% de « oui ») qu'en 1891 (seulement 15% de « oui »), mais le « non » est quand même resté nettement majoritaire. Cela étant, la moindre unité des catholiques conservateurs les a empêchés de former une coalition d'opposition majoritaire et a, de ce point de vue, contribué au succès du Conseil fédéral devant le peuple.

De plus, le succès obtenu par Zemp dans la votation fédérale de février 1898, contre l'avis de l'aile fondamentaliste de son parti, marque

⁸⁸ En 1894, les catholiques conservateurs avaient perdu la votation sur leur initiative populaire demandant le partage des recettes de la Confédération issues des droits de douane avec les cantons, une défaite que Zemp a interprétée comme le besoin de renoncer à l'opposition antiétatique/fédéraliste.

aussi un tournant dans l'opposition référendaire des catholiques conservateurs contre le développement de l'État fédéral, qui s'est ensuite sensiblement adoucie (Neidhart 1970). L'intégration des catholiques conservateurs en tant que parti gouvernemental s'est ainsi accentuée entre 1898 et 1914 (Bolliger et Zürcher 2004). Cette intégration a aussi été favorisée par l'émergence du conflit de classe, les radicaux et les catholiques ayant alors tous deux dû faire face à un nouvel adversaire, contre lequel ils pouvaient s'allier (Bolliger et Zürcher 2004; Burgos *et al.* 2011: 24).

1959: la cooptation des socialistes et l'établissement de la formule magique

Les fortes divergences idéologiques existant entre le camp bourgeois et les socialistes expliquent pourquoi il a fallu un certain temps avant que le PS reçoive un nombre de sièges au Conseil fédéral conforme à sa force électorale ou parlementaire. Au-delà de ce constat, l'établissement de la formule magique en 1959 soulève à nouveau la question de la direction du lien de causalité existant entre l'entrée au Conseil fédéral et le développement de la concordance: le rapprochement des partis gouvernementaux a-t-il été la conséquence de l'entrée du PS au gouvernement ou, au contraire, une précondition de celle-ci?

Certains auteurs font valoir que c'est l'intégration du PS au Conseil fédéral qui a permis de désamorcer le conflit entre ce parti et le camp bourgeois (Kerr 1987: 111; Neidhart 1970: 278). Dans cette perspective, la concordance atteinte après 1959 a été le produit vertueux de la participation au gouvernement. Pour d'autres auteurs, l'entrée au Conseil fédéral n'a pas été la cause, mais la conséquence d'un rapprochement qui s'était déjà opéré précédemment entre les socialistes et le camp bourgeois (Barry 1975; Kriesi 1998a: 228). Selon cette deuxième lecture, le rapprochement a donc constitué une précondition à l'accès des socialistes au Conseil fédéral. Enfin, une troisième position met en évidence la possible complémentarité des deux thèses précitées, dans le sens que la participation au Conseil fédéral a pu avoir pour effet de renforcer le processus de rapprochement initié antérieurement (Bolliger et Zürcher 2009; Studer 1998).

Jusqu'à la fin des années 1920, le PS n'a pas souhaité accéder au Conseil fédéral. Sa première tentative dans ce sens date de 1929 (Degen 1993). Elle fut suivie d'autres tentatives, tout aussi infructueuses, en 1934, 1935 et 1938. Déjà saillant, le conflit idéologique entre les socialistes et le camp bourgeois s'est encore aggravé à la suite de la crise économique de 1930. Dans cette période, le bloc des bourgeois n'était pas encore disposé à ouvrir la porte du Conseil fédéral au PS, bien que ce dernier ait désormais remplacé le PRD en tant que premier parti de Suisse (Kriesi 1998a: 228). Cependant, plusieurs signes de rapprochement se sont manifestés dès le milieu des années 1930 (Bolliger et Zürcher 2009). Sur le plan interne, le Parti

socialiste a décidé, en 1935, de supprimer l'article relatif à la dictature du prolétariat de son programme de parti et d'accepter le principe de la démocratie libérale (Kriesi 1998a : 228). En 1937, les syndicats et le patronat ont signé la célèbre clause relative à la paix du travail dans l'industrie métallurgique et horlogère. Le pragmatisme et la volonté de coopération avec le camp bourgeois manifestés par l'aile syndicale et réformiste ne faisaient pas l'unanimité à gauche, mais ont rendu les socialistes plus fréquentables aux yeux des autres forces politiques (Burgos *et al.* 2009).

Sur le plan international, la montée de la menace fasciste et nazie a poussé les diverses forces politiques à se serrer les coudes. Jusque-là, l'attitude très critique du PS vis-à-vis de la défense nationale et de l'armée constituait un *casus belli* pour le bloc bourgeois. Face à la menace d'une deuxième guerre mondiale, les socialistes se sont ralliés à la défense nationale. En 1936, ils ont voté les crédits militaires. Lors du déclenchement du conflit en 1939, ils ont voté en faveur de l'extension des pouvoirs exceptionnels au Conseil fédéral. Ainsi, faisant écho au cas de l'entrée du parti catholique conservateur au Conseil fédéral en 1891, l'évolution depuis le milieu des années 1930 montre que les efforts consentis par le PS pour se rapprocher du bloc des partis bourgeois a précédé son intégration au gouvernement (Bolliger et Zürcher 2009).

En 1943, pour remercier les socialistes de leur participation à l'alliance sacrée, les partis bourgeois leur ont octroyé un siège au Conseil fédéral (Kriesi 1998a : 229). Avec ce siège, les socialistes étaient toutefois encore sous-représentés au gouvernement, en comparaison de leur force électorale ou parlementaire : à la suite de leur succès aux élections fédérales de 1943, les socialistes détenaient près de 30 % des sièges au Conseil national (56 sur 194). En 1953, le ministre des Finances, Max Weber, seul conseiller fédéral socialiste en place, a démissionné après le rejet en votation populaire de son projet de réforme fiscale – un geste resté assez unique dans l'histoire du Conseil fédéral (Germann 1996 : 226). Le PS a alors opté pour une nouvelle cure d'opposition et a annoncé qu'il ne reviendrait pas au gouvernement avant d'y obtenir une représentation équitable, soit deux sièges. Le PRD en a profité pour reprendre la majorité absolue au Conseil fédéral (quatre sièges), au détriment du PDC (deux sièges), alors même que le second avait dépassé le premier en nombre total de sièges à l'Assemblée fédérale (66 contre 63) (Altermatt 2009 : 234).

Cependant, même durant ces années 1953-1959, le PS n'a joué qu'à moitié son rôle de parti d'opposition. Comme son objectif restait de revenir au Conseil fédéral, il a continué à coopérer avec le camp bourgeois (Degen 1993 : 76), tout en faisant ponctuellement la preuve – conjointement avec les syndicats – de sa force de mobilisation, en combattant avec succès plusieurs projets d'actes législatifs dans l'arène référendaire. Le renoncement du PS à une opposition de principe, conjugué aux démonstrations

ponctuelles de son pouvoir de nuisance référendaire, a vraisemblablement incité le camp bourgeois à lui ouvrir à nouveau les portes du Conseil fédéral (Bolliger et Zürcher 2009 : 238). En 1959, le PS a encore une fois révisé son programme en le purgeant de toute référence à la lutte prolétarienne et en se prononçant pour l'économie de marché, ce qui a mis fin aux dernières oppositions idéologiques à son entrée au Conseil fédéral (Kriesi 1998a : 229).

Quant au fait que le PS ait obtenu deux sièges au Conseil fédéral en 1959, il s'explique par le changement de stratégie du PDC, qui a habilement exploité sa position d'arbitre entre la gauche et la droite, aussi dans la perspective de devenir le parti pivot du gouvernement. Déjà en 1954, à l'occasion d'une triple vacance au Conseil fédéral, la nouvelle alliance informelle entre PS et PDC avait permis de réduire le poids gouvernemental du PRD en faisant élire deux PDC et un PRD en remplacement de deux PRD et un PDC. Le Conseil fédéral était donc alors composé de trois radicaux, trois démocrates-chrétiens et un PAI. À charge pour le PDC de rendre la pareille au PS à la prochaine occasion, ce qui a été fait quatre ans plus tard à la faveur d'une vacance exceptionnelle de quatre sièges,⁸⁹ qui a permis de modifier la composition partisane du Conseil fédéral sans démettre un conseiller fédéral (Altermatt 2009 : 234). Le PDC a cédé l'un de ses trois sièges et le PRD a été contraint de faire de même, ce qui a permis au PS d'en obtenir deux. En plus d'imposer pour longtemps un critère de proportionnalité partisane, cette élection a aussi favorisé l'élection de candidats jugés adéquats par la majorité du Parlement (Mazzoleni et Rayner 2009 : 130). C'est ainsi que la droite a choisi d'élire un socialiste plus modéré (Hanspeter Tschudi) que le candidat officiel du PS (Walther Bringolf).

Avec l'entrée des socialistes, les partis représentés au gouvernement détenaient ainsi près de 85 % des sièges au Parlement. La répartition proportionnelle des postes au Conseil fédéral n'a pas été remise en cause quatre ans plus tard (Mazzoleni et Rayner 2009 : 133). Les sept conseillers fédéraux ont tous été reconduits sans discussion, ce qui a institutionnalisé le principe de la grande « coalition » gouvernementale.

En résumé, l'examen du processus qui a conduit à l'établissement de la formule magique en 1959 plaide à nouveau plutôt pour la thèse selon laquelle le rapprochement idéologique du PS en direction du bloc bourgeois a été une précondition à son intégration au Conseil fédéral. Cela étant, contrairement à ce qui s'était passé après la cooptation du parti catholique conservateur en 1891, le rapprochement entre les deux camps s'est maintenu à un niveau assez élevé – sans pour autant se renforcer – dans les années qui ont suivi l'établissement de la formule magique. Ceci est notamment attesté par l'unité manifestée par les quatre partis

⁸⁹ Une quadruple vacance simultanée ne s'est produite que deux fois dans l'histoire : en 1875 et en 1959.

gouvernementaux dans les votations populaires de cette période (Bolliger et Zürcher 2009: 239).

Plus généralement, l'histoire de l'évolution de la composition du Conseil fédéral montre que la participation au gouvernement n'a pas été la cause, mais plutôt la conséquence, de l'apaisement des relations entre partis politiques. Dans un sens, l'entrée au Conseil fédéral constitue un acte symbolique, par lequel on reconnaît *a posteriori* la disponibilité à coopérer manifestée antérieurement (Altermatt 2009: 236). D'un autre côté, il ne faut pas sous-estimer les effets modérateurs que la participation au gouvernement a exercés sur les partis concernés, même si ces effets se sont produits plus lentement pour les catholiques conservateurs, à la fin du 19^e siècle, que pour les socialistes, dans les années 1960.

4.2.3 La crise de la concordance

La décennie qui a suivi l'établissement de la formule magique a été une période de haute conjoncture. Les bénéfices de la croissance à se partager étaient suffisamment larges pour satisfaire les attentes des différents partis et groupes d'intérêt, si bien que cette période peut être qualifiée d'âge d'or de la concordance (Altermatt 2009: 235). La concordance politique reposait alors sur quelques objectifs de base partagés par les partis gouvernementaux, comme le développement progressif de l'État-providence, une ouverture prudente vers les institutions de l'intégration européenne et, dans cette période de guerre froide, la neutralité armée (Altermatt 2009: 240). L'entente et la collaboration entre le PS et les partis bourgeois se sont ainsi maintenus à un niveau élevé du début des années 1960 au milieu des années 1970. Pendant cette période, la formule gouvernementale a aussi été renforcée par le fait que les partis concernés y trouvaient leur compte et n'étaient donc guère incités à investir dans les campagnes électorales. Entre les années 1960 et le début des années 1990, ils ont implicitement respecté la règle de non-confrontation durant les élections, évitant ainsi le risque de mettre en péril leur quote-part dans la distribution des sièges de l'exécutif (Mazzoleni et Rayner 2009: 146-147). La stabilité gouvernementale a grandement facilité une sorte de pacte de non-belligérance électorale entre « concurrents », ce qui a, en retour, renforcé cette stabilité. Par conséquent, le remplacement des conseillers fédéraux s'apparentait à une formalité aux allures routinières, qui a contribué à l'image ennuyeuse de la politique suisse (Mazzoleni et Rayner 2009: 151).

Cette configuration restait néanmoins tributaire d'un certain niveau de consensus entre partis gouvernementaux. Or le consensus s'est brisé, d'abord à la suite de la récession provoquée par la crise du pétrole des années 1974-1975 et des conflits redistributifs qui s'en sont suivis puis, de manière encore plus marquée, à la suite de la fin de guerre froide, au

tournant des années 1980-1990 et de l'accélération du processus de globalisation/européanisation. Aux conflits redistributifs se sont alors ajoutés les conflits sur la dimension ouverture-fermeture ou intégration-démarcation, qui ont fortement accru la polarisation entre les partis gouvernementaux, en particulier sur les questions de politique extérieure (européenne, sécurité) et de politique d'asile et d'immigration (voir chapitre 6).

À partir du milieu des années 1970, la composition du Conseil fédéral a commencé à être débattue, d'abord dans un cercle limité aux médias et aux politiciens, puis dans un cercle élargi au grand public à l'occasion de la première crise sérieuse, survenue en 1983. Cette année-là, insatisfaite par la candidate officielle du PS (la Zurichoise Lilian Uchtenhagen), qu'elle jugeait trop à gauche, la majorité bourgeoise a élu un socialiste plus modéré (Otto Stich). Les socialistes ont alors convoqué un congrès extraordinaire pour décider s'ils devaient quitter le Conseil fédéral, mais ont finalement choisi de rester au gouvernement. Un scénario similaire s'est répété en 1993 : le Parlement a refusé d'élire la candidate officielle Christiane Brunner, qu'il jugeait encore une fois trop à gauche, et lui a préféré Francis Matthey, lequel a demandé un temps de réflexion d'une semaine. Dans l'intervalle, une autre solution a été trouvée : le PS a proposé la candidature d'une syndicaliste plus modérée, Ruth Dreifuss, qui a été élue.⁹⁰ Ces événements illustrent le prix que le PS a dû payer, en tant que parti minoritaire, pour sa participation au gouvernement (Kriesi 1998a : 232) : accepter que la droite lui impose ses propres conseillers fédéraux. Souvenons-nous que ce fut déjà le cas dès l'établissement de la formule magique en 1959 : comme je l'ai déjà mentionné, le conseiller national et président du PS Walther Bringolf, candidat officiel du parti, a été refusé par la droite qui lui reprochait son passé communiste.

Pour éviter la répétition des crises vécues en 1983 et 1993, les partis gouvernementaux se sont mis d'accord sur une nouvelle règle informelle, dite du « double ticket ». Selon cette formule, qui avait déjà été expérimentée à quelques reprises dans les décennies antérieures (Burgos *et al.* 2011), le parti auquel le siège est promis présente un ticket de deux candidats, charge ensuite à l'Assemblée fédérale d'élire l'un de deux. Reste que l'élection de 1993 marque un tournant. Le caractère jusqu'alors routinier des élections du Conseil fédéral a pris des allures plus concurrentielles, sinon plus conflictuelles. Les pourparlers précédant les élections sont devenus plus compliqués et l'élection des nouveaux conseillers fédéraux est elle-même devenue plus disputée – et acquise seulement après plusieurs tours de scrutin (Mazzoleni et Rayner 2009 : 150). En 2000, l'Assemblée fédérale s'est

⁹⁰ Comme cette dernière était domiciliée à Berne, il lui a fallu rapidement transférer ses papiers dans le canton de Genève afin que soit respectée la règle, entre-temps abolie, qu'un canton ne soit pas représenté par plus d'un conseiller fédéral (le canton de Berne était déjà représenté par l'UDC Adolf Ogi).

par ailleurs écartée de la pratique attendue en matière de double ticket : elle a recalé les deux candidats proposés par l'UDC pour le remplacement du conseiller fédéral Adolf Ogi, et a opté pour un candidat plus modéré.

*La fin de la formule magique et la prise de pouvoir
de la concordance arithmétique*

À partir de 1999, la formule magique est remise en question. Cette année-là, l'UDC a cherché pour la première fois à obtenir un second siège au gouvernement, en tentant de ravir un siège au Parti socialiste. Son intention était alors de former un gouvernement de coalition entre partis bourgeois. Elle a réitéré cette stratégie en 2002, à l'occasion d'une élection complémentaire. Dans les deux cas, le PDC et le PLR ont choisi de ne pas soutenir l'UDC, de reconduire la formule magique et d'élire les candidats socialistes, avec l'argument que l'UDC manquait d'assise nationale (Burgos 2009 : 177).

En 2003, l'UDC a changé de stratégie. Abandonnant l'idée d'une coalition purement bourgeoise, elle s'est attaquée au deuxième siège du PDC. Grisée par son nouveau succès aux élections fédérales, l'UDC a posé un ultimatum aux autres partis gouvernementaux, en exigeant que l'Assemblée fédérale lui octroie un second siège au Conseil fédéral, et ceci en faveur d'un candidat unique, Christoph Blocher. Elle menaçait sinon de quitter le Conseil fédéral et de pratiquer une politique d'opposition, par un recours systématique au référendum. Cédant à ce chantage, un certain nombre de parlementaires radicaux et quelques francs-tireurs démocrates-chrétiens ont contribué à l'élection de Blocher – et à l'éviction de la conseillère fédérale PDC sortante Ruth Metzler.

À plusieurs égards, l'élection de 2003 marque une rupture. D'une part, c'est la première fois qu'un changement des rapports de force entre les partis a si rapidement débouché sur une modification de la composition du gouvernement (Caluori et Hug 2005). Comparativement, les socialistes ont dû patienter bien plus longtemps avant d'être équitablement représentés au Conseil fédéral. D'autre part, comme nous l'avons vu précédemment, l'intégration des partis d'opposition (les catholiques conservateurs à la fin du 19^e siècle, les socialistes au milieu du 20^e siècle) avait été précédée par un rapprochement des positions entre le parti aspirant à entrer au Conseil fédéral et le(s) parti(s) au gouvernement. Rien de tel en ce qui concerne l'octroi d'un second siège à l'UDC en 2003. L'UDC ne s'était pas le moins du monde assagie avant l'élection de Christoph Blocher et ne l'a pas fait après. Enfin, et corrélativement, avec cette élection, la priorité a été donnée à la concordance arithmétique, au détriment de la concordance politique. D'ailleurs, l'UDC s'est elle-même appuyée sur une interprétation purement arithmétique de la concordance, en faisant notamment valoir que, selon cette « règle », les trois plus grands partis ont droit à deux sièges et le plus petit, à un siège (Burgos 2009 : 177-178).

Si l'attribution d'un second siège à l'UDC n'était guère contestable du point de vue comptable, elle marquait néanmoins le début d'une nouvelle ère. D'abord, cet événement a inauguré une période de plus grande incertitude en ce qui concerne la composition du Conseil fédéral, tout au moins en ce qui concerne le septième siège. Ensuite, cet événement soulevait des questions du point de vue du fonctionnement du Conseil fédéral et des relations entre les conseillers fédéraux et leurs partis respectifs (Burgos 2009: 192-195). En élisant le leader et symbole de la ligne dure de l'UDC, le Parlement n'a pas seulement fait fi de la concordance politique, mais il a aussi fait entrer la polarisation au sein même du Conseil fédéral (Sciarini 2011a: chap. 6). Ainsi, à partir de 2004, les débats ont délaissé l'opposition entre conception arithmétique et conception plus substantielle de la concordance pour se déplacer vers des questions relatives aux qualités attendues des conseillers fédéraux, en particulier en matière de collégialité (Burgos 2009: 171). Le nouveau conseiller fédéral UDC s'est en effet rendu coupable de nombreuses ruptures de collégialité ou de pratiques à la limite de celle-ci, telles que des fuites en faveur des médias. L'incapacité de Christoph Blocher à respecter les règles du jeu gouvernemental a été dénoncée par les autres partis gouvernementaux et a provoqué sa chute. L'élection du Conseil fédéral de 2007 a en effet débouché sur un nouveau coup de théâtre, avec l'éviction du leader de l'UDC.

La pseudo-politique d'opposition de l'UDC

Fruit d'un marchandage de dernière minute orchestré par quelques ténors du PS et du PDC – soit les deux mêmes partis qui avaient œuvré à la mise sur pied de la formule magique de 1959 –, cette non-réélection a mis la politique suisse sens dessus dessous. L'UDC a choisi de renier ses deux conseillers fédéraux et de « quitter » le gouvernement, et a annoncé vouloir pratiquer une politique d'opposition – à l'intérieur et à l'extérieur du Parlement – chaque fois que les décisions iraient à l'encontre du programme et des préférences du parti. Comme l'UDC est revenue au Conseil fédéral à peine un an plus tard (élection de Ueli Maurer, président du parti), il est difficile d'estimer sur la base d'une si courte période la portée réelle de la politique d'opposition conduite par l'UDC. Cette évaluation met néanmoins en évidence les limites de cette politique (Church et Vatter 2009; Sciarini 2011a: 209-212).

Premièrement, la décision de l'UDC de sortir du gouvernement en 2008 n'a jamais visé à conduire une stricte opposition « à la mode britannique », c'est-à-dire une opposition basée sur la constitution d'un cabinet fantôme et le développement d'un programme politique alternatif à celui conduit par le gouvernement en place. Deuxièmement, la stratégie d'opposition de l'UDC se heurtait à la culture de la concordance, elle ne faisait pas l'unanimité même au sein du parti et elle tendait de surcroît à braquer les milieux économiques. Troisièmement, si la menace du recours systématique au

référendum facultatif et à l'initiative était au cœur de sa stratégie d'opposition, ceci ne marquait pas une rupture fondamentale, dans la mesure où l'UDC avait déjà pratiqué une opposition croissante au gouvernement *via* la démocratie directe (voir chapitre 3). De plus, l'UDC a subi un triple échec dans les urnes le 1^{er} juin 2008, ce qui a nettement refroidi ses ardeurs. Ce jour-là, le peuple et les cantons ont sèchement rejeté trois initiatives populaires lancées par l'UDC qui demandaient, respectivement, d'autoriser le peuple à se prononcer, dans les urnes, sur les demandes de naturalisation, de museler le Conseil fédéral dans les campagnes de votations, et de réduire les primes d'assurance maladie par un transfert d'une partie de l'assurance de base obligatoire vers des assurances privées facultatives. Par conséquent, l'UDC a été soulagée de pouvoir rapidement faire son retour au Conseil fédéral et justifier ainsi l'abandon de sa politique d'opposition. Le second siège qu'elle a obtenu quelques années plus tard (en 2015) a définitivement consacré la victoire de la concordance arithmétique sur la concordance politique.

La concordance arithmétique fait aussi débat

Depuis 2003, la concordance a été l'objet d'intenses débats lors de chaque renouvellement partiel ou complet du Conseil fédéral. Toutefois, ces débats ont largement délaissé la concordance politique pour se focaliser sur la concordance arithmétique. À défaut de parvenir à satisfaire les conditions d'une conception plus substantielle de la concordance, les partis politiques ont en effet surtout débattu des critères comptables, c'est-à-dire des critères à privilégier pour décider du nombre de sièges gouvernementaux à accorder à chaque parti. Même dans une conception purement arithmétique de la concordance, identifier la « juste » composition du Conseil fédéral ne va, il est vrai, pas de soi. La distribution « proportionnelle » des sept sièges débouche en effet sur des compositions différentes en fonction des critères que l'on retient, critères qui sont eux-mêmes sujets à discussion (Sciarini 2011a : chap. 6) : faut-il mesurer le poids des partis dans l'ensemble de l'Assemblée fédérale, qui est l'organe qui élit les conseillers fédéraux, ou seulement au Conseil national, qui est plus représentatif des forces en présence ? Faut-il tenir compte de la force des partis ou de la force des camps politiques – et, le cas échéant, faut-il regrouper les partis en deux camps ou en trois ? Enfin, la simple règle de trois ne suffisant pas, quelle méthode de calcul faut-il utiliser pour répartir les sièges : la méthode en vigueur pour l'élection au Conseil national ou un modèle plus parfaitement respectueux de la proportionnalité ?

Selon la règle de calcul utilisée, les Verts auraient déjà pu aspirer à un siège au Conseil fédéral en 2007 (Sciarini 2011a : 187-191). Après leur forte poussée aux élections fédérales de 2019 (14 % des sièges au Conseil national et 11 % des sièges au Conseil des États, voir le chapitre 6), les Verts ont

assez logiquement réaffirmé leur volonté d'obtenir un siège au Conseil fédéral, siège qui leur a toutefois été refusé. Si en 2023, les Verts réitèrent leur score de 2019 – ou, à plus forte raison, s'ils progressent encore –, il sera difficile, du point de vue de la concordance arithmétique, de ne pas leur accorder ce siège gouvernemental. Ceci permettrait par la même occasion de ramener le « degré de concordance », mesuré par le pourcentage de sièges au Conseil national détenus par les partis gouvernementaux, à un niveau plus conforme aux standards habituels dans la politique suisse : depuis 1999, le degré de concordance a été proche ou supérieur à 85 % ; en 2019, il a reculé à 75 %. Cependant, en admettant que l'accès des Verts au Conseil fédéral se justifie du point de vue arithmétique, ceci affaiblirait encore un peu plus la concordance politique. Un tel scénario aurait en effet pour conséquence d'augmenter encore l'hétérogénéité du collège gouvernemental et la polarisation en son sein et, par conséquent, d'accroître le déficit de cohérence et de capacité de décision dont souffre déjà le Conseil fédéral (Sciarini 2011a : 214).

Crise de la concordance : la preuve par la démocratie directe

Dans un système de concordance large, il n'y a par définition pas de grands partis d'opposition, puisque tous les principaux partis participent au gouvernement. Ceci ne signifie toutefois pas l'absence complète d'oppositions. D'une part, les petits partis (d'extrême gauche, d'extrême droite ou éventuellement du centre) ne sont pas représentés au Conseil fédéral et ne sont donc pas liés par la politique gouvernementale. D'autre part, le fait que les principaux partis participent au gouvernement ne les empêche pas de se mobiliser ponctuellement contre un projet gouvernemental. En l'absence d'instruments parlementaires tels que la motion de censure ou la question de confiance, c'est dans le cadre de la démocratie directe que s'expriment les oppositions. Dans cette optique, les mécanismes référendaires constituent en quelque sorte des équivalents fonctionnels des mécanismes de sanction parlementaires (Papadopoulos 1994a : 115).

Conformément à l'idée des contraintes intégratrices générées par la démocratie directe (Neidhart 1970) et des effets supposés vertueux de la participation au gouvernement – le fameux « effet Zemp » (Germann 1996 : 230 s.) –, on attend certes des partis représentés au Conseil fédéral qu'ils deviennent coresponsables des décisions gouvernementales et évitent, par loyauté, de lancer ou de soutenir des initiatives populaires ou des référendums. Cependant, contrairement à la règle qui prévaut dans un système parlementaire, en Suisse, la grande « coalition » ne repose pas sur un contrat qui engage les parties concernées à respecter les grandes lignes de l'action gouvernementale. Dans ces conditions, le fait qu'un parti gouvernemental s'oppose ponctuellement au Conseil fédéral sur un acte législatif soumis à votation populaire ne met pas nécessairement en question

la concordance. La possibilité de s'opposer au cas par cas est au contraire bienvenue, car elle peut servir de « soupape de sécurité » (Kriesi 1998a : 235). Selon cette conception, la démocratie de concordance serait même « renforcée par la possibilité d'échapper ponctuellement à ses contraintes » (*ibid.*). Toutefois, cette soupape de sécurité fonctionne seulement si l'opposition au gouvernement n'émane pas toujours du même parti, ou autrement dit, si la composition de la coalition gouvernementale varie d'une votation à l'autre (Kriesi 1998a : 235-236 ; Linder 1987 : 216). Si l'un des partis gouvernementaux est systématiquement minorisé et s'oppose continuellement au Conseil fédéral en votation populaire, la concordance devient alors dysfonctionnelle. De plus, cette conception assez souple de la concordance exige néanmoins que l'opposition au Conseil fédéral reste ponctuelle : la présence systématique de l'un ou l'autre parti gouvernemental dans la coalition opposée au Conseil fédéral en votation populaire met plus fondamentalement en question la concordance.

Sur la base des recommandations de vote exprimées par les partis politiques avant chaque votation fédérale, le tableau 4.2 présente l'évolution de la fréquence d'opposition au Conseil fédéral de la part du PS et de l'UDC, et des deux partis réunis. On constate que le PS s'opposait déjà assez fréquemment au Conseil fédéral dans les années 1970 : dans un cas sur deux pour les votations au titre du référendum facultatif ou de l'initiative populaire, et dans un cas sur quatre pour les votations au titre du référendum obligatoire. On observe en outre que la fréquence d'opposition au Conseil fédéral de la part du PS est restée globalement assez stable entre les années 1970 et les années 1995-2003 ; elle a augmenté en matière d'initiative populaire, mais elle a diminué en matière de référendum obligatoire. Pour justifier ces oppositions ponctuelles, qui n'étaient pas incompatibles avec la conception souple de la concordance présentée plus haut, le PS met généralement en avant son statut de parti minoritaire au gouvernement.

TABLEAU 4.2 Fréquence d'opposition du PS ou de l'UDC au Conseil fédéral selon les mots d'ordre en votation populaire (nombre de votes entre parenthèses)

	PS		UDC		PS ou UDC			
	1971-1979	1995-2003	1971-1979	1995-2003	1971-1979	1995-2003	2003-2011	2011-2019
Référendum obligatoire	25 %	15 %	3 %	30 %	28 % (39)	40 % (19)	71 % (14)	75 % (12)
Référendum facultatif	47 %	43 %	6 %	29 %	53 % (16)	71 % (26)	95 % (20)	90 % (21)
Initiative populaire	52 %	65 %	0 %	18 %	52 % (34)	83 % (60)	100 % (18)	66 % (41)

Source des données : Swissvotes (mes calculs).

Le cas de l'UDC est encore plus intéressant : dans les années 1970, ce parti avait un profil très gouvernemental ; ses mots d'ordre étaient presque toujours à l'unisson de ceux du Conseil fédéral. Son profil oppositionnel s'est sensiblement renforcé à partir des années 1990 : entre 1995 et 2003, l'UDC s'est opposée au gouvernement dans près d'un cas sur trois en ce qui concerne les actes législatifs soumis au référendum facultatif ou obligatoire, et dans un cas sur cinq en ce qui concerne les projets issus d'une initiative populaire.

Dans la mesure où le PS et l'UDC sont très rarement d'accord entre eux, ils ne s'opposent généralement pas au Conseil fédéral sur les mêmes objets. C'est pourquoi il est nécessaire d'étudier les cas où le Conseil fédéral a fait face à l'opposition du PS ou de l'UDC. Comme le montre le tableau 4.2, ces cas ont fortement augmenté entre la période 1971-1979 et la période 1995-2003, et ceci pour les trois institutions de démocratie directe : de 28 à 40 % pour les référendums obligatoires, de 53 à 71 % pour les référendums facultatifs et de 52 à 83 % pour les initiatives populaires. Ainsi, entre 1995 et 2003, à peine un projet sur quatre soumis au vote populaire au titre du référendum facultatif a été soutenu par tous les partis gouvernementaux – et seulement un sur cinq en ce qui concerne les initiatives. Le problème s'est encore aggravé dans la période 2003-2011 : le Conseil fédéral a fait face à l'opposition de l'UDC ou du PS sur tous les objets issus d'une initiative populaire, sur presque toutes les lois ou autres arrêtés fédéraux contestés par référendum, et sur près de trois quarts des projets d'amendements constitutionnels soumis au référendum obligatoire, sachant que dans ce dernier cas, les projets non contestés incluent plusieurs objets d'importance très secondaire, comme le retrait de l'initiative populaire générale ou les mesures spéciales pour le financement du transport aérien.

Même si dans la période la plus récente (2011-2019) le Conseil fédéral a été un peu moins fréquemment contré par le PS ou l'UDC, il ne peut plus guère aller en votation populaire sans devoir affronter l'opposition d'au moins un parti de la « coalition » gouvernementale. La concordance pouvait s'accommoder de l'opposition ponctuelle du parti socialiste. L'opposition conjuguée du PS et de l'UDC a vidé la concordance de sa substance. Ou, pour l'exprimer de manière métaphorique : la concordance (politique) est une règle non écrite et c'est une notion élastique ; cependant, il en va de la concordance comme d'un élastique : si on l'étire trop, il se casse.

En renforçant encore la polarisation gauche-droite – au Parlement puis, par effet de contamination, au gouvernement –, les élections fédérales d'octobre 2003 lui ont porté le coup de grâce : « Peut-on encore qualifier de "concordance" un système dans lequel les deux plus grands partis du pays sont à la fois au gouvernement et dans l'opposition ? » (Sciarini 2011a : 197) Sur la base de cet indicateur, on est tenté de conclure que la concordance politique a vécu. Comme le redoutait déjà Germann (1996 : 230 s.) il y a plus de vingt-cinq ans, les « contraintes institutionnelles imposant la

concordance», à commencer par les institutions référendaires, ne garantissent plus la loyauté des partis gouvernementaux. En clair : la démocratie directe n'exerce plus la fonction intégratrice qu'on lui prête généralement et la participation au gouvernement ne garantit plus non plus la modération référendaire, les deux partis aux pôles de l'échiquier politique jouant au contraire le double jeu du gouvernement et de l'opposition. Dans ces conditions, la grande coalition et la concordance ont perdu leur raison d'être.

Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, la concordance «à géométrie variable» règne désormais en maître dans l'arène parlementaire (Fischer et Traber 2015; Traber 2015b) : les alliances entre partis gouvernementaux varient d'un acte législatif à l'autre, voire d'un vote à l'autre au sujet d'un même acte législatif. Au niveau gouvernemental, dans une situation de crise, les défauts de la concordance tendent à l'emporter sur les avantages.

Forces et faiblesses d'un système de concordance

Au titre des atouts de la concordance, il faut d'abord citer la capacité d'intégration du système. La participation de tous les plus grands partis au gouvernement garantit qu'un large spectre de sensibilités politiques est représenté au plus haut niveau de l'État. Comme je l'ai déjà mentionné, les partis gouvernementaux détiennent généralement plus de 80 % des sièges du Conseil national – un peu moins depuis 2019 (73 %), en raison de la forte progression des Verts et des Verts libéraux. En retour, le partage du pouvoir entre les partenaires gouvernementaux, le principe de négociation permanente et la recherche du consensus augmentent la prévisibilité des décisions, et contrebalancent ainsi l'imprévisibilité inhérente au système de démocratie directe. Contrairement à la situation qui prévaut dans un système de concurrence (ou système bipolaire majorité-opposition), dans lequel le parti (ou la coalition) qui arrive au pouvoir est susceptible de changer brutalement de cap, un système de concordance est immunisé contre le risque de «*stop-and-go*» : la nécessité de trouver un terrain d'entente et de forger des compromis débouche généralement sur des réformes de portée modeste, de nature incrémentale, et relativement prévisibles. Pour la même raison, la maturation lente et le soutien large dont bénéficient les décisions dans un système de concordance renforcent également leur acceptabilité.

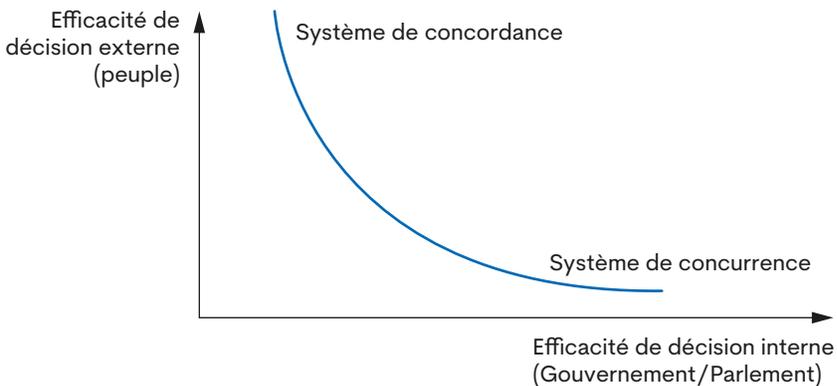
Les défauts de la concordance sont également connus et constituent en quelque sorte le revers de ses avantages. Le premier inconvénient, déjà mentionné précédemment (section 3.1), tient au manque de cohérence et de capacité de direction du gouvernement. Le partage du pouvoir entre les plus grands partis politiques, idéologiquement (fort) dissemblables, augmente inévitablement l'hétérogénéité du collège gouvernemental. En outre, la découverte de solutions bénéficiant d'un soutien large est souvent chronophage, car elle nécessite la prise en compte de préférences souvent très divergentes. La lenteur des processus de décision

affecte l'efficacité du système (voir chapitre 9). Enfin, et corrélativement, un système de concordance est en principe caractérisé par une capacité d'innovation réduite. Dans un tel système, les solutions tendent vers le plus petit dénominateur commun, c'est-à-dire vers des compromis minimaux. Dans un tel système, les réformes sont généralement de très faible envergure, c'est-à-dire proches du *statu quo*.

On considérait jusqu'ici ces défauts comme le prix à payer pour accroître l'acceptabilité des décisions devant le peuple, en démocratie directe. Le graphique 4.1 résume de manière schématique le dilemme existant entre efficacité de décision interne (au sein du gouvernement et du Parlement) et efficacité de décision externe (devant le peuple). Il montre aussi où se situe, sur une courbe d'indifférence, d'une part le système de concordance, et d'autre part le système qui s'en différencie le plus, à savoir le système de concurrence (ou système bipolaire), qui est caractérisé par la fusion des pouvoirs entre exécutif et législatif, et est fondé sur le principe de l'alternance au gouvernement.

Dans un système de concurrence, le gouvernement contrôle la majorité parlementaire, qui lui est donc acquise. Un tel système vise à maximiser l'efficacité de décision interne, mais le prix à payer est une efficacité de décision externe minimale : les décisions de la majorité au pouvoir risquent de heurter la minorité, laquelle, à défaut de pouvoir se faire entendre au Parlement, peut être tentée de s'opposer « dans la rue », par des manifestations, des grèves, ou d'autres formes d'opposition à la mise en œuvre des politiques. À l'inverse, un système de concordance vise à maximiser l'efficacité de décision externe, mais au prix, comme je l'ai discuté plus haut, d'une efficacité interne limitée par la nécessité de trouver des compromis au sein de la « coalition » gouvernementale.

GRAPHIQUE 4.1 Le dilemme entre efficacité de décision interne et efficacité de décision externe



Le problème est qu'en situation de crise, la concordance tend à cumuler les handicaps. D'un côté, le Conseil fédéral souffre toujours d'un manque d'efficacité de décision interne, comme le démontrent par exemple son incapacité à définir une politique claire en matière de politique européenne et ses difficultés à s'entendre sur la réforme des assurances sociales (AVS, prévoyance professionnelle) ou en matière de politique de l'environnement. De l'autre, il souffre désormais aussi d'un manque d'efficacité externe, en raison du déficit récurrent de loyauté du PS et/ou de l'UDC.

4.3 La réforme du gouvernement

Comme l'a malicieusement rappelé mon collègue Wolf Linder lors de sa leçon d'adieu à l'Université de Berne, le Conseil fédéral est la seule institution politique suisse à ne pas avoir été réformée depuis la création de l'État moderne en 1848. C'est d'autant plus étonnant que son rôle dans le système politique suisse a en revanche singulièrement augmenté au cours du temps. La réforme du gouvernement est un vieux serpent de mer de la politique suisse. Au cours du 20^e siècle, la première tentative de réforme remonte au début des années 1960. Je retrace brièvement cet événement, ainsi que la relance du projet de réforme au début des années 1990 et les quelques tentatives plus récentes qui lui ont succédé. Enfin, je développe une argumentation en vue d'une réforme plus conséquente, qui s'attellerait au véritable problème, qui est celui du manque de cohérence et de direction du gouvernement suisse.

4.3.1 Les problèmes et la source des problèmes

À ce jour, les projets de réforme du Conseil fédéral ont principalement cherché à remédier au problème de surcharge des conseillers fédéraux. Ce problème est, d'une part, lié au nombre réduit de conseillers fédéraux et de départements, qui sont limités à sept par la Constitution fédérale. Comme cela a été souligné plus haut, les départements sont devenus de très grosses entités, pour certaines hétéroclites, subdivisées en offices, toutes sous la responsabilité d'un seul conseiller fédéral. D'autre part, la surcharge est également imputable au cumul des fonctions exécutives, c'est-à-dire à la double tâche de responsabilité ministérielle (direction d'un département) et de membre du collège gouvernemental assumée par les conseillers fédéraux. Enfin, d'autres facteurs contribuent aussi à cette surcharge, comme la complexification des problèmes sociétaux et la croissance des activités de l'État, l'internationalisation et la polarisation de la politique suisse, ainsi que les multiples fonctions de représentation exercées par les conseillers fédéraux. *In fine*, les exigences associées à la fonction de conseiller fédéral ont fortement augmenté avec le temps et mettent les membres du gouvernement sous pression.

Ceci étant dit, de l'avis de nombreux politologues, le plus grave problème dont souffre le gouvernement suisse n'est pas la surcharge, mais le manque de cohérence et de direction (Germann 1996; Kriesi 1998a; 2000; Papadopoulos 2000; Sciarini 2011a). Ce manque trouve son origine dans chacun des quatre principes de gouvernement. Premièrement, en conséquence du principe de non-hiérarchisation et du principe départemental, la double tâche assumée par les conseillers fédéraux et leur tendance à privilégier leur fonction de chef de département au détriment de leur engagement au sein du collège gouvernemental affectent la capacité de direction de celui-ci. De plus, la rotation annuelle du président de la Confédération limite par définition la durée du mandat présidentiel et réduit par conséquent le poids de la présidence. Deuxièmement, le principe de non-responsabilité permet au Conseil fédéral de « naviguer à vue » sans s'exposer à une sanction de la part du Parlement. Enfin, et c'est peut-être le problème principal, la volonté d'inclure les principales forces politiques dans le gouvernement contribue inévitablement à l'hétérogénéité du collège, ce qui limite en retour sa capacité d'action. Les différences idéologiques entre les membres du collège et les partis qu'ils représentent rendent plus difficile la recherche d'une unité de doctrine et tendent à déboucher sur des compromis minimaux. Pour le dire de manière imagée, il est impossible pour un ensemble de jouer à l'unisson lorsque le chef d'orchestre fait défaut et que chaque musicien joue sa propre partition.

4.3.2 Petit inventaire des réformes avortées

Les propositions de réforme ont une longue histoire. Les premières tentatives dans ce sens remontent à la fin des années 1960, à la suite de l'affaire des mirages de 1964 (voir chapitre 5), et se caractérisent par une approche technocratique et apolitique de la crise gouvernementale (Germann 1996: 257-258). Ainsi, deux commissions d'experts instituées pour réfléchir à la réforme du Conseil fédéral se sont focalisées sur le problème de surcharge de celui-ci et se sont par conséquent contentées de formuler des propositions visant à le délester de certaines tâches administratives au moyen, par exemple, du développement d'états-majors et de la création de postes de secrétaires d'État pour gérer les liens avec l'étranger, mais sans remettre sérieusement en question la structure du gouvernement.⁹¹

En 1990, deux membres du Conseil des États, René Rhinow et Gilles Petitpierre, ont décidé de remettre l'ouvrage sur le métier, au moyen d'une initiative parlementaire. Cette initiative demandait non seulement une réforme du gouvernement, mais également du Parlement. En ce qui

⁹¹ Rapport d'experts sur les améliorations à apporter à la conduite des affaires gouvernementales, Berne, 1967 (rapport Hongler); Rapport et projet de loi de la commission d'experts chargée de préparer la révision totale de la loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale, Berne, 1982 (rapport Huber).

concerne le Parlement, les propositions émises par les deux sénateurs ont été intégrées dans la réforme de 1992 (voir chapitre 5). En ce qui concerne le gouvernement, leur initiative évoquait plusieurs scénarios, dont l'élargissement du Conseil fédéral à une vingtaine de membres avec renforcement de la présidence. Le rapport de la commission d'experts instituée par le Conseil fédéral pour poser les jalons d'une réforme du gouvernement a examiné cinq modèles de réforme, s'inspirant des propositions déjà contenues dans l'initiative parlementaire de Rhinow et Petitpierre.⁹² le premier modèle visait à décharger les conseillers fédéraux de la direction des départements, le deuxième à augmenter le nombre de conseillers fédéraux tout en renforçant la présidence, le troisième consistait en un modèle original de gouvernement à deux étages composé d'un collège de cinq à sept membres s'occupant de la stratégie et, en dessous, de ministres s'occupant des aspects opérationnels, le quatrième prenait la forme d'un système parlementaire et le dernier d'un système présidentiel.

En 1992, le Conseil fédéral a choisi de procéder en deux phases (Sciarini 2011a: 219-222): d'abord la réforme de l'administration dans le cadre constitutionnel existant, ensuite la réforme du gouvernement proprement dit. La première a abouti, mais pas la seconde.

Réforme de l'administration, mais pas de réforme du gouvernement

La première étape, qui a pris la forme d'une révision complète de la loi sur l'organisation de l'administration (LOA), devenue la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), a été bouclée à la fin des années 1990, après quelques péripéties (Germann 1996; Varone et Giaucque 2022). Les deux premières composantes de la réforme, qui concernaient principalement l'administration fédérale (le transfert complet du pouvoir d'organiser l'administration au Conseil fédéral et l'introduction de la Nouvelle gestion publique au sein de la Confédération) n'ont pas posé problème. En revanche, la troisième composante, qui envisageait la création de nouveaux secrétaires d'État et qui était donc plus directement liée à la réforme du gouvernement, s'est révélée très conflictuelle. Opposé au projet initial du Conseil fédéral, le Parlement a fini par accepter un compromis qui aurait permis au Conseil fédéral de s'entourer de dix secrétaires d'État. Cependant, ce compromis a été attaqué par référendum, puis nettement rejeté au vote populaire en juin 1996 (61 % de « non »). Une nouvelle version de la réforme, délestée du volet conflictuel relatif aux secrétaires d'État, a été acceptée par le Parlement en mars 1997, et est entrée en vigueur sans opposition.

⁹² « Nécessité et critères d'une réforme du gouvernement. Modèles de gouvernement. » Rapport intermédiaire établi à l'intention du Conseil fédéral par le groupe de travail « Structures de direction de la Confédération » du 23 novembre 1991.

La seconde étape, ambitieusement dénommée «réforme de la direction de l'État», a été encore plus laborieuse, et a finalement échoué. Dès le début du processus, le Conseil fédéral (1993c) s'est prononcé pour une variante de réforme relativement simple, qui aurait permis de le décharger, mais sans le dessaisir de la direction des départements. Il s'est aussi empressé d'écarter les deux modèles les plus ambitieux des cinq examinés par la commission d'experts (le passage au système parlementaire et le passage au système présidentiel), modèles qu'il a jugés trop éloignés des mœurs helvétiques.

Après une procédure de consultation conduite en 1998 sur la base d'un projet présentant deux variantes de réforme, le Conseil fédéral a finalement transmis son message aux Chambres en décembre 2001, en proposant un gouvernement à deux cercles concentriques: le premier cercle aurait été composé du Conseil fédéral et le second du «gouvernement fédéral», soit le Conseil fédéral élargi à sept nouveaux *ministres délégués* (un par département), élus par le Conseil fédéral et confirmés «en bloc» par le Parlement. Pour se décharger, les conseillers fédéraux auraient pu déléguer la responsabilité de certains offices aux ministres délégués. Le Parlement n'est – logiquement – pas parvenu à s'enthousiasmer pour ce projet, qui souffrait de deux défauts majeurs. D'abord, il était très complexe et sa faisabilité était sujette à caution: le recours à des ministres délégués ou à des secrétaires d'État est certes fréquent dans plusieurs pays, mais cette pratique s'y inscrit dans le cadre de systèmes connaissant un véritable chef de gouvernement, qui peut donner le cap et arbitrer les éventuels conflits au sein de l'équipe gouvernementale; rien de tel n'était prévu en Suisse, où l'on n'entendait pas toucher au principe de non-hiérarchisation. Ensuite, ce projet visait avant tout à remédier au problème de surcharge des conseillers fédéraux et passait donc à côté du problème de cohérence et de direction. En été 2004, le Parlement a préféré arrêter les frais et renvoyer l'ensemble du dossier au Conseil fédéral, qui n'était pas fâché de cette issue, étant lui-même très peu acquis à l'idée de se réformer.

Les tentatives plus récentes n'ont pas eu plus de succès. En 2010, sommé par le Parlement de faire une nouvelle proposition, le Conseil fédéral s'est contenté de suggérer une prolongation de la présidence d'un à deux ans. Cette réforme minimale a été refusée par le Parlement, qui a toutefois autorisé le Conseil fédéral à nommer de nouveaux secrétaires d'État. En 2013, les deux Chambres ont donné suite à une initiative parlementaire déposée par la conseillère nationale Isabelle Moret (PLR), demandant d'augmenter le nombre de conseillers fédéraux à neuf membres, afin de pouvoir alléger leurs charges (en particulier celles des personnes à la tête du DFI et du DETEC) et de leur donner ainsi plus de temps pour les travaux du collège. Avec cette extension à neuf sièges, il serait également plus aisé de satisfaire la demande récurrente du canton du Tessin d'avoir une place «réservée» au Conseil fédéral. Le Parlement a fini par rejeter

à nouveau ce projet, mais celui-ci a resurgi en 2021, sous l'impulsion de la Commission des institutions politiques du Conseil national. On peut toutefois douter qu'il connaisse un autre sort que ceux qui l'ont précédé. En outre, et plus fondamentalement, même si elles avaient abouti, ces réformes auraient peut-être permis d'alléger et de mieux répartir la charge de travail entre les conseillers fédéraux, mais n'auraient pas touché au problème de manque de direction claire et cohérente. Or, toute réforme qui ne s'attaquera pas à la question des structures ne pourra déboucher que sur des retouches cosmétiques (Papadopoulos 2000).

L'élection directe par le peuple n'est pas la solution

Par voie d'initiative populaire, l'UDC a mis sur la table une proposition alternative, qui demandait l'élection directe du gouvernement par le peuple. Cette initiative, lancée à la suite de la non-réélection de Christoph Blocher en 2007, n'était pas la première à formuler une telle demande. Deux initiatives visant le même but avaient été déposées par le PS, la première à la toute fin du 19^e siècle et la seconde à la fin des années 1930. Ces trois initiatives ont toutes été rejetées en votation populaire, et ceci avec des marges croissantes (59% en 1900, 68% en 1942 et 76% en 2013).

À première vue, l'idée de transférer la compétence d'élire le Conseil fédéral de l'Assemblée fédérale vers le peuple est attractive du point de vue démocratique, puisqu'elle offre un droit supplémentaire au peuple. À y regarder de plus près, il s'agit d'une fausse bonne idée, qui aurait des effets néfastes en termes de gouvernance. D'une part, en renforçant l'indépendance du gouvernement par rapport au Parlement, elle affaiblirait encore davantage ce dernier, nous rapprochant encore un peu plus d'un système présidentiel. Légitimé par son élection directe par le peuple, le gouvernement se sentirait d'autant plus affranchi du Parlement qui, privé de sa fonction élective, ne pourrait plus utiliser la menace de non-réélection contre un Conseil fédéral ne donnant pas satisfaction. D'autre part, les alliances entre les partis demeurerait purement électoralistes, sans réelle base programmatique. En d'autres termes, l'élection directe du Conseil fédéral par le peuple ne remédierait en rien au problème de manque de cohérence et de direction de l'action gouvernementale, et risquerait même de l'aggraver.

Même sous l'angle démocratique, l'élection du Conseil fédéral par le peuple présente plusieurs défauts. Premièrement, elle donnerait lieu à une campagne électorale nationale onéreuse, qui avantagerait les formations les plus fortunées et serait préjudiciable aux formations moins bien loties, ce qui pourrait conduire à l'élection d'un gouvernement ne reflétant pas fidèlement les équilibres politiques réels dans le pays. Deuxièmement, ce mode d'élection accentuerait encore la médiatisation et la personnalisation de la politique suisse, ce qui conduirait à affaiblir encore un peu plus les partis par rapport à leurs leaders. Troisièmement, un tel mode d'élection

risquerait d'aggraver la crise de la concordance et de miner la collégialité: comment imaginer que les partis et les candidats qui se seraient entre-déchirés durant la campagne puissent se réconcilier une fois élus et gouverner ensemble en bonne «entente mutuelle»?

Certes, dans les cantons, l'élection du gouvernement par le peuple n'a pas conduit à un tel scénario catastrophe. Cependant, il y a une grande différence d'échelle entre une élection (et une campagne) cantonale et une élection (et une campagne) nationale, et il y a aussi des différences de prérogatives entre un gouvernement fédéral et un gouvernement cantonal – celles-ci sont sensiblement plus étendues au premier niveau qu'au second.

4.3.3 Une (im)possible réforme

Comme je l'ai déjà énoncé, la réforme du gouvernement suisse ne devrait pas se limiter à vouloir régler le problème de surcharge du Conseil fédéral, mais devrait prioritairement s'attaquer au problème de manque de direction et de cohérence du gouvernement. À ce titre, je suis, comme d'autres politologues (Kriesi 1998a, 2000; Papadopoulos 2000), d'avis que le passage à un système parlementaire serait la seule manière, certes radicale, de remédier à ce problème. Dans un système parlementaire, les gains d'efficacité ne proviennent pas principalement du renforcement du gouvernement, mais du renforcement de l'interdépendance entre ce dernier et le parlement. J'ai décrit au début de ce chapitre les mécanismes de sanction mutuelle qui sont au cœur du système parlementaire: d'un côté, la motion de censure ou la question de confiance, qui permet au parlement de faire tomber le gouvernement; de l'autre, le droit pour le gouvernement de dissoudre le parlement et de convoquer des élections anticipées. En offrant à chaque pouvoir la capacité de punir l'autre, ces mécanismes leur confèrent un «pouvoir de chantage» (Sartori 1976), ce qui, en retour, les force à coopérer. En effet, un tel système oblige les partis qui aspirent à accéder au gouvernement à s'entendre sur les grandes lignes de leur action et à formaliser cette entente dans un contrat de coalition, qui est signé en amont de l'élection du gouvernement et qui sert de clé de voute pour leur coopération ultérieure, le non-respect de ce contrat entraînant inévitablement la chute du gouvernement – ou la dissolution du parlement. En outre, le passage à un système parlementaire renforce également la cohésion de l'action gouvernementale au travers de l'installation d'un Premier ministre à même de donner un cap.

Une telle réforme, si elle était appliquée à la Suisse, exigerait l'abandon du système d'élection individuelle des conseillers fédéraux, au profit d'une élection «en bloc» sur proposition de la personne pressentie pour diriger le gouvernement. Dans ce scénario, on pourrait sans difficulté élargir le Conseil fédéral à 9, 11 ou 13 membres, puisque l'installation d'un Premier ministre à la tête du gouvernement garantirait l'homogénéité de

l'exécutif et permettrait d'éviter les forces centrifuges. Enfin, le passage à un système parlementaire aurait l'avantage de renforcer le lien entre les élections parlementaires et la composition du Conseil fédéral, ce qui permettrait de revaloriser ces élections parlementaires et, par là même, le système représentatif (Papadopoulos 1997 : 123 ; 2000 : 189).

Les limites d'une réforme par voie contractuelle

Si l'on introduisait en Suisse les mécanismes de sanction mutuelle propres au système parlementaire, une question cruciale se poserait, celle des conditions de la coopération entre partenaires de gouvernement en aval de l'élection du Conseil fédéral, c'est-à-dire des règles de gouvernance à mettre en œuvre pour assurer le fonctionnement d'un tel système dans un contexte de démocratie directe. Sur ce plan, Germann (1996 : 274 s.) a proposé que les partenaires de la « coalition » signent une « clause de paix », en vertu de laquelle ils s'engageraient à ne pas contester par voie de référendum ou d'initiative populaire l'action du gouvernement, et à assimiler un vote populaire important à la question de confiance, autrement dit, en étant prêts à démissionner en cas de défaite populaire. Dans l'esprit de cet auteur, cette proposition constituait une solution de transition devant faciliter la réalisation d'un processus plus fondamental de réforme de l'ensemble des institutions du système suisse, destiné à renforcer l'efficacité de celui-ci.

Reprenant à son compte cette idée de « réforme gouvernementale par voie contractuelle », Kriesi (2000 : 171 s.) a fait valoir qu'une telle réforme pouvait être réalisée indépendamment d'un projet de révisions institutionnelles plus vastes du gouvernement ou du système politique suisse dans son ensemble. En théorie, il suffirait en effet que l'Assemblée fédérale modifie la composition du Conseil fédéral à l'occasion de son élection quadriennale et que les partenaires gouvernementaux s'entendent, par contrat, sur un certain nombre d'objectifs politiques. Cependant, ce scénario exigerait une volonté politique forte et durable – d'abord pour modifier la composition du Conseil fédéral et pour négocier un contrat de coalition, puis pour mettre ce dernier en œuvre. Or, en l'absence de contraintes institutionnelles, cette volonté ferait sans aucun doute défaut, et il est presque certain que les partis gouvernementaux ne seraient pas en mesure de respecter ce contrat. L'exemple de l'alliance qui s'est formée entre la gauche et le PDC après les élections fédérales d'octobre 2007 tend à accréditer cette thèse : cette alliance a certes permis d'évincer de Christoph Blocher – et à une voix près, elle aussi failli empêcher l'élection d'Ueli Maurer en 2008 –, mais elle était purement circonstancielle et ne reposait sur aucune base programmatique commune, si bien que les partis concernés n'ont pas pu tirer pleinement profit des potentialités d'une « petite » concordance. Pour ce faire, une réforme institutionnelle préalable, en direction d'un système parlementaire, est indispensable (Sciarini 2011a : chap. 6). Du reste, si Germann (1994a, 1996)

n'a pas explicitement revendiqué le passage à un système parlementaire, c'est pourtant clairement ce système qu'il avait en tête (Kriesi 1998a: 239).

Passage à un système parlementaire : quelles conséquences ?

Dans un plaidoyer pour le système parlementaire, Papadopoulos (2000: 176 s) s'est efforcé de tordre le cou à quelques idées reçues quant aux conséquences effectives qu'aurait le passage à un tel système. Premièrement, introduire un système parlementaire en adoptant les deux instruments qui sont au cœur de celui-ci (motion de censure parlementaire et droit de dissolution des Chambres par le gouvernement) ne signifierait pas verser dans un système bipolaire (ou de concurrence). Il n'existe en effet pas de lien de causalité entre système parlementaire et système de concurrence. Comme le démontre l'exemple d'autres pays européens, petits et grands, connaissant le système parlementaire, il y a fréquemment des gouvernements de coalition qui se rapprochent du système de consensus, à l'exemple des coalitions entre démocrates-chrétiens et socialistes en Autriche, ou en Allemagne – qui expérimente d'ailleurs actuellement une coalition large entre sociaux-démocrates, verts et libéraux. De plus, avec l'opposition fréquente du PS ou de l'UDC en démocratie directe, la Suisse n'est elle-même plus dans un système de concordance, mais partiellement dans un système de majorité-opposition. Continuer à réfléchir à la politique fédérale sous l'angle de la concordance est réducteur et relève même du mythe, et ceci depuis déjà un certain temps (Papadopoulos 2000; Sciarini 2011a: chap. 6).

Deuxièmement, et en conséquence directe du premier point, le passage à un système parlementaire ne préfigure aucunement la composition du futur Conseil fédéral. Compte tenu de la forte polarisation ambiante, une « petite concordance » à trois partis (UDC-PLR-PDC ou PS-PLR-PDC, éventuellement agrémentée des Verts) semble pour l'heure la plus appropriée, car elle permettrait de réduire l'hétérogénéité idéologique du Conseil fédéral. Mais rien n'empêcherait de revenir, ultérieurement, à une concordance plus large, pour autant que les partis de la coalition acceptent de se soumettre aux nouvelles règles du jeu et cessent de pratiquer le double jeu du gouvernement et de l'opposition.

Troisièmement, et c'est peut-être le plus important, le système parlementaire n'est pas incompatible avec la démocratie directe. D'un côté, un renforcement du système représentatif ne signifie pas la fin de la démocratie directe. Demain comme hier, un échec des autorités en votations populaires n'impliquerait pas la démission automatique du gouvernement. Ce serait alors au Parlement de décider s'il maintient sa confiance au gouvernement. D'un autre côté, il est clair que la démocratie directe serait utilisée de façon intensive par les partis et forces politiques non représentés au gouvernement. Cependant, dans ce nouveau système, le Conseil fédéral pourrait au moins compter sur la loyauté des partenaires

gouvernementaux. Ceci répondrait à l'anomalie existant actuellement, qui voit les partis gouvernementaux contester le Conseil fédéral par référendum et même par initiative, alors que cette dernière avait été conçue comme l'instrument des minorités.

Dans un scénario de petite concordance, c'est-à-dire dans le scénario d'un gouvernement de centre droit ou de centre gauche, les trois partis au gouvernement disposeront toujours d'une majorité assez confortable au Parlement : plus de 60 % des voix au Conseil national et entre 75 % et 80 % au Conseil des États – du fait de la surreprésentation du PDC et du PLR dans cette Chambre. On peut miser sur le fait que la discipline de parti au Parlement, déjà relativement élevée aujourd'hui (voir chapitre 5), sera encore renforcée par l'importance des enjeux.

Certes, il est évident que le parti (PS ou UDC) qui se retrouverait dans l'opposition utiliserait de manière intensive la démocratie directe. Cependant, aucun parti ne peut se permettre de lancer dix référendums (ou initiatives) chaque année, sans risquer de diviser le parti et ses militants ou, alternativement, de les épuiser. Comme nous l'avons vu plus haut, la brève cure d'opposition que l'UDC s'est imposée en 2008 a rapidement démontré ses limites. À en croire la thèse dominante dans les milieux politiques et scientifiques, il n'existe pourtant pas d'alternative à la concordance large (au sens arithmétique du terme) dans un système de démocratie directe. À l'appui de cette thèse, on cite souvent l'expérience malheureuse du gouvernement de droite « monocolore » genevois entre 1993 et 1997, paralysé par deux échecs référendaires subis en début de législature sur des objets de moindre importance, mais à forte portée symbolique. J'ai montré ailleurs que cet exemple ne prouve rien (Sciarini 2011a : 198), car ce gouvernement monocolore était le fruit d'un concours de circonstances, à commencer par la désunion de la gauche, et n'avait aucune base programmatique.⁹³ *A contrario*, il faut répéter encore une fois que la démocratie directe n'est plus une contrainte suffisante pour garantir la concordance.

Quatrièmement, le modèle parlementaire ne remettrait pas en cause le système bicaméral (Papadopoulos 2000). Soit la compétence en matière de vote de confiance ou de motion de censure relèverait de l'Assemblée fédérale dans son ensemble, soit elle serait réservée au Conseil national, auquel cas le Conseil des États devrait être protégé contre le risque de dissolution anticipée. Le parlementarisme n'exigerait pas non plus l'abandon du système proportionnel pour l'élection du Conseil national ni la liberté de vote des parlementaires.

⁹³ Son élection avait de plus été favorisée par le système de « majorité relative qualifiée » (seuil de seulement 33 % des voix à atteindre) en vigueur à cette époque, qui privait les électeurs de la possibilité de corriger éventuellement la surreprésentation de l'un ou l'autre parti entre les deux tours.

Enfin, le système parlementaire n'est pas non plus synonyme d'instabilité. D'une part, il existe des mécanismes stabilisateurs, comme un intervalle de temps minimum entre deux dissolutions ou deux motions de censure, ou comme le principe de motion de censure dite constructive, qui conditionne le dépôt d'une telle motion à l'obligation de proposer un cabinet de rechange soutenu par une majorité. D'autre part, les mécanismes de sanction mutuelle ne sont pas prioritairement conçus pour être utilisés, ou en tout cas pas pour être utilisés à tout bout de champ. Ils exercent plutôt une fonction de menace destinée à orienter les stratégies des partis gouvernementaux, un peu à l'image de notre « menace référendaire », et obligent ainsi ces partis à coopérer, au risque sinon de conduire à la chute du gouvernement ou à la dissolution du Parlement.

4.4 Le gouvernement dans les cantons

Le système de gouvernement dans les cantons présente de fortes ressemblances avec le système de gouvernement au niveau fédéral – et il est relativement similaire d'un canton à l'autre. On retrouve dans tous les cantons les quatre grands principes qui régissent le système de gouvernement au niveau fédéral, c'est-à-dire la non-responsabilité, la non-hiérarchisation et la collégialité, le système départemental et la concordance. La principale différence entre les deux niveaux concerne le mode d'élection. Alors qu'au niveau fédéral le mode d'élection du gouvernement est indirect (le Conseil fédéral est élu par l'Assemblée fédérale), les gouvernements cantonaux sont tous élus directement par le peuple. Dans tous les cantons, le gouvernement se nomme Conseil d'État (« *Regierungsrat* »), sauf quelques rares exceptions: dans le canton de Berne, on utilise, en français, le terme de Conseil exécutif; dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, le gouvernement est la « *Standeskommission* ».

Les cantons se distinguent en revanche du point de vue de la longueur de la législature et de la taille du gouvernement. D'une part, trois cantons romands ont, dans le cadre de la procédure de révision complète de leur Constitution, allongé la législature de quatre à cinq ans (Vaud, Fribourg, Genève). D'autre part, le nombre de sièges gouvernementaux s'élève soit à cinq (dans 14 cantons), soit à sept (dans 12 cantons). Comme le montre le tableau 4.3, on a observé une légère tendance à la diminution du nombre de sièges au cours des dernières décennies: on dénombrait 166 sièges au total en 1993, contre 154 en 2021. Sauf une exception (Argovie), les six cantons les plus peuplés ont tous un gouvernement de sept sièges. La variante à sept sièges est également assez fréquente dans les plus petits cantons, où la charge de conseiller d'État est encore parfois exercée à temps partiel, tandis que la variante à cinq sièges est plus répandue dans les cantons de taille moyenne. Enfin, notons que la proportion moyenne

de femmes dans les exécutifs cantonaux est toujours très inférieure à la parité (27% en 2021) et n'a guère augmenté au cours des dix dernières années (23% en 2011).

TABEAU 4.3 Nombre de sièges gouvernementaux et de départements dans les cantons

	1993		1997		2001		2008		2021	
	Sièges	Dép.								
ZH	7	10	7	10	7	7	7	7	7	7
BE	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
VD	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
AG	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
SG	7	8	7	8	7	7	7	7	7	7
GE	7	8	7	8	7	8	7	7	7	7
LU	7	9	7	7	7	7	5	5	5	5
TI	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
VS	5	10	5	5	5	5	5	5	5	5
BL	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
SO	5	12	5	5	5	5	5	5	5	5
FR	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
TG	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
BS	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
GR	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
NE	5	10	5	5	5	5	5	5	5	5
SZ	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
ZG	7	9	7	9	7	7	7	7	7	7
SH	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
JU	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
AR	7	12	7	11	7	8	7	7	5	5
GL	7	10	7	9	7	8	5	5	5	5
UR	7	11	7	11	7	7	7	7	7	7
NW	9	13	7	13	7	7	7	7	7	7
OW	7	7	7	8	7	7	5	5	5	5
AI	9	9	7	7	7	7	7	7	7	7
Total	166	208	162	186	162	165	156	156	154	154
Moy.	6,4	8,0	6,2	7,2	6,2	6,4	6,0	6,0	5,9	5,9

Source : OFS ; Bochsler *et al.* 2004 : 77, Koller *et al.* 2012 : 16 ; sites internet des cantons.

Note : les cantons sont classés en fonction de leur taille (population).

4.4.1 Les quatre principes du système de gouvernement

La non-responsabilité

Le principe de non-responsabilité est de mise dans tous les cantons. Aucun canton n'a introduit les instruments typiques du régime parlementaire, tels que la motion de censure, qui permettrait au parlement de destituer le gouvernement. Une fois élu, ce dernier reste donc en place le temps de la législature.⁹⁴ En retour, et comme c'est aussi le cas au niveau fédéral, les gouvernements cantonaux ne disposent pas de la compétence de dissoudre le parlement et de convoquer des élections anticipées. En clair : les mécanismes de sanction mutuelle entre le législatif et l'exécutif n'existent pas plus dans les cantons qu'au niveau fédéral.

Au niveau cantonal, l'élection directe du gouvernement par le peuple renforce encore l'indépendance du gouvernement par rapport au Parlement, puisque le premier ne dépend pas du second pour son élection. Ou, pour le dire différemment, dans la mesure où le gouvernement est élu au suffrage universel, il ne tire pas sa légitimité démocratique d'un vote parlementaire, mais d'un scrutin populaire. De ce point de vue, le système de gouvernement dans les cantons se rapproche un peu plus du système présidentiel – et se distancie un peu plus du système parlementaire – qu'au niveau fédéral. De grandes différences avec le système présidentiel subsistent toutefois, du fait que le pouvoir exécutif n'est pas, dans les cantons, détenu par une seule personne, mais par un organe collectif et collégial, qui dispose en outre de moins de pouvoirs que le président américain ou que le gouverneur dans les États.

Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, l'élection du gouvernement se fait encore à main levée, *via* la Landsgemeinde. Dans tous les autres cantons, l'élection a lieu au moyen d'un vote aux urnes ; Genève est le premier canton à l'avoir introduit, en 1847, alors que certains cantons alémaniques ont renoncé beaucoup plus tardivement à la Landsgemeinde. Dans tous les cantons sauf un, l'élection du gouvernement se fait au système majoritaire à deux tours, avec la nécessité d'obtenir la majorité absolue au premier tour pour être élu, et avec des différences entre cantons dans la manière de calculer cette majorité absolue. Les sièges n'ayant pas été attribués à la majorité absolue au premier tour sont décidés au deuxième tour à la majorité relative. Seul le canton du Tessin applique encore un système proportionnel pour cette élection ; le canton de Zoug y a renoncé il y a quelques années.

⁹⁴ Contrairement au niveau fédéral, il existe toutefois une forme d'exception à la règle d'inamovibilité du gouvernement. Dans certains cantons, il est possible de démettre le gouvernement dans son ensemble, ou un membre du gouvernement spécifique, mais cette compétence est exercée par le peuple. Cet instrument, qui est plus commun dans la Constitution des États américains ou dans certains pays (procédure dite du « *recall* »), n'a, à ma connaissance, jamais été utilisé avec effet en Suisse.

La non-hiérarchisation et la collégialité

Les règles qui régissent le statut des membres et le mode de fonctionnement des gouvernements cantonaux sont également analogues à celles en vigueur pour le Conseil fédéral. On retrouve en effet, au niveau cantonal, les principes de non-hiérarchisation et de système directorial (collégialité) qui prévalent au niveau fédéral. Dans tous les cantons, le pouvoir exécutif est en effet confié à un collège de membres qui l'exercent ensemble et qui sont tous sur un pied d'égalité ; il n'y a pas de Premier ministre ou de gouverneur et le président du gouvernement est un *primus inter pares*. La plupart des cantons appliquent en outre le principe de la présidence tournante, assumée pour une année par l'un des membres du gouvernement, par ordre d'ancienneté.

Quelques cantons se démarquent toutefois légèrement des autres du point de vue du mode d'élection de la présidence et/ou de la durée de celle-ci : en Appenzell Rhodes-Extérieures, le « Landamann » (président du gouvernement) est élu par le peuple pour quatre ans. Dans les cantons de Glaris, Uri et Appenzell Rhodes-Intérieures, le président est également élu par le peuple, mais pour deux ans. Dans deux autres cantons, Schwytz et Zoug, le chef de gouvernement est aussi élu pour une période de deux ans, mais par le Parlement. Parmi les plus grands cantons, Vaud est le premier à avoir introduit une présidence fixe, avec un président élu par ses pairs, et la création d'un « département présidentiel ». La volonté de cette réforme, introduite à l'occasion de révision complète de la Constitution en 2002, était de renforcer quelque peu la présidence, mais sans remettre en cause le principe de non-hiérarchisation. Bâle-Ville a suivi le mouvement trois ans plus tard, mais en confiant au peuple le soin d'élire le président. Genève, dernier canton en date à avoir procédé à une révision complète de la Constitution (2012), a également introduit le principe d'une présidence fixe pour la législature, mais a récemment choisi de revenir à la présidence tournante.

Dans tous les cantons, même dans ceux où la présidence est fixe, le principe de collégialité est de mise. En vertu de ce principe, les conseillers d'État participent à l'élaboration des décisions prises par le gouvernement et sont ensuite tenus de les défendre de manière collégiale. Les conseillers d'État, comme les conseillers fédéraux, assument donc une double tâche : ils sont à la fois membres du gouvernement et assument simultanément une responsabilité ministérielle de direction d'un département. De ce point de vue, il existe aussi, dans les cantons, une fusion importante des pouvoirs exécutifs entre les mains du Conseil d'État. Et comme au niveau fédéral, cette fusion des pouvoirs conduit – un peu paradoxalement – à affaiblir le Conseil d'État, car elle entraîne une certaine surcharge (Nuspliger 2000).

Le système départemental

Comme c'est le cas au niveau fédéral, chaque membre d'un gouvernement cantonal dirige un département (dénommé « direction » dans certains cantons). Toutefois, cette parité entre le nombre de conseillers d'État et le nombre de départements est assez récente. Contrairement à la situation qui a prévalu depuis le début de l'État fédéral, il n'était pas rare, au niveau cantonal, qu'un conseiller d'État dirige deux départements, si bien que le nombre total de départements dépassait nettement le nombre total de ministres (tableau 4.3; voir aussi Bochsler *et al.* 2004; Koller *et al.* 2012). En 1993, on dénombrait encore 208 départements pour 166 conseillers d'État. Le nombre de départements dans les administrations cantonales a sensiblement diminué depuis, et ceci à un rythme plus rapide que la diminution du nombre de sièges gouvernementaux. La parité entre les deux a été atteinte dès la fin des années 2000 : en 2008, on dénombrait 156 conseillers d'État pour 156 départements; en 2021, 154 conseillers d'État pour 154 départements. Sous l'angle du nombre de départements, les administrations cantonales se ressemblent donc fortement. En revanche, les administrations cantonales se différencient considérablement les unes des autres du point de vue de leur taille, mesurée en nombre de services (Bochsler *et al.* 2004 : 81; Koller *et al.* 2012 : 16) : en 2008, le nombre de services variait de 24 (Uri) à 81 (Genève).

En outre, les tensions entre système collégial et système départemental relevées plus haut au sujet du Conseil fédéral se manifestent aussi dans les cantons. Comme les conseillers fédéraux, les conseillers d'État tendent à se concentrer sur la fonction de chef de département, au détriment de celle de membre du collège, ce qui accentue la tendance au « départementalisme » et au fonctionnement « en silo » des administrations cantonales.

La concordance

Enfin, en sus de ces trois principes formels, un principe informel (la concordance) est à l'œuvre dans les cantons. La plupart des gouvernements cantonaux sont en effet, comme le Conseil fédéral, caractérisés par le partage du pouvoir entre les principaux partis et se donnent la concordance comme ligne de conduite. Sauf dans de rares exceptions (les deux Appenzell et, actuellement, Neuchâtel), les gouvernements cantonaux incluent trois, quatre ou cinq partis. En 2021, trois partis se partagent le pouvoir exécutif dans sept cantons, dans douze cantons on dénombre quatre partis gouvernementaux et dans quatre cantons (Bâle-Campagne, Berne, Genève et Zurich), ce chiffre se monte à cinq partis. Dans dix cantons, les quatre partis qui composent le Conseil fédéral (PLR, PS, PDC, UDC) font aussi partie, ensemble, du gouvernement cantonal. On observe en outre que le nombre moyen de partis gouvernementaux a augmenté au cours du temps : 2,7 dans les années 1940, 3,1 dans les années 1960, 3,3 dans les années 1990 et 3,7 en 2021.

Comme au niveau fédéral, les coalitions gouvernementales ne sont pas des coalitions au sens strict, puisqu'elles ne sont pas basées sur des contrats, mais sont le fruit du choix des électeurs et électrices. À ce titre, le nombre élevé de partis représentés dans les gouvernements cantonaux et l'existence, à ce niveau également, du principe de concordance, sont *a priori* surprenants. En effet, dans la mesure où les gouvernements cantonaux sont élus directement par le peuple, et ceci au système majoritaire dans tous les cantons sauf un, on s'attendrait à voir les gouvernements cantonaux composés d'un nombre plus limité de partis et être dominés par les partis forts localement.

Ceci s'explique par le principe de «proportionnalité volontaire» («*freiwilliger Proporz*»), en vertu duquel le camp majoritaire présente souvent moins de candidats que le nombre de sièges à pourvoir, afin de garantir une représentation au camp minoritaire. La «proportionnalité volontaire» est en phase avec le principe de partage du pouvoir, qui est bien ancré dans la culture politique suisse, mais il constitue aussi une réponse stratégique au contexte institutionnel et politique (Bochsler et Bousbah 2015; Bochsler et Sciarini 2006b). D'une part, dans la mesure où dans tous les cantons, une forme de système proportionnel est à l'œuvre pour l'élection du parlement (Grand Conseil), ce dernier inclut un nombre assez élevé de partis, tout au moins dans les grands et moyens cantons socialement hétérogènes (voir chapitre 5). Par conséquent, il existe une incitation à intégrer davantage de partis dans les gouvernements cantonaux, afin de garantir un soutien suffisamment large au parlement. D'autre part, les cantons disposent tous d'une démocratie directe fort développée. Il existe donc également une incitation, pour les gouvernements cantonaux, à inclure un plus large spectre de sensibilités politiques, afin de rendre les partis concernés co-responsables de l'action gouvernementale et de parer autant que possible au risque de blocage par la démocratie directe. Enfin, les électeurs et électrices semblent eux-mêmes attachés à une représentation aussi large que possible des partis au gouvernement.

4.4.2 Coalitions et degré de concordance

Les types de coalitions

Tout en gardant à l'esprit qu'en Suisse les coalitions ne répondent pas à la définition d'une coalition dans un système parlementaire, on note que, dans les cantons, la coalition la plus fréquente est de type «surdimensionnée» («*oversized coalition*»). Ce type de coalition inclut davantage de partis que ce qui serait nécessaire pour disposer d'une majorité parlementaire (Vatter 2016: 217). Aussi dénommée «grande coalition», elle est le produit de la «proportionnalité volontaire» décrite précédemment. Elle a prévalu depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale dans les cantons les plus grands

et/ou socialement hétérogènes (Zurich, Berne, Vaud, Argovie, Saint-Gall, Genève, Tessin), mais a aussi essayé dans des cantons plus petits et socialement plus homogènes (par exemple Fribourg, Zoug, Schaffhouse ou Soleure). Les « grandes coalitions » étaient le plus souvent dominées par une majorité de droite, avec ou sans l'UDC. Les cas de gouvernement à majorité de gauche (PS et Verts) ont été bien plus rares et dans ces situations, le gouvernement faisait souvent face à un parlement à majorité de droite (Vatter 2016 : 217-218).

Le deuxième type de coalition, le plus répandu, est le « gouvernement avec un parti hégémonique », dans lequel un parti de droite possède la majorité absolue de sièges dans le gouvernement cantonal (Vatter 2016 : 214). Ce type était dominant dans la seconde moitié du 20^e siècle, dans les petits ou moyens cantons ruraux et catholiques de Suisse centrale et orientale, et de Suisse romande (Fribourg, Jura, Valais), et c'était généralement le PDC (plus rarement le PLR) qui bénéficiait de cette position hégémonique. Le PDC a toutefois progressivement perdu cette position hégémonique et les coalitions ont évolué au tournant du 20^e siècle en direction du type « grande coalition ». En Suisse romande, cela a été le cas déjà bien plus tôt (dès 1981) à Fribourg, mais bien plus récemment (en 2021) en Valais, où le PDC a pour la première fois perdu sa majorité au Conseil d'État. À Neuchâtel, on a observé une autre variante du type « gouvernement avec un parti hégémonique », caractérisée par une domination d'un parti de gauche : au cours des législatures 2013-2017 et 2017-2021, le PS a occupé trois des cinq sièges gouvernementaux.

Jusqu'au milieu des années 1980, la composition partisane des gouvernements cantonaux a été caractérisée par une grande stabilité (Vatter 1998 ; 2002). Ainsi, dans quinze cantons, y compris les deux plus grands d'entre eux (Zurich et Berne), la composition du gouvernement est restée la même pendant plus de vingt-cinq ans. L'instabilité dans la composition des gouvernements cantonaux a entre-temps fortement augmenté. Les changements dans les coalitions de partis sont devenus plus fréquents et de nouveaux partis ont fait leur entrée au gouvernement. Au milieu des années 1990, neuf cantons apparaissaient comme particulièrement instables, en tête desquels figuraient Genève et Fribourg, ainsi qu'Obwald, Nidwald, Zurich et Vaud. Deux cantons présentaient encore une certaine stabilité (Saint-Gall et le Valais), mais même dans ces cantons, la composition du gouvernement est ensuite devenue plus instable, sous l'effet de l'augmentation de la fragmentation et, plus encore, de la polarisation du système de partis (Bochsler et Bousbah 2015 ; voir aussi chapitre 6).

L'accroissement de la polarisation dans la politique suisse est étroitement lié à la montée en puissance de l'UDC et à l'abandon de son caractère de parti de droite modérée au profit d'une ligne national-conservatrice et plus oppositionnelle. Ceci a globalement généré une forte augmentation de la compétition électorale dans les élections gouvernementales et a plus

spécifiquement favorisé la reconfiguration des alliances au sein de la droite, l'UDC payant dans plusieurs cantons le prix de son profil plus marqué. Comme mentionné précédemment, jusqu'aux années 1980, le nombre de candidats crédibles à l'élection au Conseil d'État dépassait rarement – ou de très peu – le nombre de sièges à l'exécutif. Dans un contexte de polarisation accrue et de remise en cause des alliances électorales, les partis ont commencé à revendiquer une plus forte présence au gouvernement (Bochsler et Bousbah 2015) : la « proportionnalité volontaire » a reculé et les élections sont devenues plus disputées. En outre, dans les cantons où les partis de droite ont cherché à maintenir leurs alliances électorales, celles-ci n'ont pas toujours produit les résultats escomptés, en raison de la réticence des électeurs à soutenir tous les candidats de l'alliance, et en particulier les candidats de l'UDC. Que la division croissante de la droite en un camp modéré (PLR/PDC) et un camp conservateur (UDC) ait résulté d'une rupture d'alliance au niveau de l'élite et/ou de la décision des électeurs, le fait est que cette division a affaibli la droite et a profité à la gauche : le PS et les Verts ont conquis un nombre croissant de sièges dans les exécutifs cantonaux, tandis que l'UDC y demeure fortement sous-représentée, en comparaison de sa force dans les parlements cantonaux (voir chapitre 6).

Le degré de concordance

En Suisse, comme en politique comparée, on a traditionnellement cherché à caractériser le degré de partage du pouvoir au sein des gouvernements à l'aide d'une mesure simple, la proportion des sièges au parlement détenus par les partis représentés au gouvernement (Bochsler *et al.* 2004 ; Crepaz 1996 ; Vatter 2002). Cette mesure n'est toutefois pas optimale. Elle renseigne certes sur le degré global d'inclusivité de la coalition gouvernementale, mais elle ne mesure pas si les partis politiques pris individuellement y sont sous-représentés ou, au contraire, surreprésentés, et en quelles proportions.

Pour illustrer cette faiblesse, prenons comme exemple le canton de Neuchâtel.⁹⁵ depuis 2014, la coalition gouvernementale est composée de seulement deux partis, le PLR et le PS. À eux deux, ces partis ont contrôlé 64 % des sièges parlementaires au cours de la législature 2017-2021 et en contrôlent 53 % au cours de la législature débutée au printemps 2021. Cependant, au-delà du léger recul du degré de concordance du gouvernement dans son ensemble (de 64 % à 53 %), un changement important s'est produit entre les deux législatures, un changement qui n'apparaît pas dans le calcul usuel du degré de concordance : en 2021, la majorité gouvernementale a basculé du PS vers le PLR. Au cours de la législature 2017-2021, le PS était très fortement

⁹⁵ Depuis quelques années, Neuchâtel est caractérisé par le plus faible degré de concordance de tous les cantons suisses, mais ce n'est pas le point le plus important et cela ne joue pas de rôle dans l'exemple qui suit.

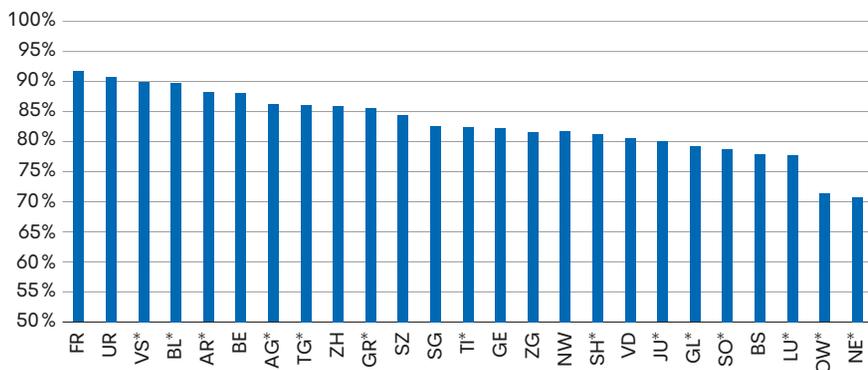
surreprésenté au gouvernement: il y détenait trois sièges sur cinq (60%), alors qu'il ne contrôlait que 27% des sièges parlementaires. De son côté, le PLR était «correctement» (ou proportionnellement) représenté au gouvernement: il y détenait deux sièges (40%), soit un taux à peine plus élevé que sa force parlementaire (37% des sièges). Changement de décor en 2021: le PLR et le PS ont désormais tous deux une force gouvernementale environ deux fois plus élevée que leur force parlementaire: 60% des sièges gouvernementaux (trois sur cinq) mais seulement 32% des sièges parlementaires pour le PLR, et 40% des sièges gouvernementaux (deux sur cinq) mais seulement 21% des sièges parlementaires pour le PS. Dans le cas d'espèce, les Verts sont le grand perdant de cette disproportionnalité: en 2021, les Verts ont en effet obtenu 19 sièges au Grand Conseil, soit presque autant que le PS, mais n'ont décroché aucun siège au Conseil d'État – siège auquel ils auraient eu droit dans une logique strictement proportionnelle.

La mesure alternative du degré de concordance que nous avons développée vise précisément à mesurer si la distribution des sièges gouvernementaux est conforme à la distribution des sièges parlementaires, et en quelles proportions (Bochsler et Sciarini 2006b: 110 s.). Cette mesure est ainsi fidèle à l'idée de concordance arithmétique, c'est-à-dire à l'idée selon laquelle les partis devraient recevoir un nombre de sièges gouvernementaux à peu près proportionnel à leur force parlementaire.⁹⁶ Le graphique 4.2 présente le degré de concordance des gouvernements cantonaux selon cette mesure alternative.

Comme le montre le graphique 4.2, le degré de concordance (arithmétique) est globalement élevé dans les cantons suisses (83% en moyenne), bien plus élevé que ce à quoi on pourrait s'attendre pour des élections qui se tiennent au système majoritaire. Ceci traduit, encore une fois, l'importance de la «proportionnalité volontaire», en dépit du recul que celle-ci a connu ces dernières années. Le degré de concordance dépasse 75% dans tous les cantons sauf un, Neuchâtel. Dans ce canton, si en 2021, le cinquième siège était allé aux Verts plutôt qu'au PLR, le degré de concordance aurait bondi de 71% à 82%. Pour la petite histoire, on observe un bond similaire si on applique la mesure de concordance au Conseil fédéral et que l'on attribue – fictivement – un siège aux Verts: le degré de concordance passe de 83% sans les Verts à 91% avec les Verts.

⁹⁶ La construction s'inspire de la mesure utilisée pour calculer le degré de disproportionnalité des systèmes électoraux (Gallagher 1991). À cette fin, on commence par calculer l'écart existant entre la distribution des sièges gouvernementaux et celle des sièges parlementaires, puis on retranche la racine de ce chiffre à 1 et on multiplie le tout par 100. Techniquement, la formule s'exprime donc ainsi: $1 - \sqrt{\frac{1}{2} \cdot \sum_{i=1}^j (p_i - g_i)^2}$, où p_i est la part des sièges du parti i au parlement et g_i la part des sièges du parti i au gouvernement; la somme (du carré) des écarts est divisée en deux, car les écarts apparaissent toujours deux fois: si un parti est surreprésenté, un autre est forcément sous-représenté.

GRAPHIQUE 4.2 Degré de concordance des gouvernements cantonaux (état au 30 avril 2022)



Notes : données OFS, mes calculs ; les astérisques signalent les cantons avec cinq sièges au gouvernement (les autres en ont sept).

Conclusion

Le Conseil fédéral est certainement l'institution la plus originale du système politique suisse et cette institution n'a subi aucune réforme majeure depuis 1848. Il est toujours un organe collégial composé de sept membres, sans hiérarchie entre eux, élus par le Parlement, mais non responsables devant lui pendant les quatre années de la législature, et tous en charge d'un département de l'administration. À ces caractéristiques formelles s'ajoutent, au titre du principe de «concordance», le partage du pouvoir exécutif entre les principaux partis et la recherche du consensus, qui achèvent de faire du gouvernement suisse un cas à part. Si la composition multipartisane très large du Conseil fédéral ne constitue pas un cas unique en soi, sa très grande stabilité est en revanche exceptionnelle en comparaison internationale. Comme nous l'avons vu, la concordance doit historiquement beaucoup aux «contraintes intégratrices» propres aux institutions de la démocratie (directe) suisse, et en particulier au référendum facultatif. Cependant, nous avons aussi noté que la démocratie directe n'est plus une pression suffisante à la concordance ou, pour le dire différemment, la participation au gouvernement ne garantit plus la «loyauté référendaire» des partis gouvernementaux. Dans un contexte d'intense polarisation, les partis gouvernementaux ne parviennent plus à satisfaire les exigences des deux dimensions de la concordance. Faute de mieux, ils se contentent d'une définition arithmétique de la concordance et d'une version édulcorée de la concordance politique, sous la forme d'une concordance à géométrie variable.

Un autre enjeu pour l'avenir concerne l'importance grandissante du système départemental au détriment de l'autre grand principe d'organisation

du gouvernement, le système collégial (Vatter 2016 : 253). Le poids de la logique départementale, conjugué à la forte charge de travail des conseillers fédéraux, affecte la capacité du Conseil fédéral à exercer ses fonctions centrales. Ceci vaut en particulier pour sa capacité de planification, de conduite stratégique et d'action en temps de crise. Plusieurs rapports des commissions de gestion du Parlement ont mis en évidence des failles dans la gestion des dossiers transversaux, des lacunes dans les processus de coordination entre les départements de l'administration, ainsi qu'un manque de *leadership* du Conseil fédéral dans des situations de crise ou lors d'événements extraordinaires. Comme le résume Vatter (2016 : 255-256), le fonctionnement du Conseil fédéral donne satisfaction par beau temps, mais montre ses limites en temps de crise.

Sans remettre en cause ce constat, j'aimerais suggérer que le départementalisme n'est pas nécessairement le principal problème. Il n'a, par exemple, pas empêché le Conseil fédéral de gérer assez efficacement la crise provoquée par la pandémie du Covid-19, en tirant profit des pouvoirs exceptionnels qui lui ont été accordés par les régimes de situation extraordinaire et, dans une moindre mesure, de situation particulière. En comparaison internationale, les mesures de protection prises par le Conseil fédéral durant l'ensemble de la crise, mais en particulier durant la première vague au printemps 2020, ont été modérées et, probablement pour cette raison, très bien respectées, si bien que leurs effets ont été aussi bons que dans des pays ayant opté pour une plus grande rigueur. Certes, ces résultats ont été acquis au prix d'une forte concentration des compétences au profit du Conseil fédéral et de son administration et, de plus, d'une délégation du pouvoir exécutif à la *task force* Covid-19 de l'OFSP.⁹⁷ Cependant, la pertinence des mesures – sanitaires et non sanitaires – adoptées a rejailli sur l'ensemble du Conseil fédéral, qui a formellement conservé le pouvoir de décision. En outre, si la gestion a été plus laborieuse durant la deuxième vague (automne 2020) que durant la première (printemps 2020), la faute en incombe davantage au fédéralisme qu'au système départemental (voir chapitre 1).

Selon moi, la crise de la concordance pose un problème plus fondamental que le départementalisme, car elle limite considérablement la capacité de décision du Conseil fédéral. Comme l'a montré l'actualité récente, les membres du Conseil fédéral – et les partis qui le composent – sont incapables de s'entendre sur la plupart des dossiers d'importance majeure pour l'avenir du pays. Il ne s'agit pas ici de rêver d'une « grande coalition »

⁹⁷ Voir notamment Linder, Wolf, « Séparation des pouvoirs et fédéralisme, apprendre de la pandémie ». *Domaine public* n° 2327, 25 mai 2021 (<https://www.domainepublic.ch/index/editiondp/DP2327> [consulté le 27.10.2022]); Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de Covid-19 (janvier à juin 2020). Rapport des commissions de gestion des Chambres fédérales du 17 mai 2022.

qui verrait les quatre partis gouvernementaux tirer à la même corde, mais de pointer les limites de la concordance «à géométrie variable»: les alliances à trois partis ne semblent plus en mesure d'élaborer des compromis constructifs sur les grands projets de réforme ou, lorsqu'elles en sont capables, de les faire endosser par le peuple. Une des raisons à cela est l'affaiblissement des partis de la droite modérée (PLR et PDC), qui ont jusqu'ici été les piliers des coalitions à trois partis.

En politique européenne, la voie bilatérale a longtemps permis de masquer les divergences fondamentales existant entre les partis gouvernementaux. La décision du Conseil fédéral de ne pas signer l'accord-cadre institutionnel le 26 mai 2021 et de mettre un terme aux négociations avec l'UE a ouvert une période de grande incertitude et met en danger la voie bilatérale (voir chapitre 10). En matière de politique climatique, à la suite du référendum lancé par l'UDC, le rejet de la loi sur le CO₂ en votation populaire le 13 juin 2021 a obligé le Conseil fédéral et le Parlement à repartir à zéro et a sévèrement mis en question la capacité de la Suisse à satisfaire les engagements de réduction des gaz à effet de serre pris dans le cadre de l'accord de Paris. Enfin, en matière de retraites, le projet AVS21, qui inclut le relèvement de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans, a été contesté par référendum et a failli subir le même sort que les projets précédents, rejetés en votation populaire en 2004 et 2016, tandis que la réforme de la prévoyance professionnelle est encore en chantier.

5 | Parlement

Introduction

Selon la Constitution fédérale de 1999, « l'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération » (art. 148 al. 1). Cette clause figurait déjà, sous une forme légèrement différente, dans la première Constitution fédérale de 1848 (art. 60).⁹⁸ Les fondateurs de l'État fédéral, emmenés par la majorité radicale-libérale, entendaient instaurer une claire prééminence de l'Assemblée fédérale sur le Conseil fédéral (Kölz 2006: 626-627). Dans leur conception, et conformément à leurs modèles de référence – la Constitution montagnarde de la Révolution française et les constitutions cantonales de la Régénération (voir chapitre 1) –, le Conseil fédéral devait être placé dans une situation de dépendance prononcée vis-à-vis du Parlement, et constituer une sorte de comité ou de commission du Parlement (*ibid.*). Cependant, le rapport de force s'est ensuite inversé. Le pouvoir a progressivement glissé du législatif vers l'exécutif et le Conseil fédéral est devenu l'acteur prépondérant de la politique fédérale. Le second choix fondamental opéré par les Constituants de 1848 tient à l'instauration d'un système de bicamérisme symétrique, en vertu duquel l'Assemblée fédérale se compose de deux Chambres, le Conseil national et le Conseil des États, dotées de compétences identiques.

⁹⁸ La formulation exacte de l'article 60 était « L'autorité suprême de la Confédération est exercée par l'Assemblée fédérale ». En outre, la nouvelle Constitution de 1999 (art. 148 al. 1) précise que l'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération « sous réserve du droit du peuple et des cantons ».

Ce chapitre présente d'abord le cadre institutionnel et politique du Parlement (bases historiques, système bicaméral et mode de scrutin, composition partisane des deux chambres). La deuxième section examine la place et le poids du Parlement, en particulier par rapport au gouvernement, en Suisse et en perspective comparée. Cet examen, qui est complété par la description des fonctions exercées par l'Assemblée fédérale, tend à relativiser la vision largement répandue selon laquelle le Parlement suisse serait particulièrement faible en comparaison internationale. La troisième section s'intéresse au système de milice. Elle décrit tout d'abord la composition sociodémographique du Parlement, puis met en évidence le hiatus existant entre la survivance de l'image d'Épinal selon laquelle l'Assemblée fédérale est encore un parlement de milice et la réalité des faits, qui démontre que le mandat parlementaire s'est largement professionnalisé, tout au moins en ce qui concerne le temps de travail consacré au mandat. La quatrième section s'intéresse de plus près aux partis politiques actifs dans l'arène parlementaire et aux interactions entre eux. Elle étudie tour à tour la discipline partisane, le niveau de consensus au parlement et les coalitions partisans qui se forment lors des votes parlementaires, dans les deux Chambres, ainsi que l'évolution de ces différents aspects au cours des dernières décennies. Enfin, la dernière section accorde une large place aux parlements cantonaux. Elle met en exergue les fortes différences existant d'un canton à l'autre en matière d'organisation et de degré de professionnalisation du parlement, mais aussi en ce qui concerne le rapport de force entre parlement et gouvernement.

5.1 Le cadre institutionnel et politique du Parlement suisse

5.1.1 Les bases historiques

Pour mémoire, le choix en faveur d'un système de bicamérisme intégral était un élément fondamental du compromis plus large qui a donné naissance à la première Constitution fédérale (chapitre 1). Ce compromis a cependant été long à se dessiner et le système bicaméral a finalement été retenu sans enthousiasme par la Diète fédérale en mai 1848 et à titre provisoire (Huber-Hotz 1991; Kölz 2006: 614 s.).

Au sein de la commission chargée de préparer un projet de Constitution, les débats relatifs à la forme que devait prendre le Parlement et à la manière dont il convenait d'y représenter le peuple et les cantons étaient emblématiques du conflit plus large opposant les représentants des cantons conservateurs aux représentants des cantons radicaux-libéraux à propos du design institutionnel de l'entité en phase de construction (Humair 2009: 83; Kölz 2006: 612, 622-623). D'un côté, les représentants

des cantons conservateurs, en majorité des cantons de montagne, agricoles et catholiques, étaient habités par une conception traditionnelle de l'État, axée sur la communauté, la famille et l'Église. Soucieux de conserver une autorité fédérale correspondant aux formes de légitimité de l'Ancienne Confédération, c'est-à-dire une autorité fondée sur la représentation du peuple *via* les cantons et sur la représentation égale de ces derniers, ils prônaient le maintien de la Diète. De l'autre côté, les représentants des cantons radicaux-libéraux du plateau, proto-industrialisés et protestants, étaient acquis aux principes de la démocratie individualiste et rationaliste. Ils étaient prêts à laisser les cantons exercer leur souveraineté sur les affaires purement cantonales, mais préconisaient, pour le traitement des questions fédérales, la création d'une Assemblée fédérale monocratérale, susceptible de représenter la nation en tant que telle, et dont les sièges seraient attribués proportionnellement à la taille (population) des circonscriptions, ce qui favorisait évidemment les grands cantons.

L'idée d'un parlement bicaméral, inspiré du modèle américain – avec un « Conseil des représentants », devenu ensuite le Conseil national, appelé à représenter le peuple, et un Conseil des États, qui remplaçait en quelque sorte la Diète et dans lequel chaque canton allait recevoir un nombre équivalent de sièges – a permis de sortir de l'impasse, tout en suscitant de fortes réserves (Aubert 1998). On craignait notamment son coût et la lenteur de la prise de décision, voire les blocages qui résulteraient d'un désaccord entre les deux Chambres. On se disputa aussi dans la commission pour savoir si les deux Chambres devaient délibérer constamment en commun, ou de manière séparée, en optant finalement pour la seconde variante, et donc pour un véritable système bicaméral (Kölz 2006 : 617).⁹⁹

Le système bicaméral s'est progressivement imposé en tant que seule solution de compromis politiquement acceptable. En instaurant ce système, on a tenté de conjuguer les droits démocratiques et le principe « une personne, un vote » avec le droit à l'autodétermination cantonale et le principe fédéraliste « un État, un vote » (Kölz 2006 : 619). Après un premier vote de la Diète, le 17 mai 1848, qui témoignait du morcellement des opinions en présence, 16 délégations cantonales se sont ralliées au système bicaméral proposé par la Commission (Kölz 2006 : 619, 622).

Si la commission s'est fortement inspirée du modèle bicaméral américain, elle ne l'a pourtant pas repris intégralement. La Constitution fédérale a en effet placé les deux Chambres sur un pied d'égalité, en renonçant ainsi à donner au Conseil des États (le pendant du Sénat américain) plus de compétences qu'au Conseil national (le pendant de la Chambre des représentants).

⁹⁹ Le choix de la première variante aurait signifié que la chambre du peuple, qui devait être composée d'un représentant pour 20 000 citoyens, soit 110 à 120 membres au total, aurait aisément pu l'emporter sur les 25 membres qui devaient constituer le Conseil des États.

Au contraire, tandis que les Chambres américaines ne traitent aucune affaire en commun, la Constitution fédérale a confié aux Chambres réunies (l'Assemblée fédérale) la compétence d'élire diverses autorités, dont le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral, donnant ainsi plus de poids au Conseil national, qui comptait bien plus de membres que le Conseil des États.

Durant les premières années de l'État fédéral, le Conseil national a joué un rôle plus important que le Conseil des États (Aubert 1998; Kölz 2013: 456 s.). D'une part, une élection au Conseil national était vue comme plus prestigieuse et était, par conséquent, plutôt réservée aux personnes les plus expérimentées et les plus influentes, alors que les sièges du Conseil des États étaient occupés par la seconde garniture, plus jeune et moins connue. À cette époque, le passage par le Conseil des États était volontiers considéré comme un tremplin pour accéder à l'autre Chambre – de nos jours, c'est plutôt l'inverse (voir section 5.3.1). D'autre part, dans les affaires fédérales importantes, le Conseil national bénéficiait de la priorité de délibération et exerçait une plus grande influence sur la législation que le Conseil des États, qui se contentait généralement de confirmer les décisions prises par l'autre Conseil. En outre, jusqu'en 1986, les conseillers fédéraux qui se représentaient devaient préalablement se soumettre à une élection au Conseil national. Cette épreuve réussie constituait une condition de fait, quoique non écrite, d'éligibilité au gouvernement. La prépondérance du Conseil national s'expliquait alors par divers facteurs (Kölz 2013: 461): cette Chambre était composée de personnalités les plus éminentes; elle était élue directement par le peuple, ce qui correspondait davantage à l'esprit du temps et lui conférait une plus grande légitimité démocratique; elle constituait la nouvelle représentation nationale et était, à ce titre, plus en phase avec le principe de progrès que le Conseil des États, qui était d'ailleurs politiquement plus conservateur.

5.1.2 Système bicaméral et mode d'élection des deux Chambres

En vertu du système de bicamérisme intégral (on parle aussi de bicamérisme parfait ou symétrique) adopté en 1848 (art. 60 Cst.), l'Assemblée fédérale est composée de deux Chambres dotées des mêmes compétences (art. 148 al. 2, 149 et 150 Cst. de 1999). Ce système implique que les décisions de l'Assemblée fédérale requièrent l'approbation des deux Conseils (art. 156 al. 2 Cst.): ceux-ci doivent se mettre d'accord sur la teneur de tous les actes législatifs qu'ils adoptent; un amendement constitutionnel, une loi fédérale ou un arrêté fédéral simple est approuvé si et seulement si les deux Conseils ont accepté exactement la même version du texte. Le Conseil national est la Chambre du peuple (aussi appelée Chambre basse). Ses 200 sièges sont répartis entre les cantons au prorata de leur population,

chaque canton ayant droit à au moins un siège.¹⁰⁰ Au Conseil des États (Chambre des cantons, aussi appelée Chambre haute), chaque canton dispose du même nombre de sièges, quelle que soit sa taille, soit deux sièges pour les vingt cantons et un siège pour les six demi-cantons (les deux Bâle, Nidwald et Obwald et les deux Appenzell), pour un total de 46 sièges.

Si les cantons servent de circonscriptions électorales tant pour l'élection du Conseil national que pour l'élection du Conseil des États, les règles électorales diffèrent en revanche considérablement entre les deux Chambres. L'élection du Conseil national est régie par le droit fédéral (art. 149 Cst. et loi fédérale sur les droits politiques), qui stipule que les députés sont élus par le peuple selon le système proportionnel dans les cantons qui disposent d'au moins deux sièges et au système majoritaire (uninominal à un tour) dans les cantons les plus petits détenant un seul siège (Appenzell Rhodes-Intérieures, Glaris, Nidwald, Obwald et Uri).

Conformément au fait que le Conseil des États a initialement été conçu comme une sorte de successeur de la Diète devant assurer la représentation des cantons, son élection est régie par le droit cantonal (art. 150 al. 3 Cst.). Par conséquent, les cantons sont libres d'organiser comme ils l'entendent la manière dont ils souhaitent être représentés au Conseil des États. De ce fait, le moment de l'élection, la durée du mandat et les règles utilisées peuvent varier d'un canton à l'autre. À l'origine de l'État fédéral et durant de nombreuses décennies, les conseillers aux États étaient nommés par les autorités cantonales (parlement ou gouvernement) et leur mandat se limitait souvent à une seule année, parfois même à une seule session parlementaire. L'élection du Conseil des États par le peuple a progressivement été introduite dans tous les cantons; Berne a été le dernier canton à s'y rallier, en 1970. De ce point de vue, le Conseil des États n'est plus la Chambre des cantons (gouvernements ou parlements), mais la Chambre du peuple des cantons. Un autre changement concerne la période législative, qui a été progressivement étendue: les conseillers aux États sont aujourd'hui tous élus pour quatre ans, au même moment que les conseillers nationaux – sauf à Appenzell Rhodes-Intérieures, où cette élection a lieu six mois plus tôt, par Landsgemeinde. À l'exception des cantons du Jura (depuis sa création en 1977) et de Neuchâtel (depuis 2011), qui recourent au système proportionnel, l'élection des conseillers aux États a lieu au système majoritaire.

Sur un plan comparatif, la Suisse appartient au groupe des pays fédéraux dans lesquels le bicamérisme est le plus poussé. Ceci apparaît clairement dans l'indice du bicamérisme de Lijphart (2012: 200 s.), qui distingue

¹⁰⁰ Comme la règle initiale stipulait qu'un siège devait représenter 20 000 citoyens, le nombre total de sièges était de 111 en 1848, puis a augmenté parallèlement à l'accroissement de la population. En 1962, on a fixé le nombre de sièges à 200. La durée du mandat était de trois ans à l'origine, elle a passé à quatre ans en 1931.

les systèmes unicaméraux des systèmes bicaméraux et, parmi ces derniers, les cas de bicamérisme faible, moyen ou fort. Pour déterminer l'inclusion des démocraties dans l'une des trois catégories de bicamérisme, cet auteur utilise deux critères : le degré de symétrie des compétences attribuées par la Constitution à chacune des deux Chambres et le degré de congruence dans le mode d'élection des deux Chambres. Un système bicaméral est qualifié de fort si la seconde Chambre dispose des mêmes compétences que la Chambre du peuple (symétrie), mais s'en différencie fortement du point de vue de sa composition (non-congruence), par exemple en sur-représentant les unités les plus petites de la fédération. Inversement, un système bicaméral est dit faible si la seconde Chambre a peu de compétences et une composition similaire à celle de la première. L'application de ces deux critères classe la Suisse parmi les pays caractérisés par un fort bicamérisme, aux côtés de l'Australie, de l'Allemagne et des États-Unis. Les autres cas, plus nombreux, de système bicaméral se répartissent dans la catégorie intermédiaire ou faible. Au total, deux tiers des 26 démocraties couvertes par Lijphart (2012) ont un système bicaméral et un tiers ont un système monocaméral.

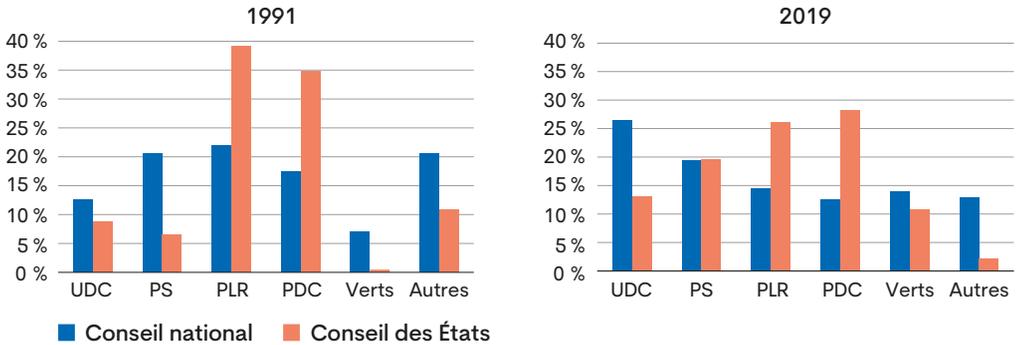
5.1.3 La composition partisane des deux Chambres

Les différences dans les règles régissant l'élection de chacune des deux Chambres ont des conséquences considérables sur leur composition partisane. Comme nous le verrons plus en détail dans le chapitre suivant, le système électoral exerce des effets en interaction avec le découpage en circonscriptions (cantons) et avec la structure des clivages sociaux et culturels propres à chaque circonscription. Au Conseil national, le système proportionnel exerce des effets contrastés entre les cantons, selon la taille de ceux-ci. Dans les grands cantons possédant un nombre élevé de sièges, le système proportionnel permet aux petits partis d'être représentés au Conseil national, et favorise de ce fait la fragmentation du système de partis. Dans les petits cantons, en revanche, le nombre réduit de sièges limite les chances des petits partis et favorise les partis forts localement. Ceci vaut évidemment, à plus forte raison, dans les quelques cantons ne disposant que d'un siège et où l'élection se fait nécessairement au système majoritaire.

Si la logique majoritaire est présente pour l'élection des députés au Conseil national dans les petits cantons, elle marque de son empreinte l'élection du Conseil des États dans tous les cantons.¹⁰¹ Elle y favorise les partis qui sont puissants dans le contexte cantonal donné, qui ne présentent pas un profil idéologique trop marqué, et/ou qui sont capables de faire alliance et de franchir l'obstacle majoritaire.

¹⁰¹ Même dans les deux cantons (Jura et Neuchâtel) qui appliquent un système proportionnel, le très petit nombre de sièges à disposition (deux) rapproche le mode de scrutin d'un système majoritaire.

GRAPHIQUE 5.1 Force des partis au Conseil national et au Conseil des États, en % de sièges



Source : données OFS, mes calculs.

Le graphique 5.1 présente le pourcentage de sièges détenus par les cinq plus grands partis suisses (les quatre partis gouvernementaux et les Verts) au Conseil national et au Conseil des États en 1991 et en 2019. On constate que les fortes différences de composition partisane des deux Chambres ne datent pas d’hier. Dans les deux élections considérées ici, comme cela a été plus généralement le cas dans d’autres élections, les deux partis de la droite modérée, PLR et PDC, ont bénéficié d’un pourcentage de sièges nettement plus élevé au Conseil des États qu’au Conseil national : à eux deux, ces partis détenaient presque 75 % des sièges au Conseil des États en 1991, mais seulement 40 % des sièges au Conseil national ; l’écart est tout aussi prononcé en 2019 (seulement 27 % des sièges au Conseil national, mais 54 % des sièges au Conseil des États). Cette « sur-représentation » du PLR et du PDC au Conseil des États, par rapport au Conseil national, se fait évidemment au détriment des autres partis. En 1991, le PS était bien moins représenté au Conseil des États qu’au Conseil national, mais ceci ne vaut plus en 2019 – et ne valait déjà plus dans les années 2000. En revanche, en 2019, comme déjà depuis les années 2000, l’UDC est fortement sous-représentée au Conseil des États par rapport à sa force au Conseil national. À ce jour, le pic de l’écart entre les deux Chambres a été enregistré en 2015, lorsque l’UDC détenait un tiers des sièges au Conseil national, mais seulement 11 % des sièges au Conseil des États.

Facteurs explicatifs des différences de composition

Les différences de composition des deux Chambres s’expliquent par les règles électorales en vigueur pour l’élection de chacune d’entre elles. D’un côté, le système majoritaire en vigueur pour le Conseil des États favorise les (candidats des) partis localement forts et au profil plus modéré. Dans

un tel système, un candidat qui veut être élu doit en effet pouvoir bénéficier d'un soutien bien plus large que celui de son propre parti. Ceci suppose d'une part une stratégie d'alliance entre les partis d'un même camp politique, et d'autre part des candidats capables d'aller chercher des voix au-delà de leur propre parti. Les partis plus modérés satisfont bien mieux cette double exigence qu'un parti plus extrême, ce qui explique les difficultés de l'UDC à faire élire ses candidats au Conseil des États. À la suite de sa transformation d'un parti de droite modérée en un parti de droite populiste, avec une idéologie national-conservatrice et un profil oppositionnel marqué, l'UDC s'est distancée idéologiquement de ses partenaires habituels de coalition (principalement le PLR, subsidiairement le PDC). Cela lui a été profitable dans les élections au Conseil national, mais préjudiciable dans les élections au Conseil des États. De ce point de vue, le profil très prononcé de l'UDC apparaît comme une arme à double tranchant (Sciarini 2011a: 111-115; voir aussi chapitre 6 du présent ouvrage).

En effet, cette spécificité fait d'un côté sa force dans les élections au système proportionnel (Conseil national, mais aussi parlements cantonaux). Dans un tel système, la capacité de mobilisation est un facteur clé pour le succès électoral d'un parti. Or les positions très tranchées de l'UDC lui permettent de mobiliser ses sympathisants et d'exploiter ainsi pleinement son potentiel électoral. D'un autre côté, cette particularité se retourne contre l'UDC dans les élections au système majoritaire (Conseil des États, mais aussi gouvernements cantonaux), en limitant les possibilités d'alliance avec les autres partis et/ou la capacité de ses candidats à recueillir des voix parmi les électeurs des autres partis. Le PLR et le PDC se trouvent dans une situation diamétralement opposée à celle de l'UDC: leur profil modéré est un atout dans une élection au système majoritaire, car il facilite la conclusion d'alliances et rend leurs candidats éligibles aux yeux d'un large spectre de l'électorat; en revanche, ce profil modéré constitue un handicap dans une élection au système proportionnel, car il affaiblit leur capacité de mobilisation. Le PS a lui aussi longtemps souffert d'une faible représentation au Conseil des États, mais il y est désormais aussi bien représenté qu'au Conseil national. La progression du PS dans les élections du Conseil des États à partir du milieu des années 1990 (six sièges en 1995, douze sièges en 2015, avant un recul à neuf sièges en 2019) est aussi, en partie tout au moins, un effet collatéral de la «droitisation» de l'UDC, qui a réduit l'unité de la droite et limité les possibilités d'alliance en son sein (Bochsler et Bousbah 2015; voir aussi chapitre 6).

Ainsi, si la Suisse a connu une profonde transformation des rapports de force entre les partis dans les élections au Conseil national, au Conseil des États en revanche, le système électoral majoritaire et le nombre limité de sièges par canton, conjugué à la force des deux partis de la droite modérée dans les petits cantons catholiques (voir chapitre 6), ont exercé

un puissant effet stabilisateur. Dans un système de bicamérisme intégral, les différences de composition des deux Chambres et, par conséquent, les différences de préférences politiques qui s’y expriment sont de nature à compliquer la prise de décision. Dans la pratique, l’examen de la procédure de la navette ou des conférences de conciliation démontre pourtant que les Chambres finissent presque toujours par s’entendre, et infirme également la thèse d’une augmentation des conflits entre elles au cours des dernières législatures (voir chapitre 8).

5.1.4 Statut et rôle du Conseil des États

Comme cela a été relevé précédemment, l’existence d’une seconde Chambre, différente dans sa composition de la première, constitue en principe un atout du point de vue du partage du pouvoir (Lijphart 2012). La littérature identifie plus concrètement six fonctions ou rôles joués par le Conseil des États (Vatter 2016: 341-347; Vatter et Ladner 2020: 53-59). Premièrement, à l’origine de l’État fédéral, la création de la seconde Chambre visait à garantir la défense des intérêts et de l’autonomie des entités fédérées, et en particulier ceux des petits cantons, et à servir ainsi de contrepoids fédéraliste à la logique démocratique majoritaire à l’œuvre au Conseil national. Cependant, dans la mesure où les gouvernements cantonaux ne désignent pas (plus) leurs représentants au Conseil des États et ne peuvent pas leur imposer un mandat impératif (selon l’article 161 al. 1 Cst., «les membres de l’Assemblée fédérale votent sans instructions»), les intérêts des cantons ne sont guère mieux représentés au Conseil des États qu’au Conseil national. De ce point de vue, la «Chambre des cantons» ne remplit en réalité que très imparfaitement cette fonction, sinon de manière avant tout symbolique. Sur ce point, la Suisse se distingue de l’Allemagne, où la Chambre des Länder (le Bundesrat) est composée de représentants des gouvernements des Länder – ce qui n’empêche cependant pas les conflits partisans d’y être très présents.

Deuxièmement, comme aux États-Unis, la constitution d’une seconde Chambre avait en principe pour fonction de prévenir le risque de «tyrannie de la majorité» et d’intégrer les minorités régionales et culturelles, telles que la minorité latine. Cependant, l’évidence empirique ne confirme guère que le Conseil des États assume cette fonction.

Troisièmement, dans l’optique du principe de séparation des pouvoirs cher à Montesquieu et aux «*Federalist papers*» (Hamilton *et al.* 1961), la deuxième Chambre était supposée contribuer à l’équilibre des forces entre les pouvoirs en général et, par la création d’une instance supplémentaire de décision, à réduire le risque de domination de l’exécutif, en particulier. Cependant, cette fonction corrective est limitée en Suisse par le fait que le Conseil fédéral dispose d’une majorité parlementaire large et stable, et ceci encore plus au Conseil des États qu’au Conseil national.

Quatrièmement, le Conseil des États est souvent qualifié de « chambre de réflexion » et est, à ce titre, réputé participer à la qualité des décisions issues du double processus délibératif dans un système bicaméral. Si le grand nombre de juristes présents dans cette Chambre est certainement un atout du point de vue de la légistique, la question de savoir si le Conseil des États assume effectivement son rôle de « chambre de réflexion » et améliore ainsi la qualité du contenu des décisions divise les politologues.

Cinquièmement, le Conseil des États a traditionnellement été associé à une image conservatrice d'enceinte plus favorable au *statu quo* que le Conseil national, du fait de la surreprésentation des petits cantons ruraux catholiques conservateurs. Toutefois, les données subjectives tirées d'enquête auprès des parlementaires et objectives tirées des votes parlementaires tendent à démontrer que l'image traditionnelle d'une Chambre conservatrice relève davantage du mythe que de la réalité (Bütikofer et Hug 2010).

Enfin, du fait de sa composition partisane, et plus particulièrement de la surreprésentation des représentants du PLR, le Conseil des États contribue au caractère libéral des décisions adoptées par le Parlement suisse et joue de ce fait un rôle non négligeable de frein à l'interventionnisme étatique. C'est d'ailleurs dans le domaine de la politique sociale que se manifestent les plus grandes différences entre les deux Chambres, le Conseil des États étant plus réservé que le Conseil national à l'égard du développement de l'État-providence (Hermann 2011).

5.2 Place et pouvoir du Parlement suisse

Le renforcement de l'exécutif au détriment du législatif, corrélatif à la complexification de la société moderne, est un phénomène observable dans l'ensemble des démocraties occidentales. Il s'est notamment traduit par une délégation croissante des tâches législatives des parlements vers les gouvernements. Les parlements des démocraties occidentales font ainsi tous face à des contraintes qui limitent leur rôle dans les processus législatifs et qui restreignent l'exercice du contrôle qu'ils sont supposés exercer sur le gouvernement et l'administration (Mény 1991 : 358). De plus, les parlements nationaux ont subi les effets des processus d'internationalisation et d'eupéanisation des politiques, qui ont conduit au renforcement des exécutifs et contribué à un phénomène de « dé-parlementarisation » dans les démocraties occidentales (Goetz et Meyer-Sahling 2008).

Selon Kriesi (1998a : 194 ; 2001 : 60), le Parlement suisse se heurte à trois types de contraintes supplémentaires qui, en perspective comparée, accentuent encore sa faiblesse : le principe de non-responsabilité du gouvernement, à savoir l'impossibilité pour le Parlement de destituer le gouvernement ; la démocratie directe, qui réduit le poids du Parlement dans les processus législatifs de manière directe (le Parlement n'a pas nécessairement

le dernier mot) et indirecte (le référendum a favorisé le développement de la phase pré-parlementaire, dont le poids réduit d'autant celui de la phase parlementaire); le manque de ressources du Parlement suisse inhérent au système de milice.

La portée de ces trois contraintes supplémentaires doit cependant être relativisée. Tout d'abord, l'indépendance du gouvernement par rapport au Parlement est en quelque sorte contrebalancée par l'indépendance dont jouit l'Assemblée par rapport au gouvernement.¹⁰² Ensuite, en ce qui concerne les processus, nous avons vu dans le chapitre 3 que le Parlement est capable de faire accepter sans contestation référendaire une très grande majorité d'actes législatifs et qu'il a gain de cause en votation populaire dans une grande majorité de cas, et nous verrons dans le chapitre 8 que le poids de la phase parlementaire a sensiblement augmenté au cours des dernières décennies. Enfin, nous constaterons plus loin dans le chapitre que si le Parlement suisse demeure formellement un parlement de milice, il s'est en pratique sensiblement professionnalisé, tout en restant encore, il est vrai, à la traîne des autres démocraties occidentales à cet égard.

5.2.1 Le poids du Parlement dans ses rapports avec le gouvernement

Pour résumer en une phrase la place et le poids du Parlement dans ses rapports avec l'exécutif, on peut dire que le Parlement est institutionnellement fort, mais structurellement faible.

La force institutionnelle du Parlement

Conformément à sa qualité d'« autorité suprême » de la Confédération, l'Assemblée fédérale occupe une position forte du point de vue institutionnel. En comparaison des deux grands types de systèmes de gouvernement, le système présidentiel et le système parlementaire, on peut même dire que l'Assemblée fédérale bénéficie du meilleur des deux mondes. D'une part, elle dispose, comme dans un système présidentiel, d'une véritable indépendance vis-à-vis du Conseil fédéral. D'autre part, elle possède, comme dans un système parlementaire, la compétence d'élire le Conseil fédéral. De plus, comme nous le verrons dans le chapitre 8, l'Assemblée fédérale jouit également d'une grande latitude dans l'exercice de sa fonction législative: elle a des compétences en matière de définition de l'agenda et d'impulsion des processus décisionnels et peut même, grâce à l'initiative parlementaire, conduire un processus de bout en bout; les commissions

¹⁰² On peut aussi faire valoir que, dans un système parlementaire, la majorité parlementaire est souvent corsetée par sa loyauté à l'égard du gouvernement, ce qui limite en pratique l'exercice de la sanction aux situations extrêmes.

parlementaires sont dotées de grandes prérogatives, y compris en matière d'accès à l'information ; le plenum peut, sur proposition des commissions ou de son propre gré, modifier à sa guise les projets d'actes législatifs préparés par le Conseil fédéral et son administration ; enfin, les activités législatives du Parlement ne sont pas entravées par le gouvernement, dans le sens que ce dernier ne dispose d'aucun droit de veto sur les décisions du Parlement. Il faut ajouter que l'Assemblée fédérale dispose d'un vaste répertoire d'instruments pour contrôler le travail de l'exécutif et qu'elle est également indépendante par rapport au pouvoir judiciaire, dans la mesure où le Tribunal fédéral n'est pas habilité à décider de la constitutionnalité des lois adoptées par le Parlement.

Depuis la création de l'État fédéral, on peut distinguer quatre phases dans l'évolution du rapport entre l'exécutif et le législatif (Aubert 1998 ; Vatter 2016 : 277). Dans une première phase, de 1848 à 1874, les dispositions formelles et la position effective de l'Assemblée fédérale correspondaient dans une large mesure. Le Parlement prenait les décisions importantes et l'exécutif les mettait en œuvre. Dans une deuxième phase, de la première révision complète de la Constitution en 1874 au début de la Première Guerre mondiale (1874-1914), le Parlement a été affaibli par les nouvelles compétences et les ressources allouées à la Confédération, mais les rapports avec l'exécutif étaient encore relativement équilibrés. En parallèle, le pouvoir de décision du Parlement a aussi été amoindri par rapport au peuple, à la suite de l'introduction du référendum facultatif, puis de l'initiative populaire. La troisième période, de 1914 à 1964, a été celle de la prise de pouvoir du Conseil fédéral (Aubert 1998 : 144). Le régime des pleins pouvoirs en vigueur durant les deux guerres mondiales, la croissance des tâches attribuées à la Confédération et le développement corrélatif de l'administration fédérale, ainsi que l'élection de fortes personnalités au Conseil fédéral (par exemple Giuseppe Motta, Rudolf Minger, Walther Stampfli, Max Petitpierre) ont durablement affecté la position et la capacité d'action du Parlement. L'affaire des Mirages, dans les années 1960, a sonné le premier réveil du Parlement (Aubert 1998 : 145) et a initié la quatrième phase, qui perdure jusqu'à nos jours. Dans la foulée de l'affaire des Mirages, des réformes ont été entreprises afin de renforcer la capacité du Parlement à exercer ses fonctions de haute surveillance et de contrôle (voir section 5.2.3). Ces réformes en matière de haute surveillance du Parlement ont été approfondies à la suite de l'affaire des fiches à la fin des années 1980, qui a sonné le « deuxième réveil » du Parlement (Aubert 1998 : 145).

La position institutionnelle du Parlement et a encore été renforcée dans les années 1990 et 2000, avec la réforme du système de commissions (1991), l'association plus étroite du Parlement à la conduite de la politique extérieure, *via* l'extension des droits d'information et de consultation accordés aux commissions de politique extérieure (1991), la clarification

et la modernisation des prérogatives du Parlement dans le nouveau texte constitutionnel (1999), l'association du Parlement aux planifications importantes des activités de l'État (2003), et plus généralement avec l'adoption de la nouvelle loi sur le Parlement, en remplacement de l'ancienne loi sur les rapports entre les conseils (2003). Ce faisant, l'Assemblée fédérale n'a pas seulement renforcé ses droits formels d'influence et de codécision, mais elle a cherché, *via* ces réformes organisationnelles, à se donner les moyens de les exercer. De ce point de vue, on peut donc considérer que l'Assemblée fédérale dispose formellement d'un instrumentaire légal riche et diversifié, avec lequel elle peut modeler le processus législatif et chercher à remplir son rôle de haute surveillance (Lüthi 2014).

La faiblesse structurelle du Parlement

Si le Parlement suisse dispose d'une position institutionnellement forte, il est en revanche structurellement faible, ce qui affecte considérablement le rôle qu'il serait en principe à même de jouer. Pour le dire un peu rapidement : le Parlement n'a pas les moyens de ses compétences. Sa faiblesse structurelle est une conséquence directe du système de milice et du manque de ressources qui en découle en temps, en expertise et en personnel. D'une part, le Parlement suisse n'est pas un organe permanent et n'est pas non plus un organe professionnel. Les Conseils se réunissent à raison de quatre sessions de trois semaines par année (plus une ou deux sessions extraordinaires de courte durée en cas de besoin). Les conseillers nationaux et les conseillers aux États sont des miliciens, au sens où ils exercent leur mandat parlementaire à titre secondaire, en parallèle d'une activité professionnelle principale. D'autre part, l'infrastructure parlementaire est également minimale. Les Services du Parlement sont faiblement dotés en ressources personnelles et matérielles. Ce constat vaut dans l'absolu et, plus encore, en comparaison internationale (Z'ggragen et Linder 2004). Même si le mandat parlementaire s'est, dans les faits, sensiblement professionnalisé avec les années, tout au moins du point de vue du temps consacré au mandat (voir section 5.3), le système de milice contribue à maintenir l'Assemblée fédérale dans une position de faiblesse face au gouvernement et à l'administration, qui s'est elle-même considérablement développée.

L'ambivalence marquée du Parlement suisse – fort sur le plan institutionnel, mais faible sur le plan structurel – apparaît clairement lorsque l'on place l'analyse dans une perspective internationale et que l'on compare l'Assemblée fédérale à d'autres parlements nationaux.

5.2.2 Le Parlement suisse en perspective comparée

La distribution formelle du pouvoir et des prérogatives entre l'exécutif et le législatif constitue l'une des caractéristiques centrales d'un système

politique. De ce fait, le poids du parlement est souvent évalué à l'aune du rapport de force entre parlement et gouvernement, c'est-à-dire du degré d'équilibre ou de déséquilibre existant entre les deux. Dans son analyse comparative des démocraties occidentales, Lijphart (2012) utilise la durée de vie moyenne du gouvernement comme indicateur de la force du parlement : plus cette durée est élevée, et plus le gouvernement est fort (et le parlement faible). Cependant, la longévité du gouvernement est un indicateur très imparfait des rapports de force entre gouvernement et parlement (Vatter 2016 : 310) : la stabilité du gouvernement n'est pas forcément un signe de faiblesse du parlement (et de force du gouvernement), mais peut avoir pour origine la loyauté des groupes parlementaires qui soutiennent la coalition gouvernementale ; à l'inverse, l'instabilité du gouvernement ne reflète pas nécessairement la force du parlement, mais peut traduire l'incapacité de la majorité parlementaire à soutenir son gouvernement. Du point de vue empirique, l'exemple de la Suisse atteste des limites de l'indicateur : en dépit de l'extrême stabilité du gouvernement, la Suisse n'est pas un cas de domination de l'exécutif, ce qui oblige Lijphart (2012 : 134) à corriger le score de la Suisse et à le mettre au niveau de celui des pays dans lesquels les rapports entre gouvernement et parlement sont les plus équilibrés.

Les indicateurs institutionnels de la force des parlements

Pour mesurer plus fidèlement les rapports de force entre législatif et exécutif, les politologues ont considéré une batterie d'indicateurs institutionnels (Siaroff 2003 ; Vatter et Bernauer 2010) : le pouvoir du gouvernement à initier les processus législatifs, le droit d'initiative des parlementaires, la compétence du plenum à déterminer les lignes directrices d'une loi, la compétence des commissions parlementaires à modifier les textes législatifs, l'influence des membres des commissions sur les positions des partis, les compétences exclusives du gouvernement sur les projets relevant de la politique financière, les limitations de la durée des débats parlementaires, l'organisation du présidium du parlement, l'existence d'une position particulière pour le chef de l'opposition, le type de système d'élection, et le pouvoir du chef du gouvernement.

Selon ces onze indicateurs, la Suisse est, parmi 24 pays de l'OCDE, celui dans lequel l'exécutif domine le moins ou, autrement dit, le pays dans lequel le parlement dispose de la position institutionnelle la plus forte. Sur presque tous les critères formels considérés, la Suisse se caractérise par une division prononcée du pouvoir entre le parlement et le gouvernement. Sous l'angle institutionnel, la Suisse appartient ainsi, avec les Pays-Bas, la Norvège et la Finlande, au groupe dans lequel le gouvernement ne contrôle que faiblement l'agenda et les activités du parlement et se situe aux antipodes des démocraties « majoritaires » avec un exécutif

fort comme le Royaume-Uni, le Canada, la Grèce ou la France, dans lesquels le gouvernement domine, mais aussi à bonne distance de cas plus intermédiaires comme le Japon ou l'Allemagne (Vatter et Bernauer 2010).

Dans une autre étude, Martin et Vanberg (2011: 44 s.; 2014) ont également cherché à mesurer la capacité des parlements nationaux à contrôler l'activité des gouvernements dans seize pays, à l'aide de huit indicateurs formels:

- Quatre indicateurs de nature organisationnelle relatifs aux commissions parlementaires et à leur poids dans le processus législatif (nombre de commissions permanentes, correspondance entre la structure du gouvernement et celle du parlement, mesurée par l'adéquation entre le nombre de commissions et le nombre de ministères, taille moyenne des commissions parlementaires, existence d'un débat parlementaire contraignant avant le travail en commission).
- Deux indicateurs relatifs aux pouvoirs spécifiques des commissions en matière de contrôle et de modification de la législation (droit d'accès aux documents officiels et aux témoignages des ministres et hauts fonctionnaires, droit des commissions de modifier les textes législatifs).
- Deux indicateurs relatifs à la capacité des ministres de résister au travail de contrôle et de modification des textes législatifs exercé par le parlement (possibilité pour l'exécutif de recourir à la clause d'urgence pour restreindre le temps de délibération parlementaire, et clause « guillotine » permettant à l'exécutif de rejeter des amendements considérés inacceptables et à exiger un vote de type « à prendre ou à laisser » de la l'acte législatif en question).

La liste des seize pays considérés par Martin et Vanberg (2011, 2014) n'inclut pas la Suisse, mais l'application de leurs indicateurs précités à ce cas supplémentaire fait à nouveau apparaître la Suisse dans le peloton de tête des pays dans lesquels le parlement dispose formellement d'une position et des instruments de contrôle les plus développés.

Les indicateurs structurels de la force des parlements

Cependant, comme cela a déjà été souligné, la distribution formelle du pouvoir et des prérogatives de l'exécutif et du législatif ne fournit qu'une image partielle des rapports de force entre les deux. La dotation en ressources et les moyens dont disposent les parlementaires pour exercer concrètement leurs fonctions législatives et de contrôle sont des facteurs tout aussi importants. Schnapp et Harfst (2005) ont mesuré, pour 22 démocraties occidentales, les ressources à disposition du parlement dans trois champs différents: les structures de contrôle (charge supportée par les parlementaires en matière de commission); les ressources relatives au travail de pilotage et de contrôle (dotation en collaborateurs parlementaires et en matière de Services du

parlement); les droits d'informations (y inclus les éventuelles restrictions temporelles pour l'examen des projets de l'exécutif). Pour la Suisse, la prise en compte conjointe de ces trois dimensions fournit une image très différente de la perspective institutionnelle-formelle considérée précédemment (Vatter 2016: 312-313): du point de vue des ressources en matière d'information et de contrôle, la Suisse appartient, avec le Luxembourg, la France et l'Irlande, au groupe de pays dans lesquels l'exécutif domine le plus, à considérable distance des pays où le parlement national bénéficie de ressources importantes, comme les États-Unis ou l'Allemagne. Ce résultat fait écho à la caractérisation du Parlement suisse comme étant, parmi les pays de l'OCDE, l'un des moins professionnalisés et l'un des plus pauvres en ressources (Z'ggragen et Linder 2004; voir aussi section 5.3).

Synthèse

Ce fort contraste existant, pour la Suisse tout au moins, entre la position institutionnelle du Parlement et les ressources dont il dispose, invite à intégrer les deux dimensions dans un indice synthétique (Vatter 2016: 313-314). Les valeurs de cet indice synthétique mettent logiquement en évidence le caractère mixte de la démocratie suisse en comparaison internationale: les prérogatives formelles étendues du Parlement suisse sont en bonne partie contrebalancées par la faiblesse de ses ressources, si bien que la Suisse occupe, selon cet indice, une position intermédiaire. En définitive, le Parlement suisse est certes moins dominé par le gouvernement que dans des pays à démocratie majoritaire comme l'Australie, l'Irlande, le Canada, la Grande-Bretagne ou la France, mais il est aussi nettement plus faible dans ses rapports avec le gouvernement que dans des pays comme les États-Unis, l'Allemagne ou l'Islande.

5.2.3 Les fonctions du Parlement

L'examen des fonctions effectivement exercées par l'Assemblée fédérale permet de préciser son rôle dans le système politique suisse. Ces fonctions sont au nombre de quatre (Riklin et Ochsner 1984): la fonction élective, la fonction de recrutement, la fonction législative et la fonction de contrôle.

La fonction élective et la fonction de recrutement

L'Assemblée fédérale élit les conseillers fédéraux, le Chancelier de la Confédération, les juges au Tribunal fédéral et le général de l'armée suisse en cas de guerre (art. 168 al. 1 Cst.). En comparaison internationale, la fonction élective du Parlement suisse est, à première vue, puissante (Kriesi 1998a: 185): le système suisse se démarque à cet égard du système présidentiel, dans lequel le président est élu par le peuple, mais il se démarque aussi du système parlementaire, dans lequel l'élection du gouvernement est

comme en Suisse, indirecte, mais où les élections parlementaires déterminent en général le choix du Premier ministre. En Suisse, en revanche, le peuple n'exerce guère d'influence sur la composition du gouvernement, laquelle est négociée et décidée par cooptation par les principaux partis politiques, au titre de la concordance (voir chapitre 4). En pratique, cependant, le rôle du Parlement dans l'élection du gouvernement a été limité par plusieurs contraintes liées au système de gouvernement et aux règles informelles qui se sont développées au cours du temps en matière de sélection des candidats ou de réélection automatique des conseillers fédéraux qui se représentaient, et qui ont conduit, selon Germann (1996: 227), à l'atrophie de la fonction élective du Parlement.

L'Assemblée fédérale remplit également une fonction de recrutement pour la sélection des candidats au Conseil fédéral (Kriesi 1998a: 186) : environ trois quarts des conseillers fédéraux ont auparavant siégé dans l'une ou l'autre Chambre.

La fonction législative

La fonction législative est la raison d'être du Parlement et sa principale mission. Comme nous le verrons plus en détail dans le chapitre 8, le Parlement peut intervenir aux principaux stades des processus de décisions, c'est-à-dire aux stades de l'impulsion, de la préparation des projets de loi, de leur élaboration et de leur adoption. Dans la pratique, le gouvernement et son administration mènent la danse dans les phases d'impulsion et, plus encore, de préparation de la législation, mais le Parlement exerce une influence non négligeable sur le développement et la finalisation des projets d'arrêtés fédéraux ou de lois, par ses activités d'amendements (voir chapitre 8).

À ce titre, il existe dans la littérature une distinction entre les parlements de discussion («*Redeparlement*») et les parlements de travail («*Arbeitsparlament*»). Dans un parlement de discussion, dont le Parlement britannique constitue l'exemple type, l'essentiel du travail parlementaire est réalisé durant les séances plénières. Dans un parlement de travail, en revanche, le travail d'examen et d'élaboration des actes législatifs est délégué aux commissions parlementaires, à l'instar de ce qui se pratique au Congrès américain. L'importance des commissions parlementaires dépend également de leur degré de spécialisation fonctionnelle et de stabilité de leur composition. Par exemple, dans le Parlement britannique, il n'existe pas une véritable spécialisation par domaine d'activité et les projets de loi sont attribués de manière aléatoire aux commissions, dont la composition change à chaque nouvelle loi mise en discussion (Pilotti 2017: 103). À l'inverse, dans la Chambre des représentants aux États-Unis, la spécialisation thématique des commissions est très poussée, celles-ci créant de surcroît des sous-commissions chargées de questions très spécifiques.

Au cours du temps, le Parlement suisse s'est rapproché de plus en plus du type «parlement de travail», une tendance qui a encore été renforcée par la réforme du Parlement de 1991-1992. Jusque-là, le travail était partagé entre un nombre limité de commissions permanentes traitant les objets ayant un caractère routinier (budget, comptes annuels, garantie des constitutions cantonales) ou relevant des domaines traditionnels de l'État fédéral (politique étrangère, défense nationale), et une myriade de commissions *ad hoc* instituées pour traiter des sujets nouveaux et importants – notamment les nouvelles tâches incombant à l'État social –, et dissoutes une fois leurs travaux achevés (Ochsner 1987; Riklin et Ochsner 1984). À titre d'exemple, durant la législature 1971-1975, on a dénombré 225 commissions *ad hoc* au Conseil national et 239 au Conseil des États; un conseiller national a donc siégé dans 20 commissions, en moyenne, et un conseiller aux États, dans 52 (Kriesi 1998a: 184).

La réforme du Parlement a considérablement simplifié la structure du système de commissions, en remplaçant les commissions *ad hoc* par des commissions permanentes, dans lesquelles les mêmes personnes siègent durant toute la législature (voir aussi section 5.3.2). En permettant aux parlementaires de s'occuper de manière continue des objets liés au domaine couvert par les commissions, ce système a favorisé la spécialisation des parlementaires dans les domaines de la politique fédérale couverts par les commissions en question. Actuellement, les deux Chambres comptent chacune onze commissions permanentes, soit neuf commissions législatives et deux commissions de surveillance (la commission des finances et la commission de gestion), auxquelles s'ajoute, pour le Conseil national, une commission permanente supplémentaire, la commission de l'immunité. Les trois commissions réputées les plus importantes sont la commission économie et redevances, la commission des finances, et la commission de politique extérieure.

Selon les règles en vigueur en Suisse, tout projet de loi est d'abord discuté par la commission thématique concernée, avant d'être débattu en plenum. Cette commission procède à l'examen et, le cas échéant, à l'élaboration des projets initiés au moyen d'une initiative parlementaire, et elle statue aussi sur les projets, empiriquement plus nombreux, soumis par l'exécutif qu'elle peut, le cas échéant, proposer d'amender, de renvoyer au Conseil fédéral, ou de refuser. En raison du travail confié aux commissions, les parlementaires y consacrent une part importante de leur mandat. Selon l'enquête que nous avons conduite auprès des parlementaires ayant siégé pendant la législature 2011-2015, les conseillers aux États passent même plus de temps en commission qu'en séance plénière – 242 heures par année selon la médiane de la distribution (voir section 5.3). Ce n'est pas le cas pour les conseillers nationaux, qui sont plus nombreux et sont donc membres d'un nombre moins élevé de commissions, mais y consacrent quand même un temps considérable (médiane de 129 heures).

Une étude portant sur les années charnières qui précédaient et suivait immédiatement la réforme a mis en évidence les effets bénéfiques du passage au système de commissions permanentes, qui a créé les conditions propices à un renforcement de la capacité de décision du Parlement (Lüthi 1996), et qui a effectivement contribué à augmenter son poids dans les processus législatifs (voir chapitres 8 et 9).

La fonction de contrôle

La dernière fonction – mais non la moindre – exercée par le Parlement est la fonction de contrôle. Le Parlement est, en effet, formellement chargé d'exercer « la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération » (art. 169 al. 1 Cst.). En vertu de cette mission, le Parlement doit contrôler les activités du gouvernement et de l'administration, afin de s'assurer que la volonté qu'il a exprimée dans la législation est respectée. Cependant, le contrôle que l'Assemblée fédérale peut réellement exercer sur le Conseil fédéral et l'administration a été et reste, dans l'ensemble, limité. L'affirmation selon laquelle la haute surveillance « constitue probablement la compétence la plus élevée et en même temps la plus difficile à exercer par les députés » (Rey 1986 : 17) demeure valable. En regard de la complexité croissante des problèmes, de l'extension considérable des domaines d'intervention de l'État et du développement corrélatif de l'administration fédérale, ainsi que des faiblesses structurelles du système de milice, il a manqué à l'Assemblée fédérale les compétences, les informations et le temps nécessaires à l'accomplissement de cette tâche (Kriesi 1998a : 191 ; Pilotti 2017 : 89).

L'exercice du contrôle parlementaire incombe essentiellement à la commission de gestion et à la commission des finances, mais le Parlement peut aussi instituer des commissions d'enquête – ce qu'il a fait seulement en quelques rares occasions. Les commissions permanentes de gestion ont été créées en 1920 afin d'améliorer le contrôle de l'administration et d'approfondir l'examen du rapport de gestion du Conseil fédéral. Cependant, une commission d'experts instituée par le Conseil fédéral en 1965 a conclu que le contrôle rétrospectif de l'administration était insuffisamment développé. Les commissions de gestion manquaient alors des ressources et du droit d'accès à l'information pour exercer un contrôle efficace. En 1990, à la suite de l'affaire des fiches (décrite ci-après), le Parlement a décidé de créer en son propre organe parlementaire de contrôle de l'administration (d'abord dénommé OPCA, puis CPA). Cet organe a pour mission d'appuyer le Parlement, en général, et les commissions de gestion, en particulier, dans l'exercice de haute surveillance, par la fourniture des informations et des expertises scientifiques nécessaires à la fonction de contrôle.

Devenu le véritable centre de compétences de l'Assemblée fédérale en matière d'évaluation, le Contrôle parlementaire de l'administration mène des évaluations portant sur la conception, la mise en œuvre et les effets des mesures prises par la Confédération, et il procède à des audits de gestion, en conformité avec l'article 170 de la Constitution, selon lequel « L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. » De son côté, la délégation des commissions de gestion, une institution commune à chacune des Chambres, a pour mandat plus spécifique de contrôler les activités dans les domaines de la sécurité de l'État et des services de renseignement.

Les commissions des finances de chaque Chambre et leur émanation, la délégation des finances, exercent leur contrôle au travers de l'établissement du budget annuel et de l'approbation des comptes de la Confédération. Les parlementaires sont assistés dans cette tâche par le service de Contrôle fédéral des finances. Une troisième délégation commune aux deux Chambres, la délégation administrative, est quant à elle chargée de surveiller la conduite des affaires et les finances des Services du Parlement.

L'affaire des Mirages et le développement des commissions d'enquête parlementaires

En cas d'événement de grande portée sur lesquels le Parlement souhaite faire la lumière en conduisant des investigations approfondies, il peut décider d'instituer une commission d'enquête parlementaire (CEP). La première d'entre elles a été mise sur pied à l'occasion de « l'affaire des Mirages » (Urio 1972). En 1961, le Parlement a voté un crédit de 871 millions destiné à l'achat de 100 avions de combat Mirage, construits en série et soi-disant complètement équipés. Trois ans plus tard, le gouvernement a pourtant dû revenir devant le Parlement avec une demande de rallonge de crédit à hauteur de 356 millions, assortis de 220 millions pour le renchérissement. Le Parlement, qui n'avait pas été informé de ces coûts supplémentaires, générés par la volonté du Département militaire fédéral de construire les Mirages sous licence en Suisse, de les perfectionner – notamment du point de vue de l'électronique – et d'en faire des appareils polyvalents, a refusé d'entrer en matière et a institué une commission d'enquête parlementaire. Le rapport rendu par la CEP était accablant pour le Département militaire, accusé d'avoir trompé le gouvernement, le législatif et l'opinion publique. Sur cette base, le Parlement a décidé de réduire le nombre d'avions de 100 à 57, et de limiter la polyvalence à 36 d'entre eux.

L'affaire des Mirages a conduit à la démission du conseiller fédéral en charge du Département militaire (Paul Chaudet) et a provoqué une crise des institutions fédérales, qui a révélé la puissance de l'administration face aux instances politiques (Urio 1972). Cette crise a en effet mis en évidence les difficultés du gouvernement à contrôler le travail de l'administration dans

la phase d'élaboration des décisions, d'une part, et la faiblesse des moyens de contrôle du Parlement, d'autre part. La CEP a plus concrètement pointé les problèmes suivants : la trop grande dépendance du Parlement à l'égard de l'administration en ce qui concerne l'accès à l'information, l'insuffisance de la législation en vigueur en ce qui concerne l'audition des fonctionnaires et l'accès aux documents de l'administration (le Parlement ne pouvait alors pas citer les fonctionnaires fédéraux contre le gré du gouvernement), et les dangers d'un contrôle parlementaire fondé sur une confiance routinière dans le travail de l'administration.

Ceci a conduit le Parlement à préparer un projet de loi destiné à renforcer le contrôle parlementaire. Pour ce faire, le Parlement a notamment étendu ses droits en matière d'audition des fonctionnaires, ainsi que les droits des commissions de gestion et des finances en matière d'accès aux documents officiels de l'administration. Il a également décidé d'institutionnaliser les commissions d'enquête parlementaires (CEP). La possibilité d'instaurer des CEP a donc été formellement introduite en 1966, sur la base d'un consentement général selon lequel ces CEP devaient être mises sur pied en cas d'événements exceptionnels, lors de faits d'une grande portée pour l'administration fédérale. Selon ce même consentement général, une fois établie, une CEP devait pouvoir mener à bien son mandat jusqu'au bout et sans aucune entrave.

Conformément à la volonté d'un recours parcimonieux à cette institution, le Parlement a, à ce jour, accepté la création de quatre CEP seulement. Outre la CEP relative à l'affaire des Mirages précitée, deux CEP ont été mises sur pied à la fin des années 1980. À la suite de l'affaire Kopp, du nom de la conseillère fédérale qui a été contrainte à la démission en décembre 1988 pour avoir prévenu son époux de l'ouverture d'une enquête et d'une perquisition contre lui pour blanchiment d'argent, le Parlement a institué en janvier 1989 une CEP chargée d'examiner les dysfonctionnements au sein du Département fédéral de justice et police. Cette commission a plus précisément enquêté sur le ministère public de la Confédération et sur les activités des autorités et services fédéraux en matière de lutte contre le blanchiment de l'argent sale et contre le trafic de drogue. Dans le cadre de cet examen, la CEP a découvert – un peu par hasard – que le ministère public de la Confédération était en possession de fiches contenant des rapports d'observation effectués sur des personnes et des groupes particuliers en Suisse. Cela a donné naissance à « l'affaire des fiches », qui a conduit à la mise en place, en mars 1989, d'une CEP chargée d'examiner les activités des services de renseignement militaires. Cette CEP a rendu public le fait que les autorités fédérales suisses ainsi que les polices cantonales avaient produit des fiches d'information sur plusieurs centaines de milliers de personnes, afin de protéger le pays contre les activités subversives communistes.

La quatrième – et à ce jour, dernière – CEP a été mise sur pied en 1995 afin d'examiner les dysfonctionnements de la Caisse fédérale de pensions et les responsabilités éventuelles du Conseil fédéral. Cette commission a à nouveau mis en évidence des carences structurelles dans le système de contrôle, y compris au sein du Conseil fédéral. D'une part, le contrôle réciproque à l'intérieur du collège n'a pas fonctionné, en raison du respect par chaque membre du gouvernement de la marge de manœuvre de ses collègues. D'autre part, la Caisse fédérale de pensions et l'organe chargé de la surveillance de cette caisse dépendaient tous deux administrativement de la même personne, c'est-à-dire du conseiller fédéral à la tête du Département fédéral des finances (Otto Stich).

Depuis 1995, trente requêtes visant la création d'une commission d'enquête parlementaire, par exemple sur la faillite de la compagnie aérienne Swissair, la complicité suisse avec le régime d'apartheid en Afrique du Sud, les fonds publics octroyés pour l'organisation de l'exposition nationale Expo 02 ou la crise financière et le sauvetage d'UBS, ont été refusées, retirées ou classées.

Enfin, on peut mentionner que les parlementaires exercent aussi leur fonction de contrôle *via* le dépôt de questions ou interpellations adressées au Conseil fédéral, qui leur permettent d'interroger ce dernier ou son administration sur toute affaire ou sur tout événement particulier concernant la Confédération. De même, on peut admettre que par l'examen des projets d'actes législatifs, les commissions thématiques des deux chambres exercent également des fonctions de contrôle sur le Conseil fédéral et l'administration.

5.3 Un parlement de milice

Conformément au principe en vigueur dans le domaine militaire, le système de milice a pour conséquence que les fonctions publiques ont un caractère accessoire et sont en principe assumées à titre bénévole. Initialement appliqué, durant l'Ancien Régime, aux mandats électifs dans les exécutifs communaux, le système de milice a été étendu au 19^e siècle aux mandats dans les parlements cantonaux et même, pendant un certain temps, aux mandats dans les exécutifs cantonaux (Wiesli 1999). Bien qu'il ne soit pas explicitement mentionné dans la Constitution fédérale, le principe de milice a également régi dès 1848 l'activité des parlementaires fédéraux: en vertu de ce principe, le mandat parlementaire a été exercé à titre secondaire, en complément d'une activité professionnelle principale. La résilience du système de milice tout au long du 20^e siècle s'explique par diverses raisons d'ordre éthique, idéologique, ou identitaire, ainsi que par les vertus présumées du système en termes d'efficacité et de proximité entre les élus et la base: on considère en particulier qu'un tel système

oblige les parlementaires à rester en contact avec les besoins de leurs électeurs et les protège contre le risque de se déconnecter de la « vie réelle ».

Sur le plan formel tout au moins, le Parlement suisse est encore aujourd'hui un parlement de milice. Cet état de fait, qui place la Suisse dans une catégorie à part en comparaison internationale, a aussi des conséquences importantes pour le profil sociodémographique des parlementaires. Le rejet du volet structurel de la réforme du Parlement de 1991 a provisoirement donné un coup d'arrêt au processus de professionnalisation, mais ce processus s'est ensuite poursuivi, en tout cas en ce qui concerne le mandat parlementaire (Bütikofer 2014; Pilotti 2017; Pilotti *et al.* 2010; Pilotti *et al.* 2019; Sciarini *et al.* 2017). Ces différents points sont développés dans les prochaines sous-sections.

5.3.1 La composition sociodémographique du Parlement

À partir de l'analyse de sept cohortes de parlementaires fédéraux (1910, 1937, 1957, 1980, 2000, 2016), Pilotti (2017) a examiné si et dans quelle mesure le Parlement suisse s'est démocratisé au cours du temps, c'est-à-dire s'il s'est ouvert à une palette plus large de groupes sociaux en termes de sexe, d'âge, de profession, etc. Ses résultats mettent en évidence plusieurs éléments de continuité, comme la prédominance de la catégorie des indépendants, mais aussi des changements, comme la présence accrue des femmes, la moindre importance de la carrière militaire et l'augmentation de la part de parlementaires professionnels.

- Le fait que la Suisse soit l'un des pays européens à avoir octroyé le plus tardivement le droit de vote et d'éligibilité aux *femmes* a naturellement retardé l'arrivée de ces dernières au Parlement national. Cela contribue aussi à expliquer pourquoi la proportion de députées a augmenté plus rapidement en Suisse que dans d'autres pays européens entre les années 1980 et les années 2000 (Pilotti 2017: 68). Cette proportion demeurait toutefois faible (23% pour le Conseil national, 20% pour le Conseil des États) et bien en dessous de celle des pays du nord de l'Europe. Après une croissance seulement modeste de la proportion de femmes au Conseil national en 2011 (29%) et en 2015 (32%) et même un recul au Conseil des États (de 24% en 2003 à 15% en 2015), la part d'éluës a connu un bon important en 2019: 42% au Conseil national et 26% au Conseil des États. Si on est encore très loin de la parité au Conseil des États, on s'en approche au Conseil national, Chambre qui place la Suisse au 20^e rang mondial à égalité avec la Belgique, et devant des pays réputés plus progressistes comme le Danemark et les Pays-Bas.¹⁰³ Ce résultat doit beaucoup aux partis de gauche (plus de 60% de députées

¹⁰³ <https://data.ipu.org/fr/women-ranking?month=6&year=2021> (consulté le 12.07.2021).

au PS et parmi les Verts en 2019), tandis que la proportion de femmes reste nettement plus basse dans les partis de la droite modérée (34 % au PLR, 28 % au PDC) et, plus encore, à l'UDC (25 %).

- Si on peut parler d'une féminisation du parlement suisse, on ne peut en revanche guère parler de rajeunissement, les *jeunes* y étant toujours fortement sous-représentés. Du début du 20^e siècle aux années 1980, la moyenne d'âge des parlementaires a oscillé entre 52 et 56 ans. Elle s'est dès lors stabilisée autour de 52 ans (51 ans en 2019), ce qui reste bien plus élevé que la moyenne d'âge de la population suisse (44 ans en 2015). Depuis le début du 20^e siècle, l'âge moyen des conseillers aux États est plus élevé que celui des conseillers nationaux (56 ans contre 50 ans en 2020), ce qui témoigne du fait que l'accès à la Chambre des cantons est plus difficile pour les parlementaires plus jeunes et moins expérimentés – contrairement à la situation qui prévalait à l'origine de l'État fédéral (voir section 5.1.1).
- En ce qui concerne le *niveau d'éducation*, l'évolution dans le temps du taux d'universitaires ressemble, comme dans d'autres pays européens, à une courbe en U (Pilotti 2017: 216): ce taux était élevé au début du 20^e siècle (70 %), il a ensuite diminué jusqu'à la fin des années 1950 (52 %), en raison du remplacement de nombreux parlementaires radicaux par des socialistes et des agrariens (UDC), qui comptaient alors un faible nombre d'universitaires dans leur rang, avant de repartir à la hausse jusqu'en 1980 (69 %) et de fléchir légèrement à partir des années 2000 (66 % en 2000, 57 % en 2016), une diminution à mettre avant tout sur le compte de la progression de l'UDC. Reste que le taux d'universitaires est nettement plus élevé dans le parlement suisse qu'au sein de la population (13 % en 2000, 31 % en 2015).
- Le Parlement suisse n'est pas non plus représentatif de la population du point de vue socioprofessionnel. Les catégories supérieures, à commencer par les *indépendants*, y sont traditionnellement sur-représentées (Pilotti 2017: 246). Dans une étude portant sur le début des années 1970, Kerr (1981: 35) était arrivé à la conclusion que l'Assemblée fédérale était un « miroir totalement déformé de la société »: les professions libérales détenaient 24 % des sièges parlementaires et les chefs d'entreprise, industriels et cadres supérieurs 18 %, alors que ces deux groupes ne représentaient chacun que 3 % et 2 % du corps électoral; en ajoutant encore les hauts fonctionnaires et les enseignants (14 %) ainsi que les professionnels de la politique (15 %), on arrivait à 70 % au total, ce qui ne laissait qu'une portion congrue aux représentants des autres catégories socioprofessionnelles. Favorisée par le système de milice, la surreprésentation des indépendants ne date pas d'hier. Ceux-ci disposaient déjà de la moitié des sièges dans la première moitié du 20^e siècle (Gruner 1970).

- Les *avocats* ont pendant très longtemps constitué le groupe dominant à l'Assemblée fédérale. Ils ont détenu entre un sixième et un quart des sièges de 1910 à 2000, soit un taux élevé en comparaison internationale (Pilotti 2017: 72, 238). La proportion d'avocats a sensiblement reculé entre 2000 et 2016 (12%), au profit des autres professions libérales (ingénieurs, médecins et conseillers indépendants), mais cette profession demeure largement surreprésentée (0,3% de la population active en 2012). Véritable «chambre des juristes» (Pilotti 2017: 245), le Conseil des États comptait 24% d'avocats en 2016, le Conseil national 10%. À côté des avocats, les *chefs d'entreprise* et les *agriculteurs* sont aussi très présents dans le Parlement suisse. C'est particulièrement frappant en ce qui concerne les agriculteurs, dont la proportion est restée relativement stable entre 1910 et 2016 (entre 6 et 14% des parlementaires), en dépit du fort recul de la taille du secteur primaire dans la société.
- Dans la période la plus récente, la diminution de la part d'indépendants est allée de pair avec l'augmentation de la proportion de *professionnels de la politique* (15% en 1975, 25% en 2000, 37% en 2016), qui s'explique avant tout par la forte croissance de la proportion de parlementaires exerçant leur mandat à plein-temps (8% en 2000, 24% en 2016). Signe de la professionnalisation du mandat parlementaire, cette croissance concerne en particulier les femmes (Pilotti 2017: 240-241): en 2016, 40% des parlementaires femmes vivaient principalement de leur mandat, contre 17% de parlementaires hommes. La propension à exercer un mandat de parlementaire professionnel diminue par ailleurs de la gauche à la droite de l'échiquier politique (Mazzoleni *et al.* 2010; Pilotti 2017: 247): cette tendance est prononcée parmi les élus socialistes et très faible au sein de la députation UDC, qui chérit le statut de milicien et s'est toujours opposée aux mesures allant dans le sens d'une professionnalisation du Parlement.

L'investissement croissant requis par la charge de parlementaire fédéral est allé de pair avec le recul du cumul des mandats électifs (mandat au niveau cantonal ou communal en plus du mandat parlementaire fédéral). Le cumul des mandats, qui était très courant au début du siècle dernier (30% en 1910), a progressivement reculé (25% en 1957, 17% en 1980) et ne concerne désormais qu'une très petite minorité de parlementaires (8% en 2000, comme en 2016).

- Une autre caractéristique du Parlement suisse est la sous-représentation des *salariés*, dont la part n'a jamais dépassé 15%, sauf une exception (en 1980). De plus, on a observé des évolutions contrastées entre les salariés de l'économie privée, dont la proportion a doublé entre 1980 et 2016 (de 5% à 10%) et les salariés du secteur public, dont le taux a été divisé par trois au cours de la même période (de 17% à 5%). Une possible explication à ce dernier résultat est l'incompatibilité existant dans plusieurs cantons entre une charge d'enseignant ou de fonctionnaire

de l'administration cantonale et un mandat au parlement cantonal, sachant qu'un tel mandat sert souvent de tremplin pour une élection au Conseil national ou au Conseil des États (Pilotti 2017: 239).

- Ce dernier point attire notre attention sur l'importance persistante du «*cursus honorum*» (Gruner 1970: 20), en vertu duquel les mandats électifs exercés au niveau communal et cantonal servent de marchepied pour une élection à l'Assemblée fédérale (Pilotti 2017: 248): tout au long du 20^e siècle et jusqu'à ce jour, plus de 40 % des élus fédéraux ont précédemment exercé au moins un mandat à l'échelon communal et cantonal, soit un taux nettement plus élevé que dans d'autres pays, comme l'Allemagne; depuis 1980, cette proportion dépasse même 50 % pour les conseillers aux États et depuis cette même période le *cursus honorum* est aussi devenu une ressource politique pour les parlementaires femmes. En prolongement, notons qu'il est de plus en plus fréquent que les personnes élues au Conseil des États aient auparavant siégé au Conseil national. Ainsi, dans la législature en cours (2019-2023), la moitié des conseillers aux États ont préalablement passé par le Conseil national, dont onze personnes élues lors des élections fédérales de 2019.
- Enfin, depuis la création de l'État fédéral en 1848, la proportion de personnes disposant d'un grade *d'officier à l'armée* a traditionnellement été très élevée parmi les parlementaires fédéraux (plus de 50 %). Cette proportion a fortement diminué après l'introduction du système proportionnel pour l'élection du Conseil national en 1919 et l'élection de nombreux députés socialistes non gradés (34 % en 1937), mais le taux d'officiers a ensuite régulièrement augmenté (42 % en 1980). La carrière d'officier représentait alors «une ressource non négligeable du recrutement parlementaire en Suisse, en particulier dans les partis du centre droit» (Pilotti 2017: 230). La proportion d'officiers a sensiblement fléchi au cours des dernières décennies (31 % en 2000, 20 % en 2015), ce qui s'explique en partie par la féminisation du Parlement, mais témoigne aussi d'une certaine démocratisation du recrutement parlementaire (*ibid.*).

5.3.2 Heurs et malheurs de la professionnalisation du Parlement¹⁰⁴

Initié au début du 20^e siècle dans quelques pays (États-Unis, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Grande-Bretagne), le processus de professionnalisation du parlement s'est ensuite étendu à d'autres pays. Il s'est concrétisé, au niveau individuel, par l'introduction d'un système de rémunération salariale du travail parlementaire et, au niveau institutionnel, par la création

¹⁰⁴ Cette section s'inspire largement d'une contribution coécrite avec plusieurs collègues (Pilotti *et al.* 2019).

de systèmes de commissions permanentes spécialisées et le développement des administrations parlementaires. Depuis les années 1960, ce processus a été renforcé par la possibilité pour les élus d'engager des collaborateurs personnels, l'amélioration régulière du salaire de base et des différentes indemnités, ainsi que le renforcement du système de commissions (Z'ggragen 2009 : 39 s.).

Par comparaison, le processus de professionnalisation parlementaire en Suisse peut être qualifié de tardif, contesté et inachevé (Pilotti 2017). Les premiers débats relatifs à la professionnalisation parlementaire datent seulement des années 1960 et n'ont pas produit d'effets notoires. À la suite de l'affaire des Mirages mentionnée plus haut, on a d'une part augmenté les indemnités versées aux parlementaires dans le cadre de diverses mesures prises afin que ceux-ci puissent mieux exercer leur fonction de contrôle, mais sans remettre en question le principe de milice (Pilotti 2017 : 141-144). D'autre part, on a institué une commission d'étude intitulée «Avenir du Parlement» (1974-1978), chargée de s'interroger sur les limites de fonctionnement du système de milice. Bien qu'appelée à se pencher sur la professionnalisation du travail parlementaire, cette commission s'est s'empressée d'exclure une telle option et s'est contentée de proposer quelques réformes visant à améliorer l'efficacité du travail parlementaire. Le Parlement a sèchement refusé l'une des plus importantes d'entre elles, la création d'un nouveau système de commissions permanentes, et s'est limité à quelques mesures très ponctuelles, comme l'adaptation au renchérissement du remboursement des frais aux parlementaires (Pilotti 2017 : 144-157).

C'est seulement à la fin des années 1980, dans un contexte marqué par l'augmentation de la charge et de la complexité des dossiers parlementaires, d'une part, et les retombées de l'affaire «Kopp» et de l'affaire des fiches, d'autre part, que la question de la réforme du Parlement a été abordée. Il devenait alors de plus en plus évident qu'il fallait accorder au Parlement les compétences et les ressources nécessaires à l'exercice de sa fonction législative et de sa fonction de contrôle sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale.

La réforme du Parlement de 1992 : succès et échec

L'impulsion au processus de réforme a été donnée par une initiative parlementaire déposée en mars 1990 par deux élus du Parti radical-démocratique et professeurs de droit, le conseiller aux États de Bâle-Campagne René Rhinow et le conseiller national genevois Gilles Petitpierre (voir aussi chapitre 4). Le paquet de réformes, accepté par une large majorité du Parlement en octobre 1991, comportait deux volets. Le premier volet, qui consistait en une modification de la loi sur les rapports entre les Conseils, portait sur l'organisation du Parlement, sur ses compétences et sur son travail législatif. Il prévoyait notamment le remplacement des

commissions parlementaires *ad hoc* par des commissions permanentes, un renforcement de la participation du Parlement à la définition de la politique extérieure et la simplification de la procédure de la navette.

Le second volet portait sur l'augmentation des indemnités aux parlementaires et le renforcement de l'infrastructure. Dans le Parlement suisse de milice, la rémunération des élus avait jusque-là eu un caractère purement symbolique. Dans l'esprit des deux auteurs de l'initiative parlementaire, il ne s'agissait pas d'imposer une professionnalisation généralisée, mais de rémunérer correctement le mandat parlementaire et de donner la possibilité d'en vivre à ceux qui le souhaitaient. À cette fin, le projet prévoyait, par la révision de la loi sur les indemnités parlementaires, d'augmenter l'indemnité annuelle de base (de 30 000 à 50 000 francs) et l'indemnité journalière (de 100 à 300 francs), ce qui aurait porté la rémunération à environ 80 000 francs par année. Le projet visait également à améliorer les conditions de travail des parlementaires: une nouvelle loi sur les coûts d'infrastructure introduisait une contribution aux fractions parlementaires et une contribution forfaitaire aux parlementaires (30 000 francs), destinée à l'engagement d'un collaborateur personnel à temps partiel. Ce second volet aurait permis de faire un petit pas en direction d'une professionnalisation du Parlement.

Le projet de réforme du Parlement a cependant été contesté par un référendum, soutenu notamment par l'Union suisse des arts et métiers (USAM) et quelques riches parlementaires UDC (Christoph Blocher, Walter Frey), au motif que le projet coûtait trop cher et mettait en péril le système de milice. Le paquet de réformes était soutenu par le Conseil fédéral, une large majorité des parlementaires et les principaux partis nationaux, à l'exception de l'UDC et de quelques sections cantonales du PRD et du PDC. Lors de la votation du 27 septembre 1992, seul le premier volet de la réforme (la modification de la loi sur les rapports entre les conseils) a trouvé grâce aux yeux des citoyens suisses (58 % de « oui »), tandis que le second volet (l'augmentation des indemnités financières et le renforcement de l'infrastructure) a été très sèchement rejeté (72 % et 69 % de « non », respectivement).

Ce rejet est emblématique des deux sources d'opposition à la professionnalisation du parlement (Pilotti *et al.* 2019) : l'opposition de longue date de la droite libérale, motivée par les coûts jugés excessifs des réformes et la crainte que le renforcement du rôle du Parlement se traduise par une emprise grandissante de l'État sur la société et l'économie,¹⁰⁵ l'opposition plus récente et plus fondamentale de la droite national-populiste, qui préfère les interactions directes avec le peuple et trouve donc son compte avec

¹⁰⁵ Cette opposition libérale s'était déjà opposée, par référendum, à une modeste augmentation des indemnités journalières en 1962.

un Parlement faible, et qui conçoit, de plus, la professionnalisation du Parlement comme partie d'un complot plus large visant à rapprocher la Suisse de l'Union européenne.

Quelques années après le rejet de la réforme de 1992, le Parlement a adopté une augmentation sensible des indemnités individuelles (indemnités de base pour la préparation des travaux parlementaires et indemnités journalières) et a décidé d'introduire une nouvelle contribution forfaitaire aux dépenses de personnel et de matériel, qui permet l'engagement d'un collaborateur à temps partiel, par le biais d'arrêtés fédéraux simples non soumis à référendum (voir section 5.3.3). Si ces décisions peuvent sembler non respectueuses de la volonté populaire, il faut préciser que l'augmentation des indemnités visait, en tout cas en partie, à compenser le renchérissement.

En outre, en sus des modifications apportées au système d'indemnisation et des réformes organisationnelles précitées, dont l'introduction, très importante, du système de commissions permanentes, l'adoption en 2002 d'une nouvelle loi sur le Parlement et les améliorations apportées à cette occasion à son mode de fonctionnement montrent que le processus de professionnalisation parlementaire dans sa dimension institutionnelle se poursuit, par retouches successives. Même si la Suisse n'a pas rattrapé son retard par rapport à d'autres pays occidentaux, ces changements ont néanmoins contribué à l'augmentation du poids de l'Assemblée fédérale dans les processus décisionnels (Sciarini 2014; 2015b; voir aussi chapitre 8).

5.3.3 Parlement de milice ou parlement professionnel ?

La professionnalisation du mandat parlementaire se traduit par la transformation d'une activité exercée à titre honorifique et accessoire, conçue comme un service rendu à la collectivité et ne nécessitant donc pas l'attribution d'un véritable salaire, à une activité à plein-temps offrant au parlementaire les ressources suffisantes pour en vivre et se détacher ainsi de sa profession d'origine (Pilotti 2017: 27). L'indemnisation du travail parlementaire constitue par conséquent un élément clé de la professionnalisation (Borchert 2003: 7 s.). Un autre élément clé est bien évidemment le temps consacré au mandat. J'examine tour à tour l'un et l'autre, à partir d'une étude que nous avons menée sur mandat des Services du Parlement (Sciarini *et al.* 2017).

Système d'indemnisation, coût et revenu parlementaire

Les bases légales du système d'indemnisation, soit la loi fédérale du 18 mars 1988 sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP) et l'ordonnance

parlementaire qui s’y rapporte (OMAP),¹⁰⁶ sont l’aboutissement d’un processus au travers duquel un système assez sophistiqué de soutien monétaire et non monétaire a progressivement été mis en place. Notons que le système d’indemnisation vise exclusivement à rémunérer les activités exercées par les parlementaires au sein des organes de l’Assemblée fédérale (conseils, commissions, délégations et groupes parlementaires) et à préparer celles-ci. Il ne couvre pas les activités directement liées au mandat parlementaire, mais exercées en dehors du Parlement, telles que les relations avec le public, les électeurs et les médias, les activités de représentation, ou la participation aux séances d’information, aux réunions de parti, aux campagnes de votation et aux comités d’initiative.¹⁰⁷

Concrètement, le système d’indemnisation en vigueur est composé de trois éléments (Sciarini *et al.* 2017: 7 s.): premièrement, un système de rémunération, qui rétribue principalement le travail parlementaire et se décompose en une indemnité annuelle pour la préparation des travaux parlementaires (26 000 francs), une indemnité journalière pour participation aux séances (440 francs par jour de séance), ainsi que des indemnités supplémentaires pour les présidents de commission et les rapporteurs; deuxièmement, un système complexe de défraiement, à caractère global, comme la contribution forfaitaire aux dépenses de personnes et de matériel (33 000 francs), ou spécifique, comme les défraiements forfaitaires pour frais de repas (115 francs) ou de nuitée (180 francs), ou pour les frais de déplacement (Abonnement général CFF 1^e classe ou défraiement forfaitaire correspondant au prix de cet abonnement); troisièmement, un système de prévoyance, qui conjugue traitement ordinaire (cotisations AVS) et traitement ad hoc (contribution à la prévoyance professionnelle).

Au cours de la 49^e législature (2011-2015), le coût total du système d’indemnisation s’est élevé à 37,4 millions de francs par année, en moyenne (29,4 millions pour les conseillers nationaux et 8 millions pour les conseillers aux États), le système de rémunération et le système de défraiement comptant respectivement pour 48% et 45% de ce total, le système de prévoyance pour seulement 7% (Sciarini *et al.* 2017: 11-12). Si on se place du côté des parlementaires, le montant annuel brut médian, soit le revenu annuel reçu par un parlementaire situé au milieu de la distribution, s’est élevé à environ 65 000 francs avant impôt pour les parlementaires ayant engagé de collaborateur, et à environ 92 000 francs avant impôt pour les parlementaires n’ayant pas engagé un collaborateur – et n’ayant donc pas dépensé les 33 000 francs prévus pour cela.

¹⁰⁶ RS 171.21, RS 171.211.

¹⁰⁷ Rappelons aussi que la Suisse se distingue des autres pays occidentaux du fait de l’absence d’un système de financement public des partis politiques, ainsi que par l’absence, jusqu’à très récemment, de règles de transparence relatives au financement de la vie politique (voir chapitre suivant).

Temps consacré au mandat parlementaire

Outre les différences de revenu dues à l'engagement ou non d'un collaborateur, le revenu des parlementaires varie considérablement selon le nombre de commissions dans lesquelles ils siègent et selon la fréquence de réunion de celles-ci et, par conséquent, selon le temps passé en commission (Sciarini *et al.* 2017 : 30-33) : ce temps varie d'un facteur de 1 à 10 au Conseil national (de moins de 30 heures à plus de 300) et du simple au double au Conseil des États (de 170 heures à plus de 350). En revanche, malgré le fait que les conseillers aux États siègent chacun dans un nombre plus élevé de commissions et y passent donc plus de temps que les conseillers nationaux (305 heures contre 109 heures), les premiers ne consacrent pas plus de temps au mandat parlementaire que les seconds. Car si les conseillers aux États consacrent bien plus de temps au travail en commission, les conseillers nationaux siègent bien plus longtemps en séance plénière. En définitive, au cours de la 49^e législature, les conseillers nationaux et les conseillers aux États « médians » ont ainsi consacré un temps similaire au travail dans les organes de l'Assemblée fédérale (commissions, plenum, délégations, groupes parlementaires), soit environ 500 heures par année.

À cela, il faut ajouter le temps consacré au travail de préparation des séances plénières et des séances de commissions. Nous avons mesuré ce temps à l'aide d'une enquête conduite auprès des parlementaires, qui incluait notamment des questions assez précises sur le nombre d'heures consacrées à divers aspects du travail de préparation (Sciarini *et al.* 2017 : 32-33). Dans les deux Chambres, la médiane du temps de préparation des séances s'est également élevée à environ 500 heures, mais avec des différences de l'ordre de 1 à 10 entre les parlementaires les moins et les plus actifs – au nombre desquels les femmes, qui consacrent un temps nettement supérieur à la préparation des séances que les hommes. Si l'on ajoute le temps de préparation au temps de travail parlementaire, on arrive à un temps de travail médian total d'un peu plus de 1000 heures par année. De manière un peu surprenante, ce temps de travail total est insensible au fait que les parlementaires aient ou non engagé un collaborateur, ce qui signifie que l'engagement d'un collaborateur ne sert pas prioritairement à réduire le volume de travail. Rapporté à un poste à plein temps de 42 heures par semaine et 48 semaines par année, le chiffre de 1000 heures correspond, toujours pour un parlementaire situé au milieu de la distribution, à un taux d'activité annuel de 50 % ; ce taux varie de 41 % à 61 % entre le premier et le troisième quartile au Conseil national, et de 47 % à 55 % au Conseil des États (*ibid.*).

En plus du temps consacré à la préparation des séances et aux séances elles-mêmes, il faut encore prendre en compte le temps – non

rémunéré – consacré aux relations avec le public, les électeurs et les médias, aux activités de représentation, ou encore aux réunions de parti. Ce temps varie lui aussi fortement entre les parlementaires, ainsi qu'entre les Conseils. La médiane de ces activités s'élève à 720 heures pour les conseillers nationaux et à 480 heures pour les conseillers aux États, soit l'équivalent d'un engagement à 36 % au Conseil national et à 24 % au Conseil des États. Si l'on ajoute ces activités directement liées au mandat parlementaire au travail au sein des organes de l'Assemblée fédérale (participation aux séances et préparation de celles-ci), on arrive à un taux d'activité total médian de 87 % (1754 heures par an) pour les élus du Conseil national (avec des variations de 62 % à 109 % entre le premier et le troisième quartile) et à un taux de 71 % (1431 heures par an) pour les élus du Conseil des États (avec des variations de 61 % à 96 % entre le premier et le troisième quartile). Ces chiffres sont très éloignés d'un pur système de milice, et bien plus proches d'un système de parlement professionnel.

La professionnalisation du mandat parlementaire

Dans notre enquête auprès des parlementaires fédéraux, nous avons reproduit une autre série de questions relatives au temps de travail consacré au mandat parlementaire, questions qui avaient déjà été posées dans des études antérieures (Eco'Diagnostic 2001; Kerr 1981; Riklin et Moeckli 1991). Ceci permet de mesurer l'évolution du degré de professionnalisation des parlementaires au cours des quatre dernières décennies.¹⁰⁸ Dans ces études, les parlementaires ont été priés d'estimer le temps qu'ils consacraient à leur mandat parlementaire, aux activités qui s'y rapportent et, le cas échéant, aux activités en lien avec d'autres mandats politiques, en comparaison du temps dédié à leur activité professionnelle. On peut, sur cette base, classer les parlementaires en trois catégories (tableau 5.1): les *miliciens*, qui consacrent au plus un tiers de leur temps à la politique (travail parlementaire, activités qui en découlent et autres mandats politiques éventuels); les *semi-professionnels*, qui y consacrent entre un tiers et deux tiers de leur temps; et les *professionnels*, qui y consacrent plus de deux tiers de leur temps.

Comme le montre le tableau 5.1, la proportion de parlementaires pouvant être considérés comme des professionnels de la politique a considérablement augmenté au cours des quarante dernières années. En 1975, cette proportion se limitait à un quart des parlementaires, mais elle a constamment progressé depuis: un tiers en 1991, près de la moitié en 2001 et presque deux tiers en 2016. À l'inverse, la proportion de «purs» miliciens était encore d'un quart en 1975, mais a pratiquement disparu dès

¹⁰⁸ Voir aussi <https://www.defacto.expert/2017/07/24/vollzeitjob-bundesparlamentarier/> (consulté le 20.10.2022).

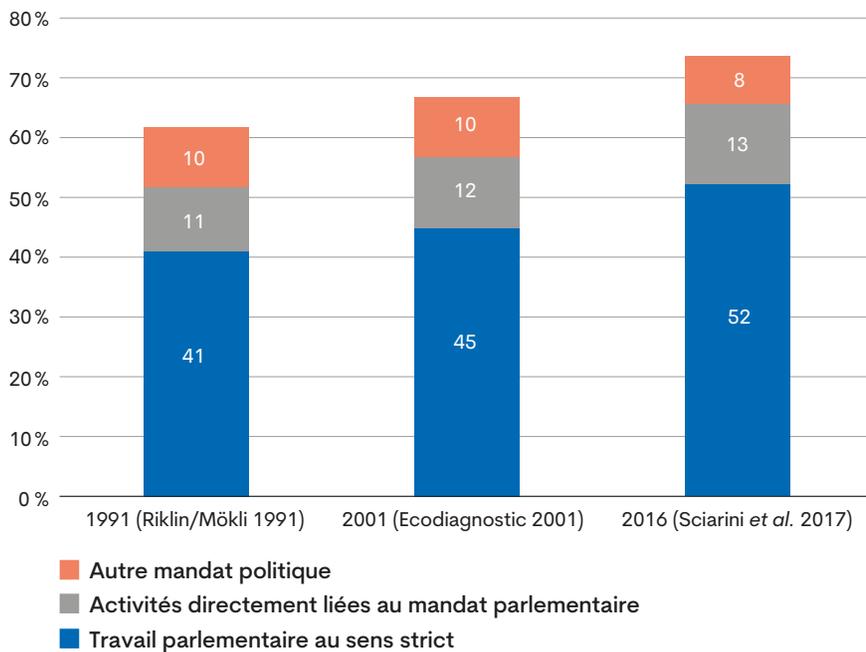
les années 1990. Aujourd'hui, la (grande) majorité des parlementaires suisses sont donc des professionnels de la politique et les autres sont des semi-professionnels. Ceci vaut, en particulier, pour les femmes (71% de professionnelles et 37% de semi-professionnelles, contre respectivement 57% et 41% parmi les hommes).

TABLEAU 5.1 Types de parlementaires (en % de chaque catégorie)

	1975 (Kerr 1981)	1991 (Riklin et Möckli 1991)	2001 (Eco'Diagnostic 2001)	2016 (Sciarini <i>et al.</i> 2017)
Miliciens (0-33%)	24	2	1	1
Semi-professionnels (34-66%)	49	63	53	37
Professionnels (67-100%)	27	35	46	62
Total (N)	100 (233)	100 (128)	100 (136)	100 (134)

Le graphique 5.2 offre une image plus précise du processus en cours. Il montre l'évolution, depuis 1991, du pourcentage de temps moyen consacré par les parlementaires à la politique, en distinguant le temps consacré à la participation aux séances du Parlement et à la préparation de celles-ci, le temps consacré aux activités liées au mandat parlementaire fédéral, telles que les relations avec les partis, les médias et le public, et le temps consacré aux éventuels autres mandats politiques au niveau cantonal ou communal. Entre 1991 et 2016, le taux d'activité consacré au mandat parlementaire a nettement augmenté, principalement en raison du temps consacré au travail parlementaire au sens strict (préparation et participation aux séances). En dépit des fortes sollicitations dont les parlementaires sont l'objet à l'ère de la médiatisation de la politique (Landerer 2014b; 2015), le temps consacré aux activités associées au mandat parlementaire n'a que très légèrement augmenté, tandis que le temps consacré aux activités en lien avec un autre mandat politique (au niveau cantonal ou communal) a très légèrement diminué – conformément au recul généralisé de la pratique du double mandat.

Selon les chiffres rapportés dans le graphique 5.2, les parlementaires suisses consacrent donc désormais environ deux tiers de leur temps à leur mandat à l'Assemblée fédérale et aux activités qui s'y rapportent, en moyenne – mais encore une fois avec de fortes variations d'un parlementaire à l'autre. Les chiffres du tableau 5.1 et du graphique 5.2 mettent incontestablement en évidence le fait que le mandat parlementaire s'est fortement

GRAPHIQUE 5.2 Temps de travail parlementaire au sens strict et au sens large (moyennes, en %)

professionnalisé au cours des dernières décennies,¹⁰⁹ les parlementaires suisses dévouent désormais une bonne partie de leur temps et, pour certains, tout leur temps, à la politique. En définitive, ces résultats suggèrent que le parlement suisse n'a plus qu'un lointain rapport avec un parlement de milice. Une étude comparative conduite au début des années 2000 montrait d'ailleurs déjà que les parlementaires suisses consacraient plus de temps à leur travail parlementaire que leurs homologues autrichiens, belges, luxembourgeois, portugais et espagnols (Z'ggragen et Linder 2004).

Synthèse

Fondement et élément distinctif du Parlement suisse, le principe de milice reste fortement ancré dans la culture politique nationale. En dépit de l'échec de la réforme de 1992 et de l'opposition de la droite économique et

¹⁰⁹ Les chiffres sont légèrement plus élevés selon le tableau 5.1, basé sur un décompte plus détaillé du nombre d'heures consacrées aux diverses activités parlementaires (pour rappel, médiane de 71% pour les conseillers aux États et de 87% pour les conseillers nationaux), que selon le graphique 5.2. Le fait que ces mesures se basent sur des questions différentes, conjugué au fait que le graphique 5.2 présente des valeurs moyennes alors que le tableau 5.1 présente des valeurs médianes, explique ces différences.

de la droite nationaliste, la prise de conscience des parlementaires de la nécessité d'améliorer les conditions d'exercice de leur mandat s'est traduite par l'extension et la revalorisation, par touches successives, du système de rémunération. En parallèle, le temps consacré au mandat a constamment augmenté. Pris ensemble, le renforcement du système d'indemnisation et l'investissement croissant en temps consenti par les élus fédéraux ont contribué à la professionnalisation du mandat parlementaire. Celle-ci vient s'ajouter à l'importante professionnalisation individuelle des élus fédéraux, inhérente à la grande expérience politique dont nombre d'entre eux bénéficient (voir section 5.3.1) et à la plus grande professionnalisation institutionnelle produite par des réformes telles que la création des commissions permanentes ou l'adoption de la nouvelle loi sur le Parlement.

Par conséquent, la Suisse n'échappe pas au mouvement de professionnalisation du mandat parlementaire. Cette professionnalisation reste certes limitée en comparaison internationale, mais elle est bien réelle, et elle semble appelée à se poursuivre. À l'aune du temps consacré au mandat, presque tous les parlementaires peuvent désormais être considérés comme des semi-professionnels ou des professionnels de la politique. Déjà il y a plus de trente ans, Riklin et Möckli (1991: 156) ont fait valoir qu'il convenait désormais de parler d'un « parlement semi-professionnel ». Depuis, de nombreux travaux s'accordent pour considérer que le parlement de milice est devenu une fiction (Bütikofer 2014; Pilotti 2017; Pilotti *et al.* 2019). Prétendre que le Parlement suisse est encore un parlement de milice relève de l'hypocrisie. En outre, il y a un net décalage entre le degré élevé de professionnalisation du mandat parlementaire, tel que mesuré par le temps consacré au mandat, d'une part, et le caractère encore relativement modeste du revenu parlementaire et la faiblesse structurelle de l'administration parlementaire, de l'autre. Sur ce dernier point, une étude conduite au début des années 2000 a dénombré, dans les pays de l'OCDE, une moyenne de 3,4 postes de collaborateurs par élu. La Suisse présentait alors le chiffre le plus bas de tous les pays considérés, soit 0,6 (Z'ggragen et Linder 2004: 54).

Les liens d'intérêt des parlementaires

Selon certains observateurs, cette faiblesse structurelle affaiblit le Parlement, qui manque de temps, d'information et d'expertise, et est de ce fait en position défavorable par rapport au gouvernement et à l'administration fédérale (Kriesi 2001). De plus, cette faiblesse structurelle rend les élus fédéraux plus dépendants de l'expertise détenue par les acteurs économiques et sociaux, et le Parlement plus perméable à l'influence des groupes d'intérêt (Kriesi et Trechsel 2008: 71). Kriesi (1998a: 212) va même jusqu'à parler de la « colonisation » de l'Assemblée fédérale par les groupes d'intérêt et par le monde des affaires en général. Je m'efforcerai

d'évaluer la pertinence de cette affirmation polémique en examinant plus en détail les liens d'intérêt des parlementaires dans le chapitre consacré aux groupes d'intérêt (chapitre 7). Notons simplement ici que la problématique des liens d'intérêt ne se limite pas à la question de l'influence exercée par les groupes d'intérêt dans l'arène parlementaire. Elle concerne aussi les liens créés par l'activité professionnelle des parlementaires, qui constituent en fait la forme la plus directe de connexion entre parlement et sphère professionnelle (voir section 5.3.1). Enfin, elle concerne aussi les relations entre les parlementaires et les entreprises générées par la participation des premiers dans les conseils d'administration des secondes, relations qui sont régulièrement l'objet de vives controverses. Selon l'inventaire des liens d'intérêt opéré par Gava *et al.* (2017b : 82-83) sur la base du registre des Services du Parlement, les entreprises comptent pour 39 % du total de 3 227 organisations ayant établi un lien avec un parlementaire au cours de la période 2000-2011 (48 % pour les groupes d'intérêt). L'éventail des entreprises concernées se caractérise par une extrême diversité, en termes de taille comme en termes d'orientation économique : il inclut des activités indépendantes au sein d'entreprises familiales dans le domaine agricole, de la production ou du consulting, des coopératives (par exemple la Migros), jusqu'à des entreprises multinationales (par exemple dans l'industrie pharmaceutique ou les grandes banques).

5.4 La politique partisane au Parlement

5.4.1 La discipline de parti

La discipline de parti au sein de l'Assemblée fédérale a traditionnellement été qualifiée de modérée en comparaison internationale, ce qui avait pour effet d'injecter une certaine dose d'incertitude dans les relations entre le gouvernement et le Parlement (Papadopoulos 1997 : 101). Plusieurs facteurs ont contribué à affaiblir l'unité des partis représentés au Parlement (Kriesi et Trechsel 2008 : 74), à commencer par la liberté de vote des parlementaires, garantie par la Constitution (art. 161 al. 1 Cst.). La fragmentation du système de partis induite par le découpage fédéraliste a également joué un rôle (voir chapitre suivant), de même que la perméabilité du Parlement à l'influence des groupes d'intérêt.

Conseil national

En dépit des facteurs précités, les analyses montrent que la discipline de parti est en réalité globalement élevée en Suisse. De plus, l'unité manifestée par les partis politiques au travers des votes parlementaires a augmenté au cours des dernières législatures (Lüthi *et al.* 1991; Schwarz et Linder 2007; Traber *et al.* 2014). Si les premières études sur la discipline partisane étaient,

par nécessité, uniquement basées sur les votes à l'appel nominal, l'introduction du vote électronique au Conseil national en 1995¹¹⁰ a changé la donne et a favorisé un renouveau de la recherche non seulement sur la discipline partisane, mais aussi sur les coalitions partisans et le succès des partis (voir notamment Bütikofer et Hug 2015; Hug et Sciarini 2009; Schwarz et Linder 2006b; Traber 2013a; 2015b), ou encore à propos de l'orientation des partis sur la dimension idéologique gauche-droite (Schulz et Hug 2007).

Ces études montrent que la discipline partisane varie non seulement d'un parti à l'autre, mais aussi en fonction d'autres facteurs comme le contenu de l'objet (degré d'importance et d'internationalisation), le type de vote, l'étape du processus parlementaire, ou encore la proximité des élections fédérales. Globalement, les deux partis de gauche (PS et Verts) présentent la discipline de vote la plus élevée au Conseil national, devant l'UDC, tandis que l'hétérogénéité est un peu plus marquée au PLR et au PDC. Cependant, la discipline des partis de droite varie considérablement selon que l'on considère les votes intermédiaires, c'est-à-dire les votes de détail sur les articles de loi et les amendements qui s'y rapportent, ou les votes finaux : l'UDC est généralement très soudée sur les votes intermédiaires, mais plus divisée dans les votes finaux ; à l'inverse, le PDC et le LPR sont davantage divisés sur les votes intermédiaires, mais forts disciplinés lors des votes finaux.

L'unité affichée par l'UDC lors des votes intermédiaires s'explique vraisemblablement par le fait que les propositions d'amendements proviennent souvent de l'un ou l'autre pôle de l'échiquier politique, selon des modalités que l'on peut résumer ainsi : si une proposition émane de son propre camp, l'UDC la soutient fermement ; si la proposition émane de la gauche, l'UDC s'y oppose tout aussi fermement. Par contraste, sur les votes intermédiaires, les députés du PDC et – dans une moindre mesure – du PLR tendent à se diviser entre les parlementaires qui soutiennent la gauche et ceux qui soutiennent la droite conservatrice. La situation est exactement inverse lors du vote final. À ce stade, il ne s'agit plus de se prononcer sur un aspect particulier d'un projet, mais de l'accepter ou de le refuser dans son ensemble. C'est là que le PRD et le PDC resserrent les rangs et démontrent leur profil gouvernemental, en soutenant généralement avec une certaine unité les projets issus du débat parlementaire. En revanche, l'UDC a alors tendance à se diviser entre une aile plus conciliante, qui se rallie à la position « gouvernementale » et une aile plus intransigeante, qui s'y refuse.

¹¹⁰ Le vote individuel est désormais enregistré pour tous les votes d'ensemble, les votes finaux et les votes sur la procédure d'urgence, ainsi que pour les votes intermédiaires lorsque le vote nominal est explicitement demandé (moyennant 30 signatures). De plus, les votes non publiés sont également accessibles à des fins de recherche.

Conseil des États

Au Conseil des États, il était jusqu'à récemment plus difficile d'étudier la discipline de parti, en raison de l'absence de vote électronique, qui n'a été introduit qu'au printemps 2014. Auparavant, il fallait, pour connaître le détail des votes individuels des conseillers aux États, se trouver dans la salle ou consulter l'enregistrement vidéo des votes à main levée (Bütikofer 2014; Bütikofer et Hug 2010). Selon l'étude de Benetsch *et al.* (2020), le surcroît de transparence associé à l'introduction du système de vote électronique a augmenté la discipline de parti au sein du Conseil des États. De son côté, Bütikofer (2020) observe que les deux représentants d'un canton votent le plus fréquemment à l'unisson lorsqu'ils proviennent tous deux d'un parti de gauche et, dans une moindre mesure, lorsqu'ils proviennent tous deux du PDC. Les paires bourgeoises votent en outre à l'unisson surtout lors des votes finaux, tandis que les paires de gauche le font déjà sur les votes de détail. Enfin, le passage du Conseil national au Conseil des États amène les parlementaires concernés à modifier leur comportement, par exemple à se recentrer lorsqu'ils appartiennent à un parti qui est éloigné du centre au Conseil national.

5.4.2 Consensus, conflits et coalitions dans les votes au Parlement

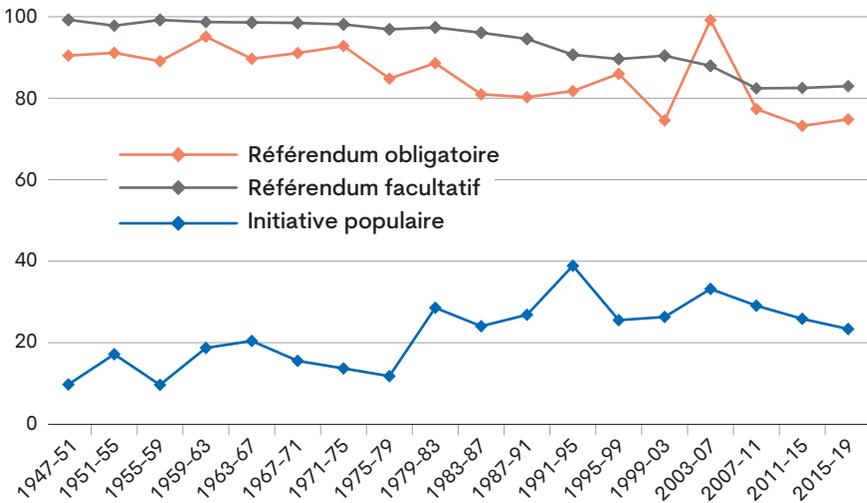
L'analyse des votes individuels au Parlement permet de se faire une idée du degré de consensus, en général, et des coalitions qui se forment entre les partis, en particulier, et ceci dans chacune des deux Chambres.

Degré de consensus au Conseil national

Le graphique 5.3 présente le degré global de consensus au Conseil national, tel que mesuré par le taux d'acceptation au vote final, pour les actes législatifs soumis à l'une des trois grandes institutions de démocratie directe, depuis 1947.

Pour les actes soumis au référendum facultatif et au référendum obligatoire, le taux d'acceptation moyen sur les votes finaux au Conseil national s'est maintenu à un niveau très élevé dans les premières décennies après la Seconde Guerre mondiale, mais a commencé à faiblir à partir des années 1970. Il avoisine néanmoins encore 80 % pour les deux institutions. Le recul du consensus a été plus précoce et plus marqué en ce qui concerne les initiatives populaires : celles-ci ont bénéficié d'un taux de soutien plus élevé dès la fin des années 1970. Puisque les initiatives sont presque toujours rejetées par le Parlement, ce soutien plus élevé traduit une hausse du conflit à leur égard entre les partis. Cette évolution s'explique d'abord par l'affirmation de nouveaux partis (écologiste, droite nationaliste) qui ont volontiers recouru à l'initiative populaire ou soutenu celles lancées par les

GRAPHIQUE 5.3 Taux d'acceptation moyen des actes au vote final au Conseil national, par législature et par institution de démocratie directe (1947-2019)



Source des données : jusqu'en 1995, Sciarini et Trechsel 1996 : 217 ; après 1995, Sciarini et al. 2020.

nouveaux mouvements sociaux, puis par l'augmentation du nombre d'initiatives lancées ou appuyées par les partis gouvernementaux aux deux pôles de l'échiquier politique – le PS à gauche, et l'UDC à droite.

Par ailleurs, il faut noter que le graphique 5.3 se base sur les votes finaux, qui sont plus propices au consensus que les autres types de vote : les députés finissent souvent par soutenir un projet sans forcément être d'accord avec tous les détails du texte, mais parce qu'ils jugent que celui-ci est globalement acceptable. En outre, ce graphique ne permet pas de différencier les objets importants des autres. Or les actes législatifs votés au Parlement incluent un certain nombre d'objets de portée modeste ou à caractère technique votés à l'unanimité. Selon une thèse déjà assez ancienne, c'est précisément sur les objets les plus importants que le Parlement aurait perdu sa capacité à forger des compromis (notamment Delley 1987; Germann 1994a; Kriesi 1998a). Cependant, cette thèse n'a jamais été testée de manière systématique, notamment en raison de la difficulté de définir – et de mesurer – l'importance des actes.

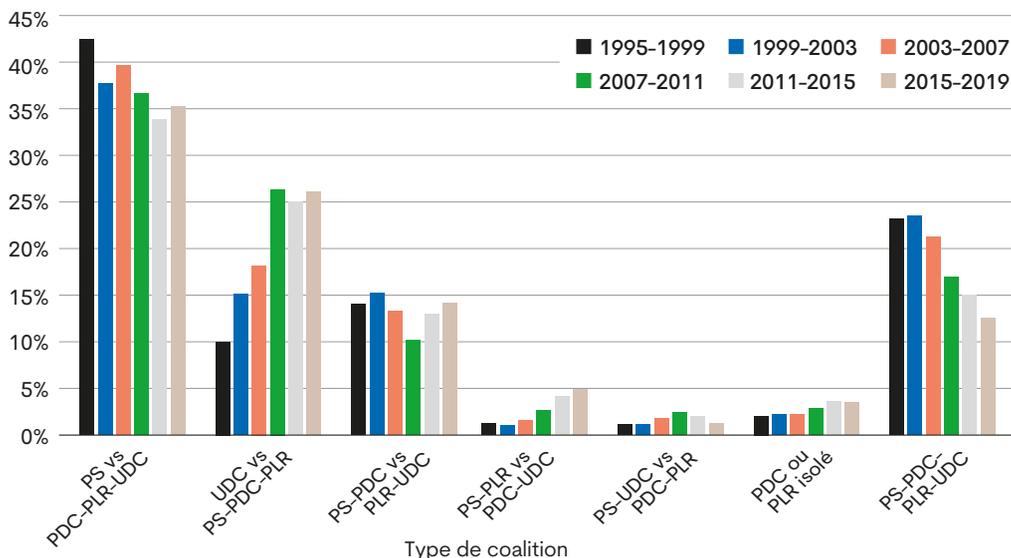
Coalitions au Conseil national

L'analyse des votes individuels des parlementaires et leur regroupement par parti permettent d'examiner plus finement l'évolution du conflit et du consensus au sein du Conseil national, et ils fournissent aussi une image plus détaillée de la configuration des coalitions partisans (Fischer et Traber 2015;

Schwarz et Linder 2006a; Traber 2015b; Vatter 2018). Ces études montrent que le conflit gauche-droite (coalition des partis de droite contre le PS) reste le plus important dans l'arène parlementaire. Ce conflit s'est même renforcé dans les années 2000 en matière de politique économique et de politique environnementale. Dans ces domaines, le PS s'est opposé de plus en plus fréquemment à ses partenaires de la coalition gouvernementale lors des votes finaux – en particulier l'UDC et le PLR (Traber 2015b). En revanche, si l'on considère l'ensemble des votes au Conseil national (tous domaines politiques et tous types de votes confondus), la fréquence des cas d'opposition entre le PS et les partis de droite a légèrement reculé au cours des vingt dernières années.

Ceci apparaît clairement dans le graphique 5.4, qui présente l'évolution de la fréquence des différents types de coalitions lors des votes au Conseil national (tous types de votes confondus), de la 45^e à la 50^e législature, soit de 1995 à 2019. Ce graphique montre que la fréquence des cas de coalition de centre droit (PS isolé face aux autres partis gouvernementaux) a légèrement reculé (de 42% à 35%). *A contrario*, l'UDC s'est de plus en plus fréquemment opposée aux autres partis gouvernementaux: la fréquence des cas de coalition de centre gauche (PS, PDC et PLR contre UDC) est passée de 10% dans la période 1995-1999 à 26% dans la période 2015-2019.

GRAPHIQUE 5.4 Coalitions partisanes lors des votes au Conseil national (1995-2019)



Source: <https://smartmonitor.ch/koalitionen/koalitionsbildung/> (consulté en 2021, site en maintenance).

Note: ce graphique inclut tous les votes parlementaires (nombre de votes non indiqué).

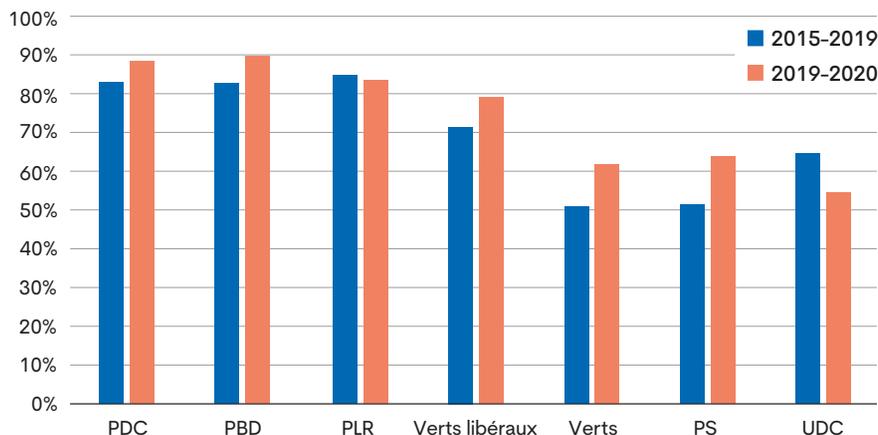
Une telle tendance vaut également si on considère uniquement les votes finaux (Traber 2015b : 715). Une certaine stabilité prévaut en revanche en ce qui concerne les cas d'alliance entre le PS et le PDC, contre le PLR et l'UDC.

En dépit de la forte médiatisation dont ils sont généralement l'objet, les cas d'alliance contre nature (UDC et PS contre PLR et PDC) sont en réalité quantité négligeable : de la 45^e à la 50^e législature, leur fréquence n'a jamais dépassé 3% des votes. De plus, ces alliances contre nature UDC-PS prennent presque toujours la forme d'un vote de rejet, ceci dans des domaines aussi variés que la réforme de l'AVS, l'armée ou le programme de législature. Ils n'ont donc aucun caractère constructif, puisqu'ils contribuent uniquement à faire échouer des projets, le plus souvent d'ailleurs sur la base de motivations antagonistes. Les cas de coalition sociale-libérale contre coalition conservatrice (PS et PLR contre PDC et UDC), ainsi que les cas où soit le PDC soit le PLR sont seuls face aux autres partis gouvernementaux, sont également très rares. Conséquence logique de la persistance des cas de conflit gauche-droite (coalition de centre droit contre le PS) et de l'augmentation des cas de coalitions de centre gauche (UDC seule contre ses partenaires du gouvernement), la proportion de votes bénéficiant du soutien unanime des partis gouvernementaux a nettement diminué au cours des vingt dernières années (d'un quart à un peu plus d'un sur dix).

En résumé, le graphique 5.4 met très clairement en évidence le déclin du consensus et la polarisation croissante dans la politique suisse. Cette évolution s'explique en particulier par la propension de l'UDC et du PS à adopter des positions plus tranchées et à privilégier ainsi une stratégie visant à maximiser leurs gains électoraux (« *vote-seeking* »), au détriment de leur influence sur le contenu des politiques (« *policy-seeking* ») (Traber 2015b). De ce fait, les cas de concordance large incluant l'ensemble des partis gouvernementaux sont de plus en plus rares. Ils ont laissé la place à un régime de concordance à géométrie variable, dans lequel les coalitions partisans se forment et se déforment d'un acte législatif à l'autre, voire d'un vote à l'autre au sujet d'un même acte législatif.

Succès des partis au Conseil national

Dans ce régime de concordance à géométrie variable, les partis de la droite modérée (PLR et PDC) parviennent à tirer leur épingle du jeu. En effet, en faisant alternativement alliance avec la gauche ou avec l'UDC, ces partis appartiennent le plus souvent à la coalition gagnante dans les votes parlementaires, et bénéficient ainsi d'un taux de succès extrêmement élevé, généralement proche de – ou supérieur à – 80%. Comme le montre le graphique 5.5, ceci est encore le cas dans la période actuelle. À l'inverse, le PS et l'UDC paient le prix de leur profil oppositionnel, qui les amène à se retrouver fréquemment dans le camp des perdants : le taux de succès du PS dépasse rarement 60% ; il en va de même désormais pour l'UDC, dont

GRAPHIQUE 5.5 Taux de succès des partis, votes au Conseil national, 2015-2020

Source : <https://smartmonitor.ch/erfolg/> (consulté en 2021, site en maintenance).

Note : ce graphique inclut tous les types de votes parlementaires ; état en octobre 2020.

le taux de succès a fortement reculé depuis le milieu des années 2000, y compris sur les actes législatifs réputés importants (Hug et Sciarini 2009). Le succès élevé du PLR et du PDC dans les votes au Conseil national et l'insuccès de l'UDC et du PS démontrent en outre qu'il n'y a pas de lien entre le degré de discipline partisane et le taux de succès au Parlement.

Degré de consensus et coalitions au Conseil des États

Au Conseil des États, en raison de la force persistante des deux partis de la droite modérée (PLR et PDC) et de la plus grande homogénéité de la Chambre qui en résulte, le degré de consensus lors des votes finaux est toujours nettement plus élevé qu'au Conseil national (Sciarini *et al.* 2020b). Ce degré élevé de consensus se manifeste tout d'abord au travers de la forte proportion de votes finaux acceptés à l'unanimité : pour les trois types d'actes législatifs (amendements constitutionnels, arrêtés relatifs aux initiatives populaires et actes soumis au référendum facultatif) pris ensemble, cette proportion est restée supérieure à 70 % de la législature 1991-1995 à la législature 2007-2011, avant de reculer légèrement dans les deux législatures suivantes (55 % et 52 %, respectivement). Cette proportion élevée de votes unanimes pousse bien évidemment vers le haut le taux moyen d'acceptation des actes législatifs. Ce taux est particulièrement élevé pour les actes soumis au référendum facultatif (90 % à 95 %, selon les législatures). Pour les objets soumis au référendum obligatoire, le taux moyen d'acceptation est également demeuré supérieur à 90 % entre la fin des années 1980 et la législature 2007-2011, avant de fléchir insensiblement depuis (86 % entre

2011 et 2015 et 84 % entre 2015 et 2019). Un constat analogue vaut pour les arrêtés fédéraux relatifs à une initiative populaire, mais le (très) léger fléchissement du consensus s'est manifesté de manière plus précoce (taux d'acceptation moyen compris entre 80 et 85 % dès la législature 2003-2007).

Si l'on fait abstraction des votes unanimes, l'analyse des coalitions partisans lors des votes finaux au Conseil des États depuis 2003 met en évidence une évolution similaire à celle observée précédemment à propos du Conseil national (Vatter 2018: 27): au cours de la législature 2003-2007 le conflit gauche-droite (coalition de PLR, du PDC et de l'UDC contre PS) a caractérisé plus de 50 % des votes finaux non unanimes; ce taux a reculé à 40 % au cours de la législature 2007-2011 et à moins de 20 % dans la législature 2011-2015. Dans le même temps, la coalition de centre gauche (coalition du PS, du PLR et du PDC contre l'UDC) est devenue la plus fréquente: elle était présente dans seulement 5 % des votes finaux non unanimes entre 2003 et 2007, mais dans 16 % des votes entre 2007 et 2011 et plus de 35 % des votes entre 2011 et 2015. Plus encore qu'au Conseil national, les résultats soulignent l'important rééquilibrage qui s'est produit entre les cas de coalitions de droite (contre la gauche) et les cas de coalition de centre gauche (contre la droite conservatrice). Ils confirment en outre qu'au Conseil des États les lignes de conflit sont principalement structurées par l'appartenance partisane, et non par l'appartenance cantonale des élus.

5.5 Le parlement dans les cantons

Dans tous les cantons, le pouvoir législatif est exercé par une seule Chambre, dénommée Grand Conseil («*Grossrat*»). Contrairement au niveau fédéral, aucun canton ne s'est doté d'une seconde chambre qui représenterait l'échelon institutionnel inférieur – les communes ou, le cas échéant, les districts. En ce qui concerne la composition du corps électoral, Vaud et Neuchâtel sont les premiers cantons à avoir introduit le droit de vote et d'éligibilité des femmes au niveau cantonal (en 1959; Genève a suivi en 1961), soit une dizaine d'années avant l'octroi de ces mêmes droits au niveau fédéral. En revanche, il a fallu attendre jusqu'à la fin des années 1980 pour que les femmes disposent de ces droits dans tous les cantons: 1989 en Appenzell Rhodes-Extérieures et 1990 en Appenzell Rhodes-Intérieures et, dans ce dernier cas, à la suite d'un arrêt du Tribunal fédéral. Les cantons romands ont également un caractère précurseur en ce qui concerne l'octroi des droits politiques aux étrangers: ces derniers disposent du droit de vote au niveau cantonal dans deux cantons (Jura et Neuchâtel); ces deux mêmes cantons, ainsi que Fribourg et Vaud, ont octroyé le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers au niveau communal, tandis que le canton de Genève s'est, à ce jour, limité au droit de vote. En revanche, seuls trois cantons alémaniques autorisent leurs communes à offrir le droit de vote aux étrangers, ce que seule une petite minorité

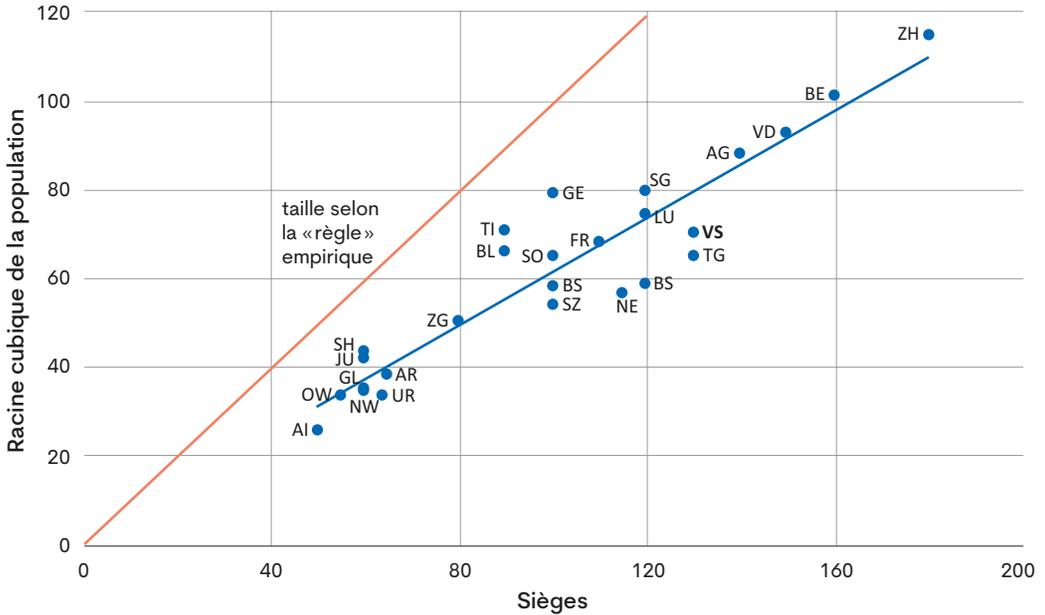
d'entre elles ont fait : quatre communes en Appenzell Rhodes-Extérieures, dix aux Grisons, et zéro à Bâle-Ville. Dans tous les cas, l'octroi des droits politiques aux étrangers est conditionné à une certaine durée de résidence sur le territoire communal (et/ou cantonal).

5.5.1 Taille des parlements cantonaux, système électoral et proportionnalité

La taille des parlements varie fortement d'un canton à l'autre, de 50 sièges dans le plus petit canton (Appenzell Rhodes-Intérieures), à 180 sièges dans le plus grand (Zurich). Entre le début des années 1980 et le milieu des années 2000, de nombreux cantons ont réduit la taille de leur parlement : en 1980, on dénombrait un total de presque 3000 sièges parlementaires cantonaux (2998) ; ce chiffre a été réduit d'environ 400 unités (2628 en 2005, 2594 en 2021). Cette tendance à la baisse du nombre de sièges parlementaires a concerné en premier lieu des grands cantons (Berne, Argovie, Vaud), mais aussi des cantons de taille moyenne (Saint-Gall, Fribourg, Soleure) ou des petits cantons (Schaffhouse, Glaris).

La diminution du nombre de sièges dans les parlements cantonaux, conjuguée à la croissance de la population des cantons, a pour conséquence que les parlementaires représentent désormais un nombre plus élevé d'habitants – ce nombre varie de 322 en Appenzell Rhodes-Intérieures à 8357 à Zurich (moyenne suisse : 2674). Pourtant, la taille des parlements cantonaux demeure relativement grande en perspective comparée. Selon une observation faite sur la base des parlements nationaux, la taille de ceux-ci correspond généralement à la racine cubique de la population (Taagepera et Shugart 1989). Cette « règle » empirique ne s'applique que partiellement aux parlements cantonaux en Suisse. Comme le montre le graphique 5.6, il y a certes une relation assez étroite entre la taille des parlements cantonaux et la racine cubique de la population. Cependant, les parlements cantonaux sont environ deux fois plus grands que la « règle » ; les parlements du Tessin, de Genève et de Schaffhouse sont ceux qui s'en approchent le plus.

Ceci ne signifie évidemment pas que les parlements cantonaux sont deux fois trop grands et qu'il conviendrait donc pour bien faire – par exemple, pour améliorer l'efficacité du travail parlementaire – de supprimer la moitié des sièges parlementaires. Reste que les parlements cantonaux sont à peu près deux fois plus grands que les parlements correspondants dans d'autres États fédéraux (Bochsler *et al.* 2004 : 31) : les Landtage autrichiens comptent seulement 36 à 56 membres et les parlements des Länder allemands ont une taille similaire à celle des parlements cantonaux (entre 51 et 201 députés), alors qu'ils représentent des populations bien plus grandes.

GRAPHIQUE 5.6 Population cantonale et taille des parlements cantonaux

Source : données OFS (mes calculs).

Sous l'angle de la représentativité, les grands parlements ont un avantage sur les petits, puisqu'ils peuvent représenter une part plus grande de la population. Toutefois, la représentativité des parlements cantonaux ne dépend pas seulement de leur taille. Elle est également déterminée par le système électoral en vigueur, par le découpage en circonscriptions électorales, et par l'existence éventuelle d'un quorum légal (pourcentage minimal de voix à obtenir pour obtenir des sièges au parlement). Jusqu'à une date récente, les cantons se distinguaient fortement les uns des autres du point de vue du mode de scrutin en vigueur pour l'élection de leur parlement. Si de nombreux cantons appliquaient un système proportionnel, d'autres recouraient à un système mixte conjuguant un système majoritaire dans les circonscriptions avec un ou peu de sièges, et proportionnelle dans les autres. De plus, même dans les cantons avec système proportionnel, le degré de proportionnalité variait considérablement. Dans certains cantons (comme Glaris, Schwytz ou Zurich), la proportionnalité était affectée par le découpage en circonscriptions et le nombre restreint de sièges par circonscription. Dans ces cantons, la volonté de garantir la représentation territoriale réduisait singulièrement les chances des petits partis. Dans d'autres cantons (comme Neuchâtel ou Vaud), c'est l'existence d'un quorum électoral élevé qui contrecarrait la logique proportionnelle.

Un arrêt du Tribunal fédéral de 2004 (ATF 131 I 74) a changé la donne. S'appuyant sur le principe de garantie des droits politiques, qui protège notamment «l'expression fidèle et sûre» de la volonté des citoyens (art. 34 al. 2 Cst.), le Tribunal fédéral a considéré que des circonscriptions trop petites ne permettaient pas de respecter cette garantie, car les voix exprimées n'y ont pas le même poids que dans les plus grandes. En conséquence, il a estimé que des circonscriptions n'offrant pas au moins dix sièges – et générant par conséquent un quorum naturel d'environ 10 % – n'étaient pas compatibles avec le système de représentation proportionnelle.¹¹¹ Cet arrêt a obligé plusieurs cantons à réviser leur loi électorale. Les plus hardis d'entre eux ont opté pour le modèle développé par le mathématicien allemand Friedrich Pukelsheim, qui garantit une répartition réellement proportionnelle des suffrages, tout en maintenant les circonscriptions existantes. Ce système est dit «biproportionnel» car il applique une formule qui répartit dans un premier temps les sièges aux partis proportionnellement à leur force électorale sur l'ensemble du canton; dans un deuxième temps, les sièges obtenus par chaque parti au niveau cantonal sont ventilés dans chaque circonscription, en tenant compte de la force de chacun d'eux dans la circonscription et du pourcentage de voix obtenu dans les autres circonscriptions. Dans les petites circonscriptions, les distorsions ne peuvent pas être évitées, mais elles sont compensées ailleurs: les voix «perdues» par un parti dans une circonscription sont reportées dans les autres, ce qui permet finalement d'assurer que chaque voix exprimée ait le même poids.

5.5.2 Le poids du parlement par rapport au gouvernement

La clause selon laquelle l'Assemblée fédérale constitue «l'autorité suprême de la Confédération» (art. 148 Cst.) n'a d'équivalence que dans les cantons de Fribourg, Schaffhouse et Vaud (Wirz 2018: 289); dans les autres cantons, le parlement est principalement reconnu comme autorité détentrice du pouvoir législatif et comme autorité de contrôle de l'exécutif. Au-delà de ces différences relatives aux textes constitutionnels, plusieurs facteurs propres aux systèmes politiques cantonaux contribuent à rendre la position des parlements plus faible que celle du Parlement fédéral (*ibid.*). Le premier est le fait que dans les cantons, le gouvernement n'est pas élu par le parlement, mais directement par le peuple. En raison de cette élection directe par le peuple, le système de gouvernement se rapproche encore plus du système présidentiel qu'au niveau fédéral; les gouvernements cantonaux détiennent une légitimité démocratique qui renforce encore leur indépendance par rapport

¹¹¹ Le Tribunal fédéral a néanmoins admis des exceptions, si un quorum supérieur à 10 % résultait d'un découpage territorial inscrit dans la Constitution cantonale ou si ce découpage reposait sur des raisons historiques, culturelles, linguistiques ou religieuses (ATF 131 I 85).

aux parlements cantonaux. Deuxièmement, dans la mesure où la démocratie directe est (encore) plus développée dans les cantons qu'au niveau de la Confédération,¹¹² le peuple y a souvent le dernier mot, ce qui réduit d'autant le poids du parlement. Troisièmement, le système de milice est encore la règle dans les parlements cantonaux (voir section suivante). Enfin, comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, le renforcement de la collaboration intercantonale limite également le pouvoir des parlements cantonaux, dans la mesure où la collaboration intercantonale est avant tout l'affaire des gouvernements et, surtout, des administrations cantonales.

Wirz (2018) a cherché à évaluer le poids des parlements cantonaux en mesurant le degré de développement de leurs trois principales fonctions – élective, législative et de contrôle. Il s'est basé pour cela sur les règles formelles en vigueur dans les cantons et n'a donc pas considéré si et comment ces règles sont appliquées. Par exemple, il a examiné si un instrument permettant aux parlementaires d'initier un processus législatif existait dans un canton, mais pas combien de fois cet instrument a concrètement été utilisé. Pour chacune des fonctions précitées, Wirz a identifié plusieurs dimensions,¹¹³ mesurées chacune par plusieurs indicateurs,¹¹⁴ tous codés entre 0 (aucune compétence) et 1 (compétence maximale). Sur cette base, l'auteur a calculé le poids des parlements cantonaux pour chacune des trois fonctions, et dans son ensemble (tableau 5.2).¹¹⁵

¹¹² Pour mémoire, le référendum financier et l'initiative législative existent dans tous les cantons, et le référendum législatif obligatoire dans certains d'entre eux, mais pas au niveau fédéral (voir chapitre 3).

¹¹³ Trois dimensions pour la fonction élective (élection du président du gouvernement, dépendance du gouvernement vis-à-vis du parlement, et élection d'autres autorités), cinq pour la fonction législative (définition de l'agenda du Grand Conseil, règles relatives à la législation, par exemple clause d'urgence, commissions thématiques, concordats intercantonaux, et type et portée des interventions parlementaires et de contrôle), et cinq également pour la fonction de contrôle (indépendance symbolique, programme de législation et planification financière, commissions de surveillance, autres ressources de contrôle).

¹¹⁴ Deux indicateurs par dimension pour la fonction élective, quatre par dimension pour la fonction législative et trois par dimension pour la fonction de contrôle, soit 41 indicateurs au total. À titre d'exemple, pour la fonction élective, la dimension «dépendance du gouvernement» est mesurée par deux indicateurs: la compétence (ou non) du parlement d'élire le chancelier et la compétence (ou non) de révoquer l'exécutif pendant la législature. Pour la fonction législative, la dimension «définition de l'agenda» est par exemple mesurée par quatre indicateurs: la fixation de l'ordre du jour des séances du parlement sans influence du gouvernement, la possibilité de modifier l'ordre du jour au début de la séance, la possibilité pour le gouvernement de fixer une séance extraordinaire du Grand Conseil, le traitement des propositions des commissions. Pour la fonction de contrôle, les trois indicateurs de la dimension «planification financière» sont: le nombre de commissions de surveillance, leur taille et le droit de consulter les dossiers des commissions de surveillance.

¹¹⁵ Cette dernière mesure n'est pas calculée à partir de la moyenne des trois fonctions, mais des 41 indicateurs, ce qui permet de prendre en compte le fait que l'élaboration de la législation est la fonction la plus importante des parlements cantonaux, tandis que leur fonction élective a une portée moindre.

TABEAU 5.2: Force du parlement dans les cantons

Cantons	Fonction électorale (6 indicateurs)	Fonction législative (20 indicateurs)	Fonction de contrôle (15 indicateurs)	Indice de la force des parlements
GE	0,24	1,00	0,70	0,78
BL	1,00	0,75	0,72	0,78
BE	1,00	0,76	0,65	0,75
NE	0,81	0,75	0,69	0,74
AG	0,43	0,56	1,00	0,70
VD	0,24	0,72	0,84	0,69
ZH	0,24	0,85	0,63	0,68
SZ	0,95	0,66	0,58	0,67
VS	0,43	0,58	0,83	0,65
NW	1,00	0,49	0,65	0,62
SO	0,81	0,63	0,52	0,62
FR	0,62	0,73	0,44	0,61
SG	0,81	0,49	0,68	0,60
LU	1,00	0,73	0,27	0,60
GR	0,81	0,47	0,64	0,58
TI	0,62	0,60	0,53	0,58
JU	0,62	0,49	0,60	0,55
UR	0,57	0,47	0,63	0,54
ZG	0,76	0,53	0,41	0,52
TG	1,00	0,54	0,20	0,48
OW	1,00	0,36	0,31	0,44
GL	0,19	0,62	0,27	0,43
SH	0,81	0,45	0,18	0,40
BS	0,10	0,37	0,52	0,39
AR	0,57	0,20	0,35	0,31
AI	0,00	0,00	0,00	0,00

Source: Wirz 2018: 298.

Note: cantons classés par ordre décroissant de force du parlement selon l'indice général.

Le tableau 5.2 montre que le poids du parlement varie considérablement d'un canton à l'autre. Même si on laisse de côté les deux Appenzell, l'indice de force du parlement varie du simple au double entre Bâle-Ville (0,39) et Genève ou Bâle-Campagne (0,78). Dans le bas du tableau, on trouve notamment les cantons à tradition de Landsgemeinde, dont les deux cantons qui la pratiquent encore (Glaris et Appenzell Rhodes-Intérieures), dans lesquels le parlement n'a jamais vraiment pu s'établir et sert principalement de préparation aux décisions publiques (Vatter 2016: 291). La présence de Bâle-Ville parmi les cantons dans lesquels l'exécutif semble nettement dominer le législatif est plus surprenante, s'agissant d'un canton très urbanisé et richement doté. Dans le haut du tableau, trois des quatre cantons (Bâle-Campagne, Berne et Neuchâtel) affichent des valeurs élevées sur chacune des trois fonctions

considérées. Cela ne signifie toutefois pas que les trois fonctions sont, de manière générale, corrélées entre elles: si la fonction de contrôle et la fonction législative semblent aller de pair (coefficient de corrélation de 0,50), la fonction électorale est en revanche totalement déconnectée des deux autres (coefficient de corrélations de 0,14 et $-0,03$) et n'est donc guère représentative de la force globale des parlements cantonaux.

Par rapport à cette mesure de la force des parlements, le classement des cantons suit partiellement une distribution selon un axe géographique est-ouest, avec une moindre domination de l'exécutif sur le législatif dans les cantons romands et une plus grande faiblesse du parlement dans les cantons de Suisse orientale. Cette distribution est cependant loin d'être parfaite: parmi les cantons romands, Genève, Neuchâtel et Vaud se situent effectivement plutôt dans la partie supérieure du tableau, mais Fribourg est proche du centre et Jura sensiblement en dessous; de même, plusieurs cantons de Suisse orientale apparaissent en queue de liste, mais les deux plus grands (Saint-Gall et les Grisons) sont très proches, voire au-dessus de la moyenne nationale. Plus généralement, la tentative d'identification des facteurs à même d'expliquer la force des parlements cantonaux ne produit pas des résultats très probants (Wirz 2018: 206 s.). Outre le cas spécifique des cantons à Landsgemeinde déjà mentionné, la force du parlement est tendanciellement plus élevée dans les cantons les plus peuplés, ainsi que dans les cantons avec un secteur tertiaire plus développé. Toutefois, ces effets sont relativement modestes.

Enfin, répétons que l'exercice de classification présenté ici se concentre sur les règles formelles. Il n'est pas impossible qu'une évaluation de la force des parlements cantonaux prenant en compte leur poids effectif dans le fonctionnement de l'appareil étatique cantonal débouche sur des résultats différents. Une telle évaluation reste cependant à faire.

5.5.3 Organisation et professionnalisation des parlements cantonaux

La manière dont les parlements cantonaux sont structurés et organisés détermine leur degré de professionnalisation institutionnelle. Le mode d'organisation varie notamment selon le système adopté pour la tenue des séances plénières. Sur ce plan, les cantons diffèrent sensiblement les uns des autres (Bochsler *et al.* 2004; Eberli *et al.* 2019: 102): de nombreux cantons pratiquent, comme au niveau fédéral, un système de sessions, mais avec des nombres variables de sessions et de jours de sessions; deux cantons (Vaud et Zurich) pratiquent le système dit «de jour bloqué» (réunion chaque semaine à heure fixe); enfin, dans d'autres cantons (dont Genève), le Grand Conseil se réunit mensuellement pendant une ou plusieurs demi-journées.

Les cantons se différencient également en ce qui concerne le système de commissions. Une partie d'entre eux recourent au modèle des

commissions thématiques permanentes. Le cas extrême en la matière est le canton de Genève, où l'on ne dénombre pas moins de 22 commissions permanentes, dont une majorité qui se réunit chaque semaine, ce qui débouche sur un nombre considérable de séances par année (plus de 600) (Koller *et al.* 2012; Sciarini 2003a). Les autres cantons appliquent le modèle des commissions *ad hoc*, qui sont instituées sur mandat en fonction des besoins et dont l'existence est limitée dans le temps. En revanche, la distinction classique entre parlement de travail et parlement de discussion n'est que partiellement applicable dans les cantons suisses (Bochsler *et al.* 2004: 43) : certains cantons, comme Genève, Bâle-Ville, Tessin ou Vaud, se caractérisent à la fois par un grand nombre de séances de commissions et par un nombre élevé d'heures consacrées aux séances plénières, tandis que d'autres cantons comme Glaris, Appenzell Rhodes-Intérieures, Schwytz, Obwald et Uri, se caractérisent à l'inverse par peu de séances de commissions et un faible nombre d'heures de séances plénières.

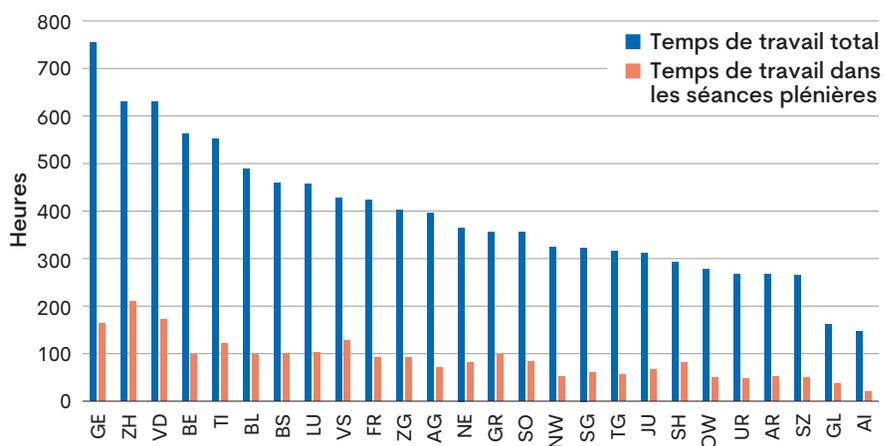
Les autres facteurs qui définissent le degré de professionnalisation institutionnelle sont d'une part, le degré de développement de l'infrastructure parlementaire, à commencer par la structure et la dotation en personnel des Services du Parlement, et d'autre part, l'existence ou non d'un financement public des partis siégeant au Parlement. Un financement direct des partis n'existe pas non plus au niveau cantonal, mais prend – comme au niveau fédéral – une forme indirecte dans quelques cantons (dont le Tessin, Genève et Fribourg), *via* les contributions versées par l'État aux groupes parlementaires (voir aussi chapitre suivant). En parallèle, plusieurs cantons, principalement latins (Tessin, Genève, Fribourg, Neuchâtel, Jura, Vaud, Schwytz), ont introduit des règles de transparence de la vie politique (publication des comptes des partis politiques et des comptes de campagnes). Canton le plus généreux en matière de financement des partis, Genève a conditionné ce financement au respect de ces règles de transparence (art. 51 al. 1 et 2 Cst. cantonale). En pratique, chaque parti représenté au Grand Conseil reçoit un montant forfaitaire de 100 000 francs par année, qui sert notamment à financer l'engagement d'un collaborateur parlementaire, ainsi qu'un montant de 7000 francs par parlementaire (art. 47 loi sur le Grand Conseil). En outre, l'État participe aux frais électoraux des partis, à raison de 10 000 francs par liste dépassant un seuil minimum de suffrages (art. 82 loi sur les droits politiques). Enfin, il met à disposition gratuite des emplacements pour les affiches politiques (art. 30 loi sur les droits politiques). En contrepartie, les partis politiques doivent remettre chaque année leurs comptes ainsi que la liste de leurs donateurs pour les dons dépassant certains seuils (voir chapitre suivant).

Le degré de professionnalisation du mandat parlementaire

Si le parlement fédéral est en voie de professionnalisation, tout au moins en ce qui concerne le temps consacré au mandat, le système de milice reste

en revanche la règle au niveau cantonal (Bundi *et al.* 2016; 2018; Eberli *et al.* 2019). Ces auteurs ont évalué le degré de professionnalisation des parlementaires cantonaux à partir d'une enquête conduite en 2014 sur le temps dédié au mandat. Les parlementaires indiquent consacrer en moyenne environ 20 % d'un équivalent plein temps à leur mandat, soit environ un jour par semaine. Les chercheurs en concluent à juste titre que «le mandat de député cantonal représente donc bien, sans aucun doute permis, une activité accessoire» (Eberli *et al.* 2019: 98). Comme le montre le graphique 5.7, le temps consacré en moyenne au mandat parlementaire diffère beaucoup d'un canton à l'autre. Dans les deux cantons qui pratiquent encore la *Landsgemeinde*, ce temps ne dépasse guère 150 heures par année (soit environ 7 % d'un équivalent plein-temps), tandis que parmi les cinq cantons figurant en tête de liste (Genève, Zurich, Vaud, Berne et Tessin), il dépasse 550 heures, soit plus de 25 % d'un équivalent plein-temps. Ce taux atteint même 38 % dans le canton de Genève, ce qui est conforme avec le très grand nombre de séances de commissions mentionnées précédemment (Sciarini 2003a). Plus globalement, le graphique 5.7 montre que le travail en commission compte pour une très large part dans le temps de travail total consacré au mandat. Si les séances plénières ne contribuent qu'en petite partie au temps total, on notera tout de même que dans le canton de Zurich, la durée totale des séances plénières au Grand Conseil dépasse celle du Conseil des États mentionnée plus tôt dans ce chapitre

GRAPHIQUE 5.7 Temps annuel moyen consacré au mandat dans les parlements cantonaux (en heures)



Source : Eberli *et al.* 2019 : 126.

Note : le temps de travail total provient de l'enquête auprès des parlementaires, tandis que le temps de travail dans les séances plénières est basé sur les procès-verbaux des parlements cantonaux (pour 2014).

(Sciarini *et al.* 2017: 21); le Grand Conseil des cantons de Vaud et Genève s'en approche aussi sensiblement.

Le temps consacré au mandat est étroitement lié à la taille (population) des cantons (coefficient de corrélation de 0,71) et est par ailleurs moins élevé en Suisse centrale et orientale (moins d'un jour par semaine, en moyenne) qu'en Suisse romande (environ deux jours par semaine, en moyenne, un peu moins à Neuchâtel et dans le Jura). Ce résultat est compatible avec le fait que les cantons romands et le Tessin sont davantage imprégnés d'une conception représentative de la démocratie et les cantons alémaniques davantage par la démocratie directe (Vatter 2002). Plus généralement, il existe une corrélation assez forte (0,65) entre l'indice de force des parlements cantonaux et le degré de professionnalisation des parlementaires, mesuré par le temps consacré au mandat. Enfin, comme au niveau fédéral, le temps consacré au mandat diffère également fortement d'un parlementaire à l'autre, au sein d'un même canton (Eberli *et al.* 2019: 98) : l'engagement augmente avec l'âge, les femmes sont un peu plus actives que les hommes et les membres des partis de gauche un peu plus que ceux des partis de droite. L'investissement considérable que nécessite un mandat de député cantonal contribue à la faible représentativité socio-professionnelle des parlements cantonaux. Même si on ne dispose que d'informations fragmentaires à cet égard, on sait notamment que les personnes disposant d'un diplôme universitaire ainsi que les indépendants y sont fortement surreprésentés, tandis que les classes populaires y sont sous-représentées (Eberli *et al.* 2019; Sciarini 2003a).

Comparer les indemnités versées aux parlementaires cantonaux est un exercice délicat, en raison de la grande diversité des modes de rémunération pratiqués d'un canton à l'autre, selon que les parlementaires reçoivent ou non une indemnité annuelle de base et selon que les indemnités octroyées pour la présence aux séances plénières et aux séances de commissions soient calculées par demi-journée, journée ou par session de travail (Bochsler *et al.* 2004: 38; Lasseb et Pilotti 2019: 40). En 2001, un calcul de l'ensemble des indemnités versées aux parlementaires faisait apparaître des montants qui s'échelonnaient entre un minimum de 1300 francs par parlementaire dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures à un maximum de 27 000 francs dans le canton de Genève (Bochsler *et al.* 2004: 39). Des données plus récentes ne sont, à ma connaissance, pas disponibles. On peut cependant faire l'hypothèse que, comme au niveau fédéral, la hausse des rémunérations n'a pas suivi l'augmentation de la charge associée au mandat parlementaire (Lasseb et Pilotti 2019: 40).¹¹⁶

¹¹⁶ Il faut aussi rappeler que les parlementaires cantonaux sont, comme les parlementaires fédéraux, en général tenus de reverser une partie des indemnités reçues, ce qui constitue une forme de financement public indirect des partis (Sciarini 2003).

Le taux de renouvellement dans les parlements cantonaux

Feh Widmer et Vatter (2018) se sont intéressés au taux de renouvellement parmi les parlementaires cantonaux, défini comme la part des membres du parlement cantonal qui sont remplacés d'une élection à l'autre. Ce taux prend donc en compte à la fois les non-réélections, les renoncements à une nouvelle candidature et les démissions en cours de législature. En pratique, la forme de changement la plus fréquente est le retrait d'un membre du parlement, que ce soit à la fin de la législature (renoncement à une nouvelle candidature) ou pendant (démission); le taux de non-réélus est en revanche très faible. Pour la période de 1960 à 2012, le taux de renouvellement dans les parlements cantonaux s'est élevé à 45 %, en moyenne, soit un taux proche de celui observé dans les Länder allemands (50 %), mais bien supérieur au taux « optimal » de 20 à 30 % recommandé par la littérature (Feh Widmer et Vatter 2018: 349).¹¹⁷ un fort taux de changement contribue certes au renouvellement de la classe politique et augmente ainsi les possibilités d'obtenir un mandat électif, mais il est potentiellement préjudiciable du point de vue de l'efficacité et de l'efficience du parlement.

On observe à nouveau de fortes différences d'un canton à l'autre (Feh Widmer et Vatter 2018) : le taux moyen de renouvellement varie d'un minimum de 18 % à Appenzell Rhodes-Intérieures (28 % dans les Grisons), à un maximum de 59 % dans le Jura et 57 % à Genève, soit des différences de 30 à 40 points de pourcentage. Si on fait abstraction de ces cas extrêmes, les variations intercantionales sont toutefois moins flagrantes. Ainsi, dans la moitié des cantons (13 sur 26), le taux de renouvellement moyen se situe entre 42 et 49 %. Les cantons romands présentent tous des taux de renouvellement élevé (plus de 50 %), à la différence des cantons de Suisse orientale (taux inférieur à 45 %). Ce résultat est à mettre en parallèle avec le fait que les parlementaires consacrent plus de temps à leur mandat dans les cantons romands que dans les cantons de Suisse orientale. On peut dès lors faire l'hypothèse que la charge variable associée au mandat parlementaire est un des facteurs explicatifs des différences de taux de renouvellement entre les cantons. De fait, il existe une certaine corrélation entre le temps consacré au mandat et le taux de renouvellement, mais celle-ci est relativement modeste (0,53, N = 26).¹¹⁸ Une explication alternative, et plus positive, renvoie aux différences de poids des parlements, d'un canton à l'autre: ce poids étant plus élevé dans les cantons romands, l'attractivité

¹¹⁷ Par comparaison, pour les quatre changements de législature de 1999-2003 à 2011-2015, le taux de renouvellement a oscillé entre 25 % et 33 % au Conseil national, et entre 18 % et 40 % au Conseil des États (Turner-Zwinkels *et al.* 2021); source des données: <https://doi.org/10.7910/DVN/PYGBDO> (consulté le 20.10.2022).

¹¹⁸ Le canton du Jura exemplifie les limites de cette explication: ce canton présente le taux le plus élevé de renouvellement, alors qu'il se situe en dessous de la moyenne en ce qui concerne la charge de travail des parlementaires.

du mandat parlementaire y est également plus élevée; l'instabilité plus élevée dans les parlements cantonaux en Suisse romande s'expliquerait alors par le fait que les mandats y sont plus convoités et les élections, par conséquent, plus compétitives. La corrélation assez élevée existant entre l'indice de force du parlement et le taux moyen de renouvellement (0,69, N = 26) va dans le sens de cette hypothèse.

Au-delà des variations intercantionales, il existe aussi de fortes variations dans le taux de remplacement des parlementaires au sein d'un même canton, d'une élection à l'autre. Ces variations temporelles augmentent tendanciellement lorsque le taux de renouvellement diminue: elles sont particulièrement élevées dans des cantons caractérisés par une faible instabilité comme Glaris, Thurgovie ou les Grisons, et plus modestes dans des cantons présentant un taux de renouvellement plus élevé, comme le Jura, Neuchâtel ou le Valais (Feh Widmer et Vatter 2018: 348).

Conclusion

Érigée en autorité suprême de la Confédération par la Constitution fédérale, l'Assemblée fédérale a joué ce rôle dans les premières décennies de l'État fédéral, mais elle a par la suite cédé le *leadership* au Conseil fédéral et à son administration. Cependant, la vision largement répandue d'une Assemblée fédérale qui, dans ses rapports avec l'exécutif, serait particulièrement faible en comparaison internationale, ne résiste pas à l'examen. La faiblesse structurelle du Parlement suisse est, certes, un fait incontestable. La Suisse figure en effet à la traîne des démocraties occidentales en ce qui concerne les ressources financières, matérielles et en personnel dont les parlementaires disposent dans l'exercice de leurs activités législatives et de contrôle.

La faiblesse structurelle du Parlement suisse porte l'empreinte du système de milice. Certes, le Parlement s'est fortement professionnalisé au cours du temps. Du point de vue du temps consacré au mandat parlementaire, le système de milice est même devenu une fiction. Il n'en demeure pas moins que le Parlement suisse reste (loin) derrière les parlements des autres pays en ce qui concerne la rémunération des parlementaires et, plus encore, en ce qui concerne l'infrastructure à leur disposition (Services du Parlement, staff accompagnant les parlementaires). Ceci contribue à perpétuer l'asymétrie de pouvoir entre le Parlement et le gouvernement et son administration, et à rendre le Parlement plus perméable à l'influence des groupes intérêts. Et cela est aussi à l'origine d'une extrême diversité dans la manière dont les parlementaires conçoivent leur mandat et dans l'intensité avec laquelle ils s'engagent dans le travail parlementaire.

Cependant, la faiblesse structurelle du Parlement suisse est partiellement contrebalancée par la forte position institutionnelle dont bénéficie

l'Assemblée fédérale et par les prérogatives des commissions, du plenum et des parlementaires eux-mêmes en matière législative et de contrôle. En définitive, la prise en compte conjointe des aspects institutionnels et structurels débouche sur une vision nuancée, celle d'un parlement qui n'est ni particulièrement fort ni particulièrement faible – et qui, sous l'angle de ses rapports avec l'exécutif, se situe quelque part dans la moyenne des démocraties.

Au Conseil national, le recul du consensus et le caractère plus marqué des confrontations apparaissent clairement dans l'examen de l'évolution du taux moyen d'acceptation des actes lors des votes finaux et, plus encore, dans l'étude de l'évolution de la configuration des coalitions partisanses, tous votes confondus. Fruit et témoin de la polarisation croissante de la politique suisse, la fréquence des cas de consensus entre les partis gouvernementaux dans les votes au Conseil national est en baisse quasi continue depuis le milieu des années 1990. Trait marquant du Parlement suisse au début du 21^e siècle, le caractère changeant et évolutif des coalitions partisanses rompt avec la vision idéaliste – et par définition éloignée de la réalité – d'une démocratie de consensus dans laquelle les partis gouvernementaux voteraient le plus souvent à l'unisson. Il contraste aussi avec la situation existant en Suisse dans les années 1970 et 1980, lorsque le PS se retrouvait plus souvent qu'à son tour dans le camp des perdants, dominé par la solide coalition de droite (PRD, PDC et UDC). À plus forte raison, la volatilité des configurations de coalitions partisanses contraste singulièrement avec les alliances fixes, de type majorité contre opposition, à l'œuvre dans les pays où règne une logique bipolaire.

La diversification et l'instabilité des coalitions trouvent leur origine dans la division de la droite, et plus particulièrement dans l'augmentation de la proportion de votes dans lesquels l'UDC s'oppose aux autres partis de droite. Ceci, conjugué à la persistance de la ligne de conflit classique entre la gauche et la droite, met en évidence le virage vers un système plus polarisé et plus conflictuel, dans lequel la concordance large a laissé la place à un régime de concordance à géométrie variable. En dépit des défaites répétées subies dans l'arène électorale, le PLR et le PDC profitent de ce nouveau régime. Ces partis se retrouvent en effet le plus souvent dans la coalition gagnante et continuent donc de donner le ton au Parlement. À l'inverse, en raison de leur politique oppositionnelle, le PS et l'UDC se retrouvent fréquemment dans le camp des perdants.

La transformation de la configuration des coalitions se manifeste également dans le Conseil des États, mais de manière nettement moins prononcée. Dans cette Chambre, les votes unanimes continuent en effet de dominer, tout au moins en ce qui concerne les votes finaux, ceci grâce à la composition plus homogène de la Chambre (surreprésentation du PLR et du PDC). Lorsque le consensus fait défaut, on observe toutefois les mêmes

tendances qu'au Conseil national : persistance du conflit entre les partis de gauche et les partis de droite, mais avec une fréquence en baisse depuis les années 2000 et, à l'inverse, une sensible augmentation des cas de conflit entre l'UDC et les autres partis gouvernementaux.

L'empreinte du système de milice est (encore) plus marquée dans les cantons qu'au niveau fédéral. Ceci, conjugué au fait que les parlements cantonaux ne disposent pas, contrairement à l'Assemblée fédérale, de la compétence d'élire le gouvernement, concourt à affaiblir encore davantage, dans les cantons, le législatif par rapport à l'exécutif. Il existe toutefois de fortes différences d'un canton à l'autre, tant en ce qui concerne le rapport de force entre gouvernement et parlement qu'en ce qui concerne le degré de professionnalisation du parlement – les deux aspects n'étant par ailleurs pas indépendants l'un de l'autre.

Au niveau fédéral, la vision selon laquelle le Parlement occupe une position relativement forte dans le système politique suisse, plus forte qu'on ne le pense généralement, sera confortée dans le chapitre consacré aux processus législatifs (chapitre 8). Ce chapitre mettra en effet en évidence le renforcement, au cours des quarante ou cinquante dernières années, du poids de la phase parlementaire au détriment de la phase pré-parlementaire dans les processus d'élaboration et d'adoption des actes législatifs. Les raisons de ce renforcement y seront discutées plus en détail, mais on peut déjà en mentionner deux. L'une est la réforme du système de commissions parlementaires adoptée en 1992 (passage du système de commissions *ad hoc* au système de commissions permanentes) présentée dans le présent chapitre. L'autre est le processus d'émancipation que le Parlement suisse a vécu au cours des dernières décennies (Kriesi et Trechsel 2008: 73-74). Ce processus n'a pas été favorisé par des réformes institutionnelles ou structurelles, mais par la profonde transformation du système de partis provoquée par la montée en puissance et la droitisation de l'UDC (voir chapitre suivant). Cette transformation a été accompagnée par une forte augmentation de la polarisation et la conflictualité, et elle est aussi à l'origine de la diversification et du surcroît d'instabilité des coalitions parlementaires mentionné plus haut. Mais elle a en même temps redonné plus de place et d'importance à la politique partisane et, corollairement, plus de poids à l'arène parlementaire dans laquelle cette politique se joue.

6 | Partis politiques

Introduction

Les partis politiques sont des acteurs clés des systèmes politiques démocratiques, dans lesquels ils exercent des fonctions d'articulation, d'agrégation et de représentation des intérêts des citoyens. Les partis politiques, comme les groupes d'intérêt, servent d'intermédiaires entre les citoyens et le politique, et visent à influencer les décisions dans les phases d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, au nom des groupes et des individus qu'ils représentent. Alors que la vocation des groupes d'intérêt se limite à ce travail d'influence, celle des partis politiques s'étend à la conquête et à l'exercice du pouvoir politique, au sein du Parlement et, possiblement, du gouvernement. Les partis politiques suisses ont la réputation d'être relativement faibles en comparaison internationale (Kriesi 1998a; Ladner *et al.* 2022). Cette faiblesse a différentes sources, dont le manque de ressources organisationnelles (finances, personnel) des partis, qui augmente leur dépendance vis-à-vis des groupes d'intérêt, et la grande fragmentation du système de partis, qui affecte leur cohérence interne.

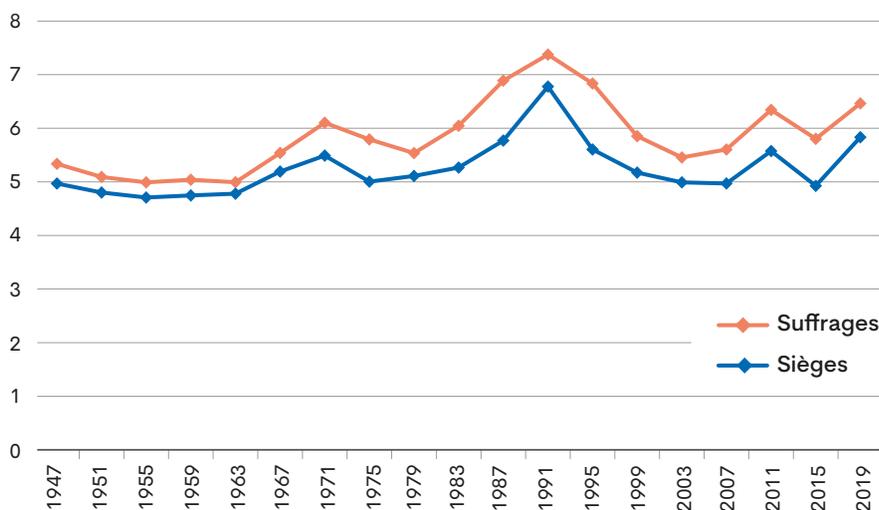
Ce chapitre décrit tout d'abord la fragmentation du système suisse de partis, puis passe en revue les facteurs institutionnels et structurels à l'origine de cette fragmentation: les institutions du fédéralisme et du système électoral, d'une part (section 6.2), et la structure des clivages sociaux et culturels – anciens et nouveaux – de l'autre (section 6.3, laquelle inclut un examen détaillé des tenants et aboutissants du nouveau clivage dit de «globalisation»). Je discute sur cette base la structure

«bidimensionnelle» des lignes de conflit dans la politique suisse, la polarisation du système de partis, ainsi que les changements qui se sont produits à cet égard au sein de l'élite et de l'électorat des partis. La montée en puissance de l'UDC depuis le milieu des années 1990 constitue sans doute l'événement le plus spectaculaire et le plus marquant de la politique suisse contemporaine. Cette ascension a profondément modifié les rapports de force au sein du système de partis et, au-delà, la configuration du pouvoir au sein du système politique. C'est pourquoi ce chapitre accorde une large place à la transformation du système de partis (section 6.4). Cet examen inclut notamment une réflexion sur les facteurs explicatifs du succès de l'UDC. La cinquième section s'intéresse aux partis en tant qu'organisation. Elle aborde tour à tour les questions de professionnalisation et de ressources des partis politiques, ainsi que des questions relatives au financement des partis et des dépenses de campagne. Enfin, la dernière section est consacrée aux systèmes cantonaux de partis. Je reprends quelques-uns des thèmes abordés précédemment au niveau national (fragmentation, clivages, partis en tant qu'organisations) et je mets en évidence le processus de convergence des systèmes cantonaux de partis qui s'est produit au cours des dernières décennies, et les conséquences qui en découlent du point de vue de la «nationalisation» du système de partis. Ce chapitre, contrairement aux précédents, n'inclut en revanche pas une section spécifiquement dédiée à la mise en perspective comparative internationale du système suisse de partis. Cependant, une telle mise en perspective est fréquemment présente en filigrane, sinon de manière explicite, tout au long du chapitre.

6.1 La fragmentation du système de partis

La forte fragmentation du système de partis se manifeste par le nombre élevé de partis existant en Suisse, au niveau national. Aux élections fédérales de 2015 et de 2019, pas moins de douze partis ont obtenu des sièges au Conseil national. Ce chiffre était encore plus élevé au tournant du 20^e siècle (14 partis élus en 1999 et 15 en 2003). Cependant, le nombre absolu de partis représentés au Parlement ne dit encore pas grand-chose des rapports de force au sein du système de partis et ne permet pas, en particulier, d'identifier les partis «qui comptent» (Kriesi et Trechsel 2008). Selon Sartori (1976), un parti «compte» s'il occupe une position qui fait de lui un partenaire potentiel d'une coalition gouvernementale ou qui lui permet d'opposer un veto aux décisions du gouvernement. Comme l'ont relevé plusieurs auteurs (Kriesi et Trechsel 2008: 85; Ladner et Brändle 2001), cette définition n'est pas très discriminante – et donc pas très utile – dans le cas de la Suisse. Selon le premier critère, il y a quatre partis qui comptent au niveau national – les partis représentés au Conseil fédéral depuis 1959: le PLR, le

GRAPHIQUE 6.1 Nombre effectif de partis en Suisse (NEP), élections au Conseil national (1947-2019)



Source : données OFS (mes calculs).

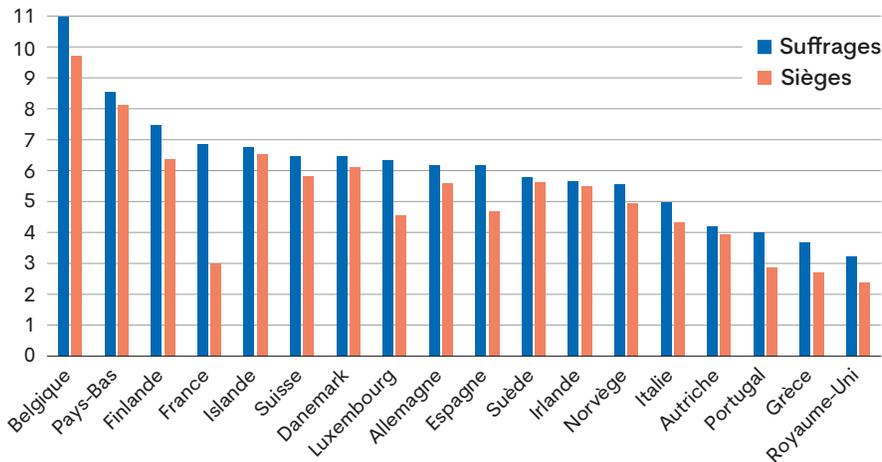
Note : $NEP = 1/(\sum_{i=1}^n v_i^2)$, où v_i est le pourcentage de voix (ou de sièges) obtenu par un parti i et n le nombre total de partis qui ont concouru à l'élection (ou qui ont obtenu des sièges au Conseil national).

PDC, le PS et l'UDC.¹¹⁹ Cependant, le nombre de partis « qui comptent » augmente fortement si l'on inclut les partis qui sont (ou ont été) représentés dans les exécutifs au niveau cantonal ou communal : les Verts, le PEV, les Verts libéraux, ainsi que des partis locaux comme la Lega (Tessin) et le MCG (Genève), ou le PdT/POP (canton de Vaud et plusieurs villes, dont la ville de Genève). De plus, selon le deuxième critère, tous les partis comptent en Suisse, du fait de leur capacité à utiliser la démocratie directe pour bloquer un projet des autorités (Kerr 1987 : 117 ; Kriesi 1998a : 148).

À défaut de critères qualitatifs permettant d'identifier les partis qui comptent, on peut s'appuyer sur un indicateur quantitatif souvent utilisé en politique comparée pour caractériser le degré de fragmentation du système de partis : le « nombre effectif de partis » (Laasko et Taggepera 1979). Cet indicateur présente l'avantage de prendre en compte à la fois le nombre de partis et leur force électorale. Il peut être calculé sur la base de la proportion de suffrages ou de la proportion de sièges obtenus par les partis.

Le graphique 6.1 présente l'évolution du nombre effectif de partis depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, sur la base des résultats aux élections du Conseil national.

¹¹⁹ Il conviendrait encore d'ajouter PBD, représenté au Conseil fédéral de 2007 à 2015, mais qui a décidé en 2020 de fusionner avec le PDC pour former un nouveau parti, « Le Centre ».

GRAPHIQUE 6.2 Nombre effectif de partis en comparaison européenne

Source des données : www.parl.gov.org (mes calculs, sur la base des élections nationales les plus récentes).

Le nombre effectif de partis est resté stable (autour de cinq) jusqu'au début des années 1960, avant de connaître une augmentation sensible, en deux phases. Le nombre effectif de partis a atteint un premier point haut en 1971, sous l'effet de la progression des petits partis – xénophobes (Action nationale et Républicains) ou centristes (Alliance des Indépendants, Parti évangélique et populaire). Après un léger reflux, le nombre effectif de partis est reparti à la hausse à la suite de l'émergence des Verts (dès 1979), puis du Parti des Automobilistes (dès 1987, rebaptisé ensuite Parti de la Liberté). Il a atteint un point culminant en 1991, avant de reculer sensiblement, en parallèle de l'ascension électorale de l'UDC et de l'affaiblissement corrélatif des petits partis de droite nationaliste et du centre. Depuis 2007, le nombre effectif de partis fluctue d'une élection à l'autre. Il a augmenté en 2011, sous l'effet de la poussée conjointe du PBD et des Verts libéraux, a diminué en 2015 après la nouvelle marche en avant de l'UDC et au recul des petits partis, et a augmenté à nouveau en 2019 à la suite de la forte progression des Verts et des Verts libéraux (voir section 6.4).

À l'aune du nombre effectif de partis, la Suisse a longtemps fait partie des pays d'Europe occidentale possédant les systèmes de partis les plus fragmentés (Kriesi 1998a; Ladner *et al.* 2022). Jusqu'aux années 2000, seuls la Belgique (en raison du dédoublement du système de partis provoqué par la division linguistique) et, ponctuellement, les Pays-Bas (en raison du système électoral proportionnel à une seule circonscription) présentaient un nombre effectif de partis plus élevé que celui de la Suisse. Avec

l'éclatement du système de partis que de nombreux pays européens ont connu après la crise économique et financière du tournant des années 2010, la Suisse ne fait plus figure de cas particulier, mais se situe toujours dans la partie supérieure de la distribution (graphique 6.2).

La fragmentation du système suisse de partis est le résultat de deux types de facteurs (Kriesi 1994: 19 s.): les institutions politiques dans lesquelles s'inscrit le jeu politique des partis (section 6.2) et la structure des clivages sociaux et culturels (section 6.3).

6.2 L'impact des institutions

En Suisse, deux institutions ont joué un rôle clé pour la structuration du système de partis: le fédéralisme et le système électoral. Comme nous allons le voir, ces deux institutions ont exercé des effets chacune séparément et en interaction l'une avec l'autre – et aussi en interaction avec la structure des clivages propre à chaque canton.

6.2.1 Le fédéralisme

Le fédéralisme a marqué de son empreinte l'évolution du système de partis et il exerce encore des effets notables. D'une part, le fédéralisme découpe le système politique en 26 sous-systèmes distincts (les 26 cantons), ce qui augmente la fragmentation du système de partis au niveau national. En vertu du fédéralisme, chaque canton constitue un système politique régi par des règles institutionnelles spécifiques et possédant son propre système de partis. Historiquement, les partis se sont d'abord constitués au niveau cantonal, avant de se fédérer au niveau national. Dans ce sens, les partis politiques suisses sont les «enfants des cantons» (Vatter 2002).

Même si les différences intercantionales ont sensiblement diminué avec le temps, les systèmes de partis diffèrent encore d'un canton à l'autre. Ainsi, les quatre principaux partis sont désormais présents dans tous les cantons suisses (Mueller et Bernauer 2018: 592), mais leur force électorale varie parfois considérablement d'un canton à l'autre (voir section 6.6). De plus, parmi les autres partis, quelques-uns sont présents dans certains cantons et pas dans d'autres. Ceci, conjugué au fait que les cantons servent de circonscriptions électorales pour l'élection du Conseil national, contribue à augmenter le nombre de partis au niveau national. En effet, bien que présents dans un nombre limité de cantons (parfois un seul, à l'exemple de la Lega dei Ticinesi ou du Mouvement citoyen genevois), ces partis y sont suffisamment forts pour détenir au moins un siège au Conseil national. De ce fait, l'existence de partis localement forts renforce la fragmentation du système de partis au niveau national.

D'autre part, la construction historique «du bas vers le haut» du système suisse de partis a laissé une grande autonomie aux partis cantonaux et affecte encore aujourd'hui l'unité et l'homogénéité des partis nationaux. Pour certains auteurs, «les partis nationaux ne sont guère plus que des fédérations des partis cantonaux» et ainsi le fédéralisme «contribue à l'incohérence de chacun des grands partis représentés dans tous les cantons» (Kriesi 1998a: 160). Ce manque de cohérence s'explique à la fois par le statut variable d'un parti donné d'un canton à l'autre, et par les différences dans la structure des clivages entre les cantons. Par exemple, le PDC/Le Centre reste un parti fort et un pilier du gouvernement dans les cantons catholiques, alors qu'il est très minoritaire dans certains cantons non catholiques; dans ces derniers, et typiquement dans des contextes urbains comme à Genève, le PDC/Le Centre est un parti plutôt progressiste, tandis que sa fibre conservatrice l'emporte encore dans les cantons catholiques. De manière similaire, le PLR est, dans la plupart des cantons, un parti fort (il a même été historiquement le parti dominant dans un grand nombre de cantons et au niveau fédéral), mais il se retrouve ponctuellement dans une position minoritaire et oppositionnelle, comme en Valais, canton dans lequel il s'est parfois allié au PS pour briser l'hégémonie du PDC.

Cette diversité fédéraliste a conduit des auteurs à prétendre que la Suisse compte autant de systèmes de partis que de cantons (Schumann 1971) et que l'on ne peut guère parler d'élections nationales en Suisse (Kerr 1987: 123): dans cette conception, il serait «plus adéquat de parler de batailles politiques livrées dans des sphères spatialement segmentées de compétition», si bien que les élections fédérales seraient plutôt une collection d'élections cantonales parallèles et simultanées. Cette conception était contestable (Armingeon 1998) et elle est devenue sans fondement sous l'effet du processus de «nationalisation du vote» que la Suisse a connu depuis le début des années 1990 (voir section 6.6.3).

6.2.2 Le système électoral

Le système électoral est la seconde institution qui a une influence décisive sur le système de partis. Pour mémoire, le système électoral (ou «mode de scrutin») détermine comment les suffrages exprimés lors d'une élection sont convertis en sièges pour les partis et les candidats et, par conséquent, comment les sièges sont distribués entre les différents partis (et les candidats). Il existe deux grands types de systèmes électoraux, le système majoritaire et le système proportionnel. Dans un système majoritaire, on utilise la règle de la majorité (absolue ou relative) comme critère pour convertir les voix en sièges: le parti ou le candidat ayant obtenu la majorité absolue, ou le parti ou le candidat ayant obtenu plus de voix que les autres, l'emporte. Dans un système proportionnel, les sièges sont répartis en fonction

des suffrages exprimés ; chaque parti reçoit un nombre de sièges (à peu près) « proportionnel » au nombre de voix qu'il a recueillies. Ces deux grands types de systèmes se subdivisent eux-mêmes en sous-catégories, et ils peuvent aussi être utilisés de manière conjointe.¹²⁰

La « loi » de Duverger

Selon la célèbre « loi » de Duverger (1951), il existe un lien étroit entre le système électoral et le système de partis : le scrutin majoritaire – et plus précisément le système majoritaire uninominal à un tour, tel qu'il est par exemple utilisé pour l'élection de la Chambre des représentants aux États-Unis – tend à favoriser un système bipartisan ; par contraste, un système proportionnel favorise le multipartisme. Selon la « loi » de Duverger, les effets produits par le système majoritaire seraient de nature à la fois mécanique et psychologique. L'effet mécanique tient à la conversion des voix en sièges. En raison du critère majoritaire, le seuil élevé de voix qu'il est nécessaire d'atteindre pour obtenir un siège est hors de portée des petits partis. Dans ces conditions, les suffrages qui se sont quand même portés sur les petits partis sont perdus, ce qui profite « mécaniquement » aux grands partis ; ces derniers sont surreprésentés au parlement, tandis que les petits partis sont sous-représentés (voire pas représentés du tout). L'effet psychologique découle, quant à lui, des anticipations de l'effet mécanique, et ceci tant de la part des partis que de la part des votants. D'un côté, le seuil élevé à atteindre fixé par le critère majoritaire dissuade les petits partis de se présenter à l'élection. D'un autre côté, si un petit parti se présente quand même, les votants vont être tentés de renoncer à voter pour lui : sachant que ce parti n'a guère de chance d'obtenir un siège, ils voudront éviter de gaspiller leur voix et vont préférer porter leur choix sur un autre parti (c'est ce qu'on appelle le « vote utile »).

Dans un système proportionnel, en revanche, de telles considérations stratégiques n'ont pas (ou beaucoup moins) lieu d'être, puisque la répartition des sièges entre les partis est fonction de leur score électoral. Dans un tel contexte, les petits partis sont incités à tenter leur chance, puisqu'une fraction même réduite des suffrages peut suffire pour garantir un siège. Pour une raison identique, les électeurs n'ont pas à renoncer à voter pour leur petit parti préféré. Dans ce sens, un système proportionnel représente plus fidèlement qu'un système majoritaire les rapports de force existant au sein de l'électorat.

¹²⁰ Par exemple, l'élection du Bundestag (Chambre du peuple) en Allemagne se fait sur la base d'un système qui conjugue un système majoritaire uninominal à un tour et un système proportionnel plurinominal : les citoyens y disposent de deux voix, une pour choisir un candidat dans leur circonscription et une pour voter en faveur d'une liste de candidats présentés par un parti. Les votes au titre de la première voix déterminent le candidat élu dans une circonscription donnée (soit le candidat qui reçoit le plus de voix dans cette circonscription), tandis que les votes au titre de la deuxième voix déterminent, sur une base proportionnelle, comment les sièges sont répartis entre les partis.

La « loi » de Duverger a donné lieu à une vaste littérature et elle a subi de nombreuses critiques, y compris à partir d'exemples de pays dans lesquels le système électoral (majoritaire ou proportionnel) n'a pas produit les effets attendus. Sans remettre en cause la logique de base de l'effet mécanique et de l'effet psychologique ou des différences d'incitations créées par un système majoritaire et un système proportionnel, on a néanmoins fait valoir qu'il n'était pas possible de ramener l'explication de la différence entre un système bipartisan et un système multipartisan aux seules règles électorales. Plus précisément, on a démontré que les effets produits par le système électoral varient selon la structure des clivages propre à chaque entité (pays ou région) considérée (voir par exemple Amorin Neto et Cox 1997; Ordershook et Shvetsova 1994; Powell 1982). Autrement dit, les facteurs institutionnels (le système électoral) produisent des effets en interaction avec les facteurs sociologiques (la structure des clivages). Dans le contexte suisse, il convient en outre de prendre en compte le fait que la structure des clivages varie fortement d'un canton à l'autre (voir section 6.6), ce qui conditionne aussi l'effet du système électoral. Ainsi, un canton très homogène du point de vue social et culturel sera moins influencé par le mode de scrutin qu'un canton très hétérogène.

Conseil national

Jusqu'en 1919, le système majoritaire a été appliqué pour l'élection du Conseil national. Il a alors été remplacé par un système proportionnel, dont l'introduction a été demandée au moyen d'une initiative populaire – et acceptée comme une sorte de concession à la suite de la grève générale de 1918 (Rennwald et Zimmermann 2018). Toutefois, le système proportionnel ne vaut pas dans tous les cantons. Comme le précise la loi fédérale sur les droits politiques, les élections au Conseil national ont lieu au scrutin proportionnel dans les cantons qui disposent d'au moins deux sièges dans cette Chambre, et au système majoritaire (uninominal à un tour) dans les cantons les plus petits détenant un seul siège (Uri, Schwytz, Nidwald, Obwald, Appenzell Rhodes-Intérieures et Appenzell Rhodes-Extérieures).¹²¹

L'introduction du système proportionnel en 1919 a favorisé la création du Parti des paysans, artisans et indépendants (PAI, l'ancêtre de l'UDC), dans les cantons protestants, en dissidence du Parti radical, et elle a profondément modifié les rapports de force au sein du système de parti: le Parti radical a perdu la majorité absolue qu'il détenait au Conseil national (de 104 sièges en 1917 à 58 en 1919), le PS a plus que doublé sa représentation (de 19 à 41 sièges) et le PAI y a fait une entrée fracassante (31 sièges).

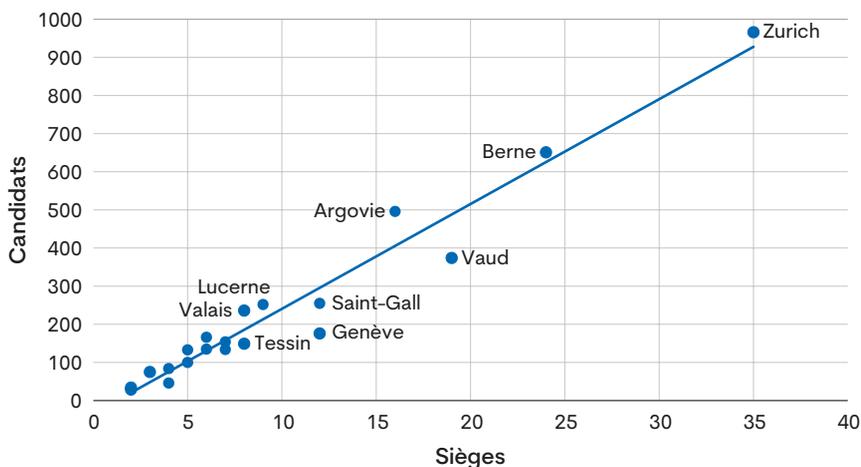
¹²¹ Cette précision était en fait superflue, car avec un seul siège en jeu l'élection est nécessairement majoritaire.

Par la suite, l'impact du système proportionnel a favorisé la fragmentation attendue du système de partis, mais ceci seulement dans les grands cantons, c'est-à-dire dans les cantons disposant d'un nombre suffisamment élevé de sièges. Pour mémoire, le découpage des circonscriptions électorales pour les élections au Conseil national est calqué sur les frontières cantonales (en clair, chaque canton constitue une circonscription électorale) et les sièges sont répartis entre les cantons proportionnellement à leur population résidente. Dans les petits cantons, le nombre limité de sièges à disposition crée un « quorum naturel » souvent infranchissable pour les petits partis, ce qui contribue à tempérer les effets du système électoral proportionnel et à teinter ce dernier d'une forte logique majoritaire (Kriesi 1998b; Sciarini 2003b). Dans ces cantons, la logique majoritaire favorise les partis forts localement et/ou capables de faire alliance. À titre d'exemple, dans le canton de Neuchâtel, qui dispose désormais de 4 sièges au Conseil national, le quorum naturel s'élève à environ 20%. Un parti qui part seul au combat¹²² et qui ne parvient pas à décrocher au moins 20% des voix a donc peu de chances d'obtenir un siège. La logique majoritaire prévaut évidemment encore davantage dans les cantons disposant d'un seul siège au Conseil national.

Les grandes variations dans la taille des cantons et, par conséquent, dans le degré de proportionnalité du système électoral proportionnel influencent fortement le degré de compétition électorale, c'est-à-dire le nombre de partis et de personnes candidats aux élections (Kriesi 1998b; Sciarini 2003b). Dans les petits cantons, où seuls les grands partis ont des chances de gagner un siège, la logique majoritaire a un caractère dissuasif pour les petits partis; les chances de succès de ces derniers s'accroissent avec la taille du canton – et le nombre de sièges qui en découle. Selon cette logique, que ne renierait pas Duverger (1951), on s'attend à un faible nombre de partis et de candidats dans les petits cantons et à de nombreux partis et candidats dans les grands cantons. C'est effectivement ce qui se passe en réalité (graphique 6.3). Il existe une forte corrélation entre le nombre de sièges à disposition et le nombre de candidats: plus le nombre de sièges est élevé et plus le nombre de candidats l'est aussi.

En résumé, du fait de l'interaction entre le système électoral et le découpage (fédéraliste) des circonscriptions, le système proportionnel favorise la fragmentation dans les grands cantons qui possèdent un nombre élevé de sièges au Conseil national. Dans les petits cantons disposant d'un nombre limité de sièges, le quorum naturel agit à sens contraire: il favorise les partis qui sont forts dans le canton en question et/ou capables de faire alliance, et constitue donc un frein à la fragmentation. Ce dernier constat vaut, à plus forte raison, dans les plus petits cantons disposant d'un seul siège, où l'élection est régie par le système majoritaire.

¹²² Je fais abstraction des effets des apparentements de listes.

GRAPHIQUE 6.3 Lien entre le nombre de sièges et le nombre de candidats (2019)

Source : données OFS.

Note : ce graphique se concentre sur les 20 cantons dans lesquels l'élection se fait au système proportionnel, car dans les autres cantons, il n'y a pas de listes officielles de candidats.

Conseil des États

L'empreinte du fédéralisme est bien entendu encore plus évidente en ce qui concerne l'élection du Conseil des États. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 5, cette élection est régie par le droit cantonal. Depuis plusieurs décennies, tous les cantons ont adopté le suffrage universel pour l'élection de leurs représentants au Conseil des États et ils ont également tous opté pour une législature de quatre ans. Sauf deux exceptions, cette élection se base sur un système majoritaire à deux tours. Au premier tour, seuls les deux candidats qui obtiennent la majorité absolue sont élus. Si cette condition n'est pas remplie au premier tour, un second tour est organisé – pour les deux sièges si aucun candidat n'a été élu au premier tour, ou pour le siège restant si l'autre a été attribué au premier tour. Les cantons se distinguent néanmoins les uns des autres quant à la manière de calculer la majorité requise (en proportion des bulletins valables ou en proportion des suffrages exprimés), la prise en compte ou non des bulletins blancs et des bulletins nuls dans le calcul de la majorité et les conditions à satisfaire pour se présenter au second tour. Les deux cantons qui font exception en appliquant un système proportionnel sont le Jura (depuis sa création en 1977) et Neuchâtel (en 2011). Cependant, avec seulement deux sièges à disposition, le système proportionnel est là aussi fortement teinté de logique majoritaire (le quorum naturel avoisine 33%). Ainsi, le nombre très limité de sièges à disposition (deux pour les vingt cantons, un pour les six demi-cantons) favorise les partis forts localement et/ou les partis capables de faire alliance.

En somme, du fait de la représentation majoritaire qui prévaut au Conseil des États et de la forte composante majoritaire des élections au Conseil national dans les petits cantons, «l'élément majoritaire pèse en réalité très lourd dans les élections du Parlement suisse» (Kriesi 1998a: 158). De ce fait, dans le système bicaméral suisse, les effets conjoints du système électoral et du découpage fédéraliste sont ambivalents: la fragmentation induite par le système proportionnel vaut surtout pour l'élection du Conseil national dans les grands cantons, tandis que le système majoritaire à l'œuvre pour le Conseil des États, de même que la forte logique majoritaire des élections à la proportionnelle avec peu de sièges à pourvoir, favorisent plutôt la concentration du système de partis autour des partis les plus forts localement.

6.3 L'impact des clivages politiques

À côté des facteurs institutionnels, le type et le nombre de clivages politiques jouent également un rôle prépondérant dans la structuration du système de partis: plus le nombre de clivages politiques est élevé et plus le nombre de partis l'est aussi. Mais qu'entend-on exactement par «clivage politique»? Selon une définition assez largement acceptée, un clivage politique existe si (et seulement si) trois composantes sont présentes simultanément dans la société (Bartolini et Mair 1990: 212 s.):

- Une composante *empirique-structurelle*, qui suppose l'existence d'une division sociale qui produit des groupes distincts et «objectivement» identifiables dans la société, que ce soit en termes de classe, de religion, de langue, d'intérêts économiques, etc.
- Une composante *subjective-normative*, qui renvoie à l'ensemble des *valeurs et représentations* symboliques qui modèlent l'*identité* et les *attitudes* des acteurs sociaux impliqués par l'existence du clivage, c'est-à-dire un ensemble de valeurs et de croyances qui est commun et propre aux membres d'un groupe, et qui les distingue des autres groupes sociaux.
- Une composante *organisationnelle-politique*, qui suppose l'organisation de la *division sociale* par des institutions ou des organisations, telles que des partis politiques, des syndicats, des mouvements sociaux, etc.

Selon cette définition, un clivage politique se développe initialement sur la base d'une division sociale, condition structurelle à l'émergence d'une identité de groupe. Cependant, l'existence d'une base structurelle et normative ne garantit pas encore l'existence d'un clivage politique; une division sociale ou culturelle peut être structurellement et normativement observable, mais susciter une mobilisation politique très limitée. On dit dans ce cas que le clivage reste «latent». Il devient «manifeste» et se transforme en véritable clivage politique seulement s'il est «politisé», c'est-à-dire

« articulé » ou « organisé » politiquement par des organisations, telles que les partis politiques.

Pour Bartolini et Mair (1990), seules les études qui se penchent sur les trois composantes d'un clivage simultanément sont à même d'évaluer sérieusement l'existence d'un clivage et son évolution dans le temps, étant entendu que les trois composantes peuvent fort bien varier indépendamment l'une de l'autre. L'intérêt de cette définition est aussi qu'elle permet de développer une étude dynamique des clivages, c'est-à-dire de rendre compte des fluctuations dans l'intensité d'un clivage donné, et des éléments structurels, normatifs et organisationnels qui renforcent ou atténuent un clivage.

En Suisse, le nombre relativement élevé de divisions sociales et culturelles a contribué à la forte fragmentation du système de partis, car ces divisions ont créé autant de bases potentielles pour la formation et la mobilisation des partis politiques.

6.3.1 Les clivages traditionnels

Selon la littérature de politique comparée, quatre grands clivages ont dominé les sociétés d'Europe occidentale (Lipset et Rokkan 1967) : le clivage religieux, le clivage centre-périphérie, le clivage de classe et le clivage ville-campagne. Les deux premiers sont des clivages sociaux issus du processus d'industrialisation, alors que les deux autres sont des clivages culturels associés à la création des États-nations au 19^e siècle. La Suisse a été concernée par trois de ces quatre clivages (le clivage religieux, le clivage de classe et le clivage ville-campagne), auxquels on peut adjoindre le clivage linguistique en tant que variante du clivage centre-périphérie.

Le clivage religieux

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, le clivage religieux a joué un rôle clé lors de la création de l'État fédéral en 1848 et dans les décennies suivantes (« *Kulturkampf* »). Il a continué d'imprimer sa marque sur la politique suisse jusque dans les années 1960, avant de perdre en importance sous l'effet de la sécularisation de la société. Opposant les catholiques aux protestants dans les cantons non catholiques et les catholiques pratiquants aux milieux laïques dans les cantons catholiques de l'ancien Sonderbund, le clivage religieux a été articulé politiquement par un parti catholique, le PDC – et subsidiairement, par un parti protestant, le Parti évangélique et populaire (PEV). Avant son ascension électorale dans les années 1990, l'UDC était également un parti à large majorité protestante. Le Parti radical (PRD, FDP dans les cantons alémaniques), devenu le Parti libéral radical (PLR) à la fin des années 2000, a longtemps été le principal concurrent du PDC. Il mobilisait les protestants dans les cantons religieusement mixtes

et les catholiques laïques dans les cantons catholiques. Encore aujourd'hui, la base électorale du PDC/Le Centre est essentiellement constituée de personnes de confession catholique (Tresch *et al.* 2020).

Le clivage centre-périphérie et le clivage linguistique

Contrairement à d'autres pays européens, la Suisse a été épargnée par le clivage centre-périphérie, c'est-à-dire par le conflit né des velléités homogénéisatrices – de nature religieuse ou linguistique – de l'État central et des résistances que lui ont opposées les régions et communautés périphériques. L'absence de clivage centre-périphérie s'explique en bonne partie par la structure fédéraliste de la Suisse qui, en accordant de larges pouvoirs aux entités fédérées (les cantons), a empêché l'affirmation d'un véritable centre susceptible de se lancer dans des actions « homogénéisatrices » (Badie et Birnbaum 1983 : 212).¹²³

De même, si l'on s'en tient à la définition d'un clivage politique présentée précédemment (Bartolini et Mair 1990), à savoir l'existence d'une division sociale ou culturelle donnant naissance à des groupes distincts porteurs d'une identité propre *et* articulée politiquement par un groupe organisé, le clivage linguistique n'existe pas en Suisse, puisqu'aucun parti d'importance n'a explicitement cherché à mobiliser et à défendre les intérêts de l'une ou l'autre communauté linguistique.¹²⁴ De ce point de vue, la Suisse se distingue fortement de la Belgique, où le conflit linguistique a été mobilisé par les partis politiques et a conduit au développement de deux systèmes de partis parallèles. En Suisse, on a certes observé des différences de comportement électoral d'une région linguistique à l'autre (Lijphart 1979; Trechsel 1994), mais celles-ci étaient avant tout dues au fait que certains partis étaient, pour des raisons historiques, implantés seulement dans l'une ou l'autre région : le Parti libéral était par exemple un parti essentiellement romand, alors que plusieurs partis (l'Alliance des Indépendants, le Parti évangélique et populaire, l'UDC ou les Démocrates suisses) étaient des partis essentiellement alémaniques ; aucun d'entre eux ne défendait cependant les intérêts des régions linguistiques concernées.

¹²³ Les tensions entre le centre et la périphérie peuvent aussi survenir dans le domaine politique, en réaction aux velléités de conquête militaire ou d'emprise politico-administrative du centre, ou économique, en raison de dépendance de la périphérie et/ou de l'exploitation de cette dernière par le centre (Rokkan et Urwin 1983 : 2 s.). En diffusant le pouvoir, le fédéralisme a annihilé toute tentation d'emprise sur les cantons – et il a parallèlement favorisé le ralliement des cantons à la construction de l'édifice national (voir chapitre 1). Sur le plan économique, la forte décentralisation du processus d'industrialisation, conjuguée à l'importante différenciation territoriale entre villes industrielles, d'un côté, et villes spécialisées dans le secteur tertiaire, de l'autre, a limité les risques de concentration.

¹²⁴ La Lega dei Ticinesi, au Tessin, qui a inclus dans son programme la défense des intérêts de la minorité italophone, et la division territoriale du système de partis dans les cantons bilingues comme Berne et le Valais, constituent à cet égard de petites exceptions à la règle.

Ainsi, «plutôt que refléter un antagonisme linguistique au sein de la société suisse, l'importance du "clivage linguistique" est le reflet de l'absence de véritable système national de partis en Suisse» (Kriesi 1998a : 152).

Faute d'articulation politique au sein du système de partis, le clivage linguistique peut se manifester au travers des votations fédérales. Sur ce plan, les études consacrées au clivage linguistique n'ont pas montré de renforcement significatif du clivage linguistique au cours du 20^e siècle (Knüsel 1994; Kriesi *et al.* 1996). Il y a bien sûr eu quelques cas retentissants de «*Röstigraben*» en votation populaire, à commencer par la votation sur l'EEE, le 6 décembre 1992, plébiscitée par les Romands (plus de 70 % de «oui»), mais rejetée par les Alémaniques (moins de 45 % de «oui»). Cependant, l'analyse des votations fédérales dans une large perspective temporelle (de 1880 à 1994) a montré que si la fréquence des votes dans lesquels des différences marquées de préférences entre les minorités latines et la Suisse alémanique se sont manifestées a augmenté au cours du temps en termes absolus, elle a diminué en termes relatifs, c'est-à-dire en proportion du nombre total de votes pour une période donnée (Kriesi *et al.* 1996; Sciarini 2011a : 88-93). De plus, en matière de politique extérieure et européenne, les préférences des Romands et des Alémaniques se sont sensiblement rapprochées au cours des vingt-cinq dernières années, alors que le Tessin est entre-temps devenu l'un des cantons les plus hostiles à l'ouverture internationale (Sciarini 2019; 2021b).

Le clivage de classe et le clivage ville-campagne

Comme dans d'autres pays européens, le clivage de classe est celui qui a produit l'effet le plus structurant et le plus durable sur le système de partis. Opposant historiquement la classe ouvrière aux détenteurs du capital, ce clivage s'exprime, à l'époque contemporaine, au travers du conflit entre la gauche et la droite à propos du poids souhaitable de l'État et du marché dans l'économie (développement de l'État-providence et interventionnisme étatique *versus* soutien au libéralisme économique et à la responsabilité individuelle). Ce clivage est présent dans de nombreux domaines politiques, et en particulier dans des enjeux relevant de la politique économique, sociale, financière ou fiscale. Au niveau politique, il oppose les partis de droite (PLR, UDC, Le Centre et les Verts libéraux) aux partis de gauche (PS, Verts, PdT/POP/Solidarités); en Suisse comme ailleurs, les partis de gauche – et singulièrement le parti socialiste – sont historiquement issus du clivage de classe (Bartolini 2000).

La structure des clivages en Suisse et la séquence temporelle de leur affirmation expliquent pourquoi la gauche a toujours été l'une des plus faibles parmi les pays d'Europe occidentale (Kriesi et Trechsel 2008 : 87) : sa capacité de mobilisation a dès le départ été amoindrie par la division de la

classe ouvrière provoquée par le clivage religieux et par le caractère tardif de l'industrialisation. Premièrement, les fortes loyautés confessionnelles qui ont caractérisé la classe ouvrière catholique, conjuguées aux efforts de contre-mobilisation des organisations catholiques, ont conduit à la division entre syndicats socialistes et syndicats chrétiens (Altermatt 1991). Deuxièmement, la stratégie interclassiste développée par le PDC dans les cantons catholiques a encore accentué la faiblesse de la gauche. Enfin, la Suisse a connu une industrialisation tardive, temporellement postérieure au processus de démocratisation. Ceci a considérablement affaibli la capacité de mobilisation de la gauche (Bartolini 2000) : lorsque le mouvement ouvrier a commencé à se mobiliser à la fin du 19^e siècle, le terrain était déjà occupé par ses concurrents catholiques – et aussi radicaux ; la classe ouvrière avait déjà des identités politiques bien établies et n'était donc plus autant « disponible » pour le message socialiste.

Comme le clivage de classe, le clivage ville-campagne trouve son origine dans le processus d'industrialisation et dans l'opposition entre industriels et paysans. Ce clivage a conduit à la création, en 1919, du PAI, qui a eu pour ambition de défendre les intérêts des milieux ruraux et petits-bourgeois dans les cantons protestants de la Suisse alémanique. Ces milieux s'estimaient en effet délaissés par les radicaux des villes, auxquels ils reprochaient de trop privilégier les intérêts du patronat industriel.

Les clivages traditionnels en perte de vitesse

Dans une étude conduite dans les années 1970, Lijphart (1979) a cherché à évaluer l'importance des trois clivages classiques les plus importants (le clivage de classe, le clivage religieux et le clivage linguistique) dans quatre pays fragmentés culturellement (la Belgique, le Canada, l'Afrique du Sud et la Suisse). Dans cette étude, comme dans d'autres, l'importance d'un clivage est mesurée par l'ampleur avec laquelle celui-ci explique les différences de choix électoral entre les groupes d'individus concernés (par exemple, combien le fait d'être catholique ou protestant influence le vote pour le PDC ou pour un autre parti). Selon cette étude, dans les quatre pays considérés, le clivage religieux était encore de loin le plus important, devant le clivage linguistique, tandis que le clivage de classe était nettement plus secondaire. Pour expliquer la prédominance du clivage religieux, Lijphart (1979) s'est appuyé sur l'hypothèse du gel (« *freezing hypothesis* ») de Lipset et Rokkan (1967). D'après cette hypothèse, les systèmes de partis ouest-européens reflétaient encore à la fin des années 1960 les structures des clivages sociaux de la fin des années 1920. Le clivage religieux, crucial avant et après la création de l'État fédéral et très saillant jusqu'à la fin des années 1920, l'était encore au début des années 1970, et continuait par conséquent à orienter le comportement électoral. Toutefois, le clivage religieux a ensuite progressivement perdu en importance en tant

que déterminant du comportement électoral – de manière modeste dans les années 1980 (Trechsel 1994),¹²⁵ puis de manière prononcée dans les années 1990 (Hug et Trechsel 2002; Lachat 2007: 83 s.). En parallèle, le clivage religieux a aussi perdu en importance en tant que déterminant du comportement de vote dans les votations fédérales (Bolliger 2007; Linder *et al.* 2008; Zürcher 2006).

À l'instar du clivage religieux, les autres clivages traditionnels ont également perdu du poids dès la fin des années 1970, et singulièrement au cours des années 1990 (Hug et Trechsel 2002). Ainsi, l'importance du clivage de classe, dans sa forme traditionnelle, a nettement faibli. Divers changements structurels, dont la tertiarisation de l'économie et le rétrécissement corrélatif de la base électorale traditionnelle du mouvement ouvrier, le développement de l'État-providence et l'augmentation générale du niveau de vie, ont contribué à ce recul (Kriesi *et al.* 1995: 16). De même, s'il dominait la politique européenne au 19^e siècle, le clivage ville-campagne a sensiblement reculé, sous l'effet conjoint du déclin de la population paysanne et du renforcement du soutien étatique dont elle a bénéficié. En Suisse, de fortes divergences de vues entre villes et campagnes se sont toutefois manifestées dès les années 1990 lors de votations fédérales, en particulier celles relatives à l'ouverture internationale de la Suisse (Linder *et al.* 2008; Seitz 2014; voir aussi chapitre 10).

Affaiblissement comportemental plutôt que structurel

L'étude systématique de l'évolution des clivages dans la politique suisse entre les années 1970 et les années 2000 conduite par Goldberg (2017) confirme l'affaiblissement du poids des clivages dans l'explication du comportement électoral. L'intérêt de cette étude est d'une part, qu'elle couvre les quatre lignes de conflits classiques de la politique suisse (religieux, linguistique, classe, ville-campagne) et d'autre part, qu'elle permet de distinguer le rôle des facteurs structurels de celui des facteurs comportementaux dans l'affaiblissement des clivages. En effet, cet affaiblissement peut provenir soit d'un changement (réduction) de la taille des groupes sociaux concernés (désalignement de type structurel), soit d'un relâchement des liens entre groupes sociaux et partis politiques (désalignement de type comportemental), soit des deux. Par exemple, le recul du clivage de classe pourrait résulter du fait que les liens entre la classe ouvrière et les partis de gauche se sont distendus, mais il pourrait aussi tenir du fait que la taille de la classe ouvrière a reculé à la suite du processus de tertiarisation

¹²⁵ Selon l'étude de Trechsel (1994), le conflit religieux a été dépassé par le clivage linguistique. Cependant, nous savons désormais que l'expression du clivage linguistique dans les élections fédérales est une sorte d'illusion d'optique causée par les différences d'offre politique d'une région linguistique à l'autre.

de l'économie. De plus, cette étude conjugue analyse temporelle et analyse spatiale, puisqu'elle examine aussi les différences de force des clivages d'un canton (ou d'un groupe de cantons) à l'autre. Cette perspective spatiale sera commentée dans la section 6.6.2.

Selon les résultats de Goldberg (2017), l'affaiblissement des clivages traditionnels en Suisse s'est principalement produit entre les années 1970 et les années 1990, période à partir de laquelle la force des clivages s'est stabilisée. L'étude confirme également que le déclin le plus sévère a frappé le clivage religieux. Dernier point mais non le moindre, elle démontre que le déclin des clivages traditionnels est presque entièrement dû aux changements des comportements de vote des individus, et non aux changements dans la structure sociale au sein de la population suisse.

En complément, Goldberg (2019) a comparé l'évolution du clivage de classe et du clivage religieux dans quatre pays depuis la fin des années 1960. Il s'avère que le déclin du clivage religieux a été plus marqué en Suisse et aux Pays-Bas qu'aux États-Unis ou en Grande-Bretagne (dans ce dernier pays, le clivage religieux n'a jamais été très saillant), tandis que le clivage de classe a davantage décliné en Grande-Bretagne que dans les trois autres pays. Comme en Suisse, le recul du clivage de classe et du clivage religieux, là où recul il y a eu, a été principalement dû à des changements comportementaux plutôt qu'à des changements structurels. Dans certains cas, les changements structurels ont même opéré en sens contraire, c'est-à-dire qu'ils ont amoindri le déclin des clivages.

Enfin, cette étude montre que dans les quatre pays, le fort recul du taux de participation aux élections nationales est allé de pair avec une augmentation des différences de participation entre les classes les plus favorisées et les classes les moins favorisées, et entre les personnes pratiquantes et les personnes non pratiquantes ou sans religion, les secondes ayant davantage eu tendance à s'abstenir que les premières. Ce résultat attire notre attention sur le fait que l'affaiblissement des liens entre un segment spécifique de l'électorat et un parti ne se fait pas nécessairement au profit d'un autre parti, mais peut se traduire par une désertion des urnes. Rennwald (2015) a fait un constat similaire dans son étude de l'évolution du vote de la classe ouvrière dans cinq pays (Allemagne, Autriche, France, Grande-Bretagne, Suisse) entre 1970 et 2008. Elle a en effet mis en évidence la même tendance croissante de cette classe à opter pour l'abstention.

6.3.2 Les nouveaux clivages

Si l'hypothèse du gel était encore valable à la fin des années 1970 et offrait à ce moment-là une explication convaincante à la grande stabilité du système suisse de partis, le « dégel » qui a suivi a profondément transformé la structure des clivages et les liens entre groupes sociaux et partis politiques.

Comme je l'ai déjà mentionné, les clivages ne sont pas immuables. Ils évoluent au gré des changements économiques, sociaux et culturels. Du degré de saillance des clivages classiques dépendent, en retour, les possibilités d'affirmation de nouvelles lignes de conflit. Selon cette conception, la formation d'un nouveau clivage politique dépend en effet de la force des clivages traditionnels existants (Kriesi *et al.* 1995) : plus ces derniers sont saillants et peu pacifiés, et moins de nouveaux clivages vont pouvoir se manifester ; inversement, plus les clivages traditionnels sont pacifiés, et plus de nouveaux types de conflits peuvent venir occuper le « vide politique » qui s'est créé.

Le conflit écologie-économie

En Suisse, comme ailleurs, le recul des clivages classiques a favorisé l'émergence et l'affirmation de nouveaux clivages. Leur identification attire depuis longtemps l'attention des politologues. De nombreux chercheurs se sont ainsi intéressés au processus de changement de valeurs accompagnant l'émergence de la contre-culture aux États-Unis, et celle des nouveaux mouvements sociaux et des nouveaux partis politiques (en particulier le parti écologiste), en Europe occidentale.

Selon Inglehart (1977; 1990), sous l'effet des mutations structurelles enregistrées dans la période d'après Seconde Guerre mondiale (élévation généralisée du niveau de vie et du niveau d'éducation, absence d'expérience de la guerre, développement des moyens de communication, etc.), de nouvelles priorités se seraient progressivement imposées dans les sociétés industrielles avancées. On aurait plus précisément assisté, surtout parmi les jeunes générations, les personnes éduquées et les citadins, à la montée en puissance de valeurs post-matérialistes orientées vers la recherche de l'épanouissement personnel, l'égalité des chances, l'autonomie et l'émancipation des individus, la solidarité et la qualité de vie, au détriment de valeurs de type matérialiste privilégiant la satisfaction des besoins primaires, la sécurité physique et matérielle, le respect de l'autorité et le conformisme social. Avec l'affirmation de ces valeurs post-matérialistes, de nouveaux enjeux tels que ceux relatifs à la préservation de l'environnement, à l'égalité des sexes et plus généralement à la modernisation de la société ont été portés sur l'agenda politique. Le renforcement de cette nouvelle ligne de conflit, de nature culturelle, entre valeurs post-matérialistes et matérialistes, ou entre valeurs « libertaires » et « autoritaires » (Kitschelt 1994), a eu des conséquences majeures pour les systèmes de partis en général, et pour les partis de gauche, en particulier (voir ci-dessous).

Le clivage de globalisation

En Suisse et dans la plupart des pays européens, ce conflit de valeurs s'est « enrichi » dès la fin des années 1980 d'une dimension supplémentaire

relative au degré souhaitable d'ouverture des frontières, de coopération internationale, d'intégration européenne et de solidarité avec les étrangers et les requérants d'asile. En Suisse, ce nouveau conflit, que l'on a dénommé le clivage de « globalisation » (Kriesi *et al.* 2006b; 2008), a initialement été mis en évidence dans les votations fédérales des années 1980 portant sur les étrangers, l'armée et le travail, soit des votes touchant aux images et représentations collectives de la « Suissitude » (Sardi et Widmer 1993). Il a ensuite profondément marqué les votations de politique extérieure, à commencer par la votation du 6 décembre 1992 sur l'EEE (Kriesi *et al.* 1993; Sciarini et Listhaug 1997; Vatter 1994), ainsi que les votations sur la politique d'immigration et d'asile, et sur la réforme des institutions (Christin *et al.* 2002a). Ce conflit a encore gagné en importance dans les années 2000, en particulier dans les votes de politique européenne (Feddersen 2011). De manière plus générale, cette nouvelle ligne de conflit sur l'axe « ouverture-traditions » (Brunner et Sciarini 2002), « intégration-démarcation » (Bornschieer et Helbling 2005) ou « universaliste-communautaire » (Bornschieer 2015) s'est imposée dès le début des années 1990 comme un élément structurant de la politique suisse et a exercé de puissants effets sur le système de partis (Giugni et Sciarini 2009).

Ce nouveau conflit est la conséquence des changements structurels induits par les processus de modernisation, d'une part, et de globalisation/européanisation, d'autre part. Du côté du processus de modernisation, trois changements associés à la tertiarisation de l'économie dans les années 1950 et 1960 sont à mentionner (Oesch et Rennwald 2010c). Premièrement, l'augmentation du niveau d'éducation rendue possible par la démocratisation des études a eu un effet « libérateur » et a favorisé le développement de valeurs telles que la solidarité, la tolérance et l'ouverture. Deuxièmement, la désindustrialisation, l'expansion du secteur des services et le développement de l'État-providence ont stimulé une forte croissance des emplois dans les domaines des services sociaux, de la santé et de l'éducation. Troisièmement, les deux changements précités ont conduit à une transformation de la structure des emplois, sous la forme de la hausse des emplois hautement qualifiés, au détriment des emplois faiblement qualifiés.

Les transformations associées au processus de globalisation/européanisation ont également une triple source (Giugni et Sciarini 2009) : économique, politique et culturelle. Au plan économique, l'affaiblissement des frontières nationales a renforcé la concurrence sur le marché du travail et a ainsi attisé les conflits redistributifs. Au plan politique, l'interdépendance croissante a réduit la marge de manœuvre des États, heurtant de plein fouet la conception classique, suisse, de l'indépendance. Au plan culturel, enfin, l'accélération des mouvements migratoires et le brassage des cultures ont mis au défi les identités nationales bâties, comme c'est le cas en Suisse, sur la protection contre l'extérieur (Sciarini *et al.* 2001).

Les trois composantes du clivage de globalisation

Au niveau normatif, le clivage de globalisation se manifeste par un conflit entre deux conceptions antagonistes de l'identité suisse. Aux valeurs post-matérialistes, libertaires, universalistes et multiculturalistes des uns s'opposent les valeurs matérialistes, autoritaires, isolationnistes et communautaires (au sens d'attachement à la communauté nationale) des autres. Aux aspirations de modernisation de la société, d'autonomie, d'égalité des chances et de soutien à l'ouverture de la Suisse au monde et au multiculturalisme des uns s'opposent ainsi le respect de l'autorité, la défense des traditions et de la souveraineté, la volonté de démarcation et l'homogénéité culturelle des autres.

En conformité avec la définition des clivages énoncée précédemment, la recherche ne s'est pas contentée de documenter les caractéristiques de cette nouvelle ligne de conflit sur la dimension culturelle. Elle a aussi cherché à évaluer si et comment celle-ci s'enracine dans la société et est observable empiriquement, et dans quelle mesure elle a été organisée politiquement par les partis politiques (Brunner et Sciarini 2002; Hug et Sciarini 2002; Oesch et Rennwald 2010c).

Bien que ce conflit ne concerne pas prioritairement l'économie et la distribution équitable des richesses, mais la culture et la définition de l'identité, il est ancré dans la structure de l'emploi et du marché du travail, où il oppose des groupes socioprofessionnels objectivement identifiables (Oesch et Rennwald 2010a, 2010c). Au niveau sociostructurel, on qualifie volontiers cette opposition comme un conflit entre les « gagnants » et les « perdants » des processus de modernisation/globalisation (Kriesi *et al.* 2006b; 2008).

Du côté des « gagnants », on trouve les représentants de la nouvelle classe moyenne salariée (en particulier les « spécialistes socioculturels » actifs dans le social, la santé, l'éducation, la culture ou les médias), les managers et les professions libérales, et plus généralement les personnes dotées d'un bon niveau de formation, pour qui les changements induits par la modernisation/globalisation ont offert de nouvelles opportunités. Par exemple, la démocratisation des études et le développement de l'État-providence ont amélioré la position et le salaire des personnes actives dans les domaines du social, de la santé et de la culture. Dans ces domaines, la hiérarchie et l'autorité importent peu, tandis que l'importance des relations interpersonnelles, le respect de la diversité et de l'autonomie des individus et le caractère non routinier des activités favorisent le développement de valeurs libertaires et universalistes (Kitschelt 1994).

Du côté, des « perdants », on trouve les membres de l'ancienne classe moyenne (petits indépendants, artisans, agriculteurs, commerçants) et les milieux ouvriers, soit un ensemble hétéroclite dont le dénominateur

commun est d'avoir été mis en difficulté par la demande accrue en emplois hautement qualifiés et d'avoir vécu comme une menace l'ouverture des frontières. Un autre trait commun de ces deux groupes (les petits indépendants et les milieux ouvriers) est d'opérer dans une logique de travail plus hiérarchique et plus routinière, ce qui prédispose à des attitudes plus conformistes et plus réticentes à l'innovation et au changement et, par conséquent, plus réceptives à la résistance au changement culturel et à la défense des traditions nationales prônée par la droite national-populiste (Oesch et Rennwald 2010c : 348).

Au niveau politique, le conflit « gagnants-perdants » est principalement mobilisé depuis le début des années 1990 par l'UDC, d'un côté, et par le PS et les Verts, de l'autre (Brunner et Sciarini 2002). À gauche, l'affirmation des valeurs post-matérialistes-libertaires-universalistes – et singulièrement les préoccupations en matière d'écologie, d'égalité des sexes, d'autonomie individuelle et de reconnaissance de la différence – ont donné naissance au Parti écologiste/les Verts. En parallèle, le PS a également entrepris d'intégrer les nouvelles valeurs et demandes en matière d'environnement, de solidarité envers le tiers-monde ou d'égalité hommes-femmes issues des nouveaux mouvements sociaux. Cette transformation programmatique ne s'est toutefois pas faite sans mal, car ces nouvelles valeurs sont entrées en concurrence avec les priorités classiques de la gauche sociale-démocrate en faveur de politiques redistributives (justice sociale, équité fiscale, politique sociale ou politique de plein-emploi). Ceci a provoqué des tensions durables avec l'aile syndicale du parti, qui craignait qu'avec cette réorientation le PS se distancie des préoccupations de son électorat ouvrier et s'aliène ainsi son soutien (Finger et Rey 1987).

En comparaison des autres partis sociaux-démocrates d'Europe occidentale, le Parti socialiste suisse est aujourd'hui l'un des partis – sinon *le* parti – qui possèdent les positions les plus post-matérialistes et libertaires sur la dimension culturelle, et c'est aussi l'un des plus à gauche sur la dimension économique classique (Lachat et Kriesi 2008 : 279; Ladner *et al.* 2010; Sciarini *et al.* 2021). De leur côté, les Verts suisses n'ont pas été confrontés au même dilemme que le PS, car ils n'avaient aucune tradition ouvrière et donc pas de crainte de perdre l'électorat populaire. Les spécialistes socioculturels qui, dans les années 1980, avaient constitué l'épine dorsale des nouveaux mouvements sociaux (écologistes, antinucléaires, pacifistes, féministes), sont rapidement devenus le bastion électoral des Verts, puis du PS.

Cependant, c'est probablement à droite que le nouveau conflit culturel a eu les conséquences les plus fortes, avec la transformation de l'UDC d'un parti agraire et modérément conservateur en un parti national-conservateur et populiste de droite. En adoptant des positions de plus en plus tranchées en matière d'ouverture internationale, de sécurité et de politique d'immigration et d'asile, et en accordant la priorité à la souveraineté

du peuple sur toute autre considération, l'UDC s'est érigée en défenseur des « perdants ». Cette transformation et l'affirmation de la « nouvelle » UDC (Mazzoleni 2003) sont à l'origine de sa montée en puissance électorale depuis le début des années 1990 (Kriesi *et al.* 2005; Rennwald 2005; 2006; Sciarini 2011a : chap. 5; Varone *et al.* 2014).

Aux origines du clivage de globalisation

Bornschier (2010; 2015) a consacré plusieurs travaux à ce nouveau conflit culturel. Selon lui, ce conflit trouve sa source dans les valeurs post-matérialistes (émancipatrices, universalistes et égalitaires) portées par les nouveaux mouvements sociaux qui ont émergé dans la foulée de Mai 68 et qui ont été reprises par les Verts et le PS. La diffusion de ces valeurs post-matérialistes a provoqué la contre-offensive des valeurs traditionnelles et communautaires promues par la droite national-conservatrice et populiste (ou « nouvelle droite »). Même si cette contre-réaction anti-universaliste a pris de l'ampleur au niveau politique seulement à partir du début des années 1990, on en trouvait déjà des prémises dans les attitudes politiques des Suisses au début des années 1970 (Sciarini 2018). À l'occasion de la première enquête d'opinion scientifique sur les Suisses et la politique conduite au début des années 1970,¹²⁶ Inglehart et Sidjanski (1975) ont en effet identifié une nouvelle ligne de conflit, qui venait s'ajouter à la division économique classique entre la gauche et la droite, et que les auteurs ont à l'époque interprétée comme une opposition entre « modernisme » et « traditionalisme ». Cette opposition s'articulait alors (déjà) autour de deux principaux types d'enjeux : l'ouverture internationale du pays et en particulier ses rapports avec le processus d'intégration européenne, d'une part, et l'immigration des travailleurs du Sud de l'Europe, d'autre part (c'était l'époque des fameuses initiatives xénophobes).

Rétrospectivement, l'analyse des attitudes politiques des Suisses dans les années 1970 suggère que les bases propices à l'essor d'un parti national-conservateur existaient donc déjà à cette époque (Sciarini 2018). La question qui se pose alors est pourquoi cette nouvelle ligne de conflit est-elle restée latente pendant si longtemps et a-t-elle tellement tardé à se manifester politiquement ? En conformité avec la thèse présentée précédemment, ce retard s'explique par la résilience des clivages traditionnels. Tant que ces clivages (en particulier le clivage de classe et le clivage religieux) sont restés saillants et mobilisés politiquement, ils ont continué à structurer les choix politiques des électeurs. Agissant comme un « corset », ou même comme une « camisole de force » (« *straight jacket* »), ils ont empêché – ou plutôt, ils ont retardé – l'affirmation de la nouvelle ligne de conflit (Franklin 1992). C'est leur affaiblissement qui a créé l'espace nécessaire à

¹²⁶ Cette enquête a débouché sur le livre éponyme : *Les Suisses et la politique* (Sidjanski *et al.* 1975).

l'affirmation du conflit culturel et son organisation par la (nouvelle) gauche et par la (nouvelle) droite (Bornschieer 2015; Goldberg 2015; Sciarini 2018).

De fait, dans les années 1970, l'opposition «modernisme-traditionalisme» n'était articulée par aucun grand parti politique (Inglehart et Sidjanski 1975). À cette époque, les intérêts des citoyens porteurs de valeurs conservatrices étaient défendus par deux petits partis de droite nationaliste fraîchement constitués (l'Action nationale et le Mouvement républicain). Si ces petits partis nationalistes et «anti-système» ont pu profiter, pour se profiler, des votes de démocratie directe du début des années 1970 (initiative Schwarzenbach et autres initiatives xénophobes, référendum sur l'accord de libre-échange avec la Communauté économique européenne), ils étaient néanmoins très isolés et très minoritaires (Inglehart et Sidjanski 1975: 114). C'était évidemment bien avant la transformation de l'UDC en un parti national-conservateur (Mazzoleni 2003). L'UDC a joué un rôle clé dans l'affirmation du nouveau conflit culturel (Bornschieer 2015; Giugni et Sciarini 2009; Kriesi *et al.* 2005). D'une part, l'UDC est parvenue à relier le rejet des valeurs universalistes au rejet de l'immigration, en mettant en avant la menace que l'immigration faisait peser sur l'homogénéité culturelle et les valeurs traditionnelles de la communauté nationale. Ce faisant, elle a su élargir la portée du conflit culturel issu de la nouvelle gauche, focalisé jusque-là sur les questions relatives à l'égalité ou l'environnement, aux questions de «différencialisme culturel». D'autre part, elle est parvenue à récupérer les voix qui se portaient précédemment sur les petits partis de la droite nationaliste et à les fondre dans un mouvement plus large de la nouvelle droite.

En outre, on peut noter une différence dans le développement des partis de la «nouvelle gauche» (les Verts et le PS) et de la nouvelle droite (l'UDC). À gauche, le développement s'est plutôt fait du bas vers le haut, les deux partis de gauche ayant repris à leur compte les revendications portées par les nouveaux mouvements sociaux. À droite, le développement a plutôt été du haut vers le bas, en raison de la stratégie proactive d'organisation du clivage et des efforts de mobilisation des «perdants» de la modernisation/globalisation de la part de l'UDC, ainsi que de la mise en avant, typique de la droite populiste, d'un leader charismatique qui incarne les valeurs du parti (Bornschieer 2010; Oesch et Rennwald 2010c).

Synthèse et ouverture comparative

En définitive, le conflit culturel (clivage de globalisation) sépare deux groupes sociaux clairement définis possédant chacun des valeurs communes et une identité collective distincte de celle de l'autre groupe, et articulés politiquement par les Verts et le PS, d'un côté, et par l'UDC, de l'autre. Il satisfait par conséquent les trois critères – structurel-empirique, culturel-normatif et organisationnel-politique – qui définissent un clivage

politique (Brunner et Sciarini 2002, Oesch et Rennwald 2010c). L'affirmation du conflit entre « perdants » et « gagnants » de la globalisation a pour corollaire une reformulation du clivage de classe (Bornschieer et Kriesi 2012; Goldberg et Sciarini 2014; Oesch et Rennwald 2010b; Sciarini *et al.* 2009) : ce dernier opposait traditionnellement le patronat à la classe ouvrière à propos du partage des richesses. Il est désormais concurrencé par ce « nouveau » clivage de classe, qui oppose les milieux ouvriers et l'ancienne classe moyenne à la nouvelle classe moyenne salariée, aux managers/chefs d'entreprises et aux professions libérales au sujet des effets économiques et culturels de l'ouverture internationale.

La transformation du clivage de classe met en évidence un important processus de « désalignement » (Dalton et Wattenberg 2000) et de « réalig-nement » (Kitschelt 1994) de l'électorat ouvrier : les liens qui unissaient traditionnellement les milieux populaires à la gauche se sont distendus ; dans le même temps, de nouveaux liens se sont créés entre ces milieux et la droite populiste. Ce processus de désalignement/réalig-nement, qui a conduit une partie des milieux populaires à délaisser le PS au profit de l'UDC, s'est principalement produit entre les années 1970 et les années 1990, et s'est encore accentué depuis (Oesch et Rennwald 2010a; 2010b; 2010c; Rennwald 2005; 2015). Ces changements illustrent la thèse générale énoncée précédemment : si l'UDC a su exploiter « par le haut » le potentiel offert par le clivage de « globalisation », ce potentiel existait déjà et n'a pas été créé par l'UDC. Le processus de désalignement/réalig-nement de l'électorat ouvrier au détriment du PS et en faveur de l'UDC a été favori-sé par l'affaiblissement de l'ancien clivage de classe – et a d'ailleurs été bien moins marqué parmi les ouvriers membres d'un syndicat que parmi les ouvriers non membres d'un syndicat (Rennwald 2015).

Notons pour terminer que le « clivage de globalisation » et la reconfi-guration du système de partis qui en découle ne constituent pas une spé-cificité suisse, mais se sont au contraire manifestés dans de nombreux pays (Kriesi *et al.* 2012; Kriesi *et al.* 2006b; 2008). Il en va de même du rôle joué par le « capital humain », et en premier lieu le niveau d'éducation, en tant que facteur explicatif du positionnement des individus dans le camp de supposés « perdants » ou « gagnants ». De ce point de vue, la Suisse ne se distingue pas fondamentalement de pays comme la Belgique, la France ou la Norvège, dans lesquels un parti populiste de droite existe depuis assez longtemps (Oesch 2008) : dans tous ces pays, les partis populistes de droite sont caractérisés par un fort ancrage parmi les ouvriers et l'an-cienne classe moyenne. Et dans tous ces pays, le soutien à ces partis est déter-miné par une combinaison de facteurs économiques et de facteurs culturels, les seconds – et plus précisément la crainte des effets culturels liés à l'ouverture des frontières et à l'immigration – paraissant toutefois plus décisifs que les premiers. Les études ont néanmoins montré que la

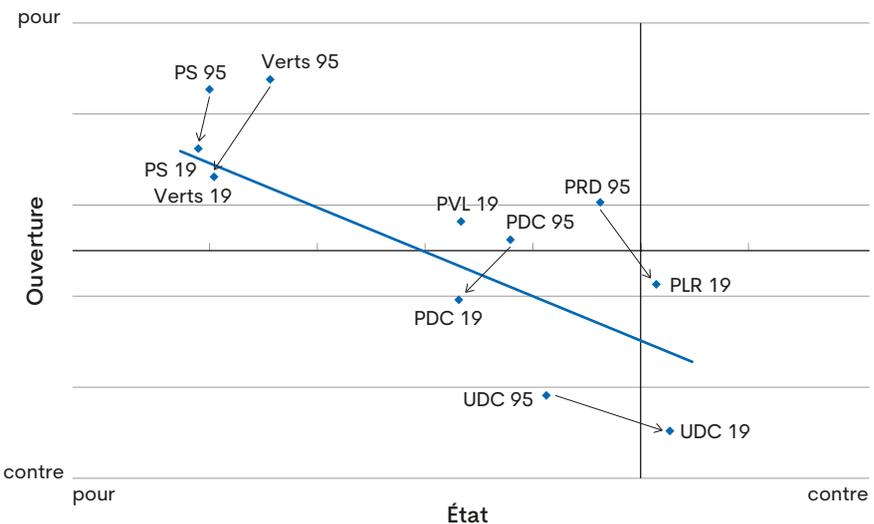
Suisse a été touchée plus tôt et, par certains égards, plus fortement que d'autres pays, probablement parce que l'indépendance et la souveraineté y étaient particulièrement importantes. Ainsi, selon une analyse comparative sur six pays (Allemagne, Angleterre, Autriche, France, Pays-Bas et Suisse), la Suisse est le pays dans lequel l'intégration européenne a le plus fortement contribué à la redéfinition des clivages politiques et du système de partis entre les années 1970 et les années 1990 (Kriesi *et al.* 2006b).

6.3.3 Les deux dimensions de la politique suisse

La nouvelle dimension culturelle d'opposition est venue s'ajouter à la ligne de conflit traditionnelle, de nature économique, opposant la gauche sociale-démocrate à la droite libérale. Ensemble, le conflit économique classique et le nouveau conflit culturel définissent un espace politique bidimensionnel (Bornschier et Helbling 2005; Hug et Sciarini 2002; Kitschelt 1994; Kriesi *et al.* 2008; Nicolet et Sciarini 2010).

Le graphique 6.4 présente la position moyenne de l'électorat des principaux partis politiques suisse dans l'espace de la politique suisse à deux dimensions. Ce graphique est basé sur les réponses à des questions posées dans les enquêtes d'opinion post-électorales Selects – dans le cas d'espèce, en 1995 et en 2019. Ces questions permettent de mesurer les valeurs politiques des répondants sur divers aspects de la politique suisse. En l'occurrence,

GRAPHIQUE 6.4 Les deux dimensions de la politique suisse



Source : données d'enquête Selects (*Swiss election studies*), mes calculs.

il s'agit des préférences sur la dimension économique (redistributive) classique, résumée dans le graphique par l'opposition entre le soutien à l'intervention de l'État et le soutien au libéralisme économique (ou au « marché »), et des préférences sur la dimension ouverture-fermeture (ou intégration-démarcation).¹²⁷

Plusieurs informations importantes émergent de ce graphique. Premièrement, les électorats des partis se distinguent les uns des autres sur les deux dimensions.¹²⁸ Deuxièmement, entre 1995 et 2019, on observe un mouvement généralisé en direction du pôle « fermeture », ce qui signifie que l'électorat de tous les partis est devenu plus « isolationniste » ou « introverti ». ¹²⁹ En revanche, on ne constate pas de grands mouvements sur la dimension économique, sinon une légère accentuation de la polarisation entre l'électorat des deux partis de gauche (PS et Verts) et des deux partis de droite (PLR et UDC). Troisièmement, ce graphique met bien en évidence le fait que la singularité de l'électorat UDC ne tient pas à sa position sur la dimension économique. Sur cette dimension, l'électorat de l'UDC n'est pas plus à droite que l'électorat du PLR. En revanche, sur la dimension ouverture-fermeture, l'électorat UDC se distingue de celui des autres partis de droite par une position nettement plus isolationniste – concrètement, par un rejet très ferme de l'intégration européenne de la Suisse et par une claire priorité à accorder aux Suisses par rapport aux étrangers.

Le graphique 6.4 inclut aussi une droite de tendance, calculée à partir de la position de l'électorat des partis pour 2019. On voit que la position de l'électorat des différents partis se distribue sur une diagonale qui va d'un pôle libéral-isolationniste – incarné par l'électorat UDC – à un pôle socialiste-universaliste – incarné par l'électorat du PS et des Verts. Ceci signifie que l'opposition gauche-droite constitue une sorte de synthèse entre la

¹²⁷ Dans le détail, les positions sur l'axe horizontal sont basées sur une question relative à la fiscalité (« dans quelle mesure êtes-vous favorable ou opposé à une augmentation de l'impôt sur les hauts revenus ? ») et une question relative aux dépenses sociales (« dans quelle mesure êtes-vous favorable ou opposé à une augmentation des dépenses sociales de la Confédération ? »); les positions sur l'axe vertical sont basées sur une question relative à l'intégration européenne (« dans quelle mesure êtes-vous favorable à l'adhésion de la Suisse à l'UE ? ») et une question relative aux étrangers (« êtes-vous pour une Suisse qui accorde les mêmes chances aux étrangers et aux Suisses, ou à une Suisse qui accorde la priorité aux Suisses ? »).

¹²⁸ À en croire ce graphique, l'électorat de presque tous les partis serait favorable à l'augmentation de la taxation des hauts revenus et des dépenses sociales (dimension horizontale). De ce point de vue, les résultats de l'enquête sont biaisés vers la gauche. Ce n'est toutefois pas un problème. Le plus important ici est la différence de position entre les partis.

¹²⁹ Une étude plus détaillée des enquêtes post-électorales entre 1995 et 2019 montre que, chronologiquement, c'est d'abord le soutien à l'Union européenne qui a reculé, puis le soutien à l'égalité des chances entre Suisses et étrangers.

dimension économique et la dimension culturelle (Hug et Sciarini 2002; Nicolet et Sciarini 2010). Cette capacité de la dimension gauche-droite à intégrer les nouvelles lignes de conflit a déjà été mise en évidence dans les années 1980 en ce qui concerne le conflit entre écologie et économie (Finger et Sciarini 1991; Sciarini et Finger 1991). À la suite de cette intégration, les défenseurs de l'écologie se situaient clairement à la gauche de l'échiquier politique.

Cette capacité à intégrer les nouvelles lignes de conflit explique vraisemblablement pourquoi l'opposition gauche-droite demeure la principale ligne de partage dans la politique suisse, que ce soit au niveau de l'élite politique, partisane et parlementaire (Ayberk *et al.* 1991; Hug 1994; Jeitziner et Hohl 1997; Kriesi 1980; Schulz et Hug 2007; Sciarini 2015c) ou au sein de l'électorat (Inglehart et Sidjanski 1975; Milic 2008). Bien que sa pertinence soit souvent remise en question, la dimension gauche-droite demeure, en Suisse comme ailleurs en Europe, la dimension qui structure le plus et résume le mieux les conflits politiques existant, au sein des élites comme au sein de l'électorat.

La tripolarité du système de partis

Si l'on raisonne en termes de coalitions de partis, le graphique 6.4 met en évidence l'existence de trois blocs politiques distincts et, par conséquent, le caractère tripolaire du système suisse de partis (Kriesi et Trechsel 2008; Oesch et Rennwald 2018): la gauche, la droite modérée et la droite nationaliste. La gauche (PS et Verts) conjugue une position favorable au développement de l'État-providence sur la dimension économique avec une attitude libérale en matière d'ouverture internationale et d'immigration sur la dimension culturelle. La droite modérée (PLR et PDC) s'oppose à la gauche en ce qui concerne l'intervention de l'État dans l'économie, mais se situe quelque part entre la gauche et la droite nationaliste sur la dimension culturelle – voire tout proche des partis de gauche dans le cas des Verts libéraux. Enfin, l'UDC s'oppose à la gauche tant sur la dimension économique que sur la dimension culturelle, elle est proche de la droite modérée sur la dimension économique, mais elle s'y oppose sur la dimension culturelle. Le fait que les électeurs UDC soient relativement distants de la droite de tendance dans le graphique 6.4 souligne la radicalité de leurs préférences sur les questions d'ouverture internationale et d'attitude vis-à-vis des étrangers, en comparaison de leurs préférences en matière économique. Autrement dit, le nouveau conflit culturel oppose la droite modérée, qui tend à être libérale à la fois économiquement et – dans une moindre mesure – culturellement, et la droite nationaliste, culturellement conservatrice et économiquement libérale.

Le dilemme du PS

Le graphique 6.4 permet aussi de discuter le dilemme auquel, à l'instar des partis sociaux-démocrates dans d'autres pays, le PS a fait face dès la fin des années 1980 (Kitschelt 1994). Oesch et Rennwald (2010b) ont en effet montré que, sur la dimension culturelle, les préférences politiques des deux principaux segments de l'électorat socialiste – les milieux populaires (ouvriers de la production et travailleurs des services) et la nouvelle classe moyenne (« spécialistes socioculturels » actifs dans le domaine du social, de la santé, de l'éducation, ou de la culture) – divergent considérablement : aux valeurs post-matérialistes et universalistes de son électorat issu de la classe moyenne salariée s'opposent les valeurs plus matérialistes et protectionnistes de son électorat populaire.

Ainsi, selon l'analyse longitudinale sur quatre décennies (des années 1970 aux années 2000) conduite par Rennwald (2015; 2020), le recul du vote ouvrier pour le PS s'explique davantage par les changements du côté de l'offre politique, c'est-à-dire par la manière dont les partis politisent les principaux enjeux de l'heure, que du côté de la demande politique, c'est-à-dire par les changements dans la composition de l'électorat et de ses valeurs politiques sur les axes « post-matérialistes » (environnement, égalité) et « national-conservateurs » (immigration, Europe, sécurité). Plus concrètement, le recul du vote ouvrier en faveur du PS serait avant tout dû à l'accent croissant mis par le PS sur les préoccupations post-matérialistes propres à la nouvelle gauche (*ibid.*). Avec cette stratégie, qui visait à couper l'herbe sous les pieds des Verts, le PS s'est éloigné des préoccupations de sa base populaire, dont une partie a cédé aux sirènes populistes de l'UDC. Ainsi, si le vote ouvrier pour le parti socialiste a décliné dans quatre des cinq pays couverts par Rennwald (2015),¹³⁰ ce déclin – et le transfert corrélatif vers la droite radicale – a été particulièrement marqué en Suisse. La Suisse est par ailleurs le seul pays dans lequel il y a eu un changement si marqué, des ouvriers vers les spécialistes socioculturels, en tant que bastion électoral du Parti socialiste. Bien loin de la conception d'un parti « attrape-tout », le Parti socialiste suisse apparaît comme un « parti de milieu », celui de la classe moyenne salariée centrée autour des spécialistes socioculturels et, dans une moindre mesure, des spécialistes techniques (Sciarini 2010a). Cet électorat ayant aussi été, dès le début, celui des Verts, il existe une concurrence forte (et croissante) entre les deux principaux partis de gauche, qui se disputent le même électorat – et qui en dépendent fortement (Sciarini 2010b, 2013b; Sciarini *et al.* 2021).

¹³⁰ Le seul cas « déviant » est la France, où le PS n'a jamais bénéficié d'un fort vote ouvrier, et où le déclin du vote ouvrier a surtout affecté le Parti communiste – et profité au Front national.

6.3.4 La polarisation du système de partis

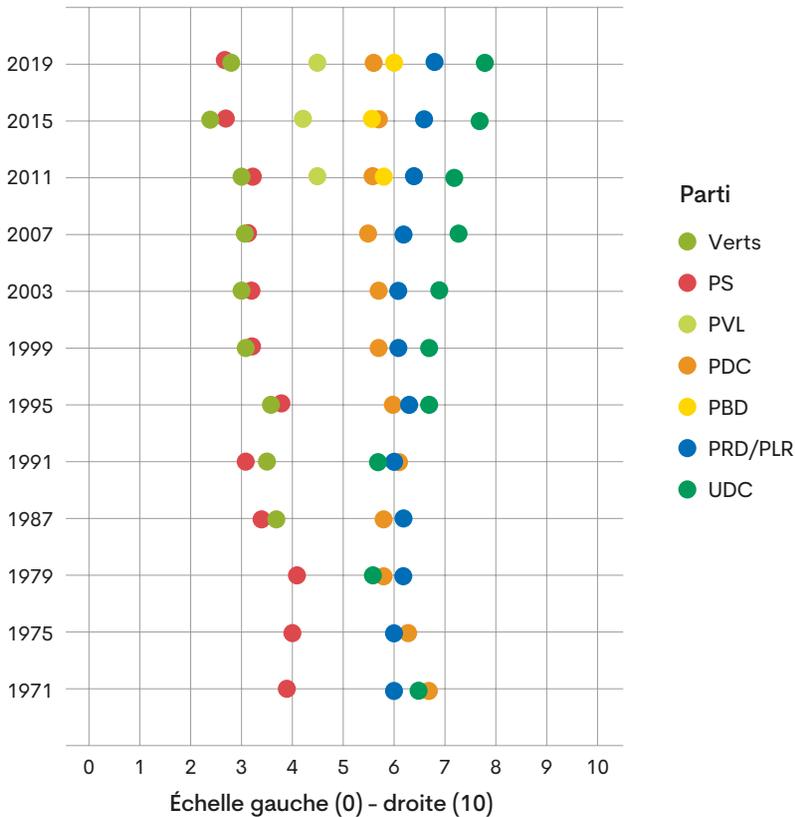
En dépit de son degré élevé de fragmentation, le système suisse de partis a longtemps été considéré comme un parfait exemple de « pluralisme modéré » (Sartori 1976), en raison de la puissance des deux partis de centre droit (PRD/PLR et PDC) et de la nature « centripète » de la compétition partisane qui en résultait. Au vu de la profonde transformation du système de partis que la Suisse a connue au cours des vingt-cinq dernières années, cette caractérisation n'est plus adaptée. Avec le renforcement des partis aux deux pôles de l'échiquier politique (l'UDC à droite et, dans une – bien – moindre mesure, le PS et les Verts à gauche) et le déclin des deux partis de la droite modérée, le système de partis s'est rapproché du type « pluralisme polarisé », mais sans pour autant en présenter toutes les caractéristiques, en particulier parce que deux partis aux pôles de l'échiquier politique sont membres du gouvernement (Vatter 2016 : 148).

Le degré élevé de polarisation qui caractérise le système suisse de partis était déjà apparent dans le graphique 6.4. Il se manifeste encore plus clairement lorsque l'on examine l'autopositionnement de l'électorat et, davantage encore, de l'élite (candidats et/ou élus et dirigeants) des partis politiques suisses sur l'échelle gauche-droite (graphiques 6.5 et 6.6). Jusqu'au milieu des années 1990, l'électorat des différents partis avait tendance à converger vers le centre de l'axe gauche-droite (graphique 6.5). On observe ensuite un étirement progressif de la distribution, signe d'une polarisation croissante de la politique suisse. D'un côté, l'électorat socialiste et vert, qui était déjà ancré bien à gauche, s'est encore rapproché du pôle de gauche dans les années 2000 et 2010. La polarisation est encore plus clairement décelable à la droite de l'axe. Jusqu'à la fin des années 1980, la position gauche-droite de l'électorat UDC n'était pas différente de celle de l'électorat PDC ou PRD/PLR. Depuis, l'électorat UDC a progressivement glissé vers la droite de l'axe. On observe aussi un léger déplacement vers la droite au sein de l'électorat PRD/PLR, tandis que l'électorat du PDC s'est au contraire légèrement recentré au fil du temps.

Le graphique 6.6 présente le même type d'informations, mais au niveau des partis, pour un nombre plus limité d'années (une seule mesure avant les années 2000). Sans surprise, la polarisation gauche-droite se manifeste encore plus clairement au niveau de l'élite partisane : le PS et les Verts, qui étaient déjà positionnés à gauche en 1990, ont glissé encore un peu plus en direction du pôle ; à l'inverse, l'UDC a opéré un net virage à droite, ceci déjà à partir de la fin des années 2000. En revanche, la position du PLR et du PDC est restée relativement stable au cours du temps.

En comparaison internationale, la Suisse compte désormais parmi les pays occidentaux ayant le système de partis le plus polarisé. Ainsi, selon une étude internationale portant sur une trentaine de pays européens, le

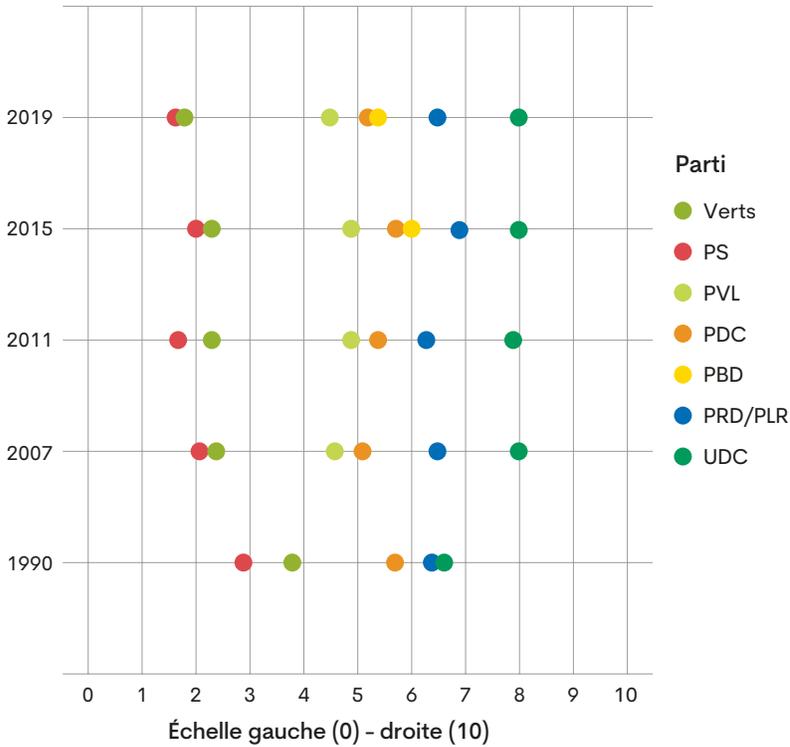
GRAPHIQUE 6.5 Position moyenne de l'électorat des partis sur l'axe gauche-droite (1975-2019)



Source des données : fichier cumulatif Selects (<https://forscenter.ch/projects/selects/?lang=fr>).

Le système suisse de partis présentait en 2009 le plus haut niveau de polarisation, ceci en raison des positions parfaitement antagonistes des deux plus grands partis; la Suisse était aussi le pays ayant connu l'une des plus fortes augmentations de la polarisation au cours des dernières décennies (Ladner *et al.* 2010). L'analyse de données d'enquêtes auprès d'experts de la politique nationale couvrant également une trentaine de pays européens débouche sur une conclusion similaire (Bochsler *et al.* 2015 : 477-478) : la Suisse apparaît comme le pays le plus polarisé sur la dimension culturelle (« autoritaire-libertaire ») et figure dans le peloton de tête des pays les plus polarisés sur la dimension économique (« État-marché »). De plus, cette étude montre que la Suisse se distingue des autres pays par le fait que les deux partis les plus polarisés sont aussi les deux plus grands (UDC, d'un côté, PS de l'autre, auquel s'ajoutent, quasiment sur la même position, les Verts). Comparant ces mêmes données d'enquête auprès d'experts

GRAPHIQUE 6.6 Position moyenne des candidats des partis aux élections fédérales sur l'axe gauche-droite (1990-2019)



Source des données : Comparative Candidate Survey, sauf pour 1990 (Sciarini et Finger 1991 : 544), année pour laquelle les données proviennent d'une enquête auprès de l'élite partisane (Ayberk *et al.* 1991).

à des données d'enquête d'opinion, Armingeon et Engler (2015) constatent que la polarisation est plus marquée au niveau des partis qu'au niveau de l'électorat, et en déduisent que la polarisation de la politique suisse est au moins en partie le résultat de décisions stratégiques, à visée électorale, de la part des partis, lesquelles décisions contribuent ensuite à exacerber les divisions au sein de la population.

6.4 La transformation du système de partis

6.4.1 L'évolution de la force électorale des partis

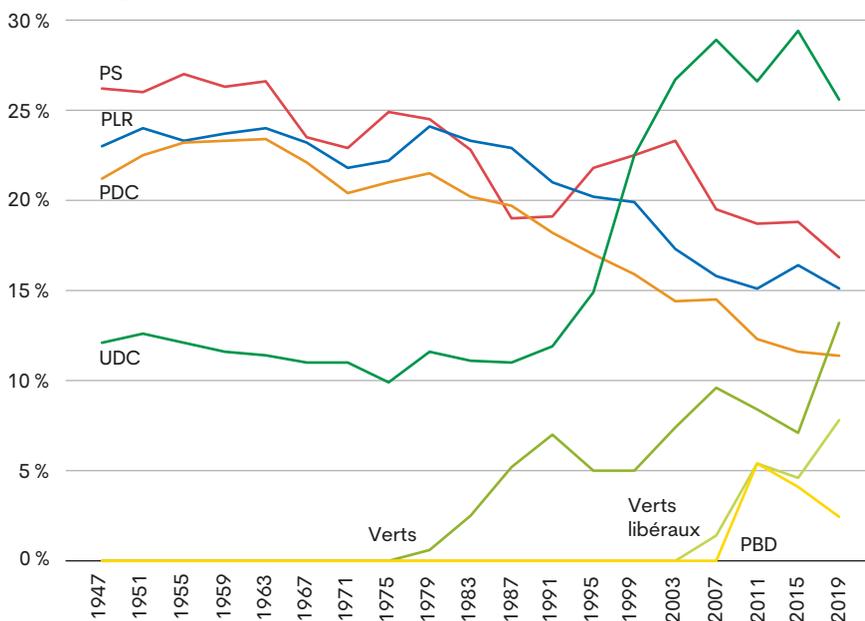
Conseil national

Comme je l'ai déjà mentionné (chapitre 4), sous l'effet conjugué de sa force électorale et du système majoritaire en vigueur pour l'élection du Conseil

national, les représentants de la grande famille radicale-libérale ont détenu la majorité absolue des sièges au Conseil national jusqu'en 1918. Ainsi, en 1848, les candidats radicaux-libéraux ont obtenu 58% de suffrages, mais 73% des sièges au Conseil national. L'introduction du système proportionnel pour l'élection du Conseil national a provoqué un important changement des rapports de force: les radicaux-libéraux y ont perdu leur majorité absolue. Dans le même temps, le PAI réalisait une percée spectaculaire (31 sièges d'un coup) et le PS faisait également un bond en avant (de 19 à 41 sièges, soit le même nombre que les catholiques conservateurs).

Par la suite, le système de partis s'est considérablement stabilisé, au point que la stabilité des rapports de force politiques entre les partis est devenue une caractéristique centrale du système politique suisse. Comme en témoigne le graphique 6.7, entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et le début des années 1990, les variations des scores électoraux des quatre principaux partis aux élections du Conseil national ont été minimales. Pendant cette période, et comme le note Rayner (2009: 445), «Pour un étranger, compulsier le tableau des résultats des élections du Conseil national (...) provoque le vertige ou l'ennui (c'est selon).» Si la

GRAPHIQUE 6.7 Force électorale des partis au Conseil national (en pourcentage des suffrages exprimés)



Source: OFS.

Note: ce graphique se concentre sur les partis politiques qui ont obtenu plus de 3% des voix à l'une des deux dernières élections de 2015 et 2019.

stabilité de la composition du système de partis, entre les années 1920 et les années 1960, était conforme à l'hypothèse du « gel des clivages » décrite plus haut, la stabilité des rapports de force entre les partis gouvernementaux entre les années 1960 et le début des années 1990 a quant à elle été favorisée par une sorte de pacte implicite de « non-agression » (Mazzoleni et Rayner 2009 : 146-151). Après l'instauration de la formule magique en 1959, les quatre partis gouvernementaux étaient satisfaits de la répartition des sièges du Conseil fédéral et n'étaient donc guère enclins à investir de gros moyens dans les campagnes électorales, car une attitude offensive aurait pu se retourner contre eux en cas de défaite et remettre ainsi en cause leur représentation au Conseil fédéral. Par une sorte de cercle vertueux (ou vicieux, c'est selon), la stabilité électorale a favorisé la collusion qui, en retour, a renforcé la stabilité.

Dans ces conditions, il n'est pas tellement surprenant que les premiers signes d'instabilité du système de partis aient été dus à la progression des petits partis non représentés au Conseil fédéral, qu'ils soient plutôt centristes (Alliance des Indépendants), de droite xénophobe (Républicains et Action nationale), ou de gauche (Parti du travail, Parti socialiste autonome, POCH, puis Verts). Cette progression a été favorisée par des facteurs divers et en partie contradictoires, comme la crise de confiance dans les élites politiques, les craintes face à la « surpopulation étrangère » ou les aspirations « post-matérialistes » et « libertaires » portées par les mouvements sociaux (Ladner *et al.* 2022).

Cependant, ce n'est pas des petits partis extérieurs à l'élite au pouvoir, mais de la mutation opérée par un parti gouvernemental, l'UDC, qu'est venue la profonde reconfiguration du système de partis (Kriesi *et al.* 2005; Lachat 2008). La transformation de l'UDC d'un parti de droite modérément conservateur en un parti de droite populiste national-conservateur (Mazzoleni 2003) et sa montée en puissance électorale au cours des années 1990 et 2000 ont mis la politique suisse sens dessus dessous. De 1947 à 1991, l'UDC est restée le parti « partenaire junior » du Conseil fédéral. Sa force électorale se maintenait alors entre 11 et 12 %, soit environ la moitié de celle des autres partis gouvernementaux. Avant les élections fédérales de 1991, l'UDC était donnée perdante dans les sondages, ce qui avait initié un débat sur la remise en cause de son siège au Conseil fédéral ; ce débat a provoqué un surcroît de mobilisation au bénéfice de l'UDC qui, contrairement aux attentes, a légèrement progressé.

Mais c'est en 1995 que l'UDC a véritablement pris son envol. Entre 1991 et 2007, l'UDC a multiplié sa force électorale par 2,5, passant de 11,9 % à 29,4 %. Elle a initié sa série victorieuse dans les cantons alémaniques non catholiques en 1995 et a, en parallèle, réalisé une première incursion dans les cantons alémaniques catholiques, où elle a obtenu jusqu'à 15 % des suffrages. En 1999, après une campagne électorale fortement orientée sur la politique

d'asile à la suite de l'afflux de réfugiés fuyant la guerre au Kosovo, l'UDC a poursuivi sa progression dans les cantons alémaniques non catholiques, où elle a notamment récupéré les voix des petits partis d'extrême droite, et dans les cantons alémaniques catholiques, détrônant par exemple le PDC en tant que premier parti dans les cantons de Saint-Gall et Schwytz. En 2003, l'UDC a fait une percée en Suisse romande, en s'implantant dans trois nouveaux cantons (Genève, Neuchâtel et Valais) et en progressant sensiblement dans les cantons de Vaud et Fribourg. Elle a encore renforcé sa présence dans les cantons romands en 2007. L'UDC a ensuite connu une évolution en dents de scie: elle a reculé aux élections de 2011, après l'exclusion des trois sections (Berne, Glaris et Grisons) du parti et la création du PBD, mais a repris sa marche en avant en 2015, obtenant 29,4% des voix, soit juste en dessous du seuil de 30%, qu'aucun parti n'a franchi depuis l'introduction du système proportionnel en 1919. Cependant, l'UDC a connu un nouveau revers en 2019, perdant près de 4% des voix et, surtout, 12 sièges, soit la plus forte baisse enregistrée d'une élection à l'autre depuis 1919. L'UDC reste néanmoins, et de loin, le premier parti de Suisse.

L'ascension électorale de l'UDC s'est faite au détriment des petits partis de droite nationaliste et/ou xénophobe (Action nationale/Démocrates suisses, Parti des libertés), d'une part, et des deux partis de la droite modérée, le PLR et le PDC, d'autre part. Les deux partis « historiques » ont reculé de manière quasi continue depuis 1979, passant respectivement de 24% à 15,1% et de 21,3% à 11,4%. Le bilan du quatrième parti gouvernemental, le PS, n'est guère plus glorieux. Premier parti de Suisse pendant presque quatre décennies (du début des années 1930 à la fin des années 1970), le PS a fortement reculé dans les années 1980. Il a ensuite bien rebondi entre 1991 et 2003, en tirant profit de la polarisation de la politique suisse et de son profil « d'antithèse » de l'UDC mais il a, depuis lors, subi des pertes constantes (-10 points de pourcentage entre 2003 et 2019).¹³¹ Si le PS a globalement subi des pertes nettement moins élevées que ses homologues dans la plupart des pays européens entre la fin des années 1980 et la fin des années 2010, son niveau de départ était aussi bien inférieur à celui des autres partis socialistes.

À côté de l'ascension électorale de l'UDC, la progression des Verts constitue le deuxième fait marquant des dernières décennies. Cette progression s'est faite en trois temps, la poussée la plus récente étant aussi la plus spectaculaire (graphique 6.7): en 2019, les Verts ont progressé de 6,1 points de pourcentage en suffrages et de 17 sièges par rapport à 2015,

¹³¹ Selon les résultats de l'enquête d'opinion post-électorale Selects, un cinquième des électeurs socialistes de 2015 ont voté pour les Verts en 2019 (Tresch *et al.* 2020), ce qui ne surprend pas lorsque l'on sait que ces deux partis se disputent en bonne partie le même électorat (Sciarini 2010b).

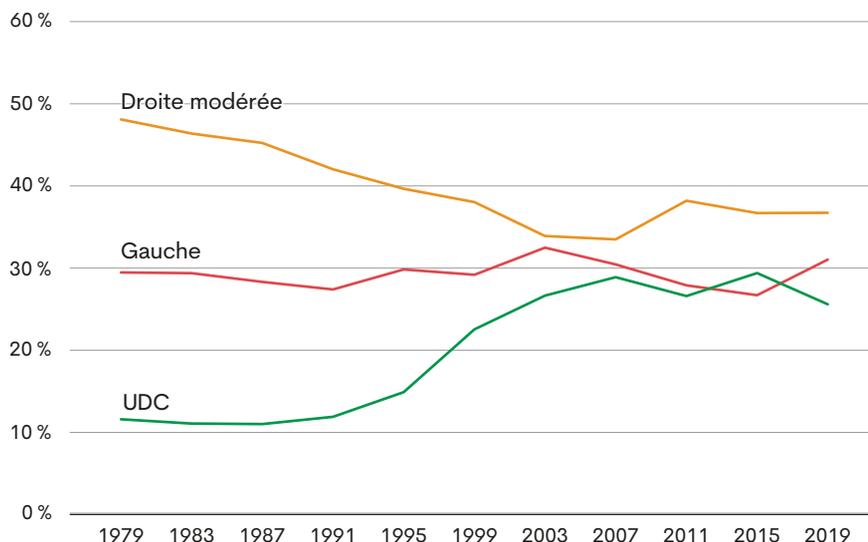
ce qui constitue la plus forte progression en sièges enregistrée entre deux élections depuis 1919. Après l'élection de leur premier représentant au Conseil national en 1979 (le Vaudois Daniel Brélaz, premier élu vert dans un parlement national), les Verts se sont rapidement imposés comme le premier parti non gouvernemental. Forts de leur succès aux élections de 2019, qui leur a permis de devancer le PDC au Conseil national – et de porter parallèlement à cinq leur nombre de sièges au Conseil des États –, les Verts ont revendiqué, sans succès, un siège au Conseil fédéral (voir chapitre 4).

Enfin, le troisième événement caractéristique de la période récente tient à la création de deux nouveaux partis, les Verts libéraux et le PBD, ce dernier ayant entre-temps déjà disparu. Né d'une scission au sein de l'UDC, le PBD était essentiellement présent dans seulement trois cantons (Berne, Glaris et Grisons). Il a bénéficié de sa présence au Conseil fédéral jusqu'en 2015, mais a fortement reculé en 2019, et a ensuite choisi de fusionner avec le PDC pour former Le Centre. Nés en 2007 en dissidence des Verts, qu'ils jugeaient trop à gauche, les Verts libéraux se sont – à la différence du PBD – rapidement développés dans un nombre assez élevé de cantons; ils sont désormais présents dans une vingtaine de parlements cantonaux (voir section 6.6.3). En 2019, les Verts libéraux ont également profité de la « vague verte » pour gagner 3,2 points de pourcentage et neuf sièges au Conseil national.

La montée en puissance de l'UDC et le recul corrélatif des deux partis historiques de la droite modérée (PLR et PDC) ont conduit à un système de partis tripolaire, avec trois camps (gauche, droite modérée et droite conservatrice) de taille relativement similaire (graphique 6.8) – à cette (importante) nuance près que l'UDC forme un camp à elle seule, alors que les autres camps sont formés de plusieurs partis.

Relevons pour terminer que la Suisse ne constitue pas un cas à part du point de vue de la montée en puissance d'un parti national populiste. Ce phénomène s'est au contraire manifesté dans la plupart des pays ouest-européens. Ainsi, aux élections parlementaires nationales récentes, un parti national populiste a dépassé 10 % dans de nombreux pays (par exemple en Autriche, Allemagne, Belgique, Danemark, France, Italie, Pays-Bas, Suède). Il en va de même aux élections du Parlement européen de 2019, où le Rassemblement national (France) a même dépassé la barre des 20 % et la Lega (Italie), celle des 30 %. Cependant, la Suisse se distingue sur trois plans. D'abord, elle a fait office de précurseur, eu égard au caractère précoce de la montée en puissance de l'UDC. Ensuite, à part le FPÖ en Autriche dans les années 1990, il est rare qu'un parti national populiste atteigne un score électoral si élevé aux élections parlementaires nationales. Enfin, il est encore plus rare qu'un parti national populiste demeure membre du gouvernement national pendant une si longue période.

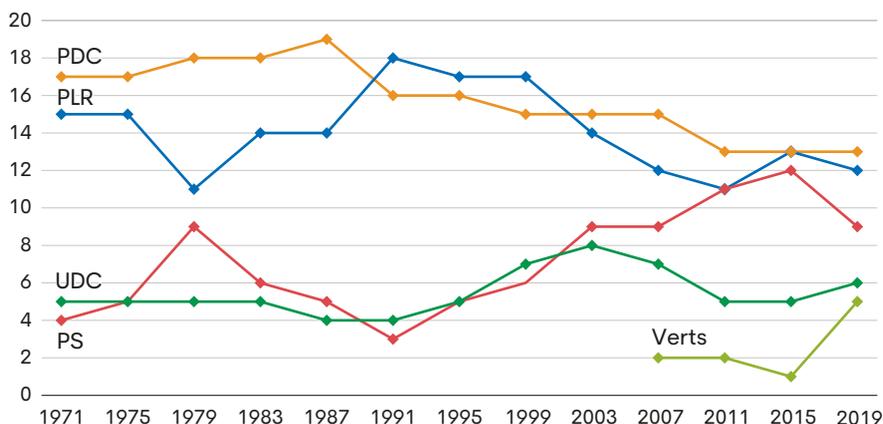
GRAPHIQUE 6.8 Force électorale au Conseil national par camp politique (en pourcentage des suffrages)



Source : données OFS (mes calculs).

Conseil des États

La transformation des rapports de force au sein du système de partis ne se s'est pas manifestée avec la même intensité au Conseil des États, loin de là (graphique 6.9). Le système majoritaire à l'œuvre pour l'élection du Conseil des États et le nombre très limité de sièges par canton, conjugués à la force des deux partis de la droite modérée dans les petits cantons catholiques, y ont exercé un puissant effet stabilisateur (voir chapitre 5). Certes, les deux partis de la droite modérée ont également enregistré des pertes importantes au Conseil des États : en 1991, ils y détenaient à eux deux 34 des 46 sièges, soit presque 75 % ; en 2019, les chiffres correspondants ont reculé à 27 et 54 %, respectivement. Cependant, ces deux partis restent fortement représentés dans ce Conseil – et en réalité, nettement surreprésentés par rapport à leur force électorale. À l'inverse, l'UDC n'a, à ce jour, pas bénéficié au Conseil des États d'une progression comparable à celle enregistrée au Conseil national. Le nombre de sièges qu'elle détient au Conseil des États stagne autour de 6, ou 13 %, soit proportionnellement moins de la moitié de sa force au Conseil national. En revanche, le PS a fortement progressé au Conseil des États entre 1991 et 2015, mais a perdu trois sièges en 2019.

GRAPHIQUE 6.9 Force des partis au Conseil des États (nombre de sièges)

Source : données OFS.

Note : le nombre total de sièges au Conseil des États est passé de 44 à 46 en 1979, à la suite de la création du canton du Jura ; ce graphique se concentre sur les sièges obtenus par les quatre partis gouvernementaux et les Verts.

6.4.2 La volatilité du système de partis

Jusqu'aux années 1990, le système suisse de partis était classiquement considéré comme un cas paradigmatique de stabilité, c'est-à-dire un système caractérisé par des changements minimes d'une élection à l'autre. Les profonds changements des rapports de force à l'œuvre depuis le milieu des années 1990 ont changé la donne. Le concept de volatilité électorale vise précisément à évaluer le degré de stabilité ou d'instabilité électorale existant dans un pays. Au niveau individuel, la volatilité électorale mesure combien les préférences partisans des individus changent d'une élection à l'autre. Les liens qui unissaient traditionnellement les électeurs aux partis se sont fortement distendus, provoquant une augmentation de la volatilité électorale – que ces liens soient de nature sociologique (par exemple l'appartenance à une classe sociale ou à une confession particulière) ou de nature politique (par exemple l'idéologie ou l'identification à un parti).

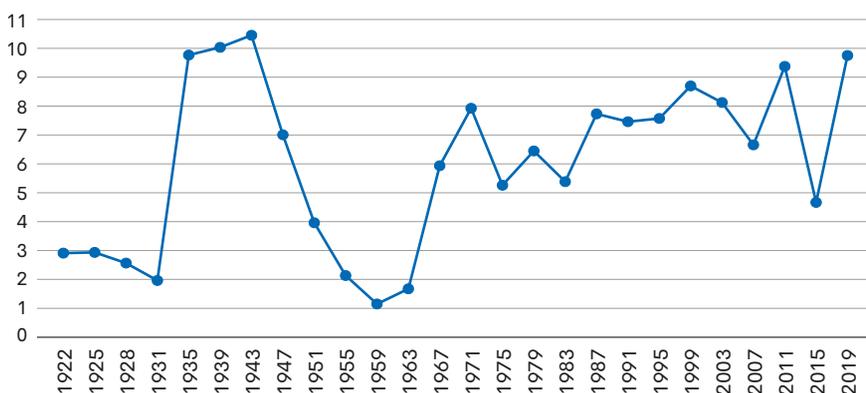
Au niveau agrégé, la volatilité électorale mesure, de manière dynamique, les changements dans les rapports de force au sein du système de partis d'une élection à l'autre. Dans la littérature comparée, on utilise souvent comme indicateur de la volatilité au niveau agrégé la somme des différences de voix exprimées pour les différents partis d'une élection à l'autre (Pedersen 1979). L'indice de volatilité varie de 0 (si chaque parti fait exactement le même score à une élection donnée qu'à l'élection précédente) à

100 (si tous les partis ayant remporté des voix à l'élection précédente n'en ont aucune à l'élection suivante, et que ces voix vont toutes en faveur d'un – ou de plusieurs – nouveau[x] parti[s]).

Le graphique 6.10 montre l'évolution de la volatilité électorale depuis l'introduction du système proportionnel en 1919. Après de premières élections caractérisées par une très faible volatilité, celle-ci a bondi avant et pendant la Seconde Guerre mondiale, période marquée, en Suisse comme dans la plupart des pays européens, par d'abrupts changements dans les rapports de force entre les partis (Ladner *et al.* 2022 : 414-415). Après un net recul dans les années 1940 et 1950, la volatilité a atteint un niveau plancher en 1959, l'année d'instauration de la formule magique. La volatilité est repartie à la hausse à la fin des années 1960, sous l'effet de la progression des petits partis – du centre, de droite radicale et de gauche radicale. Elle a ensuite oscillé sans véritable tendance, sauf peut-être à la fin des années 1980, avec la progression des Verts – et en réaction, du Parti des Automobilistes.

Par contraste, l'augmentation de la volatilité enregistrée au cours des années 1990 n'a pas été prioritairement due à de nouveaux partis, mais au recul des partis de la droite dure (Démocrates suisses, Parti de la Liberté) et de la droite modérée (PLR et PDC) au profit de l'UDC (Ladner *et al.* 2022 : 415). L'évolution en dents de scie de la volatilité au cours de la dernière décennie s'explique par la poussée des Verts libéraux et la percée du PBD en 2011, et par la vague verte en 2019, tandis que les élections de 2015 ont, au contraire, été caractérisées par une faible volatilité.

GRAPHIQUE 6.10 La volatilité électorale (VE) du système suisse de partis (1919-2019)



Source : données OFS (mes calculs).

Note : $VE = (\sum_{i=1}^n |v_{i,t} - v_{i,t-1}|) / 2$, où $v_{i,t}$ est le score électoral du parti i au temps (à l'élection) t .

Synthèse et ouverture comparative

En définitive, l'image qui se dégage est celle d'un système de partis dont la volatilité varie d'une élection à l'autre, mais dans une tendance générale plutôt à la hausse. En comparaison internationale, la Suisse se situait jusqu'au début des années 2000 dans la moyenne des pays européens en termes de volatilité électorale (Armingeon 2003 : 36), derrière des pays avec un système de partis plus instable comme la France, l'Espagne, la Grèce, le Danemark, les Pays-Bas ou le Portugal, mais devant des pays avec un système de partis plus stable comme l'Autriche, la Suède ou la Grande-Bretagne. Cependant, dans plusieurs pays d'Europe occidentale, la volatilité a considérablement augmenté au cours des vingt dernières années.

Si l'on adopte une perspective temporelle plus large et que l'on calcule la volatilité électorale moyenne entre 1945 et 2020, la Suisse compte parmi les pays présentant le plus bas niveau de volatilité : pendant cette période, la moyenne pour 18 pays d'Europe occidentale (14 pays membres de l'UE, plus la Grande-Bretagne, l'Islande, la Norvège et la Suisse) s'élève à 10,9, contre 6,2 pour la Suisse. Si l'on restreint l'analyse aux trente dernières années (1990-2020), la Suisse fait encore davantage figure de cas à part : la volatilité moyenne s'élève à 7,6, contre 13,5 pour les autres pays précités.

Cependant, il est temps de souligner que la mesure de la volatilité électorale ne fournit qu'une image partielle et potentiellement trompeuse du degré de stabilité ou d'instabilité d'un système de partis. Comme la volatilité est à chaque fois calculée par rapport aux résultats de l'élection précédente, elle nous renseigne sur les changements survenus d'une élection à l'autre, mais pas sur l'évolution à plus long terme du système de partis. Cette lacune pose particulièrement problème dans le cas de la Suisse, où la transformation du système de partis a en réalité été beaucoup plus marquée que ce que suggère la mesure de volatilité électorale (Ladner *et al.* 2022 : 414-415) : les gains de l'UDC ont peut-être été modestes d'une élection à l'autre, mais en raison de leur caractère répété, ces gains ont finalement été spectaculaires et ont profondément transformé les rapports de force au sein du système de partis.

6.4.3 Les facteurs explicatifs de la montée en puissance de l'UDC

Plusieurs facteurs ont contribué à la montée en puissance de l'UDC : son changement de profil et sa réorientation programmatique, l'importance croissante du « vote d'enjeu », ainsi que la forte capacité de mobilisation de l'UDC, fruit de son activisme dans les campagnes politiques.

Changement de profil et réorientation programmatique

Le changement de profil et la réorientation programmatique de l'UDC, d'un parti agrarien de droite modérément conservateur en un parti de droite national-conservateur, constituent un important facteur explicatif de son succès électoral (Kriesi *et al.* 2005; Mazzoleni 2003; Varone *et al.* 2014). L'UDC s'est d'une part positionnée comme un parti défendant les traditions, la neutralité et la souveraineté de la Suisse, ceci impliquant un retrait de la scène internationale au profit d'une focalisation sur la politique intérieure. Elle s'est ainsi fermement opposée à l'ouverture internationale en matière de politique étrangère ou de politique européenne et elle a parallèlement milité pour un durcissement de la politique d'immigration, la politique d'asile et la politique des étrangers. D'autre part, l'UDC a adopté une rhétorique populiste en se présentant comme le défenseur du peuple contre les élites, coupables d'être prêtes à sacrifier le « cas particulier » suisse, voire d'être corrompues, et en recourant à la stratégie du bouc émissaire, notamment en rendant les étrangers et les requérants d'asile responsables des problèmes de sécurité à l'intérieur du pays. Ce faisant, l'UDC est parvenue à se présenter comme un rempart contre la mise en péril de l'identité suisse traditionnelle, de sa culture, de ses traditions et de ses institutions.

Symboliquement, on peut faire remonter l'origine de la transformation de l'UDC à la campagne référendaire sur le traité instituant l'Espace économique européen (EEE) en 1992, que la section zurichoise du parti, dirigée par Christoph Blocher, a âprement combattu. C'est cette campagne qui a conféré à son tribun et leader charismatique une stature nationale et qui a initié son processus de prise de pouvoir sur le parti national. Sur le plan électoral, la réorientation programmatique de l'UDC et son profil oppositionnel beaucoup plus marqué lui ont permis d'une part, de phagocytter les petits partis de la droite nationaliste et xénophobe et d'autre part, de se démarquer des deux autres grands partis de la droite (le PLR et le PDC) et d'en tirer ainsi profit en attirant à elle leur électorat le plus conservateur (Kriesi *et al.* 2005).

Avec son nouveau positionnement idéologique et stratégique, l'UDC a articulé le « clivage de globalisation », en gagnant en particulier le soutien d'importants segments de l'ancienne classe moyenne (agriculteurs, artisans, commerçants) et des milieux populaires (Oesch et Rennwald 2010a). En revanche, et comme l'a montré le graphique 6.4, l'électorat de l'UDC ne se distingue pas de celui des deux autres partis de droite en ce qui concerne la dimension économique de conflit, sur laquelle l'UDC partage avec le PLR une attitude favorable au marché et opposée à l'interventionnisme étatique – sauf exception pour les segments de population qui sont au cœur de son électorat, comme les agriculteurs ou les retraités.

Conjuguer une position national-conservatrice sur la dimension culturelle et une position libérale sur la dimension économique s'est avéré être, en Suisse comme dans d'autres pays, la « formule gagnante » (Kitschelt 1995). Dans le cas d'espèce, l'ascension électorale de l'UDC doit néanmoins davantage à son profil anti-universaliste et protectionniste sur la dimension culturelle qu'à son profil libéral sur la dimension économique.

Importance croissante du vote d'enjeu

Dans un contexte marqué par l'affaiblissement des liens qui unissaient traditionnellement les électeurs aux partis, l'UDC a aussi profité de l'importance croissante du vote d'enjeu. D'une part, son profil tranché et ses positions musclées sur les grands enjeux de l'heure lui ont non seulement permis de fidéliser son électorat, mais aussi de rallier à elle les personnes indécises ou indifférentes, ainsi que les personnes qui étaient favorables à un autre parti (Gerber *et al.* 2015; Kriesi et Sciarini 2004; Nicolet et Sciarini 2006). D'autre part, l'UDC a également tiré un bénéfice de l'importance croissante du « vote selon la possession de l'enjeu » (« *issue ownership voting* »), dont la logique peut être résumée ainsi : d'un côté, les partis tentent de dicter l'agenda d'une campagne électorale avec les thèmes qu'ils « possèdent » aux yeux des votants, c'est-à-dire les thèmes sur lesquels ils sont réputés être actifs et compétents, et qui sont donc susceptibles de leur rapporter des voix ; de l'autre côté, les électeurs utilisent leur perception de la compétence des partis sur les grands problèmes du moment comme critère de choix électoral, en votant pour le parti perçu comme le plus crédible et apte à résoudre ces problèmes.

Les élections fédérales de 2015 constituent à cet égard un cas d'école. Cette année-là, l'UDC a bénéficié d'un contexte très favorable, marqué par la crise des réfugiés et l'afflux en Europe de requérants d'asile en provenance du Moyen-Orient (en particulier la Syrie) et d'Afrique, ainsi que par les débats sans fin autour de la mise en œuvre de son initiative populaire « Contre l'immigration de masse ». Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant que les questions migratoires aient figuré très largement en tête des préoccupations des Suisses, au point d'écraser les autres enjeux selon les enquêtes d'opinion. L'UDC n'a pas manqué d'en profiter pour thématiser abondamment cet enjeu durant la campagne et capitaliser sur sa réputation en la matière. En définitive, la forte prédominance des questions migratoires a contribué à focaliser l'attention du public sur ces questions, ce qui, en retour, a aidé l'UDC à gagner les élections.¹³²

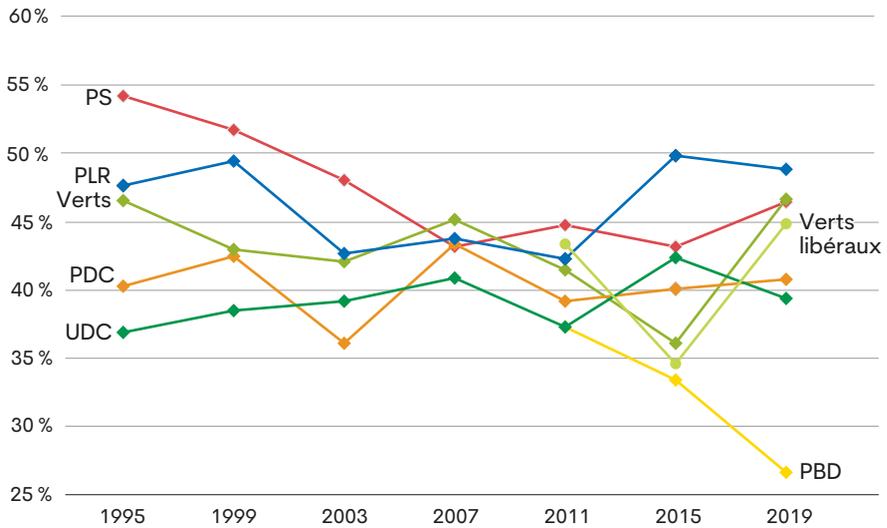
¹³² L'UDC a eu beaucoup plus de mal à dicter l'agenda de la campagne de 2019, en raison de la forte saillance de l'enjeu environnemental et des craintes suscitées par le changement climatique (voir Petitpas, Adrien et Sciarini, Pascal, « Avec son affiche électorale, l'UDC fait fausse route ». *Le Temps*, 28 septembre 2019).

Activisme dans les campagnes politiques et capacité de mobilisation

L'activisme déployé par l'UDC dans les campagnes politiques – campagnes électorales et campagnes de votations – a aussi joué un rôle important dans ses succès électoraux. D'un côté, comme nous l'avons vu dans la section 6.4.1, l'UDC dispose d'importants moyens financiers et investit des montants considérables dans les campagnes électorales, qu'elle conduit de manière plus moderne (ou plus « américanisée ») que ses concurrents (Engeli et Tonka 2010). D'un autre côté, l'UDC a inauguré une nouvelle forme de campagne électorale qu'elle a elle-même caractérisée de « permanente », en vertu de laquelle les élections ne se gagnent pas seulement dans les quelques semaines qui précèdent les élections, mais se jouent déjà bien en amont, tout au long de la législature. Dans cet esprit, l'UDC tire un grand profit des instruments de démocratie directe, qui lui permettent d'attirer l'attention des médias et du public sur ses thèmes de prédilection. De plus, lancer des référendums et des initiatives populaires permet à l'UDC d'entretenir son profil oppositionnel et de jouer le « double jeu » du gouvernement et de l'opposition (voir chapitre 3), en se démarquant ainsi encore une fois de ses partenaires de gouvernement.

Tout ceci concourt à la forte capacité de mobilisation de l'UDC, qui est attestée par les résultats d'enquêtes d'opinion post-électorales Selects (Kriesi *et al.* 2005; Sciarini 2010b). Dans ces enquêtes, les répondants sont priés d'indiquer, sur une échelle de 0 à 10, les chances qu'elles « votent un jour pour le parti X ». L'avantage de cette mesure, par rapport à celle relative au choix électoral (« pour quel parti avez-vous voté ? »), est qu'elle fournit des informations sur les préférences « relatives » de l'électorat, et pas seulement sur ses préférences « absolues ». À partir de la mesure de la probabilité de vote au niveau individuel, il est possible de calculer le potentiel électoral des partis au niveau agrégé, qui n'est rien d'autre que la probabilité moyenne de voter pour un parti au sein de l'échantillon. Le graphique 6.11 présente le potentiel électoral pour les sept principaux partis politiques suisses.

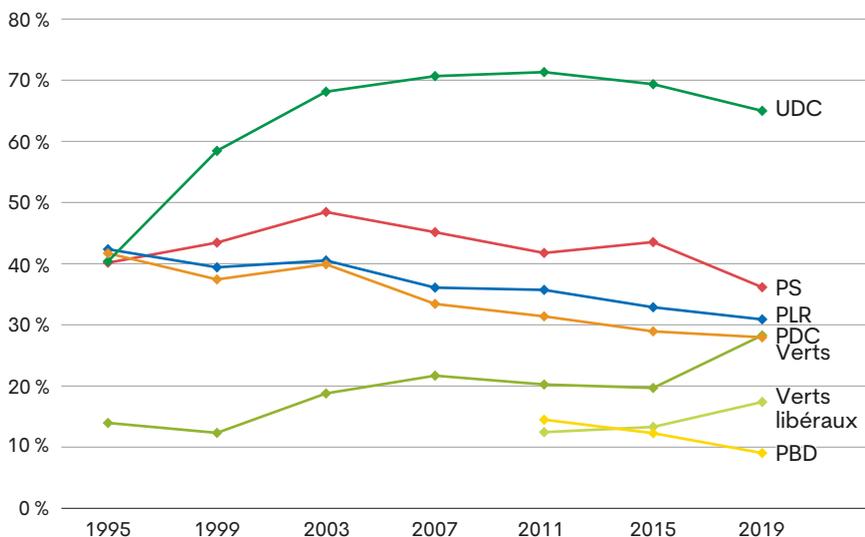
Pour tous les partis, leur potentiel électoral est bien plus élevé que leur force électorale effective, ce qui n'est pas surprenant : les répondants pouvant indiquer des chances élevées de voter pour plusieurs partis, le potentiel électoral mesure en quelque sorte la part de l'électorat que les partis pourraient attirer s'ils n'étaient pas en compétition les uns avec les autres (Tillie 1995 : 77). Mais dans la réalité, cette compétition existe naturellement, si bien que la force électorale des partis est nécessairement plus faible que leur potentiel électoral. De 1995 à 2003, le PS possédait le plus grand potentiel électoral, mais la tendance était à la baisse. Dans la période

GRAPHIQUE 6.11 Évolution du potentiel électoral des partis

Source : données Selects (mes calculs).

plus récente, c'est le PLR qui présente le potentiel le plus élevé, devant le PS, les Verts et les Verts libéraux. Bien que premier parti de Suisse, l'UDC pointe seulement au sixième rang en termes de potentiel électoral, lequel n'a par ailleurs guère augmenté depuis 1995.

En mettant en rapport le potentiel électoral avec le score électoral effectif des partis, il est possible de calculer leur taux de concrétisation, qui mesure la capacité des partis à convertir leur potentiel électoral en votes effectifs. Ce taux, qui correspond au ratio entre le pourcentage des voix exprimées pour un parti et leur potentiel électoral, est présenté dans le graphique 6.12. On constate que l'UDC affiche un taux de concrétisation beaucoup plus élevé que les autres partis. Ceci fournit une clé d'explication supplémentaire au succès de l'UDC : sa progression électorale dans les années 1990 et 2000, puis son maintien à un niveau élevé sont essentiellement dus à sa capacité unique d'exploiter son potentiel ou, autrement dit, de mobiliser son électorat. Le deuxième parti en termes de taux de concrétisation, le PS, est très nettement distancé. De leur côté, les Verts ont vu leur taux de concrétisation augmenter sensiblement entre 2015 et 2019. Leur progression en 2019 est donc due à la fois à l'augmentation de leur potentiel électoral et, plus encore, à leur capacité d'exploiter ce potentiel.

GRAPHIQUE 6.12 Évolution du taux de concrétisation du potentiel électoral

Source : données OFS et Selects (mes calculs).

6.5 Les partis en tant qu'organisations

La manière dont les fonctions d'articulation et d'agrégation des intérêts de la société civile sont exercées par les partis politiques dépend étroitement de la manière dont ceux-ci sont organisés. Il convient donc d'examiner comment la forme organisationnelle et le degré d'organisation des partis politiques suisses a évolué au cours du temps, y compris sous l'angle des liens avec leurs membres et leurs électeurs. Selon la littérature internationale, les modèles d'organisation des partis politiques ont sensiblement changé au cours du 20^e siècle. À la domination, des années 1920 aux années 1960, du modèle de « parti de masse », fortement orienté vers ses membres (Duverger 1951), ont succédé d'autres modèles – comme le modèle du « parti attrape tout » (« *catch-all party* ») (Kirchheimer 1966) ou le modèle du « parti électoral professionnel » (« *professional electoral party* ») (Panebianco 1988) –, plus professionnel et plus soucieux de la conquête de l'électorat que des liens avec les membres du parti ou de son profil idéologique. Le modèle de « parti cartel » (« *cartel party* ») (Katz et Mair 1995) souligne encore davantage la priorité donnée à la tête du parti, au détriment de sa base et de la démocratie interne de l'organisation. En outre, ce type de parti s'appuie davantage sur l'État, dont dépend une bonne partie de son financement. Enfin, l'importance prise dans le passé récent par les outils de communication électronique et des réseaux sociaux a encore modifié le contexte dans lequel évoluent les partis, y compris en Suisse (Ladner *et al.* 2022). Ceci a

donné naissance à de nouveaux modèles, qui ne reposent plus sur l'appartenance formelle au parti ou aux liens institutionnels avec les associations ou des groupes d'intérêt, mais sur des «*followers*» engagés, que l'on mobilise pour des causes ponctuelles *via* les réseaux sociaux, sans engagement durable en faveur du parti (Gauja 2017).

6.5.1 Professionnalisation et ressources

À la différence d'autres pays, comme la Grande-Bretagne, les partis politiques ne sont pas issus, en Suisse, de groupes parlementaires ou de comités de sélection des candidats aux élections, mais d'organisations qui se sont développées autour de la démocratie directe (Gruner 1977). Selon cette vision, l'introduction dans divers cantons (Saint-Gall, Bâle-Campagne, Lucerne, le Valais, Berne et Zurich) des premières formes de référendum en tant que veto populaire (voir chapitre 3) a favorisé la constitution d'organisations politiques à même d'actionner cette procédure de veto. Ces organisations auraient ensuite servi de base à la création des partis politiques. De ce point de vue, en plus d'être les «*enfants des cantons*» (Vatter 2002; voir section 6.1.3), les partis politiques seraient donc en Suisse les «*enfants de la démocratie directe*» (Gruner 1977: 25 s.). Si la récolte des signatures impliquait la mobilisation de masse de citoyens et que les partis suisses constituaient à ce titre des formes de partis populaires ou partis de masse, ils n'étaient que faiblement organisés. Jost (1986: 324 s.) a mis en doute cette interprétation des origines des partis suisses, en faisant valoir que les organisations qui se sont mobilisées autour des vetos populaires ont eu une existence éphémère et que les organisations qui ressemblaient à des partis politiques n'ont, durant tout le 19^e siècle, joué qu'un rôle marginal en comparaison à d'autres types de sociétés «*non politiques*». En revanche, cet auteur se rallie à la conception selon laquelle les partis étaient caractérisés par la faiblesse de leur organisation, une faiblesse accentuée par le fait qu'il ne s'agissait alors que d'amalgames peu homogènes de groupes de notables.

Faiblesse organisationnelle

En dépit d'une tendance à la professionnalisation, les partis politiques suisses restent, encore aujourd'hui, relativement faibles du point de vue organisationnel. Sous l'effet du fédéralisme, les partis nationaux sont des organisations encore fortement décentralisées, dans lesquelles les sections cantonales et communales jouent un rôle important et disposent d'une assez grande autonomie, comme l'indique par exemple le fait que les sections cantonales peuvent, lors des votations fédérales, émettre des recommandations de vote qui dévient de celles du parti national. L'UDC est le seul parti qui a opéré une nette centralisation de la conduite du parti et de la prise de décision au niveau national dans les années 2000 (Vatter 2016: 127).

Considérons pour commencer le degré de professionnalisation des partis politiques. En Suisse, les partis politiques sont toujours fortement imprégnés des principes du système de milice, ce qui explique pourquoi leur professionnalisation ne progresse que lentement et reste limitée en comparaison internationale (Ladner *et al.* 2022: 416 s). Au niveau national, les partis ont commencé à engager du personnel à plein-temps dans les années 1950-1960, mais les faibles moyens à leur disposition ont freiné le développement de l'appareil administratif. Ainsi, à la fin des années 1990, le nombre de postes en équivalents plein-temps au service des partis nationaux ne dépassait pas 50. Selon un nouveau relevé réalisé en 2020, le nombre de postes en équivalents plein-temps au niveau national a doublé (100), un doublement qui a surtout profité aux quatre partis gouvernementaux, qui détiennent ensemble 80 postes (*ibid.*).

Dans les grands et moyens cantons, les partis ont commencé au milieu des années 1970 à se doter d'un secrétaire à plein-temps (Faganini 1978: 91). Cependant, à la fin des années 1990, le nombre total d'équivalents plein-temps pour l'ensemble des cantons était encore inférieur à 100 – et ceci concernait à nouveau surtout les partis gouvernementaux. De plus, les personnes engagées dans les secrétariats de partis assumaient majoritairement des tâches administratives, et seulement subsidiairement des tâches politiques-programmatiques substantielles, lesquelles relevaient donc toujours de l'engagement bénévole (Ladner et Brändle 2001: 211). Au niveau cantonal, le PLR et le PS ont longtemps été plus professionnalisés que le PDC et l'UDC, mais ce dernier parti s'est rattrapé au cours des dernières décennies (Vatter 2016: 129).

Le degré limité de professionnalisation des partis politiques suisses est largement déterminé par les faibles ressources financières à disposition de la plupart d'entre eux. Fruit de la conception libérale majoritaire en Suisse, et bien que la Constitution fédérale (art. 137) reconnaisse désormais que les partis politiques « contribuent à former l'opinion et la volonté populaire », il n'existe pas de système de financement public direct des partis au niveau fédéral. La Confédération finance les partis seulement de manière indirecte, *via* les contributions versées aux groupes parlementaires (voir chapitre 5). Un système similaire existe dans plusieurs cantons, dont le Tessin, Fribourg et Genève. Même si ces contributions aux groupes parlementaires demeurent modestes en comparaison internationale, elles constituent une part non négligeable du budget des partis (Ladner *et al.* 2022: 419). Pour le reste, les partis dépendent pour leur financement des cotisations de leurs membres, des rétrocessions provenant des indemnités de leurs élus, et des dons. L'absence de financement public des partis plaide d'ailleurs contre la catégorisation de la Suisse en tant que modèle de « cartel de partis » (Katz et Mair 1995), et ceci malgré le système de coopération des principaux partis au gouvernement fédéral.

En l'absence d'obligation pour les partis de rendre publics leurs comptes, les connaissances sont limitées et se basent sur des approximations. On estime généralement que le budget des partis a considérablement augmenté depuis le milieu des années 1980, et à nouveau depuis le milieu des années 2000, avec cependant de grandes différences d'un parti à l'autre (Vatter 2016: 129). À la fin des années 1990, pour les trois niveaux de l'État confondus, le budget total des partis politiques a été estimé dans une fourchette comprise entre 40 à 44 millions de francs pour une année non électorale et entre 65 à 74 millions pour une année électorale, le budget des partis cantonaux pris dans leur ensemble comptant pour la plus grande part de ces montants (Ladner et Brändle 2001: 169). Dans les années 2000, le budget total des sections cantonales du PLR, du PDC, du PS, de l'UDC et des Verts a varié entre 22 millions en année non électorale et 34 millions pendant l'année électorale 2007 (Gunziger 2008). Le budget des partis nationaux est plus modeste et semble être resté relativement stable entre la fin des années 1990 et la moitié des années 2000: il variait alors entre 2 et 3,5 millions d'un parti gouvernemental à l'autre. Enfin, selon le relevé le plus récent, mais encore incomplet, réalisé en 2020 (année non électorale), le budget des partis nationaux s'élève à 3,5 millions pour le PDC, 5,5 millions pour le PS, 1,2 million pour les Verts et 700 000 francs pour le PLR, soit des montants toujours limités en comparaison internationale (Ladner *et al.* 2022: 418).

Les différences de budget d'un parti à l'autre ne dépendent pas seulement de leur réussite électorale et des gains financiers qu'ils en retirent – *via* les contributions aux fractions et les rétrocessions des élus –, mais aussi de leur mode d'organisation et de financement. Ainsi, un parti comme le PS, dont le financement repose beaucoup sur les cotisations des membres et sur les rétrocessions des élus, dispose d'une base financière plus stable que des partis comme le PDC ou, plus encore, le PLR, dont le financement dépend fortement des dons, en particulier des milieux économiques, qui sont davantage sujets à fluctuations. Enfin, la forte croissance du budget de l'UDC au niveau national ne reflète pas seulement l'augmentation de ses membres – et de leurs cotisations –, mais aussi les soutiens à hauteur de millions de francs de quelques ténors du parti (Vatter 2016: 130).

Campagnes électorales et campagnes de votations

Sous l'effet du recul des allégeances partisans traditionnelles et de la médiatisation croissante de la politique (voir chapitre 9), les coûts des campagnes électorales et les campagnes de votations ont sensiblement augmenté, ce qui a mis le budget des partis sous pression. Même si la plupart des partis ont su s'adapter à ce nouveau contexte et investissent des sommes croissantes dans les campagnes électorales, notamment en

recourant davantage qu'avant aux agences spécialisées et aux experts en communication, le processus de modernisation des campagnes électorales reste peu avancé en Suisse (Engeli et Tonka 2010). La persistance du principe de milice, la taille limitée des secrétariats des partis et, plus généralement, la faible professionnalisation des partis ne correspondent que de manière très lointaine aux modèles de « parti électoral professionnel » (Ladner *et al.* 2022 : 419), sauf peut-être en ce qui concerne l'UDC : grâce à de nouvelles formes de financement, à un travail systématique sur l'image du parti et à l'« américanisation » de ses campagnes, notamment par le recours aux campagnes négatives, basées sur des attaques contre ses adversaires, l'UDC a « modernisé » ses campagnes plus tôt que les autres partis (Engeli et Tonka 2010 ; Hardmeier 2003 ; Skenderovic 2009) ; ses importants moyens financiers lui ont également permis de mettre en œuvre son concept de « campagne électorale permanente » mentionné précédemment.

L'opacité du financement de la vie politique

Jusqu'à très récemment, le financement des campagnes électorales et des campagnes de démocratie directe ne faisait l'objet d'aucune réglementation en Suisse. Contrairement à d'autres pays, il n'existait en effet ni une obligation de transparence sur l'argent investi dans les campagnes et sur sa provenance, ni un plafond de dépenses que les partis et les candidats ne seraient pas autorisés à dépasser (voir notamment Gernet 2011). Ceci, conjugué au mode d'organisation fédéraliste du système de partis, dans lequel les dépenses des sections cantonales viennent s'ajouter à celles des partis nationaux, a pour conséquence qu'il est impossible de se faire une idée précise de l'argent dépensé dans les campagnes électorales – ou dans les campagnes de votation. L'estimation des budgets des partis présentée plus haut ne fournit à cet égard qu'une image partielle de l'argent investi dans la politique, car ces budgets n'incluent pas les dépenses consenties par les comités électoraux ou référendaires *ad hoc* ni le coût occasionné par des événements particuliers comme le séminaire annuel organisé par l'UDC à l'Albisgüetli (Ladner *et al.* 2022 : 419). *A fortiori*, l'absence de transparence empêche de déterminer si et combien l'argent investi par les partis politiques dans les campagnes émane de leurs propres fonds ou provient des dons octroyés par les groupes d'intérêt. Autrement dit, cela rend impossible de mesurer si et dans quelles proportions les premiers sont financièrement dépendants des seconds.

Dans ces conditions, les chercheurs ont jusqu'ici été obligés de se rabattre sur des indicateurs simples qui, à défaut de mesurer correctement le niveau total des dépenses, permettent au moins d'évaluer les différences de dépenses d'un parti à l'autre. En Suisse, on utilise de longue date les annonces publicitaires dans la presse et les affiches dans la rue

comme indicateurs des montants investis dans les campagnes (voir aussi chapitre 3). Selon une étude réalisée par Hermann et Novak (2012) sur mandat du Département fédéral de justice et police (DFJP), basée sur un inventaire systématique des annonces publicitaires parues dans la presse et des affiches dans la rue conduit par une firme privée (Media Focus), les dépenses électorales des partis ont fortement augmenté au cours des années 2000 : 28 millions de francs en 2003, 35 millions en 2007, 42 millions en 2011. Au-delà de cette tendance générale à la hausse, le relevé des dépenses fait apparaître de fortes différences d'un parti à l'autre : pendant cette période, l'UDC a, à elle seule, dépensé presque autant d'argent en annonces et en affiches que tous les autres partis réunis.

Depuis une quinzaine d'années, dans le cadre du dispositif de recherche sur les élections fédérales,¹³³ une enquête auprès des candidats aux élections fédérales les interroge sur leurs dépenses personnelles de campagne, en sus de celles de leur parti. Les chiffres des trois dernières élections indiquent que les candidats ont, au total, dépensé 31 millions de francs en 2011, 29 millions en 2015 et 37 millions en 2019, avec là aussi de fortes variations d'un parti à l'autre : à chaque élection, les candidats UDC et PLR ont dépensé les plus grosses sommes (environ la moitié des dépenses totales à eux deux) ; viennent ensuite les candidats du PS. Le relevé montre également que les candidats élus dépensent beaucoup plus d'argent que les non-élus (entre six et neuf fois plus selon l'élection). Ceci ne signifie toutefois pas nécessairement que l'argent détermine le succès électoral ; ce résultat est aussi dû au fait que les candidats qui savent par avance qu'ils n'ont pas de chance d'être élus ne sont pas enclins à dépenser de l'argent pour leur campagne.

Au Parlement fédéral, les élus des partis de gauche ont, depuis des années, multiplié les propositions visant à légiférer sur le financement des partis et des campagnes politiques. Cependant, ces propositions ont été constamment rejetées par la droite, au titre de la défense de la liberté individuelle et de la liberté d'entreprise. Comme je l'ai déjà mentionné dans le chapitre 3, l'absence de règles sur le financement de la vie politique et l'opacité – et le risque de corruption – qui en résulte ont été à plusieurs reprises montrées du doigt par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe. L'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) », déposée en 2017 par un comité formé du Parti socialiste, des Verts, du Parti évangélique, du Parti bourgeois-démocratique (PBD), du Parti pirate et de diverses ONG, a fini par faire réagir le Parlement, qui a décidé de lui opposer un contre-projet indirect, sous la forme d'une

¹³³ *Projet Selects (Swiss elections studies)*, financé par le Fonds national suisse (FNS) ; voir <https://forscenter.ch/projects/selects/?lang=fr> (consulté le 24.10.2022).

révision de la loi sur les droits politiques.¹³⁴ Selon cette loi, les dons aux partis politiques dépassant 1000 francs et les comptes de campagne supérieurs à 50 000 doivent désormais être rendus publics. Les initiants ayant conditionnellement retiré leur initiative au profit de ce contre-projet et ce dernier n'ayant pas fait l'objet d'un référendum, ces nouvelles règles sont entrées en vigueur en octobre 2021.

Des règles en matière de transparence de la vie politique (publication des comptes des partis politiques et des comptes de campagnes) ont parallèlement été introduites dans plusieurs cantons, principalement latins (Tessin, Genève, Fribourg, Neuchâtel, Jura, Vaud, Schwytz, Schaffhouse). Canton le plus généreux en matière de financement (indirect) des partis, Genève conditionne par exemple l'obtention du financement au respect des exigences de transparence (art. 51 al. 1 et 2 Cst. cantonale): les partis politiques doivent remettre chaque année leurs comptes ainsi que la liste de leurs donateurs pour tout don relatif aux élections cantonales ou communales supérieur à 15 000 francs et pour tout don relatif aux votations supérieur à 10 000 francs (art. 29a loi sur les droits politiques).

6.5.2 La base des partis : membres et ancrage dans la population

Le type d'organisation des partis dépend aussi des relations qu'ils entretiennent avec leurs membres et avec l'électorat plus généralement. Divers indicateurs permettent d'évaluer ces relations: à côté du nombre de membres et de son évolution au cours du temps, on peut considérer aussi la participation électorale, la confiance dans les partis politiques, l'identification partisane et l'ancrage local des partis comme des indicateurs du rapport que les Suisses entretiennent avec les partis.

Membres et taux d'affiliation

Le nombre de membres et le taux d'affiliation qui en découle sont un indicateur important du type et du degré d'ancrage des partis au sein de la population. Cependant, cet indicateur est très lacunaire en Suisse, en raison du fédéralisme, qui a durablement privé les partis nationaux d'un fichier centralisé de leurs membres, et du système de milice, qui empêche de distinguer clairement les membres des partis des simples sympathisants. Ceci explique aussi pourquoi le PLR et le PDC ont seulement commencé dans les années 1970 à se transformer de «partis d'élite» en «partis de masse» orientés vers les membres, et pourquoi ils ont connu sur ce plan un succès mitigé (Ladner *et al.* 2022: 424). En revanche, le principe d'appartenance à

¹³⁴ L'annonce de ce contre-projet a d'ailleurs amené le GRECO à clore dès 2019 la procédure de non-conformité engagée contre la Suisse.

l'organisation a joué dès le début un rôle important au PS, du fait de son statut de « parti de classe ». Enfin, l'UDC se situe quelque part entre ces deux pôles (Vatter 2016 : 131) : ce parti a commencé à développer son statut de parti de membres seulement dans les années 1980, mais il l'a fait depuis de manière conséquente. Au début des années 2000, un peu moins de la moitié des sections locales du PDC et un peu plus de la moitié des sections locales du PLR connaissaient une procédure formelle d'adhésion au parti ; cette proportion était nettement plus élevée à l'UDC (deux tiers) et, plus encore, au PS (presque neuf sur dix) (Ladner *et al.* 2022 : 424). Cependant, l'application du système d'adhésion au parti a fortement progressé au cours des vingt dernières années, entre autres grâce au fait que tous les grands partis se sont entre-temps dotés d'un système de fichier centralisé des membres (*ibid.*).

Selon une estimation basée sur le nombre de membres qui payaient leurs cotisations aux partis, ces derniers comptaient au total environ 300 000 membres en 1998, ce qui représente un taux d'affiliation de seulement 6 à 7 % (Ladner et Brändle 2001 : 134). Le nombre de membres-cotisants avait fortement baissé selon une nouvelle estimation réalisée dix ans plus tard (à 240 000), soit un taux d'affiliation inférieur à 5 %, mais avec des pertes d'ampleur très variables d'un parti à l'autre (Gunziger 2008 : 89) : -25 % pour le PLR (66 000 membres en 2007), -20 % pour le PDC (60 000 membres), -8 % pour le PS (35 000 membres). *A contrario*, fort de son implantation dans de nombreux nouveaux cantons, l'UDC a connu durant cette période une augmentation de 13 % de ses membres (67 000 membres en 2007, soit le chiffre le plus élevé de tous les partis) ; le nombre de membres des Verts est quant à lui resté stable (6000).

Malgré le système de fichier centralisé des membres dont disposent désormais les partis, les chiffres des partis fournis par leurs secrétariats diffèrent parfois considérablement de ceux estimés par les chercheurs (Ladner *et al.* 2022 : 425) : selon les chiffres fournis par les partis, ce nombre s'élèverait actuellement à 118 000 au PLR, 95 000 au PDC, 70 000 à l'UDC, 35 000 au PS, 9000 chez les Verts, et 5500 chez les Verts libéraux. L'écart avec les chiffres précités de 2007 est particulièrement marqué pour le PLR – et ne peut être que très partiellement expliqué par la fusion entre le PRD et le PLS survenue à la fin des années 2000 – et le PDC. En somme, le fait que les partis disposent désormais d'un fichier centralisé n'a pas levé toutes les incertitudes relatives au nombre de membres des partis politiques suisses. Le seul résultat vraiment plausible concerne l'augmentation du nombre de membres à l'UDC, mais ce résultat n'invalide pas pour autant le postulat commun aux travaux cités au début de cette section, selon lesquels les partis ont déplacé les efforts consentis envers leurs membres en direction des efforts en faveur des électeurs dans la seconde moitié du 20^e siècle. Dans le cas de l'UDC, le succès électoral aux quatre

coins du pays est allé de pair avec l'augmentation du nombre de membres. Dans une moindre mesure, un constat similaire vaut, dans la période plus récente, pour les Verts et les Verts libéraux.

*Confiance politique, identification partisane
et participation électorale*

Selon les résultats d'enquêtes d'opinion, la confiance des citoyens dans les partis politiques demeure relativement élevée, surtout si on la met en perspective avec la défiance élevée à l'égard des partis politiques observée dans de nombreux pays occidentaux (Bauer *et al.* 2019). Sur le continent européen, seuls les citoyens scandinaves ou hollandais présentent des niveaux de confiance si élevés envers les partis politiques – et envers les autres institutions politiques plus généralement. Le niveau de confiance des Suisses est en outre bien plus élevé que chez nos voisins français, italiens ou allemands (*ibid.*). Ainsi, même si les Suisses accordent une confiance légèrement moins élevée aux partis politiques qu'à d'autres institutions politiques comme le Conseil fédéral ou le Parlement, et que la confiance dans les partis a légèrement reculé au cours des deux dernières décennies (*ibid.*), celle-ci reste élevée et fort éloignée de la « crise de représentation » que subissent de nombreux pays démocratiques.

En revanche, l'identification partisane, mesurée par le taux de personnes qui disent se sentir proches d'un parti, a nettement reculé entre les années 1970 et la fin des années 1990 : dans les années 1970 et 1980, une bonne moitié de l'électorat se considérait proche d'un parti selon les résultats des enquêtes post-électorales nationales. Cette proportion a reculé dans les années 1990 et s'est depuis lors stabilisée autour de 40 %.

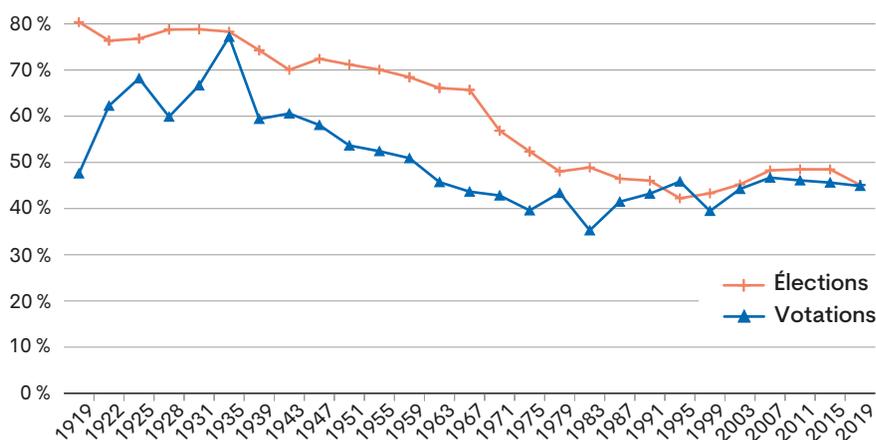
Le taux de participation aux élections peut aussi servir d'indicateur de l'ancrage des partis dans la population et, plus généralement, de la vitalité du système de partis. Le graphique 6.13 présente l'évolution du taux de participation aux élections fédérales depuis 1919, ainsi que l'évolution de la participation moyenne, par période de quatre ans, aux votations fédérales. En 1935, la participation aux élections et aux votations fédérales s'élevait encore à près de 80 %. La participation a ensuite fortement reculé entre la fin des années 1930 et le milieu des années 1970 (pour les votations) et le milieu des années 1990 (pour les élections). Depuis lors, le niveau de participation oscille autour de 45 %. En ce qui concerne plus spécifiquement les élections, la participation a passé sous la barre des 50 % en 1979 et a atteint un point bas en 1995 (42,2 %), avant de remonter légèrement, signe d'une politisation accrue (Giugni et Sciarini 2009), mais sans pour autant repasser au-dessus de la barre des 50 %. L'abstention de la moitié du corps électoral ne signifie pourtant pas nécessairement que la démocratie suisse est en crise.

Comme je l'ai déjà souligné dans le chapitre 3, l'image d'Épinal de la Suisse comme pays à faible participation est partiellement erronée. Dès

lors que l'on s'intéresse à la participation «cumulative», c'est-à-dire à la participation au cours de, par exemple, dix scrutins successifs, on constate que la proportion de personnes qui s'abstiennent toujours ou presque toujours de voter est en fait minime (15% environ). La plus grande catégorie est celle des votants sélectifs ou occasionnels. En d'autres termes, si le taux de participation à chaque scrutin pris isolément est si bas, c'est probablement avant tout parce que les Suisses sont très souvent appelés aux urnes; si l'on votait moins fréquemment, le taux de participation serait très vraisemblablement plus élevé.

Dans le même ordre d'idées, il est évident que la fréquence élevée de votes de démocratie directe a des conséquences importantes sur la participation aux élections. Contrairement aux pays qui connaissent un régime de stricte démocratie représentative, dans lesquels les élections sont l'unique occasion d'exprimer des préférences politiques, la démocratie directe offre aux citoyens la possibilité de le faire aussi sur des objets concrets et de codécider ainsi le contenu des politiques publiques. De ce fait, la démocratie directe concurrence en quelque sorte les élections. D'un côté, la multiplication des votations populaires est de nature à réduire la participation aux élections, car les élections n'échappent pas à la logique de participation sélective présentée précédemment. D'un autre côté, la démocratie directe permet de corriger après coup les décisions prises par le Parlement; en Suisse, ce n'est pas le Parlement, mais le peuple, qui a le dernier mot. Ceci limite le poids du Parlement dans les processus législatifs et, par conséquent, l'importance des élections parlementaires.

GRAPHIQUE 6.13 Évolution du taux de participation aux votations et aux élections en Suisse



Source : données OFS (mes calculs).

En ce qui concerne les déterminants de la participation, les mêmes causes produisent les mêmes effets: les facteurs sociodémographiques qui expliquent la participation aux votations, à commencer par l'âge et le niveau d'éducation, expliquent aussi la participation aux élections. Autrement dit, la participation aux élections va largement de pair avec la participation aux votations, avec deux petites nuances cependant: selon des données d'enquêtes d'opinion, un cinquième des personnes qui s'abstiennent aux élections participent en revanche aux votes de démocratie directe (Bühlmann *et al.* 2003: 40 s.); et selon des données réelles de participation collectées dans le canton de Genève, en comparaison des personnes âgées, les jeunes participent proportionnellement davantage aux votations qu'aux élections (Tawfik *et al.* 2012: 364-365).

Les partis politiques au niveau local

Dans le système fédéral suisse à trois niveaux, il y a aussi lieu de considérer l'ancrage des partis politiques au niveau local (communal), ne serait-ce que parce que l'adhésion à un parti se fait généralement *via* sa section communale – et pas directement par le parti national ou même cantonal – et parce qu'en Suisse les carrières politiques débutent souvent au niveau communal (Ladner *et al.* 2022; Pilotti 2017). Bien que les partis soient fort bien représentés dans la politique communale, les tendances récentes montrent plutôt un affaiblissement de leur ancrage local. Dans de nombreux cantons, les sections locales des partis éprouvent des difficultés croissantes à trouver des candidats prêts à assumer un mandat législatif ou exécutif. Cela s'est notamment traduit par un net recul de la part des sièges dans les exécutifs communaux détenus par des partis politiques au cours des trente dernières années, de 80 % en 1988 à 55 % en 2017 (Ladner 2019: 264 s.). Ce recul a frappé les quatre partis gouvernementaux. Il est particulièrement marqué pour le PDC mais n'a, un peu étonnamment, pas épargné l'UDC. Dans le même temps, la part des sièges détenus par des élus sans affiliation partisane a plus que doublé (de 20 à 45%). Toutefois, ce phénomène a affecté surtout les plus petites communes en termes de population, les partis politiques restant très présents dans les communes de grande ou moyenne taille.

6.6 Le système de partis dans les cantons

6.6.1 La fragmentation des systèmes cantonaux de partis

Conséquence de l'origine cantonale des partis politiques et de l'importance persistante du fédéralisme pour l'organisation et le fonctionnement des partis en Suisse, les systèmes de partis différaient considérablement d'un canton à l'autre (Gruner 1977; Klöti 1998; Kriesi 1998b; Ladner *et al.* 2022), au point que certains auteurs ont prétendu qu'en Suisse il existait

autant de systèmes de partis que de cantons (Schumann 1971). Les différences concernaient notamment le nombre de partis et, par conséquent, le degré de fragmentation des systèmes de partis cantonaux. Certains cantons connaissaient un système à deux partis, d'autres à trois, et d'autres encore tendaient vers un système multipartisan. Ces variations intercantoniales étaient le fruit de la diversité de la structure des clivages politiques d'un canton à l'autre, et du degré variable de proportionnalité du système électoral en vigueur pour les élections des parlements cantonaux.

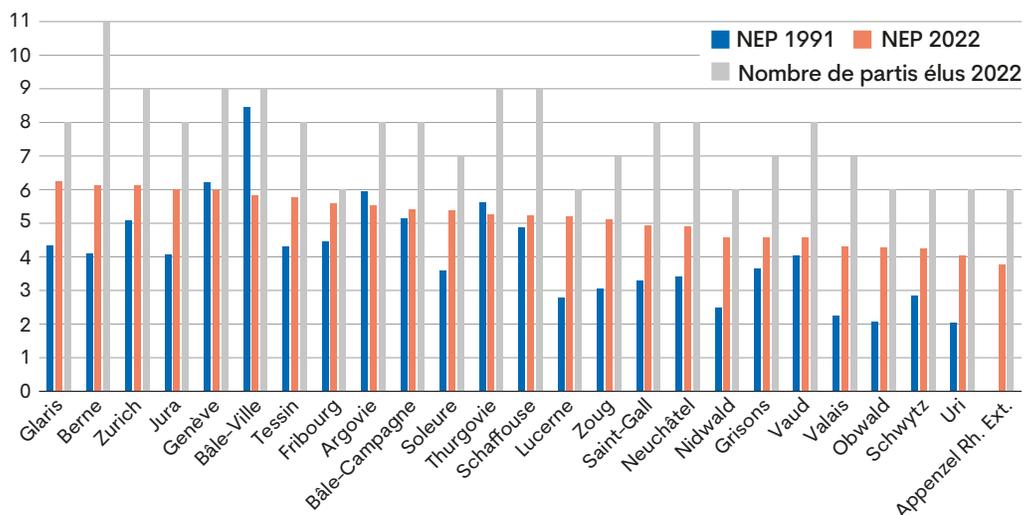
Le graphique 6.14 montre le nombre effectif de partis dans les parlements cantonaux, calculé sur la base des sièges, pour les élections des périodes 1988-1991 et 2018-2022. Pour cette dernière période, il présente également le nombre « brut » de partis représentés dans les parlements cantonaux. Ce graphique appelle deux commentaires. Premièrement, la fragmentation du système de partis a globalement augmenté au cours des trente dernières années.¹³⁵ Deuxièmement, cette augmentation de la fragmentation est allée de pair avec un recul des différences existant à cet égard entre les cantons, différences qui étaient sensiblement plus marquées il y a trente ans : en 1991, le nombre effectif de partis dépassait à peine deux dans plusieurs cantons, mais était supérieur à six à Bâle-Ville et Genève. En 2022, ce nombre est compris entre quatre et six. En d'autres termes, au cours des dernières décennies, les systèmes cantonaux de partis sont devenus plus uniformes en matière de nombre effectif de partis.

Ce processus de « convergence » entre les cantons est avant tout lié au rattrapage opéré dans les petits cantons catholiques, dans lesquels le paysage partisan se résumait encore pour l'essentiel, au début des années 1990, à l'opposition séculaire entre le PDC et le PRD. Ainsi, en 1991, les quatre partis qui composaient le Conseil fédéral depuis 1959 détenaient tous les quatre des sièges dans seulement 11 parlements cantonaux sur 24. Dans la plupart des 13 cantons restants, c'est l'UDC qui manquait à l'appel. Comme nous l'avons déjà vu, jusqu'au début des années 1990, l'UDC était un parti essentiellement protestant et alémanique, présent dans seulement deux cantons romands (Fribourg et Vaud). En 2022, en revanche, les quatre partis gouvernementaux sont représentés dans tous les parlements cantonaux. De leur côté, les Verts étaient représentés dans seulement 13 cantons sur 24 en 1991, contre 21 sur 25 en 2022.

Le graphique 6.14 met aussi en évidence la différence existant entre le nombre de partis représentés au Parlement et le nombre effectif de partis. Ainsi, en 2022, Berne se détache en tant que canton ayant le plus grand nombre de partis représentés au Parlement, mais ne se démarque en revanche pas d'autres cantons comme Glaris et Genève en termes de nombre effectif de partis.

¹³⁵ Le nombre effectif de partis s'élevait à 4,1 en moyenne en 1991, contre 5,2 en 2022.

GRAPHIQUE 6.14 Nombre effectif de partis (NEP) dans les cantons suisses, en 1991 et 2022



Source : données OFS (mes calculs) ; état au 30 avril 2022.

Note : le canton d'Appenzel Rhodes-Intérieures n'est pas inclus dans ce graphique, l'attribution des mandats par parti n'y étant pas connue ; il en va de même pour Appenzel Rhodes-Extérieures, en 1991.

6.6.2 Typologie des systèmes cantonaux de partis

Les trois types de cantons

Par souci de simplification de la grande diversité des systèmes de partis cantonaux, plusieurs chercheurs ont cherché à identifier les quelques grands types de systèmes de partis existant dans les cantons. Les premiers exercices dans ce sens se sont essentiellement basés sur le nombre et la force des partis cantonaux (Gruner 1977), tandis que les typologies plus récentes ont aussi pris en compte la structure sous-jacente des clivages politiques. Bien que partant de prémisses différentes (la structure des clivages classiques dans un cas, la situation de concurrence entre les partis, et plus précisément l'identité du parti bourgeois dominant dans l'autre), les typologies avancées par Kriesi (1998b) et Klöti (1998) débouchent sur des classifications très similaires. Les deux auteurs s'accordent en effet pour regrouper les systèmes de partis cantonaux en trois grandes catégories : le système des cantons catholiques, celui des cantons alémaniques religieusement mixtes, et celui des cantons romands religieusement mixtes. Klöti (1998) utilise comme critère supplémentaire le nombre de partis actifs sur la scène cantonale pour subdiviser chacune de ces trois grandes catégories en deux ou trois sous-catégories (tableau 6.1).

TABLEAU 6.1 Typologie des systèmes de partis cantonaux

Type de cantons	Taille du système de parti (nombre)		
	2 à 3 partis	4 à 7 partis	Plus de 7 partis
Cantons catholiques (PDC fort)	VS, UR, SZ, OW, NW, ZG, JU	LU, TI, SG, FR	
Autres cantons alémaniques (UDC, PRD)	SH, GL, AR	AG, SO, BL, GR, TG	ZH, BE
Autres cantons romands (PLS, PRD)	NE	VD, GE, BS	

Source : Klöti 1998 : 51.

Dans les cantons catholiques, le clivage religieux entre les catholiques pratiquants et les laïcs joue encore un rôle. Historiquement, ce conflit a été articulé politiquement par l'opposition entre le PDC et le PRD/PLR. Dans ces cantons, le clivage de classe a en revanche toujours été relativement faible, à la fois en raison d'un processus d'industrialisation moins marqué qu'ailleurs, d'une structure socio-économique plus homogène et de la stratégie interclassiste appliquée avec succès par les démocrates-chrétiens. À la faiblesse du clivage de classe a répondu la relative faiblesse de la gauche. Dans ces cantons, le PDC occupait en général une position dominante et le système de partis était soit de type bi- ou tripartisan (dans les plus petits cantons), soit incluait un nombre un peu plus élevé de partis (dans les cantons de taille moyenne).

Dans les cantons alémaniques religieusement mixtes,¹³⁶ les clivages politiques traditionnels (le clivage religieux, le clivage de classe) ont été en bonne partie pacifiés, ce qui a favorisé l'affirmation précoce des nouvelles lignes de conflit (Kriesi 1998b) : d'abord le conflit relatif à l'écologie, dans les années 1970, puis le conflit relatif à l'ouverture internationale de la Suisse, dès la fin des années 1980. Au sein de ce groupe de cantons, les systèmes de partis différaient à nouveau quant à leur nombre, plus élevé dans les cantons les plus grands et plus hétérogènes socialement que dans les cantons les plus petits.

À l'inverse, dans les cantons romands religieusement mixtes (GE, NE, VD), l'ancien clivage de classe dans sa déclinaison moderne (l'opposition sur la dimension économique, redistributive, entre les tenants du libéralisme et les partisans de l'intervention de l'État) était encore saillant dans les années 1990 – et il l'est encore aujourd'hui. Cette saillance s'exprime – et s'explique – par la présence, à la gauche du PS et des Verts, de partis d'obédience communiste (POP et PdT) ou trotskyste (Solidarités),

¹³⁶ À part le canton de Berne, il n'existe plus de cantons très majoritairement protestants. Avec les mouvements de population (exode rural des populations des cantons catholiques alpins vers les plaines), les cantons antérieurement protestants sont devenus religieusement mixtes.

ponctuellement réunis sous la bannière «À gauche toute» ou «Ensemble à gauche», d'une part, et par la présence, à la droite du parti radical, du Parti libéral. Contrairement aux formations situées à la gauche du PS, qui ont toujours une existence propre, le Parti libéral a entre-temps fusionné avec son concurrent radical pour former le PLR. En plus des cantons romands précités, fait aussi partie de ce groupe un canton alémanique, Bâle-Ville, dans lequel le Parti radical et le Parti libéral n'ont d'ailleurs toujours pas fusionnés.

La typologie du tableau 6.1 caractérisait les différents types de systèmes de partis cantonaux au début des années 1990. Cependant, ces systèmes de partis ont, depuis lors, considérablement changé. Des essais de typologie plus récents ont cherché à rendre compte de ces changements. En plus du nombre de partis, ces typologies s'appuient sur d'autres critères comme la polarisation, la volatilité du système de partis et la force électorale des partis de gauche (Ladner 2004; Vatter 2016). La plus récente d'entre elles place les cantons dans quatre grandes catégories (Vatter 2016 : 126) : système fragmenté, polarisé et instable, avec une gauche forte (BS, SH, NE, GE) ; système fragmenté mais moyennement polarisé et moyennement instable (ZH, BE, BL, AG, VD) ; système moyennement fragmenté, moyennement polarisé et moyennement instable (LU, UR, GL, FR, SO, SG, TG, TI, JU) ; système faiblement fragmenté, faiblement polarisé et moyennement instable, avec une droite forte (SZ, OW, NW, ZG, GR, VS). Cependant, cette typologie ne rend pas compte de la poursuite du processus d'homogénéisation que les systèmes des partis cantonaux ont connu dans les années 2010.

L'évolution des clivages dans les différents types de cantons

L'étude de l'évolution de l'impact des clivages traditionnels (religion, classe, ville-campagne) sur le choix électoral dans les (groupes de) cantons met clairement en évidence la ressemblance croissante des systèmes cantonaux de partis (Goldberg 2017 : 191 s.). Selon cette étude, l'impact du clivage religieux, du clivage de classe et, dans une moindre mesure, du clivage ville-campagne, est en effet devenu plus homogène d'un groupe de cantons à l'autre au cours du temps. Dans l'ensemble, ce phénomène de convergence s'explique avant tout par un recul plus marqué du poids des clivages (dont le clivage religieux) dans les contextes où ceux-ci étaient précédemment les plus forts.

En outre, comme au niveau national (voir section 6.3.1), le processus de convergence a principalement eu lieu avant 1995 et n'est donc pas dû à la montée en puissance de l'UDC, mais l'a précédée. L'explication convaincante avancée par Goldberg (2017) pour expliquer ce résultat est la même que celle mentionnée précédemment pour le niveau national. Dans les différents groupes de cantons, la «camisole de force» dans laquelle la persistance des clivages traditionnels contenait le système de partis et

l'empêchait de se transformer s'est considérablement affaibli, et ce, à des vitesses variables dans les différents types de cantons décrits précédemment. Ce décalage temporel dans l'affaiblissement des clivages traditionnels explique à son tour pourquoi le clivage de globalisation s'est aussi affirmé avec un décalage temporel d'un type de cantons à l'autre. Une autre étude avait précédemment montré que ce clivage s'est manifesté dans les cantons alémaniques religieusement mixtes, puis qu'il s'est propagé aux cantons alémaniques catholiques, et enfin aux cantons romands (Kriesi 1998c). En d'autres termes, la montée en puissance électorale de l'UDC a été temporellement rythmée par l'affirmation du clivage de globalisation dans les différents types de cantons.

Toutefois, les analyses du comportement électoral au niveau individuel montrent que le processus d'homogénéisation précitée n'empêche pas la persistance de différences entre les cantons. Ainsi, nonobstant le recul généralisé du poids du clivage religieux, le vote pour le PDC demeure bien plus fort dans les cantons catholiques qu'ailleurs, et dans les cantons religieusement mixtes, être de confession catholique favorise encore significativement le vote pour le PDC (Goldberg 2017). Ensuite, s'agissant du clivage de globalisation, sa force est moins élevée dans les cantons comme Bâle-Ville, Genève ou Vaud, où le clivage de classe traditionnel entre la gauche et la droite est encore saillant, et varie également selon le niveau de polarisation du système de partis (Goldberg et Sciarini 2014) : plus la polarisation entre les partis sur la dimension « ouverture-fermeture » est élevée, plus la force du clivage de globalisation l'est aussi.

6.6.3 La nationalisation du système de partis

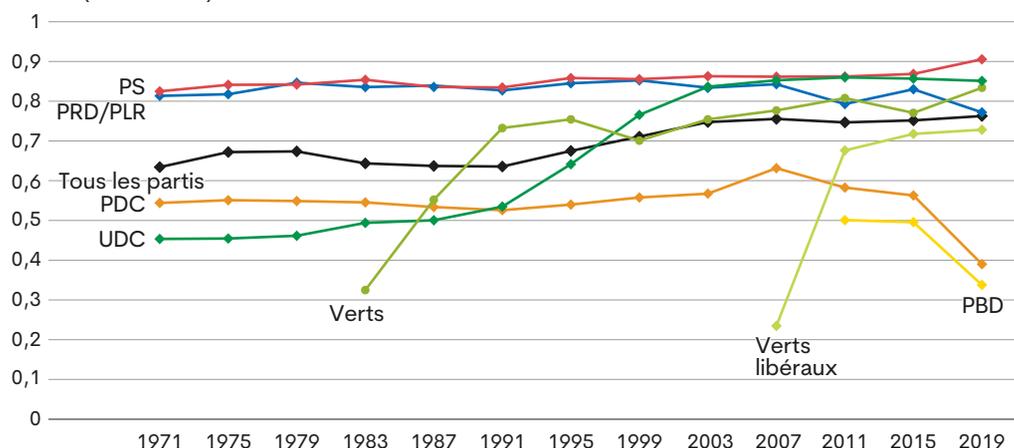
Le fait que les partis se soient d'abord constitués dans les cantons avant de se fédérer au niveau national a durablement contribué à maintenir une grande variété dans la configuration des systèmes cantonaux de partis. Conséquence directe de cette grande variété intercantonale, le système de partis au niveau national a pendant longtemps été caractérisé par un très faible degré de nationalisation. Le degré de nationalisation mesure combien la force électorale des partis est territorialement uniforme ou, au contraire, variable d'un canton à l'autre. Plus concrètement, l'indice de nationalisation est calculé sur le même mode que l'indice de Gini, utilisé pour mesurer le degré d'inégalité dans la distribution des richesses dans un pays. Alors que l'indice de Gini calcule l'écart existant entre la distribution effective des richesses et une distribution théorique, parfaitement égalitaire, des richesses, le degré de nationalisation du système de partis mesure l'écart existant entre la distribution effective de la force électorale d'un parti d'un canton à l'autre et une distribution théorique, en vertu de laquelle un parti aurait la même force dans tous les cantons. Plus la force

électorale d'un parti est homogène à travers les cantons, et plus son indice de nationalisation est proche de 1 – que le parti soit grand ou petit ne joue pas de rôle. À l'inverse, si un parti est présent dans un canton seulement, son degré de nationalisation sera inférieur à 10 % (c'est le cas en Suisse de la Lega dei Ticinesi ou du MCG à Genève).

L'évolution du degré de nationalisation

Le graphique 6.15 présente l'évolution du degré de nationalisation du système de partis dans son ensemble, et de chacun des sept plus grands partis politiques. Jusqu'au début des années 1990, le degré de nationalisation du système suisse de partis dépassait tout juste les 60 %, soit un niveau particulièrement bas en comparaison internationale (Bochsler et Wasserfallen 2013; Sciarini 2011a : 117-121). Deux partis seulement, le PS et le PRD, faisaient exception. Ils disposaient depuis déjà plusieurs décennies d'une force électorale assez similaire d'un canton à l'autre et affichaient de ce fait un degré de nationalisation de près de 80 %. À l'inverse, l'UDC était surtout implantée dans les cantons alémaniques, alors que le PDC était puissant dans ses bastions catholiques, mais faible ailleurs. Cependant, le degré global de nationalisation a augmenté à chaque élection entre 1991 et 2007, jusqu'à atteindre 75 %, et à se stabiliser ensuite à ce niveau. C'était encore inférieur au degré de nationalisation dans d'autres pays (88 % en Allemagne, 89 % en France et 91 % en Autriche au début des années 2000), mais cela marquait

GRAPHIQUE 6.15 Degré de nationalisation des partis politiques suisses (1971-2019)



Source : Bochsler *et al.* 2016 ; mes calculs sur la base des données OFS pour 2019.

Note : l'indice de nationalisation est calculé à partir des résultats aux élections au Conseil national.

néanmoins un changement considérable par rapport à la situation antérieure. On pouvait dès lors considérer que la Suisse possédait un système de parti véritablement national (Bochsler *et al.* 2016) : trois des quatre partis gouvernementaux avaient désormais un solide ancrage dans tous les cantons et les Verts avaient également acquis une envergure nationale.

La forte augmentation du degré de nationalisation entre 2001 et 2007 s'explique avant tout par la montée en puissance de l'UDC ou, plus précisément, par son implantation et ses victoires électorales successives aux quatre coins du pays. En effet, la progression de l'UDC dans les cantons dans lesquels elle était précédemment faible ou inexistante a conduit à niveler vers le haut sa force électorale d'un canton à l'autre et, par conséquent, à augmenter substantiellement son degré de nationalisation.

Comme le montre le graphique 6.15, la « vague verte » des élections fédérales de 2019 est allée de pair avec l'augmentation du degré de nationalisation des Verts et des Verts libéraux, qui sont désormais présents dans respectivement 22 et 19 cantons – et y disposent d'une force électorale relativement homogène. Les Verts sont néanmoins mieux implantés en Suisse romande, alors que les Verts libéraux ont une meilleure assise en Suisse alémanique.

De ce point de vue, les deux partis verts font mieux que le quatrième parti gouvernemental, le PDC. Bien que présent dans la plupart des cantons, le PDC y est inégalement représenté. En dépit des pertes subies au profit de l'UDC, le PDC reste puissant dans ses fiefs catholiques et ruraux, mais il est toujours à la peine dans les cantons urbains et religieusement mixtes : il ne dépasse pas la barre des 5 % dans les cantons de Bâle-Ville, Neuchâtel, Berne, Schaffhouse, Vaud ou Zurich. L'étiquette de parti régional s'applique encore plus au PBD, qui était présent (et relativement fort) dans un nombre limité de cantons alémaniques non catholiques (essentiellement Berne, Glaris et Grisons), soit des cantons dans lesquels le PDC était par contre faible ou très faible. Sous l'angle de la géographie électorale, la fusion PBD-PDC dans Le Centre est donc tout à fait pertinente.¹³⁷

6.6.4 La force des partis dans les parlements et les gouvernements cantonaux

Pour qualifier la transformation du paysage partisan que la Suisse a connue au cours des vingt-cinq dernières années, que ce soit du point de vue de la force électorale des partis (section 6.5.1) ou du degré de nationalisation

¹³⁷ À plus forte raison, l'ancrage local vaut aussi pour les petits partis comme le Parti libéral (désormais présent seulement dans le canton de Bâle-Ville), les partis d'extrême gauche, le Parti évangélique et populaire et, plus encore, pour des partis purement locaux comme la Lega dei Ticinesi ou le MCG, non représentés dans le graphique 6.15.

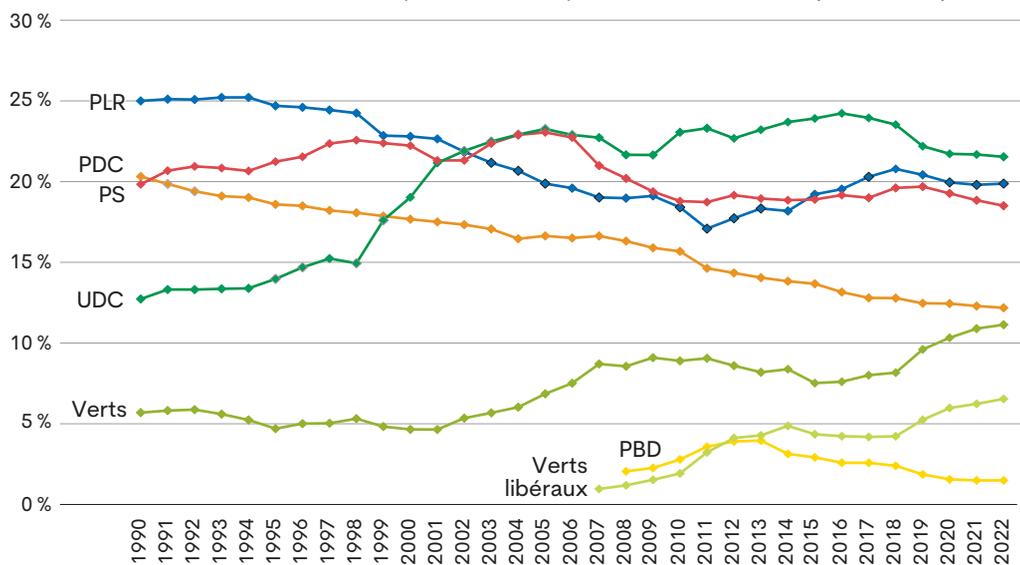
du système de partis (section 6.6.3), j'ai utilisé jusqu'ici les résultats des élections au Conseil national. Pour compléter l'analyse, j'exploite dans cette section les résultats des élections des parlements et des gouvernements cantonaux, en me servant d'un indice de la force des partis développé par mon collègue Daniel Bochsler (voir notamment Bochsler *et al.* 2002; Sciarini 2011a : chap. 4). Contrairement aux mesures usuelles basées sur le nombre brut de sièges détenus par les partis dans les parlements (ou les gouvernements) cantonaux, cet indice de la force des partis prend en compte les différences de taille des cantons (population) et des parlements et gouvernements cantonaux (nombre de sièges). Cette prise en compte permet d'éviter que les résultats des petits cantons ne comptent trop et biaisent ainsi l'image d'ensemble, et facilite aussi les comparaisons dans le temps, qui seraient sinon biaisées par les réductions successives des nombres de sièges dans les parlements et gouvernements cantonaux. L'indice inclut tous les cantons suisses sauf Appenzell Rhodes-Intérieures, dans lequel l'identité exacte des partis n'est pas connue.

Parlements cantonaux

Le graphique 6.16 montre l'évolution de la force (pondérée) des partis dans les parlements cantonaux depuis 1990. Cette année-là, l'UDC n'était présente que dans la moitié des législatifs cantonaux et elle ne détenait que 12,7% de l'ensemble des sièges parlementaires. À partir de 2005, l'UDC a obtenu des sièges dans tous les parlements cantonaux et est devenue, avec près de 25% des sièges parlementaires, le premier parti aussi dans l'ensemble des cantons – à égalité cette année-là avec le PS, puis seule les années suivantes. On constate néanmoins que la force de l'UDC dans les parlements cantonaux est restée en deçà de sa force au Conseil national (d'environ 5 points de pourcentage) et que cette force est en recul depuis 2017. Le PDC et, dans une moindre mesure, le PLR, ont suivi une trajectoire inverse à celle de l'UDC : le PDC a subi une érosion continue de sa force parlementaire, qui a été presque divisée par deux au cours des trente dernières années; après un recul marqué entre 1995 et 2011, le PLR a rebondi dans les années 2010, en partie grâce à la fusion radicale-libérale, mais a quand même abandonné un cinquième de ses sièges parlementaires sur l'ensemble de la période considérée. Enfin, la force du PS oscille autour de 20% des sièges (au-dessus avant 2010, en dessous ensuite), tandis que les deux partis verts présentent, pour les dix dernières années, des trajectoires assez parallèles et en forte progression depuis 2018.

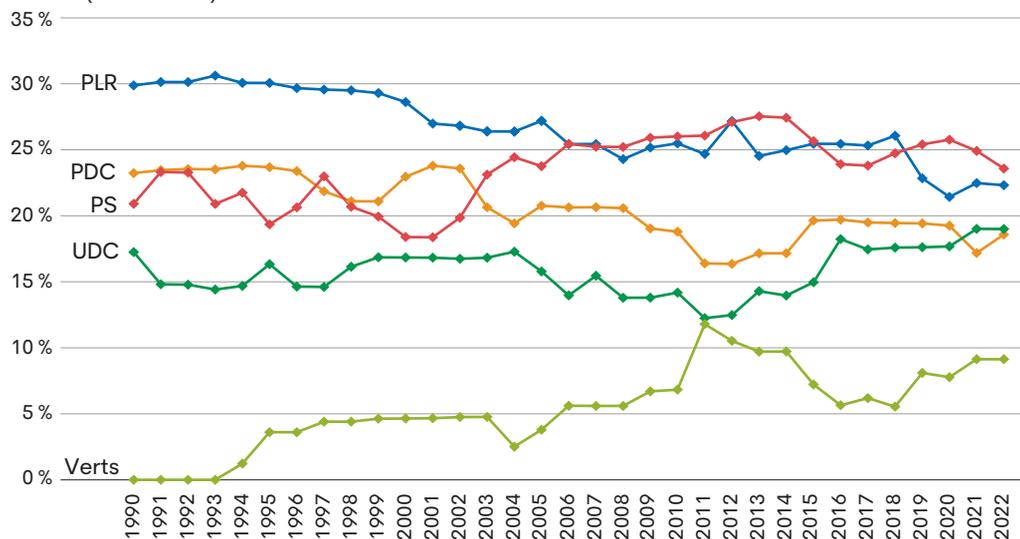
Gouvernements cantonaux

On peut appliquer une logique similaire à l'étude de la force des partis dans les gouvernements cantonaux, en calculant le nombre total de sièges détenus par les partis, pondéré par la taille de la population et des exécutifs cantonaux (graphique 6.17). Au premier coup d'œil, on voit bien que

GRAPHIQUE 6.16 Force des partis dans les parlements cantonaux (1990-2022)

Source : données OFS (mes calculs).

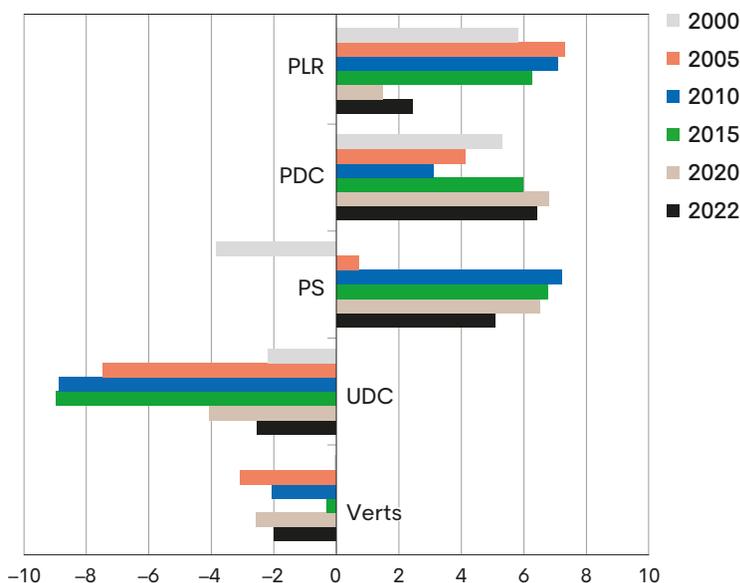
Note: l'indice de force électorale pondère les résultats selon la taille de la population et du parlement des cantons.

GRAPHIQUE 6.17 Force des partis dans les gouvernements cantonaux (1990-2022)

Source : données OFS (mes calculs); état à fin avril 2022.

Note: l'indice de force électorale pondère les résultats selon la taille de la population et du gouvernement des cantons.

GRAPHIQUE 6.18 Degré de sur-/sous-représentation des partis dans les gouvernements cantonaux (2000-2022)



Source : données OFS (mes calculs).

L'UDC n'est pas parvenue à traduire sa montée en puissance dans les parlements cantonaux par une progression similaire dans les gouvernements cantonaux. Le nombre (pondéré) de sièges que l'UDC détient dans les gouvernements n'a en effet guère augmenté depuis 1990 – il stagne autour de 15%, en légère hausse toutefois vers la fin de la période. Dans les cantons, ce sont le PLR et le PS qui occupent le plus grand nombre de sièges gouvernementaux (environ un quart des sièges chacun), devant le PDC et l'UDC, et loin devant les Verts.

Le graphique 6.18 permet de se faire une idée plus précise de l'évolution de la sur- ou sous-représentation des différents partis dans les gouvernements cantonaux. Il présente la différence (en points de pourcentage) entre la force pondérée des partis dans les parlements cantonaux et dans les gouvernements cantonaux. Au cours des vingt dernières années, l'UDC a été constamment sous-représentée dans les gouvernements cantonaux, en comparaison de sa force parlementaire. Cette sous-représentation a légèrement diminué en 2020, mais elle reste marquée. Jusqu'au tournant du siècle, le PS était également sous-représenté dans les gouvernements cantonaux. Depuis 2010, il y est au contraire surreprésenté. Si la forte présence du PS dans les gouvernements cantonaux est un phénomène récent, celle du PLR et du PDC est une constante de la politique suisse.

*Les raisons de la sous-représentation de l'UDC
dans les gouvernements cantonaux*

Comment expliquer ces différences considérables de succès entre les partis à conquérir des sièges gouvernementaux et les changements qui se sont produits à cet égard au cours du temps? Les causes de ces différences ont directement à voir avec le système électoral majoritaire qui régit l'élection des gouvernements cantonaux (sauf au Tessin, qui applique un système proportionnel). Dans un tel système, un candidat qui veut être élu doit pouvoir bénéficier d'un soutien bien plus large que celui de son propre parti. Ceci suppose d'une part, une stratégie d'alliance entre les partis d'un même camp politique et d'autre part, des candidats capables de «ratisser» large en allant chercher des voix au-delà de leur propre parti. Les partis plus modérés satisfont bien mieux cette double exigence qu'un parti plus extrême, ce qui explique l'insuccès de l'UDC dans les élections gouvernementales. Si l'on a initialement pu penser que ces insuccès avaient un caractère temporaire et étaient avant tout dus à un manque de candidats connus et expérimentés, un manque lui-même associé à la croissance électorale très rapide du parti (Sciarini 2011a: 113), on sait désormais que les causes sont plus profondes – et plus durables.

Comme je l'ai mentionné (chapitres 4 et 5), la transformation de l'UDC d'un parti de droite modérée en un parti de droite populiste, avec une idéologie national-conservatrice et un profil oppositionnel marqué, a eu deux conséquences majeures. D'une part, ceci a globalement généré une forte augmentation de la compétition électorale dans les élections des gouvernements cantonaux (Bochsler et Bousbah 2015). Dans un contexte de polarisation accrue, les partis ont commencé à revendiquer une plus forte représentation au gouvernement et les élections sont ainsi devenues plus disputées. D'autre part, et de manière plus spécifique, en adoptant des positions tranchées, l'UDC s'est distancée idéologiquement de ses partenaires habituels de coalition (principalement le PLR, subsidiairement le PDC), et s'est même souvent montrée critique et agressive à leur égard. Dans plusieurs cantons, ceci a eu pour effet d'amener les partis de la droite modérée à dénoncer leur alliance avec l'UDC. Dans d'autres cantons, les partis de droite ont maintenu leurs alliances électorales, mais celles-ci n'ont pas toujours produit les résultats escomptés : les électeurs ont souvent été réticents à soutenir les candidats UDC de l'alliance, perçus comme trop extrêmes et/ou comme non aptes à la concordance. Que la division croissante de la droite en un camp modéré (PLR/PDC) et un camp conservateur (UDC) ait résulté d'une rupture d'alliance au niveau de l'élite et/ou de la décision des électeurs, le fait est que cette division a affaibli la droite.

De ce point de vue, le profil très marqué de l'UDC apparaît comme une arme à double tranchant (Sciarini 2011a: 111-115). D'un côté, ce profil fait

sa force dans les élections parlementaires au système proportionnel, où la capacité de mobilisation est un facteur explicatif clé du succès ou de l'insuccès d'un parti. Dans ces élections, les positions musclées de l'UDC l'aident à mobiliser son électorat et à exploiter son potentiel. D'un autre côté, le profil clair et très tranché de l'UDC se retourne contre elle dans les élections gouvernementales au système majoritaire, en limitant les possibilités d'alliance avec les autres partis et en réduisant la capacité de ses candidats à « ratisser large ». Le PLR et le PDC se trouvent dans une situation exactement inverse de celle de l'UDC : leur profil modéré est un atout dans une élection au système majoritaire, car celui-ci facilite la conclusion d'alliances et rend leurs candidats éligibles aux yeux d'un large spectre de l'électorat, mais il constitue un handicap dans une élection au système proportionnel, où leur profil mesuré affecte leur capacité de mobilisation.

Enfin, il reste encore à expliquer pourquoi le PS, qui a lui aussi un profil fortement prononcé, bénéficie pourtant, contrairement à l'UDC, d'une surreprésentation dans les gouvernements cantonaux. Selon toute vraisemblance, cette surreprésentation est un effet collatéral de la « droitisation » de l'UDC qui, en affaiblissant la droite, a renforcé la gauche. De plus, sans que le PS bénéficie d'alliances avec les partis de la droite modérée, le profil plus extrême des candidats UDC a rendu, par comparaison, les candidats socialistes plus fréquentables aux yeux des électeurs.

En définitive, les différences de composition entre les gouvernements et les parlements cantonaux répondent à une logique très similaire à celle qui explique les différences de composition du Conseil national et du Conseil des États (voir chapitre 5). Dans les deux cas, l'application de deux règles électorales différentes (sauf quelques exceptions, système proportionnel pour l'élection du Conseil national et pour l'élection des parlements cantonaux et, sauf une exception, système majoritaire pour l'élection du Conseil des États et des gouvernements cantonaux) est à l'origine de stratégies et de choix différents tant du côté des partis que du côté des électeurs. Dans ce contexte, on peut aussi s'interroger sur l'avantage que l'UDC aurait pu retirer d'une élection du Conseil fédéral par le peuple, telle que souhaitée par son initiative populaire – rejetée par le peuple et les cantons en juin 2013. En effet, les mêmes mécanismes qui conduisent à la sous-représentation de l'UDC dans les gouvernements cantonaux (et au Conseil des États) devraient aussi être à l'œuvre en cas d'élection directe du Conseil fédéral par le peuple. Autrement dit, l'UDC apparaît *a priori* comme le parti qui aurait le moins profité d'un tel mode d'élection.

Conclusion

Après plusieurs décennies de grande stabilité, le système suisse de partis a subi, depuis les années 1990, de profondes transformations, comparables

dans leur ampleur à celles observées après l'introduction du système proportionnel en 1919 (Vatter 2016: 150). À la différence près – mais cette différence est fondamentale – que les bouleversements récents n'ont pas été provoqués par une réforme institutionnelle, mais par des changements dans les rapports de force entre les partis et dans les processus de désalignement et réaligement qui les sous-tendent au sein de l'électorat. La montée en puissance de l'UDC, consécutive à sa conversion d'un parti de droite modérée en un parti de droite populiste et national-conservateur, a été à la fois l'élément clé et le principal moteur de la transformation du système de partis. En moins de dix ans (entre 1995 et 2003), l'UDC est passée du statut de «partenaire junior» du gouvernement à celui de premier parti de Suisse. De ce point de vue, le système suisse de partis a en quelque sorte fait office de précurseur d'un phénomène (la montée en puissance d'un parti de droite populiste) qui a entre-temps essaimé dans la plupart des pays d'Europe occidentale.

Les autres partis ont tous souffert, à des degrés variables, du succès électoral de l'UDC. Les deux partis historiques de la droite modérée (le PLR et le PDC) en ont été, avec les petits partis d'extrême droite, les principales victimes, mais les partis de gauche (PS et POP/PdT) ont aussi été affectés: l'articulation, par l'UDC, du pôle «autorité/fermeture/démarcation» du clivage de globalisation a contribué au basculement d'une partie des milieux populaires de la gauche vers la droite populiste. La stabilité du système suisse de partis a été à nouveau ébranlée par la «vague verte» lors des élections fédérales de 2019. Si le PS est longtemps parvenu à échapper au déclin qui a frappé la plupart des partis sociaux-démocrates européens, le recul subi en 2019, dont ont abondamment profité les Verts, témoigne de la concurrence accrue existant entre les deux partis. Au bout du compte, la mesure de volatilité électorale d'une élection à l'autre, qui reste modeste en comparaison internationale, ne reflète pas fidèlement l'ampleur des changements qui se sont produits dans le système suisse de partis.

La recomposition du paysage partisan au niveau national a trouvé un écho certain dans les cantons, où les transformations ont alimenté une forme de convergence des systèmes de partis, qui a vu en particulier le système de partis des petits cantons catholiques, autrefois caractérisé par une compétition électorale limitée pour l'essentiel à un duel entre le PLR et le PDC, se rapprocher du système multipartisan et plus fragmenté à l'œuvre dans les plus grands cantons. Dans les cantons catholiques, mais aussi dans les cantons romands religieusement mixtes, ce processus de convergence doit beaucoup à la progression électorale de l'UDC dans les cantons où elle était auparavant (quasi) inexistante. Même si le fédéralisme joue toujours un rôle, le système suisse de partis est beaucoup plus national qu'il ne l'était jusqu'aux années 1990. Au vu de la progression des deux partis verts dans les élections cantonales récentes, tant la transformation

du système de partis que sa nationalisation semblent appelées à se poursuivre, à court terme tout au moins.

Par ailleurs, les changements observés dans le système de partis au cours des trois dernières décennies invitent à invalider, dans le cas de la Suisse, les thèses relatives aux transformations organisationnelles et fonctionnelles des partis (Vatter 2016: 151-153). Premièrement, la polarisation croissante du système de partis – tant au niveau de l'élite que de l'électorat – contredit la thèse selon laquelle les partis seraient devenus des partis « attrape-tout ». Du point de vue programmatique, les partis politiques suisses se différencient autant – sinon plus – qu'auparavant. Ceci vaut, en particulier, pour les deux partis gouvernementaux aux pôles de l'échiquier politique (PS et UDC). Dans le cas du PS, on peut même considérer que le recul de son électorat populaire a accentué son caractère de parti d'un milieu bien spécifique, celui de la « nouvelle classe moyenne salariée ». À l'inverse, le soutien croissant dont bénéficie l'UDC auprès des classes populaires a élargi sa base électorale, qui repose désormais sur un deuxième pilier en plus de celui de l'ancienne classe moyenne (agriculteurs, artisans et commerçants). Toutefois, avec son profil oppositionnel et populiste, l'UDC reste lui aussi très éloigné d'un parti « attrape-tout ».

Deuxièmement, la thèse Panebianco (1988) d'une transformation des partis prioritairement orientés vers leurs membres en partis prioritairement orientés vers les électeurs et, à cette fin, caractérisés par la professionnalisation des partis, ne trouve également qu'une confirmation partielle dans le cas de la Suisse. Certes, la professionnalisation des partis a augmenté et ceux-ci sont toujours plus animés par des considérations électoralistes. Ceci se manifeste notamment au travers du concept de « campagne électorale permanente » créé par l'UDC et que les autres partis ont entre-temps aussi partiellement adopté. Cependant, en comparaison internationale, les partis politiques suisses restent peu structurés et leurs ressources demeurent, sauf exception (l'UDC), limitées. En outre, l'absence de financement public, la forte décentralisation du système de partis et l'importance du principe de milice excluent également la transformation du système suisse de partis en un modèle de « cartels de partis » (Katz et Mair 1995).

Sous l'angle structurel et organisationnel, ce chapitre tend à confirmer la vision selon laquelle les partis politiques disposent d'une position relativement faible dans le système politique suisse. Cependant, l'analyse du rôle joué par les partis politiques, en général, et par les partis gouvernementaux, en particulier, dans les processus législatifs fédéraux, fournit une image bien différente et nettement plus favorable aux partis (voir chapitre 8).

7 | Groupes d'intérêt

Introduction

Les groupes d'intérêts sont des acteurs centraux du jeu politique en Suisse. Comme les partis politiques, les groupes d'intérêt servent de courroie de transmission entre la société et les autorités politiques (gouvernement, administration, parlement) et visent à influencer la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. Mais contrairement aux partis politiques, les groupes d'intérêt ne cherchent pas à assumer de mandat électif dans les gouvernements ou les parlements. Bien qu'ils ne possèdent donc formellement pas de pouvoir de décision, les groupes d'intérêt occupent pourtant une position forte dans le système politique suisse. Au travers de leur accès à l'arène politico-administrative dans la phase pré-parlementaire, de leurs liens étroits avec les membres du Parlement de milice, et de leur présence dans les campagnes de démocratie directe, ils exercent une forte influence sur la prise de décision politique. Ainsi, le dicton selon lequel le directeur du Vorort, ancêtre d'Economiesuisse, était le « huitième conseiller fédéral » était bien plus qu'une boutade. Il reflétait la position centrale et le poids des groupes d'intérêt, et singulièrement des groupes d'intérêt économique (Mach 2015: 9). De même, le fait que ce directeur disposait, jusqu'au début des années 1950, d'un bureau dans les bâtiments de l'administration fédérale, symbolisait les connexions étroites qui existaient – et qui existent encore – entre autorités politiques et groupes d'intérêt (*ibid.*).

Dans le contexte suisse, on préfère le terme de groupe d'intérêt à celui de groupe de pression ou de lobby. La première section de ce chapitre précise

pourquoi et procède à d'autres clarifications d'ordre conceptuel, afin de définir les contours et les composantes du système de groupes d'intérêt, ainsi que les logiques qui sous-tendent leurs actions. Il présente également un bref résumé de la naissance et de l'évolution des groupes d'intérêt, et met en évidence les facteurs structurels et institutionnels qui ont historiquement contribué au poids des groupes d'intérêt dans la politique suisse. La deuxième section s'intéresse à la structure et au fonctionnement du système associatif, en traitant tour à tour les groupes d'intérêt économique, les syndicats et les groupes d'intérêt public. Les relations industrielles sont au cœur de la troisième section. Celle-ci s'attache à retracer l'origine du partenariat social et son évolution au cours du temps. La quatrième section examine le degré et les formes d'intégration des groupes d'intérêt dans les diverses phases des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. Enfin, la cinquième section évalue les caractéristiques du système suisse de groupes d'intérêt dans une perspective comparée internationale, alors que la sixième – et dernière – section fait une brève incursion dans les cantons. Dans les deux cas, la mise en perspective comparative est réalisée à partir de la littérature sur le néocorporatisme, et consiste par conséquent à examiner si et dans quelle mesure le système de groupes d'intérêt – au niveau fédéral et dans les cantons – correspond plutôt au modèle corporatiste ou au modèle pluraliste.

7.1 Groupes d'intérêt : définitions et distinctions

Au niveau le plus général, un groupe d'intérêt peut être défini comme un acteur organisé, qui représente un segment (plus ou moins vaste) de la société et vise à défendre les intérêts de ses membres et à influencer les politiques publiques dans le sens de ses intérêts. De manière plus spécifique, une organisation est considérée comme un groupe d'intérêt lorsqu'elle répond aux quatre critères suivants (Varone et Eichenberger 2021) :

- Elle est composée de membres, individus ou groupes, ce qui la distingue des entreprises privées ;
- Elle est structurellement organisée, selon des formes juridiques variables (association, fondation, coopérative), ce qui la distingue des mouvements sociaux sans structure formelle (à l'exemple de mouvements sporadiques de contestation, comme les Gilets jaunes en France) ;
- Elle cherche à influencer les processus décisionnels et le contenu substantiel des politiques publiques au moyen de stratégies d'action variées ;
- Elle ne cherche pas à assumer de mandat électif au sein du pouvoir exécutif ou législatif, ce qui la distingue d'un parti politique.

En Suisse, le terme de groupe d'intérêt est plus fréquemment utilisé que celui de groupe de pression. Ce dernier présuppose une relation asymétrique,

au travers de laquelle ces organisations essaient de faire pression, de l'extérieur, sur les autorités politiques, lesquelles demeurent néanmoins les maîtres du jeu. Ce type de relation ne reflète pas fidèlement la situation qui prévaut dans le système politique suisse, dans lequel les groupes d'intérêt – ou tout au moins certains d'entre eux – sont intégrés aux processus de décision dans un cadre institutionnalisé et négocient parfois sur un pied d'égalité avec les autorités dans l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques.

La distinction entre groupes de pression et groupes d'intérêt renvoie à une autre distinction utilisée pour caractériser la structure de l'ensemble du système de groupes d'intérêt et la manière dont ce système est intégré (ou non) dans le processus politique. La notion de groupe de pression renvoie à un système d'intermédiation des intérêts de type pluraliste, c'est-à-dire un système peu structuré et caractérisé par un nombre élevé de groupes d'intérêt en concurrence les uns avec les autres quant aux pressions qu'ils tentent d'exercer sur les autorités politiques. De son côté, la notion de groupes d'intérêt est davantage associée au système d'intermédiation des intérêts de type néocorporatiste, soit un système dans lequel les groupes d'intérêt sont fortement structurés – ce qui se traduit par l'existence d'associations facticières capables de parler au nom de l'ensemble d'un secteur – et bénéficient d'un accès privilégié aux processus politiques.

La notion de groupe d'intérêt s'écarte encore davantage de celle de «lobby» et, à plus forte raison, de celle de «*think tank*» (laboratoire d'idées). La notion de lobby a, en effet, une portée encore plus restrictive que celle de groupe de pression, puisqu'elle se focalise sur les stratégies d'influence exercées par les groupes d'intérêt dans le «couloir» du parlement (par exemple, en Suisse, dans la salle des «pas perdus» du palais fédéral), sans se préoccuper des questions d'organisation de ces groupes. Quant aux *think tanks*, leur fonction est avant tout de produire des analyses et des expertises pour alimenter le débat public. Si les *think tanks* ne sont en principe pas censés promouvoir un intérêt particulier, ils sont souvent connotés idéologiquement, à l'image du laboratoire d'idées Avenir Suisse, qui a une forte orientation libérale.

7.1.1 Logique des membres et logique d'influence

En raison de leur position intermédiaire entre leurs membres et les autorités politiques, les groupes d'intérêt sont traversés par deux logiques (Schmitter et Streeck 1981) : une logique «des membres» et une logique «d'influence». En vertu de la première, les groupes d'intérêt ont pour mission d'agréger et de défendre les intérêts de leurs membres dans les processus politiques. En vertu de la seconde, ils doivent parvenir à influencer le gouvernement, l'administration publique ou le Parlement dans le sens

des intérêts de leurs membres. Ces deux logiques renvoient elles-mêmes aux deux perspectives d'analyse privilégiées par les sociologues, d'une part, et par les politologues, de l'autre (Mach 2015: 12): les premiers s'intéressent principalement à l'organisation interne des groupes, à la définition et à la représentation des intérêts de leurs membres, et au profil et activités militantes de ceux-ci, tandis que les seconds se focalisent davantage sur les stratégies d'influence développées par les groupes d'intérêt et leurs relations avec les acteurs politico-administratifs.

Souvent, la logique des membres et la logique d'influence vont de pair (Varone et Eichenberger 2021). D'un côté, augmenter le nombre de membres renforce les ressources, la représentativité et la crédibilité d'un groupe et, partant, son poids politique. D'un autre côté, un groupe qui parvient à infléchir une politique publique dans le sens attendu par ses membres et à faire ainsi la preuve de son utilité peut en retirer un bénéfice, sous la forme d'une augmentation du nombre de membres. Cependant, il se peut aussi que les deux logiques se contredisent, en particulier dans un système orienté, comme en politique suisse, vers la négociation et la recherche de solutions bénéficiant d'un large soutien: à vouloir défendre trop fidèlement les intérêts de ses membres, un groupe risque d'adopter des positions trop extrêmes et se retrouver isolé – et minorisé – dans le processus politique: à l'inverse, la participation au processus politique et la volonté de contribuer à une décision peut obliger un groupe à faire des concessions – et à s'aliéner ainsi le soutien (d'une partie) de ses membres.

Cinq catégories de groupes d'intérêt

Le degré de facilité ou de difficulté à concilier logique des membres et logique d'influence dépend naturellement de plusieurs facteurs, à commencer par la nature des intérêts et des causes défendus par les groupes, et des caractéristiques de leurs membres. On peut schématiquement identifier cinq grandes catégories de groupes d'intérêt (Binderkrantz Skorkjaer *et al.* 2015; Mach et Eichenberger 2022; Varone et Eichenberger 2021).

Premièrement, les associations économiques ou patronales représentent les intérêts des entreprises au niveau d'un secteur ou d'une branche d'activité, par exemple l'industrie des machines (Swissmem), l'industrie pharmaceutique (Interpharma), la restauration (Gastrosuisse) ou les entreprises multinationales (Swissholdings), au niveau des régions ou cantons (chambres de commerce), ou au niveau de l'économie privée dans son ensemble – associations faitières (Economiesuisse, Union suisse des arts et métiers [USAM], Union patronale suisse [UPS], Union suisse des paysans [USP], Association suisse des banquiers [ASB]).

Deuxièmement, les syndicats défendent les intérêts des salariés au niveau d'un secteur ou d'une branche, à l'exemple les syndicats de l'industrie, de la construction et des services privés (Unia), du secteur public et

subventionné (SSP/VPOD), ou du personnel des transports (SEV), ou au niveau faïtier (Union syndicale suisse [USS], Travail.suisse).

Troisièmement, les organisations professionnelles regroupent des personnes exerçant le même métier, notamment des professions libérales, à l'exemple de la Fédération suisse des médecins (FMH), la Fédération suisse des avocats ou la Fédération suisse des notaires, et sont impliquées dans l'organisation et la réglementation des professions concernées, notamment en ce qui concerne la formation, l'accès et l'exercice d'une profession.

Quatrièmement, les groupes d'intérêt public ou à but idéal visent à soutenir une cause qui dépasse les intérêts matériels des membres et qui concerne la société dans son ensemble, à l'exemple de la protection de l'environnement (WWF, Greenpeace, Association transports et environnement, Equiterre), de la nature (Pro Natura), des organisations caritatives, humanitaires ou d'aide au développement (Amnesty, Caritas, Solidar, Swissaid, Public Eye), pacifistes (GSsA), ou de promotion d'une cause (Association pour une Suisse indépendante et neutre [ASIN], Nouveau mouvement européen suisse [NOMES]).

Enfin, les organisations catégorielles ou à caractère identitaire défendent des intérêts d'une catégorie spécifique de la population, à l'exemple des organisations féministes, des associations de défense des consommateurs, des locataires, des communautés religieuses, des personnes âgées, des homosexuels, ou des personnes handicapées.

7.1.2 Stratégie interne et stratégie externe

Une autre distinction importante concerne la stratégie privilégiée par les groupes d'intérêt pour tenter d'influencer les processus politiques. Cette stratégie va découler du choix de l'arène décisionnelle dans laquelle les groupes entendent déployer leurs activités (Varone et Eichenberger 2021). On distingue à cet égard les stratégies internes et les stratégies externes («*insider*»/«*outsider strategy*»). Les stratégies internes se focalisent principalement sur l'arène exécutive (politico-administrative) et sur l'arène parlementaire. Les groupes d'intérêt tentent de bénéficier d'un accès direct, et si possible discret, aux hauts fonctionnaires de l'administration fédérale qui formulent les avant-projets législatifs et conçoivent la mise en œuvre des politiques publiques, ainsi qu'aux parlementaires qui auditionnent les parties concernées, débattent, amendent puis adoptent les textes législatifs. En adoptant une stratégie interne, les groupes d'intérêt cherchent à obtenir un statut de partenaire privilégié, voire d'initié («*insider*»), qui leur permet ensuite d'influencer de manière directe les décideurs politiques. La stratégie interne est particulièrement prisée par les associations économiques, qui sont à leur avantage lorsque la saillance des enjeux reste faible, que le débat est de nature plus technique que politique et que les décisions

relatives à la régulation du secteur concerné sont prises dans des arènes plus informelles. Dans une telle configuration, les groupes d'intérêt économique peuvent profiter de leur accès privilégié à l'arène exécutive pour exercer une emprise sur les décisions ou pour obtenir le droit de poursuivre leur travail d'autorégulation (Culpepper 2011; Mach *et al.* 2021).

Les stratégies externes font quant à elles référence aux multiples activités que mènent les groupes dans des arènes plus ouvertes et transparentes, comme les médias, les tribunaux ou la démocratie directe (Varone et Eichenberger 2021). Alerter l'opinion publique *via* une action dans les médias, lancer une initiative populaire ou porter un cas devant les tribunaux constituent des stratégies alternatives pour les groupes qui ne bénéficient pas d'un accès direct suffisant aux arènes exécutive ou parlementaire. Les stratégies d'appel au peuple par la démocratie directe ou la médiation sont à la fois plus indirectes et moins exclusives que les stratégies internes. Elles visent à mettre sous pression les décideurs avec lesquels les groupes n'ont pas pu établir de lien direct privilégié. En dépit de leur caractère plus indirect, les stratégies externes ne constituent pas nécessairement des seconds choix. Souvent, les groupes d'intérêt conjuguent d'ailleurs stratégies internes et externes, en fonction des séquences du processus décisionnel (*ibid.*). À titre d'exemple, bien qu'étant étroitement associés à la définition et la mise en œuvre de la politique agricole, les milieux paysans ont régulièrement eu recours à des stratégies de mobilisation de leur base – par exemple *via* le recours à l'initiative populaire – et à des actions de protestations pour faire entendre leurs revendications (Baumann et Moser 1999; Sciarini et Von Holzen 1995).

7.1.3 Origines et évolution des groupes d'intérêt

Historiquement, la Suisse a connu une évolution que l'on peut qualifier de « libérale » (Armingeon 2001; Hotz 1979). En vertu du principe de subsidiarité fonctionnelle, qui fait écho au principe de subsidiarité territoriale (fédéralisme), l'État est intervenu seulement à titre subsidiaire, lorsque les organisations représentant la société civile (famille, églises, associations d'intérêt) ne parvenaient pas à résoudre elles-mêmes les problèmes par des solutions « privées ». Cette évolution « libérale » a inévitablement freiné le développement de l'État. De plus, les associations économiques se sont organisées très tôt au niveau national – dès la seconde moitié du 19^e siècle. À la suite de l'adoption de la première révision complète de la Constitution en 1874, le niveau national a commencé à prendre plus d'importance dans la politique suisse. L'Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI, l'ancêtre de Economiesuisse), créée en 1870, était déjà organisée au niveau national. Elle a pu tirer profit de cet avantage stratégique pour peser sur les décisions. Si les autres associations faitières se sont constituées un peu

plus tardivement (en 1879 pour l'USAM, en 1897 pour l'USP et en 1908 pour l'UPS), leur organisation au niveau fédéral a toutefois précédé de beaucoup celle des partis politiques. La création précoce de l'USCI, puis des autres associations faïtières de l'économie, a fortement contribué au poids politique considérable qu'elles ont rapidement acquis – et durablement conservé – dans le système politique suisse (Kriesi 1998a: 249).

Plus généralement, la structuration précoce des groupes d'intérêt économique au niveau national, en parallèle de l'industrialisation, conjuguée à l'adoption du principe de la liberté de commerce et de l'industrie dans la Constitution de 1848, et de la faiblesse de l'État central, explique la grande importance de ces groupes dans la politique suisse (Mach et Eichenberger 2022: 441). La transition d'un État libéral vers un État un peu plus interventionniste, au travers de mesures portant sur les tarifs douaniers, la loi sur les fabriques ou l'octroi de subventions à certains secteurs, a contribué à la consolidation des associations économiques et au développement de relations stables et institutionnalisées avec les autorités politiques. L'État central était alors insuffisamment développé pour assumer les nouvelles tâches qui lui avaient été attribuées, ce qui a favorisé une configuration particulière d'interactions avec les groupes d'intérêt économique. Dès les années 1870, la Confédération a commencé à subventionner les associations faïtières afin qu'elles assument certaines tâches d'intérêt public, dont la récolte de données statistiques ou l'élaboration de rapports sur la situation économique. Les principales associations économiques ont parallèlement obtenu un accès privilégié aux processus législatifs, où elles ont pu tirer profit des liens étroits tissés avec les partis de droite et de la cohésion du « bloc bourgeois » (Mach 2015: 106; Mach et Eichenberger 2022: 442).

Ainsi, sous l'effet conjoint des revendications des milieux du commerce et de l'industrie en vue d'une collaboration plus étroite avec l'État et de la réticence des élites politiques à étoffer l'administration fédérale, un mode très spécial d'expansion de l'interventionnisme étatique s'est imposé, un mode largement basé sur la délégation des tâches publiques aux groupes d'intérêt économique et sur l'auto-organisation de ces derniers – notamment en matière d'assurances sociales, de formation professionnelle, de réglementations de certaines professions ou même de régulation des marchés, y compris dans le domaine bancaire. Les mesures prises dans ce cadre par les acteurs privés ont fortement influencé, sinon prédéfini, le contenu des législations adoptées ultérieurement (Mach et Eichenberger 2022: 446).

Le manque d'autonomie de l'État et la forte imbrication entre acteurs étatiques et acteurs privés ont favorisé le développement de formes variées de coopération entre les deux, à l'exemple de l'administration « de milice » (Germann 1985; voir aussi chapitre 8) et de l'administration « paraétatique » (Hotz 1979). D'un côté, on a compensé le manque de développement de l'appareil administratif par la création de commissions extra-parlementaires

visant à assister la Confédération dans son travail de préparation de la législation, puis de mise en œuvre de celle-ci. De l'autre, on a confié la mise en œuvre de certaines politiques publiques à des organisations paraétatiques, définies comme des « administrations autonomes, semi-publiques ou privées qui exécutent des tâches prescrites légalement au niveau fédéral, cantonal ou communal » (Linder 1987: 113; voir section 7.4.4).

L'organisation du mouvement ouvrier n'a pas été aussi rapide que celle des associations économiques. Elle s'est au contraire faite « de manière hésitante, tardive et décentralisée » (Mach et Eichenberger 2022: 442). D'une part, le mouvement ouvrier était traversé par des conflits de type religieux, professionnel et idéologique (voir section 7.2.2), ce qui a freiné la formation d'une conscience de classe. D'autre part, la décentralisation du tissu industriel et la faible urbanisation ont favorisé la mise sur pied d'organisations syndicales essentiellement au niveau local ou régional (*ibid.*).

Si la grève générale de novembre 1918 marque l'apogée du conflit entre syndicats et patronat (Rennwald et Zimmermann 2018), les accords de paix du travail de 1937 symbolisent de leur côté l'intégration du mouvement ouvrier dans la société capitaliste, laquelle est allée de pair avec la participation croissante des représentants syndicaux aux structures de type paraétatique (Mach et Eichenberger 2022: 445). Les deux guerres mondiales et les périodes de crise économique ont contribué à intensifier les liens entre intérêts économiques organisés et État fédéral. L'adoption, en 1947, des nouveaux articles constitutionnels reconnaissant formellement le rôle des associations économiques, a parachevé le processus d'institutionnalisation des relations entre groupes d'intérêt et État et a renforcé l'imbrication entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques qui en découle.¹³⁸ Cette imbrication a touché des domaines politiques très variés, comme les politiques sociales, la réglementation du temps de travail, la politique agricole, la formation professionnelle, la régulation des marchés et la politique de concurrence, la politique économique extérieure, la réglementation du secteur bancaire et la gouvernance d'entreprise, ou encore la gestion de la main-d'œuvre étrangère.

Les associations économiques, patronales, syndicales ou professionnelles, nées au cours du 19^e siècle ou au tournant du 20^e siècle, ont été pendant très longtemps la catégorie de groupes d'intérêt de loin la plus nombreuse et la plus importante. Sauf exception, l'essor des groupes d'intérêt public a été beaucoup plus tardif – il s'est produit durant la seconde moitié du 20^e siècle.

¹³⁸ Les articles de 1947 ont ancré dans la Constitution des éléments caractéristiques d'un mode de fonctionnement de type corporatiste (voir section 7.5), du fait de l'obligation de consulter les groupes d'intérêt économiques dans la procédure de consultation et dans l'application des lois relatives à des projets de politique économique, et de la possibilité de donner force obligatoire générale aux conventions collectives (Dictionnaire historique de la Suisse: <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/013805/2015-02-03/> [consulté le 24.10.2022]).

7.2 Structure et fonctionnement du système de groupes d'intérêt

7.2.1 Groupes d'intérêt économique

La structure des groupes d'intérêt économique a été fortement influencée par le caractère dual de l'économie suisse, c'est-à-dire par la séparation entre les secteurs tournés vers l'extérieur et soumis à la concurrence internationale et les secteurs produisant essentiellement pour le marché interne et fortement protégés et/ou soutenus (voir chapitre 2). Chacun de ces deux grands pans de l'économie a développé son propre sous-système de groupes d'intérêt (Kriesi 1998a: 246 s.). Parmi les secteurs tournés vers le marché interne, le secteur agricole est principalement représenté par l'USP, qui y dispose d'un relatif monopole, tandis que le secteur des arts et métiers est représenté par l'USAM. La construction et les professions qui s'y rapportent comme les maçons, les peintres ou les plombiers constituent la branche principale des arts et métiers, mais celle-ci inclut également un grand nombre d'autres branches artisanales, comme le commerce de détail, les services (droguistes, coiffeurs), ou l'alimentation (bouchers, boulangers). Ces branches possèdent chacune leurs propres associations d'intérêt, lesquelles sont à leur tour intégrées dans l'association faîtière au niveau fédéral (l'USAM).

Dans les secteurs de l'économie (industrie et services) tournés vers les marchés internationaux, il existe également deux sous-systèmes, qui disposent chacun de leur association faîtière: selon un partage des tâches bien établi, Economiesuisse (anciennement Vorort de l'USCI) défend les intérêts du patronat en matière de politique économique, d'infrastructure, de politique économique extérieure et de politique financière et fiscale, tandis que l'Union patronale suisse (UPS) est le porte-parole du patronat dans le domaine des relations industrielles (négociations avec les syndicats), du marché du travail et de la politique sociale. Si les deux associations faîtières représentent les intérêts des secteurs secondaire et tertiaire, le fait que l'Association suisse des banquiers (ASB) n'ait rejoint Economiesuisse qu'en 2000 témoigne de la division durable qui a existé entre secteur industriel et secteur bancaire. Notons enfin que certaines associations de branche sont membres de plusieurs associations faîtières, à l'exemple de la Société suisse des entrepreneurs de la construction, qui est membre d'Economiesuisse, de l'UPS et de l'USAM.

La structure organisationnelle des groupes d'intérêt économique a aussi été fortement influencée par le fédéralisme (Farago et Kriesi 1986; Kriesi 1998a: 249). Chaque sous-système a dû s'adapter à la structure décentralisée de l'État fédéral. Contrairement aux partis politiques, les groupes d'intérêt économique sont néanmoins parvenus à éviter la fragmentation

en s'unifiant et en se structurant de manière précoce au niveau fédéral. Les quatre associations faitières précitées sont ainsi non seulement fortement concentrées, mais également fortement centralisées. En parallèle, les groupes d'intérêt économique se sont adaptés à la double exigence du fédéralisme et de la différenciation sectorielle. Ainsi, Economiesuisse connaît deux types d'associations-membres : les associations sectorielles (plus d'une centaine, par exemple Swissmem ou l'Association suisse des technologies médicales) et les associations régionales (plus d'une vingtaine de chambres de commerce cantonales). De plus, plusieurs grandes entreprises sont également membres d'Economiesuisse (par exemple Nestlé, Swisscom ou Novartis). Les chambres de commerce représentent l'ensemble des entreprises d'une région, indépendamment du secteur auquel elles appartiennent, et défendent leurs intérêts au niveau cantonal. La structure du sous-système des secteurs des arts et métiers est encore plus décentralisée et plus complexe que celle d'Economiesuisse, car ces secteurs sont nombreux, variés et dispersés sur l'ensemble du territoire, et incluent par conséquent un grand nombre d'entreprises. Dans chaque secteur des arts et métiers, il existe ainsi un grand nombre d'associations locales, régionales et cantonales.

*Les défis posés aux groupes d'intérêt économique
par les changements du contexte*

Depuis le début des années 1990, le système des associations d'intérêt a fait face à de nouveaux défis, nés de la conjonction de plusieurs facteurs (Mach 2015 : 85 s). Le premier défi tient aux effets, sur l'économie et sur les groupes d'intérêt économique, du processus de globalisation de l'économie et d'internationalisation de la politique discuté dans le chapitre 2. Le deuxième réside dans l'évolution de la conjoncture économique, marquée par une croissance anémique et l'augmentation du chômage. Le troisième défi, de nature plus politique, tient à l'affaiblissement de la phase pré-parlementaire, qui a traditionnellement constitué la phase dans laquelle les groupes d'intérêt économique ont exercé leur influence sur la prise de décision politique, au profit de la phase parlementaire. Je traiterai ce dernier point plus tard dans le chapitre (section 7.4) et je me concentre ici sur l'impact que les changements du contexte international et interne ont eu sur les groupes d'intérêt économique, et sur la manière dont ces derniers ont cherché à s'y adapter.

L'approfondissement du processus d'intégration européenne et les négociations en vue d'une libéralisation du commerce international dans le cadre du GATT-OMC ou de l'OCDE, de même que la nécessité d'adapter la législation suisse aux règles en vigueur dans l'UE, ont mis sous pression les secteurs de l'économie produisant pour le marché interne, qui avaient jusque-là pu se soustraire à la concurrence internationale. Ces pressions ont permis d'entreprendre d'importantes réformes dans des domaines

variés comme l'agriculture, la concurrence, le marché intérieur, les marchés publics, l'électricité, les télécommunications ou le secret bancaire (Afonso *et al.* 2010; Eggenberger et Emmenegger 2015; Mach 2006; Sciarini 1994; 1995; 1996a). Dans le même temps, ces changements ont affaibli les associations faitières qui représentaient les intérêts des secteurs de l'économie interne (USP et USAM) (Fischer *et al.* 2009; Sciarini 2014; 2015c), et ils ont également provoqué des tensions inhabituelles entre celles-ci et les associations représentant les intérêts des secteurs internationalisés, qui ont eu tendance à se désolidariser des secteurs tournés vers le marché interne et à remettre en cause le soutien et la protection dont ceux-ci bénéficiaient.¹³⁹

Plus récemment, les relations entre les deux associations faitières représentant les secteurs secondaire et tertiaire (Economiesuisse et USAM) ont été affectées par la montée en puissance de l'UDC au sein du système de partis. Alors que l'USAM était traditionnellement le fief du PLR, l'UDC s'y est progressivement imposée jusqu'à en assumer, pour la première fois, la présidence entre 2008 et 2020. Le virage conservateur et isolationniste de l'USAM qui s'en est suivi a généré de vives tensions avec Economiesuisse, en particulier en matière de politique européenne. Ceci, conjugué au déclin électoral du PLR, parti historiquement le plus étroitement lié aux milieux économiques, a mis à mal la cohésion du « bloc bourgeois » (Mach *et al.* 2021: 28). En tant qu'association faitière de l'économie internationalisée, Economiesuisse a par ailleurs souffert de la polémique suscitée par les rémunérations excessives des dirigeants des grandes entreprises multinationales (voir section 7.4.3), ce dont l'USAM a profité pour lui contester son statut de représentante de la « vraie » économie (*ibid.*).

En outre, les changements du contexte ont aussi compliqué le travail d'agrégation des intérêts au sein des associations faitières, et singulièrement au sein du Vorort/Economiesuisse qui, confronté à l'hétérogénéité croissante de ses membres, a eu plus de mal à présenter un front uni sur les enjeux de politique économique ou de politique sociale. Ainsi, dès le début des années 1990, des dirigeants des grandes entreprises multinationales ont remis en cause le rôle et l'efficacité des associations patronales et ont milité en faveur d'une politique économique plus libérale. Cette offensive « néo-libérale », symbolisée par le « Livre blanc » co-signé par des capitaines d'industrie (Leutwiler et Schmidheiny 1991), était assez inédite dans sa forme (Mach *et al.* 2021: 27): le recours à une « stratégie externe » de prise de parole publique *via* les médias court-circuitait les canaux habituels de représentation des intérêts et tranchait avec la préférence usuelle des élites économiques pour les canaux d'influence plus discrets et plus informels.

¹³⁹ Les débats, dès la fin des années 1980, autour de la réforme de la politique agricole suisse, ont à cet égard constitué un cas d'école (Sciarini 1994; Sciarini et Von Holzen 1995).

Les critiques à l'encontre de la « bureaucratie associative » se sont poursuivies au cours des années 2000 (Mach 2015: 89). Souhaitant s'affranchir des contraintes imposées par les négociations au sein des groupes d'intérêt économique et considérant que le niveau national était désormais moins décisif que le niveau international ou européen, les dirigeants des grandes entreprises multinationales ont été tentés par la stratégie du cavalier seul. Ils se sont progressivement désengagés des associations de branche ou faitières, au profit d'une plus grande implication dans les groupes d'intérêt économique transnationaux (Mach 2015: 94; Mach *et al.* 2021: 26). L'internationalisation des fonctions dirigeantes à la tête des grandes entreprises multinationales, qui s'est traduite par l'intronisation d'un nombre croissant de top managers non suisses, a également joué un rôle à cet égard, ces managers étant beaucoup moins intégrés dans les réseaux nationaux que les managers suisses (*ibid.*). Quatorze entreprises multinationales ont par ailleurs créé le *think tank* Avenir suisse, qui est chargé de mettre sur la table des projets de réforme d'inspiration libérale. Même si cette fonction se différencie de celle des associations patronales, ce *think tank* représente néanmoins une certaine concurrence pour ces dernières et témoigne aussi de la propension des multinationales helvétiques à se désinvestir des associations patronales au profit d'un travail idéologique plus affirmé (*ibid.*).

Au milieu des années 2000, Economiesuisse a aussi été le théâtre de divergences entre secteurs industriels et milieux financiers, les premiers lui reprochant de privilégier les intérêts des seconds (Eichenberger et Mach 2011). Enfin, les nombreuses mesures de libéralisation adoptées au cours des années 1990 ont – un peu paradoxalement – conduit à l'introduction de mesure de « re-régulation », afin de garantir et d'encadrer le fonctionnement du marché dans les secteurs concernés. Ce travail de régulation, assumé précédemment par les commissions extra-parlementaires, a été confié à des entités publiques indépendantes (les agences de régulation et de surveillance, par exemple la commission de la concurrence ou, dans le domaine bancaire, la FINMA), ce qui a affaibli l'importante fonction d'autorégulation assumée jusque-là par les associations économiques (Mach 2015: 90).

La restructuration des groupes d'intérêt économique

Pour répondre à ces changements, les associations faitières se sont engagées dans des processus de restructuration (Kriesi 2006a). Des efforts de concentration ont ainsi été entrepris afin de renforcer l'unité et la coordination en interne, et de pouvoir ensuite parler d'une seule voix en direction du public et des autorités politiques. En 2000, Economiesuisse est née de la fusion entre le Vorort de l'USCI et la Société pour le développement de l'économie suisse (SDES), qui était jusque-là chargée des campagnes politiques pour les milieux économiques. Craignant de perdre de

l'influence dans la nouvelle entité, l'UPS a refusé de s'y joindre. De leur côté, l'USAM et l'USP ont également connu d'importantes réorganisations dans les années 2000.

Le processus de globalisation et la vague de libéralisation et de re-régulation qui l'a accompagné ont également amené les associations économiques sectorielles ou régionales à revoir leurs structures et à redéfinir leur rôle. D'un côté, les groupes d'intérêt économique sectoriels ou régionaux se sont, comme les associations faitières, engagés dans des exercices de réorganisation, couplés à des cures d'amaigrissement (Kriesi 2006a). Les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale ont montré la voie. En automne 1998, l'association de l'industrie chimique a ainsi décidé de couper son budget de moitié et de licencier plus de la moitié de ses collaborateurs. Les membres de l'association lui reprochaient son manque de distance critique vis-à-vis de l'État et souhaitaient améliorer l'image du secteur au sein de la société. L'industrie des machines – la plus importante branche industrielle avec l'industrie chimique – a suivi peu de temps après, en fusionnant les deux associations-sœurs du secteur – l'association des employeurs (ASM) et l'association industrielle (VSM) – pour créer *Swissmem*. En parallèle, le budget de l'association réunifiée a aussi été réduit d'un tiers. Ce mouvement de réorganisation s'est ensuite étendu à tous les principaux groupes d'intérêt économique. Il s'est traduit par une diminution sensible du nombre de ces groupes depuis les années 1990 : 964 en 1990, 870 en 2000, 812 en 2010 (Mach 2015 : 27).

D'un autre côté, en réponse à l'affaiblissement de leur fonction régulatrice et afin de mieux justifier leur existence auprès de leurs membres, les groupes d'intérêt économique ont renforcé leurs prestations en matière de conseil juridique, de gestion des assurances sociales, de promotion des produits ou de certifications techniques. Pour les mêmes raisons, et aussi pour soigner leur image auprès du public, ils ont également développé leur politique de communication et cherché à renforcer leur présence médiatique (Mach 2015 : 92). Le recours assez systématique au terme « suisse » dans le nouveau nom que se sont donné les groupes d'intérêt économique (*Swissmem*, *Santésuisse*, *Gastrosuisse*, *Swissbanking*, etc.) est révélateur de cet exercice de séduction auprès du public et d'identification à l'association (*ibid.*).

7.2.2 Syndicats

En Suisse, le système syndical a traditionnellement été plus fragmenté que le système des associations économiques. Les raisons de cette fragmentation tiennent d'une part, à la décentralisation du tissu industriel et d'autre part, à l'existence de plusieurs lignes de conflit qui ont historiquement divisé le mouvement ouvrier : le conflit religieux entre catholiques et laïcs,

la division professionnelle entre ouvriers et employés et les divisions idéologiques parmi les salariés. À la suite des processus de regroupements et fusions qui se sont opérés au cours du 20^e siècle et au début du 21^e siècle, on dénombre aujourd'hui deux principaux sous-systèmes de syndicats, auxquels s'ajoutent de nombreux syndicats ou associations d'employés qui ne sont pas intégrés dans l'un des deux sous-systèmes – et qui représentent tout de même plus de 25% du total des personnes syndiquées en Suisse.

Le premier et plus important sous-système est dirigé par l'USS, association faïtière d'obédience sociale-démocrate créée en 1880, qui réunit le plus grand nombre de membres (environ 50 % du total des personnes syndiquées). Le second sous-système a à sa tête Travail.suisse, association faïtière issue de la fusion en 2002 de la Confédération des syndicats chrétiens (CSCS) et de plusieurs associations qui étaient auparavant membres de la Fédération suisse des employés (FSE). Travail.suisse représente un peu plus de 20 % des personnes syndiquées. La fusion entre la CSCS et la FSE est illustrative des réorganisations sans précédent que le mouvement syndical a connues depuis les années 1990 (Oesch 2011), réorganisations stimulées par une conjonction de facteurs, en partie liés (Mach 2015: 95): stagnation économique, érosion du nombre de membres suisses, attaques patronales contre certaines conventions collectives de travail et ouverture du marché du travail à la main-d'œuvre issue de l'Union européenne.

La forte augmentation du chômage que la Suisse a connue dans les années 1990¹⁴⁰ a frappé de plein fouet des secteurs clés pour les syndicats, en particulier l'industrie des machines et la construction, qui ont supporté la plus grande part des pertes de postes de travail. Pour tous les syndicats, ces pertes ont eu des répercussions négatives sur le nombre d'adhérents (Oesch 2011). Pendant ces années, les trois associations faïtières (USS, CSCS et FSE) ont ainsi perdu entre 12 et 21% de leurs membres, perte à laquelle a aussi contribué le recul sensible du taux de syndicalisation – de 24 à 20 %, ce qui plaçait alors la Suisse en queue de liste des pays d'Europe occidentale (Kriesi et Trechsel 2008: 277; Oesch 2011: 89).

À côté de la crise conjoncturelle et des tensions corrélatives sur le marché du travail, d'autres facteurs ont contribué au recul du taux de travailleurs syndiqués (Kriesi et Trechsel 2008; Mach et Oesch 2003). Premièrement, dans la mesure où il existe une relation étroite entre la faiblesse de la structure organisationnelle et le taux de syndicalisation, le mouvement syndical en Suisse est, au vu de sa forte fragmentation,

¹⁴⁰ Entre 1991 et 1995, le taux de croissance n'a pas dépassé 0,1%, en moyenne, et le taux de chômage a bondi de moins de 1% en 1991 (18 000 personnes sans emploi) à plus de 5% en 1997 (190 000 personnes sans emploi). Après une embellie à la fin des années 1990 (taux de croissance moyen de 2,1% entre 1995 et 2000 et nombre de chômeurs redescendu à 70 000 en 2001), le nombre de chômeurs est reparti à la hausse (168 000 en 2004, 158 000 en 2015 et 163 000 à fin 2020, dans le contexte de la crise du Covid-19).

particulièrement vulnérable. Deuxièmement, la tertiarisation de l'économie et la féminisation de la main-d'œuvre ont réduit la part que représentait, dans l'emploi total, la clientèle traditionnelle des syndicats, à savoir les ouvriers masculins travaillant dans le secteur industriel. Troisièmement, et en lien avec le point précédent, les syndicats ne sont que très partiellement parvenus à s'établir dans le secteur des services (privés), dominé par les employés disposant d'un niveau de formation élevé (les « cols blancs »), et/ou dans lequel les femmes sont très nombreuses.

En réponse à ces changements, les syndicats se sont engagés dans un ambitieux effort de réorganisation destiné à réduire les coûts en personnel administratif, à minimiser la concurrence entre les syndicats et à augmenter leur efficacité (Oesch 2011: 95). Cet effort s'est traduit par de nombreuses opérations de fusion, initiées en 1992 par le mariage entre la Fédération suisse des ouvriers du bois et du bâtiment (FOBB) et la Fédération du personnel du textile, de la chimie et du papier (FTCP) pour former le Syndicat industrie et bâtiment (SIB). La même année, la Fédération suisse des travailleurs de la métallurgie et de l'horlogerie (FTMH) a absorbé la Fédération des travailleurs du vêtement et du cuir et pris le nom de syndicat de l'industrie, de la construction et des services, tout en conservant son sigle (FTMH). Douze ans plus tard (en 2004), la FTMH et le SIB, les deux plus grandes fédérations de l'USS, ont à nouveau été impliqués dans une opération de fusion d'ampleur inédite, qui a donné naissance au syndicat Unia. Avec environ 200 000 membres, soit plus de la moitié de l'ensemble des membres de l'USS, Unia est de loin la plus grande organisation syndicale. D'autres fusions ont suivi, notamment dans le domaine des télécommunications, si bien que le nombre de syndicats membres de l'USS a diminué de moitié entre 1990 et 2008.

Si, sous la pression du recul du nombre de leurs membres et de la nécessité de s'ouvrir à de nouvelles catégories de professions, l'USS et Travail suisse sont chacune parvenues à surmonter la division historique entre ouvriers et employés (Oesch 2007), l'absence de fusion entre les deux associations faitières démontre qu'il n'en va pas de même pour l'autre ligne de conflit historique entre syndicats sociaux-démocrates et syndicats chrétiens (Vatter 2016: 179).

7.2.3 Groupes d'intérêt public

À contre-courant de l'affaiblissement des principaux groupes d'intérêt économique, on a assisté au renforcement des groupes d'intérêt public à partir des années 1980 (Eichenberger 2017; 2020; Mach 2015). D'une part, le nombre de groupes d'intérêt public a fortement augmenté (Mach 2015: 27): de 248 à 521 entre 1979 et 1990 (soit une augmentation de 50 %), et de 521 à 652 entre 1990 et 2010 (soit une augmentation de 25 %). D'autre part,

les groupes d'intérêt public se sont mieux organisés et ont déployé un activisme croissant dans les différentes phases des processus de décision politique (voir section 7.4).

Issus des nouveaux mouvements sociaux des années 1960 et 1970 et des diverses causes défendues par ceux-ci (humanitaire, écologie, pacifisme, groupes minoritaires, égalité des sexes, requérants d'asile et réfugiés, consommateurs, etc.), ces groupes ont tiré parti de l'importance croissante, au sein de la société, des valeurs post-matérialistes, en comparaison des valeurs matérialistes (voir aussi chapitre 6). Les populations les plus touchées par ce changement de valeurs (les jeunes, les personnes fortement éduquées, les citoyens) ont été spécialement sensibles aux thématiques promues par les nouveaux mouvements sociaux, qui se sont progressivement consolidés, formalisés, professionnalisés et institutionnalisés, pour devenir des groupes d'intérêt influents sur le plan politique, au point de concurrencer les associations économiques traditionnelles (Mach 2015: 97). Ainsi, grâce à leurs très nombreux membres et à leurs importantes ressources financières, des organisations comme le WWF, Pro Natura et Greenpeace sont devenues des acteurs clés en matière de politique environnementale. Il en va de même, dans leur domaine d'activités, pour les organisations de défense des intérêts des consommateurs. De leur côté, les associations caritatives et humanitaires ont développé différentes structures de collaboration, notamment dans le domaine de l'aide au développement.

Contrairement aux groupes d'intérêt économique, les groupes d'intérêt public, dont le nombre de membres constitue la principale ressource, ont dès leur origine valorisé autant les stratégies externes que les stratégies internes. D'une part, ils ont cherché à sensibiliser l'opinion publique à leurs causes en développant des activités de relations publiques. D'autre part, ils ont assez systématiquement recouru à l'initiative populaire, avec quelques succès à la clé (par exemple en matière de protection des consommateurs, de surveillance des prix, de protection des marais, de moratoire sur l'énergie nucléaire ou de protection des Alpes), ce qui leur a ensuite garanti une meilleure reconnaissance par les autorités politiques et, par conséquent, un meilleur accès aux arènes de décision. Ainsi, la loi sur la protection de l'environnement de 1983 a octroyé aux principales associations du domaine un droit de recours contre les projets de construction soumis à des études d'impact. Un autre signe de la reconnaissance des groupes d'intérêt public tient à leur intégration de plus en plus fréquente dans les commissions extra-parlementaires, traditionnellement dominées par les associations économiques (voir section 7.4).

Pour gagner en efficacité et en influence, les groupes d'intérêt public ont aussi cherché à renforcer leur organisation *via* des structures faitières thématiques. À titre d'exemple, on peut citer l'Alliance pour l'environnement, qui regroupe les quatre principales associations environnementales, la

communauté de travail Alliance-Sud, qui réunit différentes organisations caritatives et humanitaires, l'Alliance des organisations de consommateurs, qui unit trois des quatre associations de défense des consommateurs, ou Alliance F, qui regroupe plus de cent associations de femmes.

7.3 Relations industrielles et partenariat social

7.3.1 Du conflit de classe à la paix du travail

En Suisse, les relations industrielles entre les organisations patronales et syndicales sont caractérisées par un haut degré d'institutionnalisation et par un faible niveau de conflit. Il n'en a cependant pas été toujours ainsi. Les conflits de classe ont atteint un point culminant à la fin de la Première Guerre mondiale, avec la grève générale de 1918 (Rennwald et Zimmermann 2018). À l'initiative du comité d'Olten, qui regroupait les forces politiques et syndicales du socialisme suisse, environ 250 000 personnes (moins d'un tiers de la population active, mais jusqu'à 80% des travailleurs dans certaines branches, comme la métallurgie) ont cessé le travail pendant trois jours. En raison de la forte croissance que l'USS avait connue durant la guerre (doublement de ses effectifs entre 1913 et 1919), de l'importance de la mobilisation durant la grève générale, ainsi que du sens des responsabilités dont ses dirigeants ont fait preuve en ordonnant la fin de la grève et en évitant ainsi des affrontements avec l'armée, le Conseil fédéral est entré en matière sur trois des neuf revendications du mouvement ouvrier (Kriesi 1998a: 259) : l'introduction du système proportionnel pour l'élection du Conseil national (voir chapitre 6), l'introduction de la semaine de 48 heures dans toutes les entreprises publiques et privées et la promesse de création d'une assurance vieillesse. Les deux premières mesures ont été mises en œuvre dès l'année suivante (en 1919), mais il a fallu attendre beaucoup plus de temps en ce qui concerne la création de l'AVS, dont le principe a été ancré dans la Constitution en 1925, mais concrétisé dans la loi en 1947 seulement.

Le renforcement des syndicats consécutif à la grève générale n'a pourtant été que temporaire. Après une courte période de reprise économique, la crise du début des années 1920 a sérieusement affaibli les syndicats, qui ont perdu un tiers de leurs membres et ont été obligés d'accepter des réductions de salaires nominaux, ainsi qu'un rallongement de la semaine de travail dans de nombreuses entreprises. Contraint à la modération, l'USS a par ailleurs supprimé l'article prônant la « lutte des classes » dans ses statuts.

Durant la grande crise des années 1930, les relations entre patronats et syndicats se sont à nouveau détériorées. L'USS a lancé une initiative populaire, dite « initiative de crise », qui visait à relancer l'économie par une politique keynésienne « avant la lettre » (Kriesi 1998a: 260). Bien que

relativement modérée, cette initiative a été contestée par le patronat et rejetée par le peuple et les cantons, en 1935. Ce vote a néanmoins marqué un tournant dans les relations entre les syndicats et le patronat. En 1937, sous la menace d'une intervention de l'État, la FTMH et l'ASM ont négocié une convention qui a inauguré la fameuse « paix du travail ». En sus d'un tribunal d'arbitrage privé, cette convention introduisait, dans les deux secteurs industriels les plus importants à l'époque (métallurgie et horlogerie), les principes de la bonne foi et de la paix intégrale du travail. Selon le principe de la bonne foi, les relations industrielles se fondaient désormais sur la confiance mutuelle entre partenaires sociaux. Selon le principe de la paix du travail, toute mesure de combat, telle que la grève ou le « *lock-out* », était interdite pendant la durée d'une convention collective. Conclue à l'origine pour une courte durée, cette convention a par la suite été régulièrement renouvelée.

Hormis une nouvelle vague de grèves au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les relations entre partenaires sociaux ont suivi la voie de la pacification dans les années 1950 et 1960. De plus, ces relations ont été progressivement institutionnalisées au travers de conventions collectives de travail (CCT) et d'institutions paritaires, par exemple dans le domaine de la formation professionnelle ou de la gestion des fonds de pension (Mach et Oesch 2003). Ces relations ont également été marquées par l'autonomie tarifaire et par le refus de tout arbitrage obligatoire de la part de l'État. Cette autonomie implique que les partenaires sociaux négocient les conditions de travail et les salaires de manière bilatérale, sans intervention de l'État. Depuis l'accord sur la paix du travail de 1937, les partenaires sociaux ont constamment préféré une solution contractuelle à une solution par voie législative (Kriesi et Trechsel 2008 : 107). Cette préférence pour « l'auto-régulation » reflète l'importance du principe de subsidiarité fonctionnelle évoqué au début de ce chapitre. Ce principe s'applique aussi au niveau des partenaires sociaux : les conventions collectives sont généralement négociées au niveau sectoriel, voire au niveau des entreprises, et pas – ou seulement exceptionnellement – au niveau des associations faïtières. La structure décentralisée des négociations et des conventions collectives est d'ailleurs aussi une caractéristique importante des relations industrielles en Suisse. Cette décentralisation a permis une grande flexibilité dans la détermination des salaires et des conditions de travail, qui a pu s'adapter aux particularités des branches et des entreprises. L'accent mis sur le mode bilatéral des relations industrielles en Suisse se distingue nettement du mode tripartite des arrangements, caractéristique du modèle néocorporatiste classique (voir section 7.5).

Outre la durée du travail et l'adaptation des salaires, les CCT réglementent certaines prestations sociales, les procédures à suivre en cas de conflits sociaux ou la participation des salariés dans les entreprises. Même

si on vante volontiers l'importance du partenariat social en Suisse, le taux de couverture des CCT n'a pourtant jamais dépassé 50 % des emplois dans le secteur privé, soit un taux parmi les plus bas des pays de l'OCDE (Mach 2015: 69). Ceci souligne le caractère libéral du droit du travail helvétique (*ibid.*), ainsi que le statut de «partenaire junior» des syndicats dans le système décentralisé et consensuel des relations industrielles en Suisse (Oesch 2011).

7.3.2 Le partenariat social sous pression

En plus de réduire la capacité des associations patronales et des syndicats à prendre des engagements au nom de leurs membres, les bouleversements des années 1990 ont modifié les rapports de force entre patronat et syndicats, au profit des premiers, et mis à mal le partenariat social. Affaiblis par la stagnation économique et l'augmentation corrélative du chômage, les syndicats ont en outre subi les effets du processus de globalisation, qui tend généralement à profiter aux représentants du capital, au détriment des représentants du travail, la plus grande mobilité du capital offrant à ses représentants, au travers des menaces de délocalisation, un plus grand pouvoir de chantage (Keohane et Milner 1996).¹⁴¹

Le changement de stratégie du patronat

La Suisse n'a pas été épargnée par les tendances, observables à l'échelle mondiale, à la décentralisation des relations industrielles et à la dérégulation du marché du travail (Crouch et Traxler 1995). Au début des années 1990, dans le sillage de l'offensive néo-libérale lancée par les capitaines de l'économie dans leur « Livre blanc », cité précédemment, le patronat en est venu à remettre en question son attitude conciliante à l'égard des syndicats. Autrefois érigé en vertu cardinale du modèle suisse et garant de la paix sociale et de la stabilité politique, le partenariat social tendait désormais à être perçu comme un « désavantage comparatif » (Sciarini 2011a: 51).

De manière plus prosaïque, le patronat a cherché à décentraliser et à flexibiliser encore davantage les accords de branche, et à réduire le nombre et la portée des conventions collectives de travail. Dans la seconde moitié des années 1990, les négociations sur la fixation des salaires ont été décentralisées au niveau des entreprises dans cinq secteurs industriels – chimie, textile, banque, imprimerie et, dans une moindre mesure, horlogerie (Mach

¹⁴¹ Ce phénomène est central dans la littérature traitant de l'impact de la globalisation sur la concurrence entre États, selon laquelle les États adaptent leur législation pour réduire le risque de fuite des facteurs de production les plus mobiles (le capital) et/ou pour les attirer – voir par exemple Scharpf (1998).

et Oesch 2003). En conséquence, les négociations n'ont plus été conduites entre les organisations patronales et les syndicats de la branche concernée, mais entre les directions des entreprises et les commissions du personnel. Dans ces branches, cela a conduit à un glissement du pouvoir au profit du patronat, en raison de la faible position des commissions du personnel en droit suisse. L'influence des syndicats sur le développement des salaires a aussi été affaiblie par la réduction de la portée des conventions collectives, comme l'illustre la disparition, dans la plupart d'entre elles, des clauses d'adaptation automatique au renchérissement.

En parallèle, on a aussi assisté à une individualisation de la politique de fixation des salaires, au travers d'augmentations de salaire négociées individuellement pour chaque employé, plutôt que collectivement. Conséquence de ces changements : à la fin des années 1990, entre un quart et la moitié des augmentations de salaire couvertes par une convention collective ont en réalité été distribuées sur une base individuelle, ce qui a limité la possibilité pour les syndicats de revendiquer une politique du salaire solidaire dans les secteurs concernés. Enfin, dans de nouveaux secteurs de services (informatique, télécommunications, transports aériens), les partenaires pour des négociations collectives ont tout simplement fait défaut, en raison de l'absence d'adhésion des entreprises concernées à une organisation patronale.

Même si le taux de couverture des conventions collectives s'est maintenu autour de 45-47% dans les années 1990, la tendance générale à la décentralisation et à la dérégulation a exercé une pression considérable sur le système de partenariat social (Mach et Oesch 2003). Toutefois, cette pression n'a pas eu la même intensité dans tous les secteurs. Si dans certaines branches, la logique de négociation a été fondamentalement modifiée, dans d'autres, la stabilité a prévalu. Plus concrètement, la détérioration du pouvoir de négociation des syndicats a été la plus prononcée dans les branches à emplois faiblement qualifiés des secteurs exposés à la concurrence internationale, comme l'industrie textile. *A contrario*, les négociations collectives au niveau sectoriel ont mieux résisté dans les branches à emplois hautement qualifiés des secteurs protégés de la concurrence, comme la construction. Même parmi des branches présentant des caractéristiques similaires, comme l'horlogerie, les machines-outils ou la chimie, qui sont toutes des branches avec emplois hautement qualifiés des secteurs exposés à la concurrence, on a observé des différences importantes en ce qui concerne la tendance à la décentralisation. Celle-ci a ainsi été beaucoup plus marquée dans les machines-outils, l'industrie chimique ou la banque, que dans l'industrie horlogère. Selon Mach et Oesch (2003), ces différences s'expliquent par la modération du patronat dans le secteur horloger et par la position plus forte dont bénéficient les syndicats dans ce secteur.

Le changement de stratégie des syndicats

Affaiblis dans le cadre du partenariat social, les syndicats se sont davantage tournés vers la démocratie directe et les processus législatifs pour faire entendre leur voix et défendre ainsi les intérêts des travailleurs. Cette stratégie de confrontation a débouché sur quelques succès importants dans les années 1990 et 2000 (Kriesi et Trechsel 2008: 109), comme le rejet de la loi sur le travail (1996), de la réforme de l'assurance-chômage (1997), de la libéralisation du marché de l'électricité (2004) et de la onzième révision de l'AVS (2004). Plus généralement, et comme je l'ai mentionné dans le chapitre 3, les syndicats ont recouru avec succès au référendum pour s'opposer au démantèlement de l'État-providence.

Les syndicats – et la gauche plus généralement – ont aussi utilisé avec succès la menace référendaire pour influencer à leur avantage les processus législatifs. À cet égard, le succès le plus marquant concerne sans doute les mesures de compensation que les syndicats ont obtenues, en 1999, en échange de leur soutien au premier paquet d'accords bilatéraux conclu avec l'Union européenne. Connaissant l'importance que ces accords bilatéraux revêtaient pour les secteurs d'exportation, les syndicats ont menacé de s'opposer à leur ratification si leurs revendications en faveur de mesures d'accompagnement à l'accord sur la libre circulation des personnes, qui visaient à protéger les travailleurs indigènes contre le risque de dumping salarial et social, n'étaient pas satisfaites. Cette stratégie habile leur a permis d'obtenir, en matière de politique de l'emploi, des innovations législatives – comme la possibilité d'introduire des salaires minimaux, l'extension des conventions collectives à l'ensemble de la branche ou la surveillance du marché du travail – que le patronat leur avait précédemment toujours refusées (Fischer 2002; Fischer *et al.* 2002). Cette stratégie a été reconduite et s'est à nouveau avérée payante quelques années plus tard, au moment de l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux dix nouveaux pays d'Europe centrale et orientale (Afonso *et al.* 2010; Oesch 2011).

Ces mesures d'accompagnement, conjuguées à l'augmentation du taux de syndicalisation dans les secteurs des services et à l'augmentation du nombre de CCT consécutive à l'abandon du statut de fonctionnaires et à la libéralisation des régies publiques (Poste, CFF, Swisscom), ont entraîné une augmentation sensible, entre la fin des années 1990 et le milieu des années 2010, du nombre d'employés couverts par une convention collective (Oesch 2012: 121). En ce qui concerne les mesures d'accompagnement, les syndicats ont bénéficié du soutien des représentants de l'économie orientée vers le marché interne, comme la construction, qui voyaient aussi l'extension du champ d'application des conventions collectives comme un rempart contre le risque de perte de parts de marché au profit d'entreprises étrangères opérant à moindres coûts (Fischer 2002; Oesch 2012).

Les concessions que les syndicats ont obtenues du patronat au travers des mesures d'accompagnement sont un résultat particulièrement intéressant, car celui-ci va à l'encontre de la vision générale, mentionnée précédemment, selon laquelle la libéralisation des échanges associée à la globalisation affaiblit les syndicats. Si l'ouverture du marché suisse du travail a contribué à la décentralisation des relations industrielles, celle-ci a simultanément contribué au renforcement du poids des négociations collectives, qui se manifeste en particulier au travers de l'usage plus actif, par les autorités fédérales ou cantonales, de l'extension du champ d'application des conventions collectives à l'ensemble des travailleurs d'une branche, y compris ceux qui n'appartiennent à aucune organisation de travailleurs (Vatter 2016: 187).

7.4 L'intégration des groupes d'intérêt dans les processus politiques

Accéder aux arènes décisionnelles et y exercer une influence sur le contenu des politiques publiques est au cœur de la stratégie «interne» à disposition des groupes d'intérêt (voir section 7.1). Cependant, une telle stratégie n'est pas toujours facile à mettre en œuvre. Sa faisabilité dépend de l'ouverture institutionnelle du système politique, qui varie fortement d'un pays à l'autre. En Suisse, les groupes d'intérêt ont traditionnellement bénéficié d'un accès privilégié aux processus politiques, et ceci dans chacune des phases (pré-parlementaire, parlementaire, référendaire) de la prise de décision. Le niveau d'accès n'est toutefois pas le même pour tous les types de groupes d'intérêt et varie également d'une phase à l'autre du processus décisionnel.

7.4.1 Phase pré-parlementaire

Comme nous le verrons plus en détail dans le chapitre suivant, la phase pré-parlementaire revêt une importance considérable en Suisse. L'importance de cette phase s'explique notamment par l'existence du référendum, qui contraint les autorités fédérales à consulter les acteurs concernés au stade précoce du processus décisionnel, afin d'augmenter l'acceptabilité des projets d'actes législatifs dans les stades ultérieurs et d'éviter ainsi qu'un référendum ne vienne torpiller tous les efforts consentis jusque-là. C'est en tout cas le postulat sous-jacent à l'hypothèse de Neidhart (1970) sur le développement des mécanismes de consultation et de concertation pré-parlementaire. Cependant, l'ouverture institutionnelle du système politique suisse ne profite pas de manière égale à tous les groupes d'intérêt. En prolongement de l'hypothèse de Neidhart (1970), on fait valoir que l'accès à la phase préparatoire de la législation est garanti aux

groupes les plus puissants – à commencer par les groupes d'intérêt économique – réputés détenir la « capacité référendaire » et être à ce titre en mesure d'exercer un pouvoir de veto si leurs intérêts ne sont pas correctement pris en compte (Armingeon 2011; Germann 1990; Linder et Mueller 2017).

Dans la phase pré-parlementaire, l'influence des groupes d'intérêt s'exerce avant tout au travers des commissions extra-parlementaires et des procédures de consultation.

Commissions extra-parlementaires

Pendant longtemps, les commissions extra-parlementaires (ou « commissions d'experts ») ont été le lieu privilégié des négociations entre les groupes d'intérêt et les acteurs étatiques (voir chapitre 8). En effet, si ces commissions incluent de vrais experts (en particulier les experts scientifiques provenant de la sphère académique), elles sont aussi largement ouvertes aux représentants des groupes d'intérêt, qui détiennent certes une expertise dans le champ concerné, mais dont la vocation première est de défendre les intérêts de leur organisation. Bien que la fréquence et l'importance des commissions extra-parlementaires aient nettement diminué au cours des dernières décennies, celles-ci comptent toujours parmi les enceintes dans lesquelles les groupes d'intérêt peuvent tenter d'influencer la législation.

L'examen de la composition des commissions extra-parlementaires constitue ainsi un bon indicateur de l'accès dont bénéficient les divers types de groupes d'intérêt à l'arène politico-administrative, tout en gardant à l'esprit que ces commissions ne sont pas seulement actives dans la phase pré-parlementaire, mais aussi dans la phase de mise en œuvre des politiques (Eichenberger 2017; 2020). Cet examen met tout d'abord en évidence une forte diminution du nombre de sièges détenus par les groupes d'intérêt entre 1980 et 2000, qui était cependant avant tout due à la forte réduction du nombre de commissions elles-mêmes. Entre 2000 et 2010, c'est non seulement le nombre, mais aussi la part des sièges détenus par les groupes d'intérêt qui a diminué, ceci au profit des « vrais » experts et des parlementaires. Ensuite, on a observé des changements sensibles dans la distribution des sièges entre les différents types de groupes d'intérêt (Eichenberger 2020 : 213) : signe d'une certaine forme de « pluralisation », la part des sièges détenus par les groupes d'intérêt public a augmenté de 14 % en 1980 à 24 % en 2010, alors que la part des sièges occupés par les groupes d'intérêt économique et les syndicats a reculé de 76 % à 68 %. Ces derniers restent donc toutefois très majoritaires au sein des commissions extra-parlementaires.

La « pluralisation » de la composition des commissions extra-parlementaires se manifeste également si l'on se concentre sur les groupes

d'intérêt détenant plus d'un siège dans une commission (Eichenberger 2020: 215): parmi ces groupes, la part de sièges aux mains de groupes d'intérêt économique a diminué de 54 à 42% entre 1980 et 2010, tandis que la part de sièges occupés par des groupes d'intérêt public a augmenté de 18 à 27%. Cependant, la « pluralisation » précitée demeure relative, dans la mesure où les groupes d'intérêt économique et les syndicats sont toujours majoritaires parmi les groupes d'intérêt les plus actifs: en 2010, on dénombrait seulement quatre groupes d'intérêt public parmi les dix-sept groupes d'intérêt détenant le plus de sièges dans les commissions extra-parlementaires, contre six groupes d'intérêt économique et six syndicats; la comparaison avec 1980 ne montre pas de différences marquantes, sinon une augmentation du nombre de syndicats (de trois à six) parmi les groupes les plus actifs.

Procédures de consultation

Christe *et al.* (2016) ont étudié les 946 procédures de consultation organisées entre 2006 (année d'entrée en vigueur de la loi sur la consultation [LCo]) et 2014.¹⁴² Une moitié de ces procédures concernait des projets d'actes législatifs et l'autre moitié des ordonnances du Conseil fédéral. Cette étude met en évidence le rôle très important que les groupes d'intérêt y jouent. Pendant la période considérée, les groupes d'intérêt ont en effet compté pour près de la moitié (47%) du total des réponses à la consultation (le solde provenant principalement des cantons et des partis politiques), un taux qui varie insensiblement (de 35 à 50%) selon le département qui avait ouvert la procédure.

L'examen plus détaillé d'un sous-ensemble de 296 procédures de consultation de la période 2008 et 2011 montre que plus de 2500 groupes d'intérêt ont pris part à au moins une consultation et comptent ensemble pour près de deux tiers des participants à la consultation (Christe *et al.* 2016). Ils se sont particulièrement mobilisés lors des procédures de consultation ouvertes par le DETEC, le DFI et le DEFR. Cet examen montre aussi que la fréquence de participation aux procédures de consultation varie considérablement d'un groupe d'intérêt à l'autre. La majorité des groupes ne s'expriment très occasionnellement:¹⁴³ 60% d'entre eux n'ont participé qu'à une seule consultation et 80% ont pris part à trois consultations au plus. À l'inverse, 1% des groupes d'intérêt, soit une vingtaine d'acteurs, ont participé à 15% ou plus de toutes les procédures (Christe *et al.* 2016: 221). Parmi ces groupes les plus actifs, on trouve un

¹⁴² Voir chapitre 8 pour la présentation des objectifs de la consultation et de la manière dont elle est organisée.

¹⁴³ La sélectivité avec laquelle les groupes d'intérêt participent aux procédures de consultation n'est pas surprenante, car participer suppose être concerné par le texte en question, requiert de l'expertise, et peut s'avérer chronophage.

bon nombre de groupes d'intérêt économique, dont les associations faitières (USAM, Economiesuisse, USP, UPS, Association suisse des banquiers) et des associations régionales (FER) ou de branche (Gastrosuisse, Swissmem, H+ Hôpitaux de la Suisse), ainsi que les deux syndicats nationaux (USS, Travail.Suisse), une association professionnelle (FMH), des groupes d'intérêt institutionnel (Union des villes suisses, Association des communes suisses, Groupement suisse pour les régions de montagne) et quelques groupes d'intérêt public (le WWF et les trois associations de protection des consommateurs). Si l'USAM, l'USS et Economiesuisse se trouvent dans le quatuor de tête, avec une fréquence de participation de plus de cinq procédures de consultation sur dix, la palme revient au Centre patronal vaudois, qui a participé à plus de sept procédures de consultation sur dix, un score d'autant plus remarquable que ce groupe n'avait été formellement invité à exprimer un avis que dans un quart des procédures auxquelles il a participé.

7.4.2 Phase parlementaire

En obligeant les parlementaires à conjuguer leur mandat avec une activité professionnelle et/ou d'autres fonctions politiques à l'extérieur de l'arène parlementaire, le système de milice augmente le risque que ceux-ci deviennent dépendants de l'expertise fournie par les représentants d'intérêt. Dans ce sens, la faiblesse structurelle du Parlement suisse augmente sa perméabilité à l'influence des groupes d'intérêt. Selon Kriesi (1998a : 212), il y aurait même lieu de parler de « colonisation de l'Assemblée fédérale » par les associations d'intérêt et le monde des affaires en général.

Si l'on en croit l'hypothèse de la « compensation » (Fischer 2005; Sciarini *et al.* 2004), le travail de lobbying auprès des parlementaires s'est renforcé au cours des dernières décennies : selon cette hypothèse, les groupes d'intérêt ont réagi à la baisse d'importance de la phase pré-parlementaire (voir chapitre 8) en intensifiant et en professionnalisant leurs activités de lobbying dans la phase parlementaire. Selon Mach et Eichenberger (2022 : 455 s.), la redéfinition des stratégies d'influence des groupes d'intérêt vers le Parlement, conjuguée à la pluralisation des groupes d'intérêt participant aux processus décisionnels, serait plus généralement à l'origine d'un changement d'un mode corporatiste vers un mode pluraliste d'intermédiation des intérêts (voir aussi Mach *et al.* 2019).

En dépit du manque de transparence – et du manque de données et d'information – quant aux formes, à l'intensité et à l'importance des activités de lobbying exercées par les groupes d'intérêt, on peut tout de même se faire une idée de la source et de la quantité des « liens d'intérêt » des parlementaires. En effet, depuis l'introduction de la nouvelle loi sur le Parlement en décembre 2002, chaque parlementaire est tenu de communiquer

au début de chaque année civile «les fonctions permanentes de direction ou de conseil qu'il exerce pour le compte de groupes d'intérêt suisses ou étrangers» (art. 11 al. 1 let. d). Cet article a ancré dans la loi une pratique adoptée deux ans plus tôt. Avant cela, les parlementaires étaient seulement tenus de déclarer les liens «importants» (Eichenberger 2020 : 217). Depuis janvier 2020, les parlementaires doivent en plus spécifier si un lien d'intérêt donné concerne une activité exercée à titre bénévole ou, au contraire, rémunérée (art. 11 al. 1bis).

Les liens d'intérêt des parlementaires

Le registre des liens d'intérêt mis à disposition par les Services du Parlement a été exploité dans le cadre de diverses études. Pour la période 2000-2011, Gava *et al.* (2017b) ont identifié 3227 organisations ayant créé au moins un lien avec un parlementaire, dont 1537 groupes d'intérêt (soit 48 % du total, contre 39 % pour les entreprises et 14 % pour les organisations étatiques). Selon leur décompte, le nombre moyen de liens d'intérêt par parlementaire a plus que doublé durant la période considérée (de 3,5 en 2000 à 7,6 en 2011), ceci en bonne partie en raison de l'augmentation quasi constante du nombre de liens avec les groupes d'intérêt. Dans le même temps, le nombre de liens avec les entreprises a au contraire légèrement diminué. Conséquence logique de cette double évolution, les groupes d'intérêt représentaient une part plus élevée des liens d'intérêt à la fin de la période considérée (62 %) qu'au début de celle-ci (38 %), tandis que la proportion de liens avec des entreprises a suivi le chemin inverse (42 % en 2000, mais seulement 27 % en 2011).

En outre, si parmi les groupes d'intérêt, les groupes d'intérêt public étaient déjà ceux qui détenaient le plus grand nombre de liens avec les parlementaires en 2000, ce phénomène s'est encore accentué lors des dix années suivantes : la part des liens avec les groupes d'intérêt public dans le total des liens avec un groupe d'intérêt est passée de 40 % en 2000 à 50 % en 2011, tandis que la part des liens avec un groupe d'intérêt économique a reculé de 30 % à 20 % ; la part de liens avec un syndicat ou avec une association professionnelle est, quant à elle, restée relativement constante (environ 10 % pour chacun des deux types de groupes). Il faut toutefois noter que la grande majorité des organisations (80 %) n'a établi qu'un seul lien d'intérêt avec un parlementaire et que seulement 5 % des organisations ont établi un lien avec plus de trois parlementaires.

Jusqu'ici, l'impression qui se dégage de l'examen des liens d'intérêt des parlementaires est celle d'une emprise croissante des groupes d'intérêt public. Cependant, une analyse plus fine ciblée sur les groupes d'intérêt les plus présents dans cette arène relativise très fortement cette première impression (Gava *et al.* 2017b : 85) : parmi les quinze groupes d'intérêt ayant tissé le plus grand nombre de liens avec les parlementaires, on dénombre

neuf groupes d'intérêt économique (dont les quatre groupes les plus présents au Parlement), contre seulement quatre groupes d'intérêt public. Les groupes d'intérêt économique concernés sont presque exclusivement liés aux parlementaires des partis de droite (PLR, PDC ou UDC) et sont de niveau sectoriel (Union suisse des propriétaires, Forum Énergie, Service d'information pour les transports publics-LITRA, Automobile club suisse, Aktion für eine vernünftige Energiepolitik) ou faitier (USAM, USP, Economiesuisse, UPS). De leur côté, les quatre groupes d'intérêt public (ATE, ASLOCA, USS, Swissaid) sont essentiellement liés aux parlementaires des partis de gauche (Verts ou PS). Les deux derniers groupes d'intérêt (Ouest Rail et Fondation suisse de la Greina) sont liés à la fois à des partis de gauche et de droite. Enfin, cette étude met en évidence la forte correspondance existant entre le domaine d'activité des groupes d'intérêt et celui des commissions thématiques dans lesquelles siègent les parlementaires avec lesquels les groupes ont noué des liens.

L'étude d'Eichenberger (2020), qui couvre une période temporelle plus large (1992-2015), corrobore largement ces constats. Selon cette étude, la croissance du nombre de liens entre parlementaires et groupes d'intérêt public s'est poursuivie entre 2011 et 2015 (700 liens en 2015, contre un peu plus de 600 en 2011), si bien qu'en 2015, les groupes d'intérêt public avaient plus de deux fois plus de liens avec les parlementaires que les groupes d'intérêt économique (Eichenberger 2020 : 218-226). De plus, entre 2011 et 2015, les groupes d'intérêt public sont également plus nombreux parmi les 15 groupes détenant le plus de liens avec les parlementaires (six groupes, contre cinq pour les groupes d'intérêt économique). Cependant, cette étude montre aussi que les liens des parlementaires avec les groupes d'intérêt économique sont politiquement plus pertinents, car ces groupes sont plus actifs dans les processus législatifs que les groupes d'intérêt public (Eichenberger 2020 : 220).

Pour identifier le degré d'activisme politique des groupes d'intérêt, l'auteur a mesuré le nombre de procédures de consultation auxquelles ces groupes ont participé entre 2008 et 2011. La part de liens avec des groupes d'intérêt politiquement inactifs, c'est-à-dire des groupes qui n'ont participé à aucune procédure de consultation, est globalement élevée (70%). Ceci suggère qu'une bonne partie des liens d'intérêt déclarés par les parlementaires sont politiquement peu pertinents. Or la part de liens avec des groupes politiquement inactifs est bien plus élevée pour les groupes d'intérêt public que pour les groupes d'intérêt économique (75% contre 52%). À l'inverse, la part des liens avec les groupes d'intérêt très actifs (ceux ayant participé à au moins cinq procédures de consultation) est bien plus élevée pour les groupes d'intérêt économique que pour les groupes d'intérêt public (26% contre 9%).

En résumé, l'examen des liens d'intérêt des parlementaires démontre d'un côté une certaine forme de « pluralisation », du fait du nombre élevé – et croissant – de liens entre parlementaires et groupes d'intérêt public. Mais d'un autre côté, cet examen souligne que les groupes d'intérêt économique sont toujours solidement ancrés dans l'arène parlementaire: ils sont davantage représentés que les groupes d'intérêt public parmi les groupes les plus actifs (ceux détenant de nombreux liens avec les parlementaires), et les liens des parlementaires avec les groupes d'intérêt économique sont aussi politiquement plus pertinents, puisqu'ils sont le fait de groupes plus actifs dans une autre phase du processus décisionnel.

Eichenberger et Mach (2017) se sont plus spécifiquement intéressés aux liens entre les groupes d'intérêt et le domaine d'activité des parlementaires (plus précisément, des conseillers nationaux) défini par les commissions thématiques dans lesquelles ceux-ci siègent. Leur analyse confirme tout d'abord le constat de Gava *et al.* (2017b) précité concernant la correspondance thématique entre groupes d'intérêt et commissions parlementaires: le nombre de liens d'intérêt est assez systématiquement plus élevé entre les groupes d'intérêt ou les entreprises actifs dans un domaine et les parlementaires membres de la commission thématique correspondante, qu'entre les groupes ou entreprises et les parlementaires qui ne sont pas membres de ladite commission. Ensuite, et ce résultat est plus spectaculaire, les auteurs observent que les liens d'intérêt ne s'expliquent pas seulement par le profil (formation, profession) des parlementaires, mais sont aussi le fruit d'une stratégie de recrutement ex-post de la part des groupes d'intérêt (et des entreprises): selon la commission, entre 40 et 60 % des liens d'intérêt ont été établis après qu'un député a été nommé dans une commission (Eichenberger et Mach 2017: 12 s.). Autrement dit, non seulement les groupes d'intérêt (et les entreprises) cherchent à établir des liens avec les parlementaires qui siègent dans les commissions thématiques en rapport avec leur domaine d'activités, mais ils ciblent de préférence les parlementaires une fois que ceux-ci ont rejoint la commission pertinente, ce qui les place alors en position idéale pour influencer les processus de décision.

Comme le notent Eichenberger et Mach (2017: 17), la question cruciale est ensuite de savoir si – et dans quelle mesure – les groupes d'intérêt parviennent à exercer une influence. Si cette question reste encore largement ouverte, quelques indicateurs tendent néanmoins à démontrer que les liens d'intérêt ne sont pas sans effet sur les activités des parlementaires. Ainsi, Fischer *et al.* (2019) ont observé que deux parlementaires liés au même type de groupes d'intérêt (économique, public, etc.) ou à des groupes d'intérêt qui sont actifs dans le même domaine politique sont aussi plus susceptibles de cosigner les propositions (initiatives parlementaires, motions ou postulats) de leur alter ego.

7.4.3 Phase de démocratie directe

Les groupes d'intérêt tirent un grand bénéfice de la démocratie directe. Ils utilisent fréquemment l'initiative populaire et le référendum facultatif et participent activement aux campagnes politiques précédant le vote. D'un côté, les groupes d'intérêt peuvent profiter de l'ouverture du système politique suisse et de leurs ressources financières et/ou en personnel pour lancer des récoltes de signatures à l'appui d'un projet (initiative populaire) ou en opposition à une loi ou à un arrêté fédéral adoptés par le Parlement (référendum facultatif). D'un autre côté, ils peuvent œuvrer à la promotion (ou au rejet) d'une mesure politique spécifique lors des campagnes de votations, par leurs contributions financières et par leurs prises de position dans les médias. L'accent mis par les divers types de groupes d'intérêt sur l'une ou l'autre des institutions (initiative ou référendum) et phases précitées (récolte de signatures ou campagnes de votations) varie selon leurs caractéristiques et le type de ressources dont ils disposent, mais aussi en fonction des appuis dont ils bénéficient dans le système de partis et au parlement (Eichenberger et Varone 2020).

Le recours à l'initiative populaire et au référendum

Les groupes d'intérêt public recourent fréquemment à l'initiative populaire, au contraire des groupes d'intérêt économique (Eichenberger 2017: 142) : pendant la période de 1960 à 2009, la croissance du nombre de groupes d'intérêt public est allée de pair avec une augmentation quasi continue du nombre d'initiatives déposées par ceux-ci (une dans les années 1960, dix dans les années 1970, une petite vingtaine dans les années 1980, ainsi que dans les années 1990, et 26 dans les années 2000). Si l'environnement représente traditionnellement une portion importante des initiatives lancées par les groupes d'intérêt public, d'autres domaines ont été investis ces dernières décennies, comme la santé ou la politique extérieure. Durant la même période (1960-2009), les groupes d'intérêt économique n'ont déposé que quatre initiatives au total et les syndicats quinze, dont six au cours des années 2000. L'attrait de l'initiative pour les groupes d'intérêt public s'inscrit dans leur propension à recourir à des stratégies «externes», pour rendre visibles les causes qu'ils défendent et compenser parallèlement leur sous-représentation dans le processus de décision. Cet attrait s'explique aussi par l'avantage que représente leur grand nombre de membres dans la phase de récolte des signatures (Eichenberger 2017: 142). Les groupes d'intérêt public ont d'ailleurs connu un certain succès avec leurs initiatives. Ainsi, huit des 45 initiatives lancées entre 1990 et 2009 ont été soutenues, soit un résultat supérieur au taux moyen d'acceptation des initiatives (10 %, voir chapitre 3).

A contrario, si les groupes d'intérêt économique recourent très peu aux initiatives populaires, c'est principalement parce qu'ils n'en ont guère besoin,

en raison de l'accès privilégié aux processus législatifs dont ils disposent et des solides alliés sur lesquels ils peuvent compter au sein de la droite parlementaire (Eichenberger 2017: 140, 142). De plus, les groupes d'intérêt économique peinent à réunir une majorité de soutien lors du vote populaire de leurs initiatives (aucune acceptée sur quatre entre 1990 et 2019), probablement en raison du caractère plus sectoriel ou particulier des intérêts qu'ils défendent (*ibid.*). Les syndicats n'ont pas connu plus de succès avec leurs initiatives populaires visant à développer l'État social qui, dans le passé récent, ont toutes été rejetées (Vatter 2016: 195): flexibilisation de l'âge de la retraite (1998, 2008), introduction d'un impôt sur les gains en capital (2001), réduction de la durée du travail (2002), «six semaines de vacances pour tous» (2012). L'acceptation, en novembre 2021, de l'initiative sur les soins infirmiers constitue à cet égard une exception à la règle. Cependant, les syndicats bénéficiaient en la circonstance d'un soutien plus large, puisque l'initiative était également portée par un grand nombre d'organisations sectorielles ou professionnelles du domaine de la santé, comme la Fédération des médecins suisses (FMH) ou l'Organisation faîtière des pharmaciens (pharmaSuisse). De plus, la volonté de récompenser le personnel de santé pour ses efforts dans la lutte contre la pandémie du Covid-19 a également joué un rôle.

Le référendum facultatif répond à une logique différente. Dans ce cas, il ne s'agit pas de revendiquer un soutien pour une nouvelle proposition venue de l'extérieur du système (comme pour l'initiative), mais de se mobiliser contre un projet de réforme proposé par les autorités. Il est ainsi plus facile pour un groupe d'intérêt, quel que soit son type, de faire valoir qu'il défend le *statu quo* au nom de l'intérêt général – c'est-à-dire au nom d'une solution déjà en place et qui a donné satisfaction (Eichenberger 2017: 141). Conformément à cette logique propre au référendum facultatif, celui-ci a aussi été régulièrement utilisé par les groupes d'intérêt économique et les syndicats, quoiqu'à une moindre fréquence que les groupes d'intérêt public (Eichenberger 2017: 145): entre 1960 et 2009, ces derniers ont fait aboutir 40 référendums (en particulier en matière de politique d'asile et des étrangers et de politique de défense), contre 17 pour les groupes d'intérêt économique et 12 pour les syndicats. Bien que moins actifs que les deux autres types de groupes, les syndicats ont néanmoins démontré leur pouvoir de veto référendaire, en s'opposant avec succès aux projets perçus comme des attaques contre l'État-providence ou jugés trop favorables aux opérateurs économiques: loi sur le travail (1996), arrêté fédéral sur le chômage (1997), libéralisation du marché de l'électricité (2002), onzième révision de l'AVS (2004), réforme de la prévoyance professionnelle (2010), imposition des entreprises (RIE III, 2017). De ce point de vue, la force de blocage des syndicats fait écho à celle exercée dans l'autre sens, c'est-à-dire contre le développement de l'État social, par l'USAM et ses alliés au sein du parti radical dans les années 1970 (voir chapitre 3).

Les campagnes de votations

Les groupes d'intérêt économique jouent souvent un rôle central dans les campagnes de votations. L'examen des annonces publicitaires dans la presse et des affiches dans la rue, pris comme indicateurs des dépenses plus larges consenties dans les campagnes, montre que les groupes d'intérêt économique y consacrent des moyens importants, en particulier dans les votations relevant de la politique économique, de la politique financière ou de la politique sociale, soit les trois domaines qui, avec la politique extérieure et la politique d'immigration, donnent lieu aux campagnes les plus coûteuses (Hermann et Nowak 2012). Economiesuisse constitue à cet égard un acteur clé. Entre 2005 et 2011, Economiesuisse a financé, aux côtés de l'UDC, une part substantielle de la publicité politique dans les campagnes de votations (*ibid.*). Lorsqu'elle n'apparaît pas en tant que telle, Economiesuisse est présente dans les campagnes *via* les partis de la droite modérée (PDC et PLR), dont elle partage la plupart du temps les positions. De leur côté, les syndicats concentrent avant tout leur engagement financier dans les campagnes sur les objets de politique sociale, mais même dans ces cas, leurs dépenses restent sensiblement inférieures à celles des groupes d'intérêt économique (Hermann et Nowak 2012 : 13).

Habitée à gagner les votations populaires (Bernhard 2012), Economiesuisse a pourtant subi plusieurs revers dans les années 2010. En premier lieu, elle n'a pas été en mesure de répondre au malaise provoqué par les rémunérations stratosphériques des dirigeants des plus grandes sociétés. Malgré les gros moyens investis dans la campagne, elle a perdu la votation populaire sur l'initiative populaire « Contre les rémunérations abusives » (dite initiative Minder) en mars 2013 (54 % de « oui » et 13 cantons contre 10). Un an plus tard, elle n'a pas non plus réussi à contrer l'initiative UDC « Contre l'immigration de masse », dont l'acceptation a signifié une défaite majeure non seulement pour l'économie, affaiblie en la circonstance par son manque d'unité (l'USAM s'est officiellement opposée à l'initiative, mais était en réalité divisée), mais aussi pour les syndicats et pour tous les grands partis politiques, sauf l'UDC (voir chapitres 3 et 10).

7.4.4 Phase de mise en œuvre

En sus de l'influence que les groupes d'intérêt exercent sur la prise de décision politique aux divers stades des processus législatifs, ils jouent également un grand rôle dans la phase de mise en œuvre des politiques publiques. Conséquence directe du principe de subsidiarité fonctionnelle (voir section 7.1.3), ce rôle s'est notamment traduit par la délégation de la mise en œuvre aux groupes d'intérêt et par le développement corrélatif de l'administration paraétatique (Hotz 1979).

Historiquement, cette délégation a été spécialement développée dans la politique agricole, en particulier dans le secteur clé du lait, au point d'y prendre la forme d'une administration publique gérée par des intérêts privés (« *private interest government* ») (Kriesi et Trechsel 2008: 124; Streeck et Schmitter 1985). Jusque dans les années 1980, c'est en effet dans le secteur laitier que les organisations paraétatiques étaient les plus nombreuses et que l'enchevêtrement entre acteurs publics et acteurs privés était le plus poussé (Linder 1987: 117). La mise en œuvre « par les destinataires » était alors dominée par quatre organisations paraétatiques (Rüegg 1987): l'Union suisse du fromage (*Käseunion*), la Centrale suisse pour le ravitaillement en beurre (Butyra), la coopérative pour l'approvisionnement en bétail de boucherie (GSF) et la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (GGF). Les études de mise en œuvre conduites dans le cadre d'un vaste programme de recherche ont mis en évidence les résultats ambivalents de l'administration paraétatique (Linder 1987): d'un côté, la proximité entre les agents de mise en œuvre et les destinataires a favorisé la rapidité des prises de décision et l'uniformité des résultats; de l'autre, cette forme d'auto-organisation a été propice au développement de structures dominées par les intérêts privés et a démontré une capacité d'adaptation/innovation très limitée, par exemple en ce qui concerne la gestion des contingents laitiers.

La libéralisation progressive de la politique agricole (Sciarini 1994; Sciarini et Von Holzen 1995), symbolisée par l'abandon, à la fin des années 1990, du système de contingentement laitier et l'accord de libre-échange conclu avec l'UE, a durablement affaibli les organisations de production et de valorisation des produits agricoles (Wagemann 2005). Toutefois, les organisations agricoles jouent encore un rôle important dans la transformation, la commercialisation et le marketing des produits agricoles, qui sont organisés en filières sectorielles (les « interprofessions ») et qui continuent ainsi d'assumer des tâches de mise en œuvre de nature semi-publique. De manière plus générale, si le mode paraétatique de mise en œuvre n'est plus si développé qu'auparavant, il est toujours présent dans des secteurs variés, comme les négociations collectives entre partenaires sociaux en matière de marché du travail, la régulation de certaines branches économiques, la formation professionnelle, les règles de concurrence, le marché de l'électricité, la régulation financière ou la politique sociale (Eichenberger et Mach 2017: 71).

À ce titre, les groupes d'intérêt sont représentés dans les commissions extra-parlementaires chargées de la mise en œuvre des politiques publiques ou de la surveillance de celle-ci. Selon un inventaire réalisé en 2010 et couvrant une soixantaine de commissions extra-parlementaires dotées de compétences décisionnelles, les groupes d'intérêt étaient représentés dans environ 30 % des commissions (28 sur 63), mais avec un net avantage pour les groupes d'intérêt économique (Eichenberger 2017: 151):

ces derniers occupaient en effet la majorité absolue des sièges détenus par les groupes d'intérêt (46 sièges sur 85), contre un tiers pour les syndicats (30 sièges, mais dont 20 concentrés sur deux commissions), et seulement un dixième pour les groupes d'intérêt public (neuf sièges). En outre, 46 groupes d'intérêt économique différents disposaient alors d'un siège dans une commission décisionnelle, contre seulement neuf groupes d'intérêt public. La forte présence des groupes d'intérêt économique dans les commissions décisionnelles s'explique par l'expertise légale dont ils peuvent se prévaloir, ressource importante pour accéder à ces commissions. De plus, ces dernières constituent des arènes de décision de nature discrète et bien adaptée à la préférence des groupes d'intérêt économique pour des stratégies « internes » d'influence.

Selon cette même étude, les groupes d'intérêt économique sont aussi nettement plus représentés parmi les participants aux procédures de consultation portant sur les ordonnances d'exécution du Conseil fédéral (Eichenberger 2017: 153): entre 2008 et 2011, les groupes d'intérêt économique ont été à l'origine de plus de la moitié des réponses aux consultations ouvertes par les départements fédéraux (un gros tiers pour les groupes d'intérêt public et moins de 5% pour les syndicats); les groupes d'intérêt économique ont particulièrement dominé les consultations ouvertes par le DFF, le DEFR ou le DFI.

En résumé, en dépit de la concurrence que les groupes d'intérêt public représentent pour les groupes d'intérêt économique, ces derniers sont encore très présents aux divers stades des processus politiques. Ils demeurent, d'une part, des interlocuteurs privilégiés pour l'administration publique et ils continuent, d'autre part, d'exercer une influence marquée – et vraisemblablement plus marquée qu'avant – lors de la phase parlementaire.

7.5 Le système de groupes d'intérêt en perspective comparée

7.5.1 L'approche néocorporatiste

Dans le langage courant, le terme « corporatisme » a plutôt une connotation péjorative. Il désigne la tendance d'une corporation à défendre ses intérêts particuliers, au détriment de l'intérêt général. Dans la littérature scientifique, ce terme a une autre signification. Il se réfère aux diverses formes d'organisation visant à subordonner les intérêts des ouvriers et du patronat à ceux des entreprises ou de l'économie dans son ensemble. En science politique, une contribution majeure à cette littérature a été fournie par un article de Schmitter (1974). Dans cet article, l'auteur a identifié dans les sociétés démocratiques contemporaines (de l'époque) des formes d'organisation des groupes d'intérêt économique et de coopération entre

ceux-ci et les acteurs étatiques qui rappelaient le corporatisme d'État pratiqué notamment dans l'Italie fasciste des années 1930. Cependant, alors que ce modèle historique de triste mémoire avait été imposé « d'en haut », le néocorporatisme se caractérisait quant à lui par une construction de type « du bas vers le haut », c'est-à-dire une sorte de pénétration de l'État par les groupes d'intérêt économique. Le terme de néocorporatisme ou celui, encore plus explicite, de corporatisme démocratique (Katzenstein 1984; 1985) vise précisément à distinguer le corporatisme de la fin du 20^e siècle de celui des années 1930.

La littérature sur le néocorporatisme a porté son attention sur la gouvernabilité des sociétés démocratiques, gouvernabilité entendue ici en tant qu'efficacité économique des systèmes politiques, c'est-à-dire en tant que capacité de ces systèmes à surmonter le conflit de classe entre les représentants du patronat et les représentants des travailleurs (les syndicats), et à générer de bons résultats en termes macro-économiques (chômage, inflation, croissance). Cette littérature s'est principalement développée selon deux axes.

Premièrement, dans une approche de nature plutôt sociologique, Schmitter (1974) a défini le corporatisme à partir de la structure des associations d'intérêt. Selon sa définition, un système corporatiste est caractérisé par une structure de groupes d'intérêt fortement centralisée et concentrée. Dans ce système, le sous-système des associations patronales et celui des syndicats constituent chacun des structures hiérarchiques, au sommet desquelles les associations faitières détiennent un monopole de représentation et sont à ce titre capables de parler au nom de l'ensemble des associations membres. À cet « idéal-type » de structure s'oppose le modèle pluraliste, dans lequel le système d'associations d'intérêt est fragmenté et peu structuré, c'est-à-dire qu'il est caractérisé par un grand nombre d'organisations en concurrence les unes avec les autres, et qu'aucune organisation ne détient un monopole de représentation.

Dans une approche davantage politologique, le second axe de recherche s'est intéressé au fonctionnement des processus politiques, et plus précisément aux types d'arrangement ou d'interaction entre l'État et les associations d'intérêt dans l'arène politico-administrative. Lehbruch (1979) a ainsi défini le corporatisme comme un système dans lequel les groupes d'intérêt sont intégrés à la prise de décision – dans la phase d'élaboration et dans la phase de mise en œuvre des politiques publiques – et collaborent étroitement avec l'État. Dans la politique économique et dans la politique sociale, ceci se traduit par des arrangements tripartites entre État, patronat et syndicats. Dans un système pluraliste, en revanche, les groupes d'intérêt ne sont pas intégrés dans les processus politiques et tentent d'influencer les décisions au travers de la pression qu'ils exercent sur l'administration publique.

Schmitter (1982) a ultérieurement défendu la thèse selon laquelle les deux conceptions précitées du néocorporatisme sont intimement liées: un système d'associations d'intérêt fortement centralisé et concentré, c'est-à-dire un système dans lequel les associations faïtières disposent d'un monopole de la représentation, serait une précondition structurelle au développement d'arrangements de type néocorporatiste, tandis qu'un système d'associations d'intérêt fragmenté et peu coordonné favoriserait des relations de type pluraliste entre groupes d'intérêt et État, soit des relations caractérisées par la non-intégration des groupes d'intérêt dans les processus politiques et par les pressions exercées, de l'extérieur, par ceux-ci.

Le corporatisme démocratique de Katzenstein

En accord avec la thèse précitée, Katzenstein (1984; 1985) a proposé une définition du « corporatisme démocratique » qui intègre à la fois la dimension de la structure du système d'associations d'intérêt et celle des relations entre groupes d'intérêt et État. Selon sa définition, le corporatisme démocratique se caractérise par un système de groupes d'intérêt relativement centralisé et concentré, et par la coordination volontaire et informelle des intérêts au moyen de négociations continues entre les groupes d'intérêt, les partis politiques et l'administration publique. À ces deux critères, il en ajoute un troisième, à savoir l'existence d'une idéologie du partenariat social, partagée par le patronat et les syndicats, et exprimée au niveau national.

En outre, sa conception du corporatisme présente l'avantage supplémentaire de prendre en compte l'environnement international dans lequel les États s'insèrent. Plus spécifiquement, Katzenstein (1984; 1985) s'est intéressé au corporatisme dans le cadre d'une étude sur la manière dont les petits pays européens se sont adaptés aux transformations de l'économie mondiale.

Sa thèse peut être résumée comme suit. En raison de la faiblesse de leurs ressources naturelles et de l'étroitesse de leur marché interne, les petits États européens sont de longue date tributaires de leur ouverture économique internationale.¹⁴⁴ Dans le même temps, cette dépendance au marché mondial les rend très sensibles aux changements, souvent imprévisibles, du contexte international. Dans ces conditions, les conflits internes sont un luxe que ces petits États ne peuvent pas se permettre.¹⁴⁵ La vulnérabilité inhérente à leur ouverture internationale aurait ainsi

¹⁴⁴ Czada (1988: 187) utilise à cet égard la métaphore de tasse pour café expresso (« *Mokatasseneffekt* »), tellement petite qu'elle déborde très vite sur l'extérieur.

¹⁴⁵ Czada (1988: 187) utilise une autre métaphore, celle de « *Nusschaleneffekt* », soit celle d'une coquille de noix ballotée par les vagues de l'océan, et dans laquelle les personnes à son bord sont « dans le même bateau » et, par conséquent, obligées de se serrer les coudes.

favorisé le développement d'un sentiment de communauté de destin, ce qui aurait ensuite facilité les pratiques intégratives et l'élaboration du consensus.¹⁴⁶ La coopération permanente entre acteurs étatiques et non étatiques propre au corporatisme démocratique aurait contribué à l'efficacité du système politique, en permettant le développement d'une stratégie d'adaptation flexible aux exigences du marché international en perpétuelle évolution. Grâce à cet équilibre fécond entre flexibilité économique et stabilité politique, les petits pays européens seraient parvenus à retourner à leur avantage une situation *a priori* défavorable pour réaliser des performances macro-économiques meilleures que les grands pays dans les années 1960 et 1970 (Katzenstein 1984 : 134 ; 1985 : 200).

Si le corporatisme démocratique est le trait commun de ces petits pays, celui-ci se décline néanmoins en deux variantes : le corporatisme démocratique libéral et le corporatisme démocratique social. Ces deux variantes sont déterminées par les rapports de force à l'œuvre à l'intérieur du pays et s'expriment par des stratégies d'adaptation de l'économie et des formes de compensation interne propres à chacune des variantes : à la prédominance des forces patronales et à la relative faiblesse de l'État dans les pays à corporatisme libéral fait écho la force de la gauche – partis sociaux-démocrates et syndicats – et de l'État dans les pays à corporatisme social ; tandis que les pays à corporatisme libéral sont particulièrement ouverts sur l'extérieur et s'adaptent de façon offensive et globale aux changements du contexte économique international, les pays à corporatisme social sont plus défensifs, dans le sens qu'ils tendent davantage à se protéger de la concurrence internationale. En outre, dans la variante libérale, les compensations internes des conséquences de l'intégration dans le marché mondial sont opérées selon des mécanismes essentiellement privés, c'est-à-dire qu'ils sont assurés par l'économie elle-même, tandis que dans la variante sociale, ces compensations sont financées par l'État. La Suisse constituait, selon Katzenstein (1985), le cas paradigmatique de la variante libérale du corporatisme démocratique, tandis que l'Autriche représentait l'exemple type de corporatisme démocratique social.

¹⁴⁶ Si l'argument de Katzenstein (1985) est donc éminemment fonctionnaliste (les petits États européens ont été contraints de s'entendre sur le plan interne afin de survivre à la concurrence économique internationale), cet argument est enrichi d'une réflexion sociohistorique : selon cet auteur (1985 : 136 s.), l'essor des arrangements et pratiques néocorporatistes, en Suisse et dans les autres petits États européens, trouve sa source dans les compromis électoraux du début du 20^e siècle, qui ont permis l'introduction du système proportionnel, puis dans le compromis entre les classes sociales conclu dans les années 1930, symbolisé en Suisse par la « paix du travail » de 1937.

7.5.2 La Suisse, un cas exemplaire de corporatisme démocratique ?

La classification de la Suisse en regard de la distinction entre système pluraliste et système corporatiste a fait couler beaucoup d'encre et a donné lieu à des appréciations extrêmement variables d'un auteur à l'autre – plus variables d'ailleurs pour la Suisse que pour n'importe quel autre pays (Armingeon 2011; Kriesi 1998a : 368 s. ; Lijphart et Crepaz 1991). Cette variabilité dépend tout d'abord du critère considéré, selon que l'on utilise comme mesure la structure du système d'associations d'intérêt ou le type d'arrangements dans les processus politiques. Sous l'angle des processus politiques, la Suisse était vue comme un pays avec un corporatisme moyen à fort (Lehmbruch 1982), c'est-à-dire un cas intermédiaire entre un pays dans lequel les négociations entre partenaires sociaux sont relativement élaborées, mais d'importance inégale d'un domaine à l'autre (corporatisme moyen), et un pays dans lequel les partenaires sociaux participent à tous les domaines de la politique économique et exercent une influence décisive sur l'élaboration et la mise en œuvre de cette politique (corporatisme fort). C'est principalement l'absence d'une politique des revenus – dont l'inexistence d'une politique de fixation centralisée des salaires – qui explique le caractère ambigu de la classification de la Suisse comme cas intermédiaire. Comme mentionné précédemment, le partenariat social en matière de fixation des salaires se traduit pour l'essentiel par des négociations bilatérales entre patronat et syndicat, sans intervention de l'État, et ceci au niveau des branches, voire des entreprises. Sans cette absence de politique des revenus, la Suisse aurait été classifiée comme un cas de corporatisme fort selon ce critère du type d'arrangements dans les processus politiques (Kriesi 1998a : 371).

Ensuite, l'évaluation du degré de corporatisme de la Suisse a posé encore plus de problèmes aux auteurs qui se sont focalisés sur la structure du système des associations d'intérêt, car cette évaluation diffère sensiblement selon que l'on considère le système de groupes d'intérêt du côté du patronat ou du côté des syndicats, le premier étant plus structuré et moins fragmenté que le second. Sa focalisation sur la structure du système syndical a logiquement conduit Schmitter (1981) à conclure que la Suisse constituait un cas de corporatisme peu développé, mais sa conclusion aurait été différente s'il avait considéré le système des groupes d'intérêt du côté du patronat (Kriesi 1998a : 369).

En dépit de la richesse et du caractère inspirant de l'analyse des petits États européens proposée par Katzenstein (1984 ; 1985), sa définition du corporatisme et sa caractérisation de la Suisse en tant que cas paradigmatique de corporatisme démocratique libéral sont aussi sujettes à caution (Kriesi 1998a : 373 s ; Sciarini 1994 : 26 s.). L'ajout d'un critère culturel-normatif

(«l'idéologie du partenariat social») dans la définition du corporatisme démocratique était à la fois redondant et trompeur (Hicks 1988: 141) : il était redondant, dans la mesure où les deux autres éléments de définition (centralisation/concentration du système de groupes d'intérêt et coordination informelle, volontaire et continue) suffisaient à rendre compte de l'existence – ou non – d'un système corporatiste; il était trompeur parce que, sans lui, la Suisse ne pouvait pas être considérée comme un pays corporatiste. Que ce soit du point de vue de la structure du système des groupes d'intérêt ou du mode de formation des politiques, la Suisse apparaissait en effet comme le moins corporatiste des sept petits pays européens étudiés par Katzenstein (1985). Ceci tenait à la fois au caractère fragmenté du système syndical et à la relative faiblesse de l'État central (fédéralisme et manque d'autonomie à l'égard des acteurs sociétaux).

L'asymétrie du pouvoir entre patronat et syndicats, ainsi que la faiblesse de l'État ont empêché l'établissement d'un réseau politique réellement corporatiste, comme en témoigne le caractère bilatéral des négociations entre partenaires sociaux, qui se démarque des relations tripartites typiques des arrangements corporatistes. Bien que la configuration structurelle du système des groupes d'intérêt du côté du patronat et l'importance du partenariat social rapprochent la Suisse du modèle corporatiste, le caractère bipartite des relations industrielles l'en éloigne (Kriesi 1998a: 368-372). Comme l'a résumé Kriesi (1982: 159), le système politique suisse s'apparente à un cas de corporatisme, sans pour autant être un bon cas de corporatisme.

Plus généralement, si on supprime le critère idéologique de la définition du corporatisme démocratique selon Katzenstein (1984; 1985), la variante libérale ne fait alors plus guère de sens et le corporatisme démocratique se limite à la variante sociale: l'Autriche satisfait (ou en tout cas satisfaisait) les deux critères du corporatisme énoncés précédemment, et elle a aussi été historiquement caractérisée, comme les autres cas de corporatisme démocratique social, par la présence d'un fort parti de gauche (parti socialiste) au gouvernement (Czada 1987: 35 s.).

7.5.3 Le degré de corporatisme en Suisse en comparaison internationale

À côté du système électoral, du système de partis, du type de gouvernement et du rapport de force entre gouvernement et Parlement, la structure du système de groupes d'intérêt et les relations entre ces groupes et l'État constituent le cinquième critère qui détermine selon Lijphart (2012) le degré de «partage du pouvoir», l'une des deux dimensions de sa fameuse distinction entre démocratie de consensus et démocratie majoritaire. Comme d'autres avant lui, et comme discuté dans les sous-sections précédentes, Lijphart

(2012) prend appui sur la distinction entre les deux idéaux-types de systèmes de groupes d'intérêt – le système pluraliste et le système corporatiste. Sur la base d'un index de corporatisme développé par Siaroff (1999), Lijphart (2012) situe la Suisse dans le peloton de tête des pays ayant le degré le plus élevé de corporatisme, juste après les pays scandinaves et l'Autriche.

Vatter (2016: 202-204) a affiné et mis à jour l'index de Siaroff (1999) pour les années 2000 à 2010, en mesurant le degré de corporatisme sur la base des indicateurs suivants: d'une part, le taux de syndicalisation, le degré de couverture des CCT, la centralisation et la coordination des négociations relatives à la fixation des salaires dans les branches, en tant que mesures des caractéristiques structurelles du système de groupes d'intérêt; d'autre part, le degré d'intégration des groupes d'intérêt dans les processus d'élaboration des politiques publiques, en tant que mesure du type d'arrangements entre groupes d'intérêt et État.

La Suisse : un cas de corporatisme faible à moyen

Selon l'index de Vatter (2016: 202), la Suisse constitue un cas intermédiaire sur l'échelle de corporatisme: parmi les 24 pays de l'OCDE inclus dans l'analyse, elle se situe au dixième rang. Avec les deux autres pays germanophones, la Suisse appartient ainsi au groupe de pays qui présentent de faibles traits corporatistes, à bonne distance des pays les plus corporatistes (les pays nordiques, ainsi que la Belgique et l'Irlande). À l'autre pôle de la distribution, les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, Israël, le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont caractérisés par un degré élevé de pluralisme, ce qui reflète le caractère très libéral de leur économie, la nature peu structurée de leur système de groupes d'intérêt et la faible intégration de ceux-ci dans les processus politiques. Enfin, les pays du sud de l'Europe sont regroupés dans la catégorie des pays faiblement pluralistes (Portugal, Espagne, France) ou « neutres » (Grèce).

La caractérisation de la Suisse comme pays assez faiblement corporatiste traduit et résume les aspects suivants, pour la plupart déjà mentionnés dans ce chapitre: la fragmentation du système syndical; le relativement faible taux de syndicalisation; la plus forte structuration du système d'intérêt du côté du patronat, mais avec des tendances centrifuges depuis les années 1990; la dérégulation et la décentralisation des relations industrielles, contrebalancées par l'extension de la portée des CCT et par l'introduction, dans le cadre des mesures d'accompagnement à l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE, des commissions tripartites pour la surveillance du marché du travail (Oesch 2007).

Cette caractérisation est également conforme à une appréciation plus qualitative du degré de corporatisme à l'œuvre dans les processus de décision les plus importants du début des années 2000 (Sciarini 2014; 2015b; 2015c). Selon cette étude, les arrangements de type corporatiste, qui étaient

très influents dans la politique suisse au début des années 1970, l'étaient beaucoup moins trente ans plus tard. Comme nous le verrons dans les deux prochains chapitres, ces arrangements ont subi une triple concurrence: de la part des acteurs étatiques – et donc d'une politique plus «bureaucratique» – dans les processus européens, dans lesquels les acteurs étatiques profitent du déplacement du centre de gravité du processus décisionnel vers le niveau international et de l'affaiblissement concomitant des enceintes de concertation sur le plan interne; de la part des partis politiques – et donc d'une politique plus partisane – dans les processus de politique interne, consécutivement à l'affaiblissement de la phase pré-parlementaire et au renforcement de la phase parlementaire; et de la part des acteurs cantonaux et des conférences intercantionales – autre forme de politique plus «bureaucratique» – dans les processus à composante fédéraliste.

Ces derniers constats attirent notre attention sur les changements qui se sont opérés, du point de vue du corporatisme, entre les années 1970 et les années 2000. De tels changements ont d'ailleurs également été identifiés dans d'autres petits pays européens. Plusieurs études conduites en Autriche, aux Pays-Bas ou dans les pays scandinaves ont en effet mis en évidence le déclin des arrangements corporatistes dans la phase préparatoire des processus législatifs et le renforcement de la politique partisane au Parlement (Christiansen et Rommetvedt 1999; Crepaz 1994; Gerlich 1992; Karlhofer 2007; Munk Christiansen *et al.* 2018; Rommetvedt *et al.* 2012; Slomp 2002). Dans ces pays, plusieurs facteurs ont contribué au déclin du corporatisme: la stagnation économique des années 1970 et 1980 et l'importance accrue des enjeux redistributifs ont exacerbé les conflits entre partenaires sociaux et miné la concertation; comme en Suisse, des réformes institutionnelles et une compétition plus vive entre les partis ont renforcé l'arène parlementaire; et comme en Suisse également, les groupes d'intérêt économique ont subi la concurrence des groupes d'intérêt public.

Juger si le corporatisme suisse a été sévèrement ou seulement légèrement affaibli au cours des dernières décennies dépend néanmoins de la définition du corporatisme sur laquelle on s'appuie. Ainsi, Armingeon (2011) considère qu'en perspective comparée, le corporatisme a mieux résisté en Suisse que dans d'autres pays. Selon lui, le caractère traditionnellement libéral du corporatisme suisse l'a rendu moins sensible aux pressions nées des processus de libéralisation et de dérégulation de l'économie.

7.6 Les systèmes de groupes d'intérêt dans les cantons

Dans la mesure où les principales décisions relatives aux conditions-cadres sont désormais prises au niveau fédéral et que les intérêts économiques sont généralement moins concernés par les législations cantonales que

par la législation fédérale, les associations faîtières tendent à concentrer leurs activités au niveau fédéral (Vatter 2016: 197). Dans le même temps, les groupes d'intérêt régionaux (chambres de commerce, associations agricoles ou des arts et métiers, syndicats) jouent un rôle important dans les politiques cantonales, en particulier dans les domaines dans lesquels les cantons disposent encore d'importantes compétences, comme la santé ou l'éducation. Comme nous l'avons vu au début de ce chapitre, le système d'associations d'intérêt s'est conformé à la structure fédéraliste du pays, si bien que de nombreux groupes d'intérêt sont aussi représentés au niveau cantonal, où ils déploient le même type d'activités qu'au niveau fédéral (*ibid.*).

En dehors d'une cartographie – un peu ancienne – de la structure et de l'organisation régionales des groupes d'intérêt sur le territoire suisse (Farago et Kriesi 1986; Kriesi et Farago 1989) et de quelques études de cas isolées, il n'existe pas d'études approfondies sur le système de groupes d'intérêt dans les cantons. Pour pallier cette lacune, Vatter (2016: 197-199) a entrepris d'estimer le degré de corporatisme des systèmes cantonaux de groupes d'intérêt. À cette fin, il a considéré cinq indicateurs: l'inscription formelle, dans la constitution cantonale, du droit d'association (reconnaissance des syndicats), le taux de syndicalisation, le degré de formalisation de la procédure de consultation, le nombre de conventions collectives de travail (CCT) et de contrats types de travail (CTT), et le nombre de grèves (comme mesure de la capacité de mobilisation des syndicats). Un ancrage juridique du partenariat social, un taux élevé de syndicalisation, un recours fréquent à la grève, une proportion élevée de CCT et CTT et une procédure de consultation fortement formalisée, sont considérés comme des indicateurs d'un système cantonal de groupes d'intérêt de type corporatiste, tandis que l'absence des critères précités est révélatrice d'un système de type pluraliste. Ceci est résumé par un indice synthétique, qui agrège et résume le score des cantons sur chacun des cinq critères précités.

La grande diversité des systèmes cantonaux de groupes d'intérêt

Le degré extrêmement variable de corporatisme qui résulte de cette analyse atteste de la diversité considérable des systèmes cantonaux de groupes d'intérêt (Vatter 2016: 199). Parmi les cantons présentant un degré élevé de corporatisme, on trouve les grands cantons, les cantons latins et les deux Bâle, dans l'ordre suivant: Berne (indice de 3,4), Vaud (2,99), Tessin (2,97), Bâle-Ville (2,65), Neuchâtel (2,65), Valais (2,45), Zurich (2,44), Genève (1,98), Bâle-Campagne (1,89), Jura (1,77) et Fribourg (1,77). Dans les cantons latins, en particulier ceux à tradition industrielle (Neuchâtel, Jura, Tessin), ainsi qu'à Bâle-Ville, le taux de syndicalisation est plus élevé. À Genève, au Tessin et dans le canton de Vaud, les grèves sont également plus fréquentes, il y a des échanges réguliers entre les partenaires sociaux et l'administration cantonale, et la surveillance du marché du travail est conduite de manière

paritaire. Dans les cantons de Valais, Vaud et Genève, il existe en outre un nombre nettement plus élevé qu'ailleurs de CCT et CTT. Enfin, à Berne, Zurich et dans les deux Bâle, la procédure de consultation est plus formalisée que dans les autres cantons – mais bien moins qu'au niveau fédéral.

À l'autre extrémité de l'échelle, les cantons de Suisse centrale et orientale sont caractérisés par un système d'associations d'intérêt qui tend vers le pluralisme: Appenzell Rhodes-Intérieures (indice de 0,61), Zoug (0,72), Schwytz (0,74), Lucerne (0,92), Glaris (0,92), Uri (1,04), Obwald (1,05), Nidwald (1,10), Thurgovie (1,13), Grisons (1,20). Dans ces cantons, les syndicats jouent un rôle marginal et ne sont donc guère en mesure d'organiser des grèves. Le nombre de CCT et de CTT y est également faible et la procédure de consultation y est particulièrement peu formalisée.

Notons pour terminer que le type de système d'associations d'intérêt semble aller de pair avec le type de régime d'État-providence à l'œuvre dans un canton (Vatter 2016: 199-200). À la lumière d'une typologie souvent utilisée en comparaison internationale (Esping-Andersen 1990) et à l'aide de divers indicateurs (type et niveau d'impôts et de dépenses publiques, et politiques en matière de santé et d'éducation), Armingeon *et al.* (2004) ont cherché à identifier le type d'État-providence présent dans les cantons suisses. Selon la typologie internationale précitée (Esping-Andersen 1990), il existe trois grands types d'État-providence: le modèle libéral, typique des pays anglo-saxons, dans lequel l'État intervient peu dans le financement des prestations et des services publics; le modèle catholique conservateur, typique des pays d'Europe occidentale et d'Europe du Sud, dans lequel les transferts financiers en provenance de l'État sont élevés, mais sont orientés en direction du «*male bread winner*» et favorisent à ce titre la structure familiale traditionnelle; et le modèle social-démocrate, typique des pays scandinaves, dans lequel l'État intervient massivement et où les transferts financiers visent l'égalité de tous et toutes.

Si peu de cantons suisses présentent des traits cohérents au regard de ces trois modèles (Genève penche vers un modèle social-démocrate, le Valais vers un modèle conservateur, et Argovie, les deux Appenzell, Berne et Saint-Gall vers un modèle libéral-conservateur), les cantons qui tendent vers un modèle d'État-providence social-démocrate sont tous, sauf une exception, caractérisés par un système d'association d'intérêt plutôt corporatiste. À l'inverse, les cantons qui penchent vers un modèle d'État-providence libéral-conservateur tendent presque tous vers un système d'associations d'intérêt plutôt pluraliste (Armingeon *et al.* 2004).

Conclusion

Acteurs centraux de la politique suisse, les groupes d'intérêt en général et les associations économiques en particulier ont assumé dès la fin du

19^e siècle un nombre considérable de fonctions sociales et politiques. En sus de leurs activités d'influence sur les processus politiques et de leur contribution à l'élaboration des politiques publiques, les groupes d'intérêt ont historiquement assumé d'importantes fonctions sociétales (prestations sociales, services, règles collectives d'organisation). Si la période des « trente glorieuses » a été celle de l'âge d'or du néocorporatisme « à la Suisse », le système de groupes d'intérêt a depuis lors été mis sous pression par les changements du contexte international et interne (globalisation et internationalisation, récession et chômage, transformation du paysage partisan et polarisation accrue, dérégulation et re-régulation *via* les agences indépendantes, médiatisation de la politique).

Ainsi, les groupes d'intérêt économique ont été – un peu paradoxalement – affaiblis par la dynamique de libéralisation des années 1990 (Mach 2015: 121). Ces groupes ont connu des difficultés croissantes à gérer l'hétérogénéité de leurs membres et ils ont souffert de la tendance des grandes entreprises multinationales à faire cavalier seul en matière de lobbying. Au recul du pouvoir instrumental exercé collectivement par le pouvoir des groupes d'intérêt économique a fait écho le renforcement du pouvoir structurel des grandes entreprises, fruit du chantage à la délocalisation que celles-ci sont en mesure d'exercer (Mach *et al.* 2021). La montée en puissance des groupes d'intérêt public a également joué un rôle important, en contribuant au glissement d'un modèle de type néocorporatiste vers un système de représentation des intérêts plus fragmenté. Ce glissement a coïncidé avec un déplacement de l'accent mis par les groupes d'intérêt sur l'influence exercée sur l'administration publique *via* les négociations conduites dans la phase pré-parlementaire vers des activités de lobbying dans la phase parlementaire. En définitive, dans la Suisse contemporaine, la structure du système des groupes d'intérêt et le type de liens entre les groupes d'intérêt et l'État conjuguent des traits corporatistes – tout en rappelant que la Suisse n'a jamais été un bon cas de corporatisme – avec des tendances pluralistes plus marquées qu'auparavant (Mach et Eichenberger 2022; Sciarini 2015b; Vatter 2016).

Au cours des trois dernières décennies, les groupes d'intérêt en général et les associations faîtières en particulier ont entrepris de gros efforts de restructuration et de réorganisation. Ils ont aussi adapté leurs stratégies d'influence au changement de poids des phases du processus décisionnel. Il est notamment assez évident que les groupes d'intérêt économique ont répondu à l'affaiblissement de « leur » phase pré-parlementaire par un surcroît de présence et d'activités dans la phase parlementaire. Plus généralement, les groupes d'intérêt bénéficient toujours d'un accès privilégié à la prise de décision politique, et ceci à tous les stades des processus, et demeurent par conséquent des acteurs importants dans la politique suisse. Cependant, au-delà de la question de l'accès au processus de décision dont

bénéficient les groupes d'intérêt économique – et les groupes d'intérêt plus généralement –, la question décisive est surtout de savoir quelle influence ces groupes sont en mesure d'exercer. Cette question sera au centre du chapitre 9, qui se penche sur la configuration du pouvoir dans la politique suisse. Dans ce chapitre, le pouvoir des groupes d'intérêt – et singulièrement des associations faitières – sera mis en perspective dans le temps et en comparaison des autres acteurs (partis politiques, acteurs étatiques) qui prennent part aux processus législatifs, processus qui sont eux-mêmes au cœur du prochain chapitre.

8 | Processus législatifs

Introduction¹⁴⁷

La formulation des politiques publiques est au cœur de tout système politique et constitue une tâche cruciale pour les décideurs politiques. Analyser les problèmes, trouver des solutions, préparer des projets d'actes législatifs, les négocier et, finalement, adopter ces actes est le quotidien des acteurs participant aux processus décisionnels, à savoir les hauts fonctionnaires de l'administration, les groupes d'intérêt, les experts, les représentants des cantons et des partis politiques et bien sûr, les parlementaires. Selon la perspective du cycle des politiques publiques (Hogwood et Gunn 1984; Knoepfel *et al.* 2001), une politique est développée au travers d'un processus à plusieurs phases, qui commence par la phase d'initiation, se poursuit avec les phases de préparation et de décision et se termine avec les phases de mise en œuvre et d'évaluation. Ce chapitre porte sur les processus législatifs fédéraux (ou processus décisionnels) et se concentre donc sur l'élaboration des actes normatifs, ce qui inclut: la phase d'initiation, à savoir l'identification d'un problème politique et sa mise à l'agenda; la phase de préparation, connue en Suisse sous le label de phase pré-parlementaire; et la phase de décision, composée de la phase parlementaire et, le cas échéant, de la phase référendaire. Ce chapitre ne couvre donc pas la phase de mise en œuvre, qui est en

¹⁴⁷ Ce chapitre s'inspire pour certaines parties de mon chapitre dans le *Manuel de la politique suisse* (Sciarini 2022).

partie traitée dans le chapitre 1 sous l'angle du fédéralisme d'exécution, ni la phase d'évaluation.¹⁴⁸

L'adoption d'actes normatifs (amendement constitutionnel, loi ou traité international) est la raison d'être et la finalité de tout processus de décision. Par conséquent, le contenu de la politique en question revêt une importance centrale tout au long du processus. Dans la perspective de la recherche orientée vers les interactions («*interaction-oriented policy research*», Scharpf 1997: 11), la principale fonction d'un processus de décision est de permettre aux acteurs politiques de choisir, parmi un éventail de solutions, celle qui permettra selon eux de résoudre le problème qui se pose.¹⁴⁹ Dès la phase d'initiation, le problème en question et les solutions envisagées pour y remédier sont au cœur de l'attention des acteurs et des interactions entre acteurs (Fischer 2005: 28). Les acteurs concernés ont leur propre compréhension du problème, ils possèdent des idéologies différentes et/ou représentent des intérêts bien spécifiques et ils sont susceptibles d'avoir des visions divergentes quant aux solutions à apporter au problème. À chaque stade du processus décisionnel, les acteurs et les coalitions d'acteurs interagissent et tentent d'imposer «leur» solution ou, à tout le moins, d'influencer le résultat («*output*») du processus dans un sens correspondant à leurs préférences.

De ce point de vue, le contenu d'une politique publique est la pierre angulaire de tout processus législatif. Pourtant, le contenu des politiques décidées au cours des processus de décision n'est pas le point focal de ce chapitre, qui analyse ces processus sous l'angle des aspects institutionnels – «le» politique, soit les règles formelles et informelles qui régulent les processus législatifs et les phases qui le jalonnent – ainsi que des aspects qui relèvent de «la» politique, c'est-à-dire des acteurs et des interactions entre eux – le pouvoir des acteurs, la collaboration entre acteurs ou encore le conflit et le consensus.

Ce chapitre débute par une brève description des étapes formelles du processus de décision (impulsion, phase pré-parlementaire, phase parlementaire et phase référendaire), puis analyse en détail chacune de ces étapes, ainsi que les liens existant entre elles. L'analyse de ces liens est d'autant plus nécessaire que la multiplication des arènes décisionnelles – ce qu'Ossipow (1994) a nommé la «redondance institutionnelle» – est caractéristique du système de décision en Suisse. Dans ce cadre, une attention particulière sera accordée aux tenants et aboutissants de la phase pré-parlementaire, dont on souligne souvent l'importance, mais dont on connaît peu les rouages – et les effets réels. Ce chapitre offrira ensuite une vue d'ensemble de l'importance

¹⁴⁸ Pour cette dernière phase, on peut se référer à Balthasar (2022), Balthasar *et al.* (2017), Horber-Papazian (2015) ou Knoepfel *et al.* (2001: chap. 10).

¹⁴⁹ De son côté, la recherche orientée vers la solution des problèmes («*problem-oriented policy research*») se préoccupe des causes des problèmes politiques, des solutions possibles à ces problèmes et des effets de ces solutions sur les problèmes en question (Scharpf 1997: 10).

des phases du processus décisionnel et du poids des principaux acteurs qui y participent, et s'attachera à mettre en évidence les changements qui se sont produits au cours du temps à cet égard, ainsi que les différences existant aujourd'hui d'un domaine politique à l'autre, en particulier sous l'effet de l'internationalisation des politiques. Enfin, le chapitre se livrera à un bilan des processus législatifs en Suisse, du point de vue de l'efficacité de la décision, de la capacité d'innovation du système et du (devenir) du consensus.

8.1 Aperçu des étapes formelles d'un processus de décision

La brève description qui suit présente le parcours type conduisant à l'adoption d'une loi ou d'un arrêté constitutionnel, étant entendu que les projets de loi ou d'arrêté ne transitent pas forcément par l'ensemble des étapes évoquées ci-après. À plus forte raison, cet aperçu décrit de manière imparfaite la procédure s'appliquant aux initiatives populaires, aux lois urgentes, ou aux traités internationaux.

Un processus législatif commence nécessairement par une étape d'impulsion ou de « mise à l'agenda », au cours de laquelle un problème est thématiqué et porté à l'agenda politique. En Suisse, divers acteurs sont susceptibles d'initier un processus de décision : l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et l'administration, les cantons (*via* l'initiative cantonale) et les citoyens (*via* l'initiative populaire). De plus, un processus peut également être initié au niveau international, par une négociation avec un ou plusieurs États et/ou dans le cadre d'une organisation internationale ou supranationale. Les projets de loi ou d'arrêté sont ensuite préparés dans la phase pré-parlementaire, qui est elle-même divisée en plusieurs étapes. D'abord, un avant-projet est établi par un fonctionnaire ou un groupe de travail de l'administration, ou – plus rarement – par un expert indépendant. En parallèle, ou juste après, cet avant-projet peut faire l'objet d'une préconsultation des milieux intéressés. Sur cette base, un projet de loi ou d'arrêté peut être soumis à – ou être développé par – une commission extra-parlementaire, aussi appelée commission d'experts « qui, comme son nom ne l'indique pas, ne comporte pas que des spécialistes en la matière, mais aussi des “représentants” des groupes d'intérêts, des cantons et des partis » (Morand 1987: 76).

Le projet de loi ainsi établi peut ensuite être soumis à une procédure de consultation, qui est formellement instituée par le Conseil fédéral ou, plus rarement, par une commission parlementaire. Il s'agit généralement d'une consultation par voie écrite au cours de laquelle tous les principaux partis politiques, organisations et milieux intéressés, ainsi que les cantons, sont invités à prendre position. L'analyse des résultats de la procédure de consultation, réalisée par le département compétent, est complétée par une consultation

interne à l'administration, d'abord au niveau des offices («consultation des offices») puis des départements («procédure de co-rapport»)¹⁵⁰. Le projet final, accompagné d'un message qui fournit diverses indications sur le projet (procédure suivie, objectifs, contenu, incidences financières, compatibilité avec le droit international et européen, etc.), peut alors être transmis au Conseil fédéral, qui l'adopte et l'adresse à son tour aux Chambres.

La procédure parlementaire est typique d'un système de bicamérisme parfait. Lorsque les bureaux des deux Chambres se sont mis d'accord sur la priorité de délibération, un projet est d'abord examiné par la commission compétente de la Chambre prioritaire. Au plenum, les délibérations comportent un débat sur l'entrée en matière, une discussion de détail, puis un vote d'ensemble. Le projet est ensuite transmis à la deuxième Chambre, qui le traite selon les mêmes modalités. En cas de divergences entre les deux Conseils, le projet retourne à la Chambre prioritaire. C'est le début de la procédure dite de la «navette», limitée à deux allers-retours depuis la réforme du Parlement de 1992. Si les Chambres ne parviennent pas à s'entendre, le projet est transmis à une conférence de conciliation, composée à parts égales de membres des commissions compétentes des deux Chambres. Le texte de compromis élaboré par la conférence est ensuite soumis au vote final des deux Conseils. S'il est rejeté, il est abandonné et le processus s'arrête là. S'il est adopté, le processus législatif n'est pourtant pas encore terminé, contrairement à ce qui se passerait dans un autre pays ne connaissant pas les institutions référendaires. En Suisse, le référendum donne la possibilité aux citoyens de se prononcer sur le projet élaboré par le Parlement, de manière facultative ou obligatoire selon le niveau normatif de l'acte. Si le référendum facultatif n'est pas demandé ou si l'éventuel vote populaire confirme le choix du Parlement, le texte est définitivement adopté, puis publié dans la Feuille fédérale. La date d'entrée en vigueur est fixée par le Conseil fédéral ou, selon les cas, est directement inscrite dans la loi.

8.2 L'impulsion

L'acteur qui initie un processus législatif est susceptible de marquer de son empreinte les étapes suivantes du processus de formulation d'une politique publique, ainsi que le contenu de la politique en question. Dans la logique de la séparation des pouvoirs, on pourrait s'attendre à ce que le Parlement joue un rôle décisif dans la phase d'impulsion, ce d'autant qu'en Suisse les parlementaires sont de ce point de vue dans une position institutionnellement favorable: ils disposent de plusieurs instruments pour

¹⁵⁰ Ces procédures internes à l'administration (consultation des offices et procédure de co-rapport) n'ont pas lieu seulement à la fin de la procédure pré-parlementaire, mais chaque fois que le Conseil fédéral est appelé à se prononcer sur un objet.

initier des processus de décision et ne sont pas limités dans l'utilisation de ces instruments – sauf en ce qui concerne la date de dépôt, qui ne peut se faire que pendant une session parlementaire, à part si la proposition émane d'une commission parlementaire. Examinons pour commencer ces instruments d'impulsion parlementaire, ainsi que l'évolution de leur fréquence d'utilisation et de leur degré de succès, avant d'élargir l'analyse aux autres acteurs susceptibles d'initier un processus législatif.

8.2.1 Impulsion parlementaire

Au Parlement, l'impulsion s'exerce par voie de postulat, de motion ou d'initiative parlementaire. Par voie de motion, un parlementaire ou une commission peut charger le Conseil fédéral de déposer un projet d'acte législatif ou de prendre une mesure. Pour être transmise au Conseil fédéral, une motion doit avoir été adoptée par les deux Chambres. Le postulat est plus facile à actionner que la motion (il suffit qu'il soit approuvé par le Conseil dans lequel il a été déposé), mais il est aussi moins contraignant pour le gouvernement: le postulat charge le gouvernement d'examiner l'opportunité de déposer un projet d'acte législatif ou de prendre une mesure, et de présenter un rapport à ce sujet; le Conseil fédéral est donc libre de décider s'il y a lieu de légiférer ou non. À la différence de la motion et du postulat, l'initiative parlementaire n'est pas un instrument classique (Graf 1991: 221): elle a fait son apparition au milieu des années 1960 et la procédure y relative a été codifiée en 1970 seulement. C'est néanmoins l'instrument le plus puissant, puisqu'il permet à l'Assemblée fédérale de conduire un processus décisionnel de bout en bout – de l'impulsion jusqu'à l'adoption du texte normatif. Mais c'est aussi – logiquement – un instrument difficile à activer: un projet d'acte doit d'abord être accepté par la commission compétente du Conseil dans lequel il a été déposé, puis par la commission compétente de l'autre Conseil – ou, en cas de refus de celle-ci, par les deux Conseils.

Nombre élevé de propositions, mais taux de succès réduit

Le nombre de motions et d'initiatives parlementaires déposées chaque année a fortement augmenté jusqu'à la fin des années 2000, avant de reculer depuis – légèrement en ce qui concerne les initiatives et fortement en ce qui concerne les motions (Brüschweiler et Vatter 2018). Toutefois, le dépôt d'un grand nombre de motions ou d'initiatives ne signifie pas encore que le Parlement joue un rôle central dans l'impulsion des processus décisionnels: dans la pratique, une forte proportion d'entre elles sont refusées. Dans la période des années 1970 aux années 2000, la forte augmentation du nombre des motions et initiatives parlementaires déposées est ainsi allée de pair avec le recul du taux de succès de ces instruments (Brüschweiler et Vatter 2018; Sciarini 2002).

Dans une étude portant sur toutes les propositions déposées au Conseil national pendant la période de 2003 à 2015, nous avons dénombré 1620 postulats, 3608 motions et 864 initiatives parlementaires, pour un total de 6092 propositions – soit environ 2000 par législature (Sciarini *et al.* 2020a). Selon cette étude, les 619 parlementaires inclus dans l'analyse ont chacun déposé en moyenne 18 propositions, avec de fortes variations d'un parlementaire à l'autre: 54 parlementaires ont déposé une seule proposition, alors que 15 parlementaires en ont déposé plus de 30. Plus important, le taux moyen d'acceptation de ces propositions lors du premier vote enregistré (en commission pour les initiatives parlementaires et au plenum pour les motions et les postulats) s'est élevé à 27 %, mais avec de grandes différences d'un instrument à l'autre (Sciarini *et al.* 2020a): le taux de succès est nettement plus élevé pour les postulats (38 %) et les initiatives parlementaires (35 %), que pour les motions (21 %). Et il est aussi sensiblement plus élevé si la proposition émane de la droite modérée (39 %) que de la droite conservatrice (25 %) ou de la gauche (18 %). Une autre étude montre que les propositions ont plus de chances d'être acceptées si elles proviennent d'une commission ou si elles ont été d'abord traitées au Conseil des États (Brüschweiler et Vatter 2018). Enfin, notons qu'une initiative parlementaire ou une motion peut avoir un succès partiel ou indirect, même si elle est refusée, la demande formulée pouvant être reprise – au moins partiellement – dans un autre acte législatif. La prise en compte du succès partiel ou indirect améliore le bilan global, en particulier en ce qui concerne les initiatives parlementaires (Sciarini 2002). Et même si elles ne bénéficient pas d'un succès partiel ou indirect, l'initiative et la motion auront peut-être eu le mérite d'attirer l'attention de l'administration fédérale sur certains thèmes ou certains problèmes, y compris ceux à forte composante internationale ou européenne (Gava *et al.* 2017a).

Cosignatures et succès

Pour augmenter les chances de succès d'une initiative, d'une motion ou d'un postulat, les parlementaires peuvent faire cosigner leur proposition par leurs pairs. Pour les années 2003 à 2015, l'étude de Sciarini *et al.* (2020) montre qu'une proposition parlementaire est en moyenne cosignée par environ 20 autres parlementaires, provenant principalement – mais pas seulement – du même camp politique (gauche, droite modérée ou droite conservatrice), et avec encore une fois de fortes différences d'une proposition à l'autre: une proposition sur dix n'a été cosignée par personne, tandis qu'une poignée de propositions (moins de 2 %) ont été co-signées par plus de 80 parlementaires. En revanche, on n'observe pas de grandes différences quant à la fréquence de cosignatures d'un type d'instrument à l'autre (initiative, motion ou postulat).

Si les chances de succès d'une proposition parlementaire augmentent logiquement avec le nombre de personnes qui l'ont cosignée, ces chances varient aussi selon les stratégies déployées par les parlementaires en matière de cosignatures: ces chances sont plus élevées si les parlementaires ont cherché à nouer des liens au-delà de leur propre camp, plutôt que de concentrer leurs efforts sur les collègues idéologiquement proches, et elles sont aussi plus élevées si les parlementaires privilégient la recherche active de cosignatures pour soutenir leurs propres propositions, plutôt que de cosigner eux-mêmes fréquemment les propositions déposées par leurs pairs. En fin de compte, et de manière somme toute logique, la stratégie consistant à rechercher activement des signatures au-delà de son propre camp politique apparaît ainsi comme la plus fructueuse (Sciarini *et al.* 2020).

Alors que l'analyse précitée s'est intéressée aux effets de la pratique consistant à cosigner les interventions parlementaires, une autre étude a porté son attention sur les déterminants des cosignatures, c'est-à-dire aux facteurs qui expliquent que les parlementaires soutiennent par leurs cosignatures une proposition déposée par leurs pairs. Cette étude, qui couvre une période plus limitée (postulats, motions et initiatives parlementaires déposés entre 2011 et 2015), montre que les parlementaires cosignent plus facilement des propositions de collègues qui appartiennent au même parti, siègent dans la même commission parlementaire, proviennent du même canton ou sont du même sexe (Fischer *et al.* 2019). Outre ces formes classiques « d'homophilie », deux parlementaires liés au même type de groupes d'intérêt (groupes d'intérêt économique, groupes d'intérêt public, syndicats, etc.) ou à des groupes d'intérêt actifs dans le même domaine politique sont également plus susceptibles de cosigner les propositions de leur alter ego (*ibid.*).

8.2.2 Les acteurs à l'origine des processus législatifs

Une étude empirique récente conduite pour le compte du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) permet d'identifier les acteurs qui ont été à l'origine des processus décisionnels au cours des trente dernières années (Jaquet *et al.* 2019).¹⁵¹ Cette étude couvre tous les actes adoptés par le Parlement et soumis au référendum facultatif ou obligatoire, ou issus d'une initiative populaire (soit plus de 1600 actes au total). L'identification des acteurs responsables de l'impulsion est basée sur la distinction formelle entre « initiative parlementaire » et « objet du Conseil fédéral », d'une part, et sur un minutieux travail de lecture de l'historique du processus décisionnel, tel que relaté dans le message du Conseil fédéral, d'autre part.

¹⁵¹ Voir aussi <https://www.defacto.expert/2019/06/17/mise-a-lagenda-des-politiques-publiques-le-gouvernement-principal-initiateur-des-processus-de-decision/?lang=fr> (consulté le 26.10.2022).

Selon les résultats de cette étude, au cours de la période 1987-2015, le Conseil fédéral et son administration ont été à l'origine de la moitié des processus (49 %). De son côté, le Parlement a initié un peu plus d'un quart des processus (27 %), dont près de la moitié à l'aide d'une initiative parlementaire. Le dernier quart se répartit entre le niveau international (13 %), le peuple *via* l'initiative populaire (9 %) et les cantons (1 %), ces derniers jouant donc un rôle très marginal dans l'impulsion des processus législatifs fédéraux.

L'évolution dans le temps fait *a priori* apparaître une diminution du poids du Conseil fédéral et de son administration, au profit du niveau international (tableau 8.1): l'exécutif initie désormais moins de 40 % des processus législatifs, contre 50 à 60 % au cours des années 1987-1999; dans le même temps, la part des processus initiés au niveau international a fortement augmenté (de moins de 10 % à plus de 20 %). Cette évolution témoigne de l'internationalisation de la politique suisse et de l'accroissement corrélatif du nombre de traités internationaux signés par la Suisse (voir chapitre 2). Elle est aussi la conséquence de l'élargissement du champ d'application du référendum en matière de traités internationaux adopté en 2003 (voir chapitre 3), qui a fortement augmenté le nombre de traités soumis au référendum facultatif; des traités dont l'adoption prenait auparavant la forme d'un arrêté fédéral simple et qui n'étaient donc pas inclus dans l'examen de l'impulsion le sont désormais. Dans notre banque de données, la part que représentaient les traités internationaux au sein des actes législatifs soumis à démocratie directe était inférieure à 3 % jusqu'en 2003; elle a bondi à 11 % entre 2003 et 2007, et a continué à augmenter depuis (14 % entre 2007 et 2011, 16 % entre 2011 et 2015, et 17 % entre 2015 et 2019) (Sciarini *et al.* 2020b). Ceci a fortement contribué à l'augmentation du nombre total d'actes législatifs adoptés (tableau 8.1, dernière ligne).

TABLEAU 8.1 Impulsion des processus décisionnels, 1987-2015, en %

	1987-1991	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2015	Total
Gouvernement/ administration	50	60	56	52	56	40	36	49
Parlement	27	26	23	29	26	29	28	27
Peuple et cantons (dont peuple)	14 (13)	6 (5)	12 (11)	12 (12)	3 (3)	8 (8)	14 (13)	10 (9)
International	9	7	8	8	13	23	22	14
Total (N)	100 (159)	100 (230)	100 (210)	100 (240)	100 (232)	100 (278)	100 (288)	100 (1637)

Source: Sciarini *et al.* 2020b.

Enfin, il est intéressant de noter que si le nombre d'initiatives populaires a fortement augmenté au cours des trente dernières années (voir chapitre 3), le poids du peuple dans l'impulsion des processus décisionnels est en revanche, selon le tableau 8.1, demeuré assez stable.

La domination de l'exécutif

Même si le poids du Conseil fédéral et son administration dans l'impulsion des processus décisionnels a reculé à partir du milieu des années 2000, l'exécutif se taille toujours la part du lion en la matière. De plus, ce recul ne signifie en réalité pas nécessairement que l'exécutif a perdu du poids dans la phase de mise à l'agenda, car il est le plus souvent à l'origine des processus initiés au niveau international : en tant que dépositaire du « *treaty making power* », c'est l'exécutif qui décide d'entrer en négociation ou de rejoindre un accord international, qui conduit la négociation, qui signe l'accord et soutient ensuite sa ratification au plan interne. Par conséquent, c'est à l'exécutif que profite l'augmentation de la part des processus internationalisés. Cette interprétation est conforme avec la thèse plus large selon laquelle l'internationalisation des processus décisionnels renforce le gouvernement et le parlement, au détriment des autres acteurs internes (Moravcsik 1994).

En outre, le gouvernement est plus souvent que le Parlement à l'origine de processus de décision portant sur de nouveaux actes normatifs, plutôt que sur des révisions d'actes (Jaquet *et al.* 2019 : 228) : 57 % des processus initiés par le gouvernement conduisent à l'adoption d'une nouvelle règle de droit, contre 34 % dans le cas du Parlement. Or les nouveaux textes légaux induisent en général des changements plus conséquents que les révisions législatives. Ceci contribue vraisemblablement aussi à accroître le poids de l'exécutif dans la phase d'impulsion.

Le rôle joué par le Parlement dans l'impulsion des processus législatifs est stable, mais clairement secondaire par rapport à celui de l'exécutif. La prépondérance du Conseil fédéral et de son administration dans l'impulsion législative bat en brèche le principe de séparation des pouvoirs, mais est conforme au glissement plus général du pouvoir du Parlement vers le gouvernement que les démocraties ont connu au cours du 20^e siècle (voir notamment Kriesi 1998a : 194 ; Mény 1991 : 538). La part relativement modeste des processus législatifs initiés par le Parlement est par ailleurs conforme au faible taux de succès des instruments d'impulsion parlementaire relevé précédemment.

Les résultats présentés jusqu'ici tendent plutôt à souligner le poids assez faible du Parlement dans l'impulsion des processus législatifs. Toutefois, l'analyse plus fine du type d'instrument utilisé par les membres de l'Assemblée fédérale nuance quelque peu ce constat (Jaquet *et al.* 2019 : 226) : entre la fin des années 1980 et le milieu des années 2010, la part des processus législatifs déclenchés par une initiative parlementaire, plutôt

que par une motion ou un postulat, a presque doublé (de 30 % à 56 %). Ainsi, au lieu de confier à l'exécutif le soin de formuler le texte législatif, les parlementaires tendent de plus en plus à assumer cette tâche eux-mêmes, ce qui est un signe d'un renforcement de leur rôle.

Il faut par ailleurs rappeler que le dépôt d'une initiative parlementaire, d'une motion ou d'un postulat n'a pas toujours pour ambition prioritaire de modifier la législation, mais peut poursuivre un autre objectif, de nature plus électoraliste, en attirant l'attention des médias sur une thématique donnée et sur son auteur ou sur le parti auquel il appartient. Enfin, rappelons que le répertoire d'action des parlementaires inclut encore deux autres types d'interventions, les questions et les interpellations, qui ne sont en principe pas destinées à initier un processus législatif, mais servent plutôt d'instrument de contrôle de l'exécutif (voir chapitre 5).

8.3 La phase pré-parlementaire

Première grande étape du parcours décisionnel, la phase pré-parlementaire a traditionnellement été considérée comme la plus importante (Kriesi 1980 ; voir aussi section 8.6). C'est en effet dans cette phase que les futures décisions prennent forme, fruit de la collaboration entre acteurs étatiques et non étatiques. Le recours à l'expertise et à la consultation des milieux concernés s'explique par les multiples formes d'incertitude auxquelles est confronté l'exécutif lors de l'élaboration d'un texte législatif, à commencer par la complexification des problèmes sociétaux (Papadopoulos 1997 : 69 s.). Les procédures pré-parlementaires sont considérées par l'administration comme une aide pour prendre des décisions appropriées et politiquement acceptables.

L'importance de la phase pré-parlementaire ne fait pas de la Suisse un cas à part en comparaison internationale. L'intégration des acteurs non étatiques – et en particulier les groupes d'intérêt – et les arrangements de type corporatiste aux stades précoces des processus législatifs étaient aussi la règle dans d'autres petits pays européens comme l'Autriche ou les pays scandinaves (Christiansen et Rommetvedt 1999 ; Gerlich 1992). Toutefois, les institutions et les pratiques d'intégration et de concertation pré-parlementaires ont de longue date été particulièrement développées en Suisse.

L'hypothèse de Neidhart

Selon une hypothèse célèbre en politique suisse, le développement considérable de la phase pré-parlementaire s'expliquerait par le besoin de surmonter une source spécifique d'incertitude (Neidhart 1970) : le risque de recours au référendum facultatif. Intervenant à la fin du processus décisionnel, cet instrument offre aux citoyens la possibilité de s'opposer aux décisions votées par le Parlement. Pour prévenir ce risque, les élites dirigeantes sont

contraintes de rechercher des solutions bénéficiant d'un large soutien. Suspendue, telle une « épée de Damoclès », au-dessus du processus décisionnel, la menace référendaire aurait ainsi favorisé l'institutionnalisation de procédures élaborées de règlement des conflits dans la phase pré-parlementaire (commissions d'experts, procédures de consultation) au cours de la première moitié du 20^e siècle. Des procédures auxquelles sont conviées toutes les organisations qui détiennent la « capacité référendaire », c'est-à-dire toutes les organisations perçues comme capables de brandir de manière crédible la menace du référendum. Bien que l'hypothèse de Neidhart (1970) se réfère au référendum facultatif, elle peut être étendue par analogie au référendum obligatoire : pour favoriser la découverte de compromis et maximiser les chances de succès d'un amendement constitutionnel en votation populaire, les autorités ont été amenées à privilégier l'intégration des acteurs et la coopération dès la phase pré-parlementaire.¹⁵² Devenue une arme de négociation, la « menace référendaire » assure non seulement aux groupes d'intérêt en général et aux organisations économiques en particulier l'accès aux phases préparatoires du processus législatif, mais elle leur offre également la possibilité de s'opposer aux propositions de réforme contraires à leurs intérêts (Germann 1990 : 8 s.).

Sous l'effet des institutions référendaires, la démocratie plébiscitaire se serait ainsi progressivement transformée en une « démocratie de négociation » (Neidhart 1970), dans laquelle les procédures pré-parlementaires donnent naissance à des compromis qui ne seraient guère modifiés par le Parlement. Plus largement, la démocratie directe aurait favorisé le passage à un système de concordance, symbolisé par l'intégration des principales forces politiques au sein du gouvernement fédéral et l'instauration de la « formule magique » en 1959 (voir chapitre 5).

8.3.1 Les commissions extra-parlementaires

Chronologiquement, les commissions extra-parlementaires (ou « commissions d'experts ») apparaissent comme « le premier espace où l'on suscite une simulation des réactions de la société afin de prévenir les oppositions éventuelles » (Papadopoulos 1997 : 73). Selon la définition officielle inscrite

¹⁵² La modélisation, à l'aide des outils de la théorie des jeux, de l'interaction entre élites parlementaires dans un système de démocratie directe, montre également que l'anticipation des « jeux » à venir dans l'arène référendaire favorise le comportement coopératif des élites et l'aménagement d'institutions propices au compromis en amont du processus (Hug et Sciarini 1995). À partir d'autres prémisses théoriques, Lehner (1984) avait précédemment observé que la formation de larges coalitions susceptibles de surmonter l'écueil référendaire impliquait des « coûts de transaction » élevés, raison pour laquelle les élites ont opté pour la création d'institutions (les procédures pré-parlementaires) garantissant au moins l'accès au processus pour les acteurs « qui comptent ».

dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (art. 57), «les commissions extra-parlementaires conseillent en permanence le Conseil fédéral et l'administration fédérale dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 1). Elles prennent des décisions dans la mesure où une loi fédérale les y autorise (art. 2)».

Germann *et al.* (1985) ont consacré une étude fouillée aux commissions extra-parlementaires, constitutives de ce qu'ils ont appelé «l'administration de milice». Déviant du modèle bureaucratique traditionnel de Max Weber quant à la professionnalisation des rôles et à la hiérarchisation des fonctions, l'administration de milice se caractérise par «une organisation accomplissant des tâches étatiques, composée exclusivement ou en partie de personnes dont la collaboration est à temps partiel et accessoire à une activité professionnelle principale» (Germann 1996: 80).

En 1979, la Chancellerie fédérale a publié pour la première fois un catalogue exhaustif des commissions existantes et de leurs membres. On dénombrait alors 373 commissions extra-parlementaires, pour un total de 5376 sièges, répartis entre 3866 experts, dont 3105 membres externes à l'administration. Les commissions *ad hoc* étaient alors minoritaires par rapport aux commissions permanentes, mais elles jouaient néanmoins un rôle central dans le cadre de la préparation des actes législatifs (Germann *et al.* 1985: 5).

Conduite dans la période d'apogée du système des commissions, l'analyse de Germann *et al.* (1985) montre que celles-ci sont partagées entre une logique d'expertise et une logique de représentation et de défense d'intérêts spécifiques. Si les commissions servent de plateforme pour la négociation et la recherche de compromis, leur mise sur pied ne s'explique pas seulement par le souci de parer à la menace référendaire. Tout d'abord, les chercheurs ont observé que les organisations à capacité référendaire étaient effectivement représentées dans les commissions, mais n'occupaient qu'une petite minorité de sièges (moins de 2%). Même en comptant les experts ayant un lien direct avec le privé, le total de représentants d'intérêts sectoriels ne dépassait pas 40%. À cette époque, c'était en réalité le «complexe technocratique» – fonctionnaires de la Confédération (22%), des cantons et des communes (20%), et universitaires (11%) – qui était majoritaire dans les commissions. En outre, la «menace référendaire» était rarement évoquée de manière explicite dans les commissions, même si elle pesait «de façon implicite sur les négociations» (Germann *et al.* 1985: 188). Enfin, si le mode de travail des commissions (faible transparence, peu de pressions extérieures, secret, possibilités «d'apprentissage mutuel» pour les membres) était en principe propice à la production du consensus, la perméabilité des commissions à la conflictualité ambiante, leur politisation croissante et la prédominance du mode de décision majoritaire étaient peu compatibles avec l'hypothèse de Neidhart (Germann *et al.* 1985: 191-193, 238).

Des études plus récentes et couvrant des périodes temporelles plus longues mettent en évidence plusieurs changements importants quant au poids et au rôle des commissions extra-parlementaires (Beetschen et Rebmann 2016; David *et al.* 2009; Eichenberger 2017; 2020; Rebmann 2011; Rebmann et Mach 2013). Premièrement, le nombre total de commissions a fortement augmenté entre les années 1930 (seulement 71 commissions permanentes) et les années 1980 (300 commissions), mais a fortement reculé depuis: 197 commissions en 2000 et 108 en 2020 (dont 21 dotées de compétences de mise en œuvre).¹⁵³ Deuxièmement, l'analyse des liens entre les commissions ainsi qu'entre les membres des commissions révèle une évolution similaire, à savoir une densification croissante des liens jusqu'aux années 1980 et un fort recul dans la phase ultérieure. Troisièmement, le nombre d'associations économiques représentées dans les commissions a sensiblement diminué, alors que la proportion de groupes d'intérêt public a augmenté – mais les premiers y sont toujours beaucoup plus fortement représentés que les seconds. Dans le même temps, les experts scientifiques indépendants, en particulier les experts provenant de la sphère académique, ont renforcé leur présence dans les commissions au détriment des groupes. En définitive, la pluralisation des acteurs a affaibli les commissions extra-parlementaires en tant qu'arènes d'intermédiation des intérêts (Beetschen et Rebmann 2016). Enfin, et plus spécifiquement, le nombre de « multi-experts », acteurs clés du système en raison de leur appartenance à plusieurs commissions simultanément, a également fortement diminué. Ceci vaut, en particulier, pour les représentants des associations d'intérêt. Ces acteurs représentaient 7% des membres des commissions et 22% des mandats en 1980, mais seulement 2% des membres et 6% des mandats en 2010 (Beetschen et Rebmann 2016: 137).

8.3.2 La procédure de consultation

À l'instar du recours aux commissions extra-parlementaires, l'objectif de la procédure de consultation est de tester la qualité et l'acceptabilité d'une politique étatique (Papadopoulos 1997: 78). Pour ce faire, l'administration opère à nouveau en sollicitant les réactions des milieux concernés, invités à donner leur avis par écrit sur un projet d'acte législatif ou d'ordonnance. Cette procédure est régie depuis 2005 par la loi fédérale sur la procédure de consultation (LCo), qui concrétise l'article 147 de la Constitution fédérale, en vertu duquel « les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants. »

¹⁵³ https://www.admin.ch/ch/f/cf/ko/Statistik_UebersichtAK.html (consulté le 26.10.2022).

La procédure de consultation était auparavant réglementée par l'Ordonnance sur la procédure de consultation du 17 juin 1991 et avant cela, par les directives du Conseil fédéral de 1970. Si l'institutionnalisation de la procédure de consultation est donc relativement récente, la consultation découle elle-même d'une pratique beaucoup plus ancienne (Blaser 2003). De plus, l'obligation formelle de consulter était déjà codifiée dans certaines dispositions constitutionnelles et législatives, à commencer par l'article 32 alinéa 3 de la Constitution fédérale (1947), qui obligeait la Confédération à consulter les cantons et les organisations de l'économie lors de l'élaboration de textes législatifs en matière de politique économique, et qui a joué un rôle décisif pour le développement et l'institutionnalisation de la procédure de consultation (Fleiner-Gerster 1991: 2; Muralt-Müller 1997: 19).

En accord avec la littérature juridique et politologique (Fleiner-Gerster 1991; Papadopoulos 1997), l'article 2 alinéa 2 de la LCo stipule que de la consultation poursuit trois objectifs: vérifier qu'un projet d'acte législatif est matériellement correct («qualité technique»), qu'il est susceptible d'être soutenu politiquement («acceptabilité politique») et qu'il pourra être mis en œuvre («applicabilité»). Au premier niveau, il s'agit de s'assurer qu'un projet repose sur des prémisses et des hypothèses causales correctes, qu'il est techniquement approprié et qu'il ne produira pas d'effets pervers. Au second niveau, la consultation vise à tester si les buts du projet, ainsi que les instruments prévus pour atteindre ces buts, bénéficient d'un soutien politique suffisant. Au troisième niveau, il s'agit de vérifier que les aspects relatifs à la mise en œuvre ont été pris en compte et que les acteurs concernés seront en mesure d'appliquer la législation («*Vollzugstauglichkeit*»).

Comme le montre cet inventaire, le test de l'acceptabilité politique, qui est au cœur de l'hypothèse de Neidhart (1970), n'est pas la seule préoccupation qui sous-tend la mise sur pied d'une procédure de consultation ou la consultation de tel ou tel acteur politique. Par exemple, si les cantons sont systématiquement invités à prendre part à la consultation, ce n'est pas tellement par crainte de leur «capacité référendaire», mais surtout parce qu'ils seront ensuite appelés à mettre en œuvre la législation, au titre du fédéralisme d'exécution.

Notons enfin que le succès de la consultation en tant que test est fondé sur le présupposé que les agents interrogés sont représentatifs de la société. Or, s'il est vrai que la consultation s'étend en Suisse à une large palette d'acteurs organisés, le pluralisme est plus apparent que réel et la qualité démocratique de cette procédure souffre de trois types de sélectivité (Kriesi 1998a: 199-200; Papadopoulos 1997: 79-80): tout d'abord, aucun acteur n'est en principe exclu de la consultation, mais tous n'ont pas une chance égale d'y participer ou d'être entendus par l'administration (sélectivité par la réputation); ensuite, les acteurs consultés ne sont pas tous dotés des ressources requises pour se prononcer dans les délais impartis

(sélectivité par l'organisation); enfin, les autorités récoltent avant tout l'avis des sphères dirigeantes, voire d'une seule personne, sans garantie que cet avis reflète celui de la base (sélectivité par la professionnalisation).

Christe *et al.* (2016) ont examiné les 946 consultations organisées entre 2006 (année d'entrée en vigueur de la LCo) et 2014. Dans presque tous les cas, la décision d'ouvrir une procédure de consultation est venue de l'exécutif; cette décision est venue du Parlement dans moins d'un cas sur dix. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et le Département fédéral de justice et police (DFJP) ont été à eux seuls à l'origine de près de la moitié des procédures de consultation (un quart pour le premier et un cinquième pour le second). À l'inverse, le Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), le Département des affaires étrangères (DFAE) et la Chancellerie fédérale ne comptent que pour une part minime des procédures de consultation. En outre, plus de la moitié (53 %) des procédures de consultation ont porté sur un projet d'ordonnance non soumise à référendum, ce qui relativise à nouveau la thèse de Neidhart (1970) sur le rôle du référendum dans le recours à la consultation.

Pour un sous-ensemble de consultations (296 consultations mises sur pied entre 2008 et 2011 et pour lesquels un rapport de synthèse était disponible), les auteurs ont procédé à une analyse plus fine des acteurs qui y ont participé (Christe *et al.* 2016). La médiane du nombre d'acteurs ayant répondu à la consultation s'élève à 56, avec un maximum de 363, les groupes d'intérêt occupant à ce titre une position centrale, puisqu'ils comptent pour près de la moitié des réponses et près de deux tiers des acteurs ayant participé (voir chapitre 7).

8.3.3 Degré de développement et déterminants de la phase pré-parlementaire

Pendant longtemps, il existait un décalage entre l'importance présumée de la phase pré-parlementaire et la relative rareté des connaissances en la matière. Les données que nous avons collectées dans divers projets de recherche permettent désormais de se faire une idée assez précise du degré de développement, des déterminants et des effets de la phase pré-parlementaire.

Évolution du recours aux procédures pré-parlementaires

Le tableau 8.2 présente la proportion des actes législatifs soumis à l'une des trois institutions de démocratie directe (référendum obligatoire, référendum facultatif et initiative populaire) et ayant donné lieu à l'une ou l'autre procédure pré-parlementaire pour la période 1987-2015 (Sciarini *et al.* 2020b). Il présente de plus des résultats provenant d'une étude similaire pour le début des années 1970 (Poitry 1989).

TABLEAU 8.2 Fréquence du recours aux procédures pré-parlementaires (en %)

	1971– 1976	1987– 1995	1995– 2003	2003– 2011	2011– 2015	Total 1987–2015
Commission extra-parlementaires	37	19	20	17	8	17
Procédure de consultation	39	42	44	53	54	48
Autres formes de consultation (préconsultation, <i>hearings</i> , conférence)	– *	16	18	14	9	15
N	163	386	450	507	286	1629

* = pas d'information pour ce type de procédure.

Source : Poitry 1989 : 227, 230 pour 1971–1976 ; Sciarini *et al.* 2020b pour 1987–2015.

Le tableau 8.2 met en évidence des différences notables entre l'évolution du recours aux commissions extra-parlementaires et l'évolution du recours aux procédures de consultation. Au début des années 1970, plus d'un processus législatif sur trois donnait lieu à une commission extra-parlementaire. Dans la période allant de 1987 à 2015, en revanche, une commission a été mise sur pied dans moins d'un processus sur cinq. La fréquence du recours aux commissions extra-parlementaires a donc diminué de moitié entre le début des années 1970 et les décennies suivantes, avec une tendance à la baisse particulièrement marquée dans les périodes les plus récentes (2003 à 2015). *A contrario*, la fréquence des procédures de consultation a augmenté de manière quasi continue : depuis le début des années 2000, plus d'un acte législatif sur deux donne lieu à une procédure de consultation. Ainsi, alors qu'au début des années 1970, il y avait autant de commissions extra-parlementaires que de procédures de consultation, ces dernières sont désormais beaucoup plus fréquemment sollicitées.

Plusieurs hypothèses – complémentaires – peuvent être avancées pour expliquer ces évolutions contrastées. S'agissant tout d'abord du moindre recours aux commissions extra-parlementaires, on peut faire valoir que l'administration fédérale s'est beaucoup développée, professionnalisée et spécialisée depuis le début des années 1970. Elle a donc développé sa propre expertise et est, par conséquent, moins dépendante qu'auparavant de l'expertise des commissions. J'ai d'ailleurs déjà évoqué plus haut la forte réduction du nombre de commissions extra-parlementaires permanentes. Un second facteur explicatif est l'internationalisation des processus décisionnels, qui limitent les possibilités de recours aux commissions extra-parlementaires : les contraintes associées aux processus internationalisés (marge de manœuvre réduite, rythme discontinu des négociations internationales, qui voient alterner des phases où rien ne se passe avec des périodes d'intenses pourparlers) s'accordent

mal avec les modes de délibération et le tempo usuel des commissions extra-parlementaires (Germann 1996 : 99 ; Sciarini *et al.* 2002).¹⁵⁴ Ensuite, l'administration se passe probablement d'autant plus volontiers des commissions extra-parlementaires que ces dernières sont perméables à la polarisation croissante de la politique suisse et sont donc moins capables qu'avant de délivrer des solutions de compromis. Enfin, j'ai déjà mentionné que l'administration recourt davantage qu'auparavant aux « vrais experts », en confiant des mandats à des universitaires ou à des sociétés ou agences spécialisées.

Ensuite, en ce qui concerne l'augmentation du recours aux procédures de consultation, celle-ci découle en partie des obligations légales croissantes en la matière. Ainsi, la LCo (art. 3) prescrit en principe la consultation pour tout changement constitutionnel (al. 1a), pour les lois fédérales (al. 1b) et pour les traités internationaux soumis au référendum ou touchant aux intérêts essentiels des cantons (al. 1c). De fait, selon notre banque de données des processus législatifs, entre 1999 et 2015, 65 % des amendements constitutionnels et 63 % des lois fédérales ont été soumis à une procédure de consultation. En sus du renforcement des contraintes légales en la matière, une autre explication au recours croissant à la procédure de consultation tient à la tendance de l'administration fédérale à consulter par simple conformisme ou routine administrative (Papadopoulos 1997 : 81). Enfin, une autre hypothèse, plus machiavélique, est que l'administration recourt d'autant plus volontiers à la consultation que cela lui permet de renforcer la légitimité d'un projet, sans pour autant lui lier les mains : les résultats de la consultation sont souvent très partagés, ce qui lui laisse une grande liberté d'action pour la suite du processus (Sciarini 2022 : 609).

Évolution du degré de développement de la phase pré-parlementaire

Le tableau 8.3 présente l'évolution dans le temps du degré de développement de la phase pré-parlementaire, mesuré par le nombre de procédures (commissions extra-parlementaires, procédures de consultations, autres formes de consultation) mises sur pied entre 1987 et 2015. Sur l'ensemble de la période, quatre actes législatifs sur dix n'ont donné lieu à aucune procédure pré-parlementaire et la moyenne du nombre de procédures sollicitées est légèrement inférieure à un. Seule une petite proportion de processus a donné lieu à deux ou plus de deux procédures pré-parlementaires. Le tableau 8.3 ne démontre par ailleurs pas de changements marquants au cours du temps. On a toutefois moins recouru aux procédures pré-parlementaires dans la période la plus récente (2011-2015).

¹⁵⁴ À la fin des années 1960, Sidjanski (1966) mettait déjà en évidence le caractère plus « fermé » des décisions de politique extérieure, par rapport au caractère plus ouvert des processus de politique interne.

TABLEAU 8.3 Degré de développement de la phase pré-parlementaire (en %)

Nombre de procédures pré-parlementaires	1987-1995	1995-2003	2003-2011	2011-2015	Total 1987-2015
Zéro	46	43	38	40	42
Une	34	34	41	50	39
Deux	12	15	15	7	13
Plus de deux (maximum sept)	8	8	6	3	7
Moyenne	0,88	0,89	0,91	0,75	0,87
N	386	450	507	286	1629

Source : Sciarini *et al.* 2020b.

Une analyse plus fine couvrant la période 1987-2015¹⁵⁵ montre que le degré de développement de la phase pré-parlementaire dépend en premier lieu du type juridique de l'acte : le nombre de procédures pré-parlementaires est plus élevé pour les arrêtés constitutionnels et les lois que pour les initiatives populaires. Deuxièmement, l'importance des objets, telle que mesurée par la catégorie de traitement au Parlement, joue également un rôle :¹⁵⁶ la phase pré-parlementaire est moins développée pour les actes ne donnant pas lieu à un débat oral ou seulement à un bref débat, que pour les autres catégories (débat de groupe, débat organisé ou débat libre). Troisièmement, indépendamment des facteurs précités, il existe apparemment des différences de pratique en matière de consultation pré-parlementaire d'un département fédéral à l'autre, le DFJP consultant davantage que les autres départements, alors que l'inverse vaut pour les processus pilotés par le Parlement ou la Chancellerie. Enfin, l'internationalisation/européanisation d'un acte législatif joue également un rôle. D'un côté, la phase pré-parlementaire est moins développée pour les actes initiés au niveau international et, indépendamment de cela, pour les actes directement internationalisés/européanisés (c'est-à-dire les traités internationaux et les changements législatifs associés). Ces résultats sont conformes au fait que l'internationalisation réduit la marge de manœuvre des acteurs internes et limite par conséquent les possibilités de recourir aux procédures pré-parlementaires. D'un autre côté, la phase pré-parlementaire est en revanche plus développée pour les actes indirectement

¹⁵⁵ Voir le tableau A1 dans les annexes disponibles à la fin du présent ouvrage.

¹⁵⁶ Une étude plus détaillée portant sur les années 1995-1999 confirme l'effet de l'importance des actes et montre de plus que la conflictualité potentielle à l'origine du processus (évaluée par le haut fonctionnaire en charge du dossier) joue également un rôle (Sciarini *et al.* 2002 : 17-18) : plus un acte est vu comme potentiellement conflictuel, plus la phase pré-parlementaire est développée.

internationalisés/européanisés, de type «adaptation autonome».¹⁵⁷ Ce dernier résultat, qui a déjà été observé dans une étude antérieure (Sciarini *et al.* 2002: 19), s'explique vraisemblablement par le besoin, pour l'administration fédérale, d'utiliser les procédures pré-parlementaires à leur disposition pour discuter avec les acteurs internes de la nécessité de s'adapter et de l'ampleur souhaitable de cette adaptation.

8.3.4 Procédures pré-parlementaires et recherche du consensus

En vertu du postulat qui sous-tend l'hypothèse de Neidhart (1970), le recours à diverses procédures d'intégration et de consultation des acteurs dans la phase pré-parlementaire est censé favoriser le rapprochement des points de vue et améliorer ainsi l'acceptabilité d'un acte dans les phases ultérieures du processus décisionnel. Les résultats d'analyses empiriques peinent toutefois à confirmer ce postulat. D'une part, une analyse des déterminants du conflit parlementaire portant sur l'ensemble des actes législatifs adoptés par le Parlement entre 1987 et 2015¹⁵⁸ montre que les procédures pré-parlementaires ne réduisent pas le conflit au Parlement, mais tendent au contraire à l'exacerber – peut-être parce qu'elles ont pour effet de rendre attentifs les parlementaires aux divergences de vues existant entre les intérêts concernés. Selon cette analyse, les objets qui donnent lieu à une procédure de consultation suscitent ensuite plus de conflits au Conseil national. De plus, la mise sur pied d'une telle procédure ou d'une commission extra-parlementaire est associée à plus de conflits entre les Chambres, et tant le conflit au Conseil national que le conflit entre les Chambres augmentent avec le degré de développement de la procédure pré-parlementaire.

D'autre part, une étude antérieure portant sur une période plus limitée (la législature 1995-1999), mais plus approfondie,¹⁵⁹ confirme que les procédures pré-parlementaires ne contribuent pas à la réduction des conflits dans

¹⁵⁷ Par exemple, les dispositions adoptées par la Suisse en matière de réforme des chemins de fer et de réforme des télécommunications (adaptation aux directives de l'Union européenne), ou en matière de coopération avec les tribunaux internationaux concernant les crimes de guerre en ex-Yougoslavie et au Rwanda (adaptation aux règles onusiennes).

¹⁵⁸ Voir tableau A2 dans les annexes en fin d'ouvrage. Ce tableau présente les effets du degré de développement de la phase pré-parlementaire sur le niveau de conflit au Parlement, sous contrôle de divers caractéristiques des actes législatifs considérés.

¹⁵⁹ Pour pouvoir mesurer adéquatement l'effet des procédures pré-parlementaires, il faut connaître le degré de conflit d'un acte législatif au début du processus. Faute d'une telle information, il est difficile de savoir si le conflit au Parlement n'aurait pas encore été plus élevé s'il n'y avait pas eu de procédures pré-parlementaires. Notre étude de la législature 1995-1999, contrairement à celle précitée de la période 1987-2015, tient compte de la conflictualité potentielle des actes, mesurée à partir d'une enquête auprès des hauts fonctionnaires en charge des processus considérés.

la phase parlementaire; les projets d'actes législatifs les plus conflictuels à l'origine du processus le sont aussi dans la phase parlementaire, qu'ils aient transité ou non par une procédure pré-parlementaire (Sciarini *et al.* 2002: 21 s.). Autrement dit, les procédures pré-parlementaires semblent ne pas remplir leur mission précisément dans les cas où elles sont supposées être le plus utiles, c'est-à-dire lorsque les projets divisent les acteurs politiques.

On pourra faire remarquer que le postulat implicite à l'hypothèse de Neidhart (1970) ne porte pas directement sur les effets des mécanismes pré-parlementaires sur le degré d'acceptabilité d'un acte dans la phase parlementaire, mais que ces mécanismes sont surtout supposés réduire le risque qu'une loi soit contestée par référendum. Cependant, l'analyse empirique dément également l'existence d'un tel effet: sur l'ensemble de la période 1987-2015 (1420 actes législatifs, dont 81 contestés par référendum), on n'observe pas de lien entre la mise sur pied – ou non – d'une procédure de consultation ou d'une autre forme de consultation et la probabilité qu'un acte soit attaqué par référendum. Cette probabilité s'avère même plus élevée si les actes ont transité par une commission extra-parlementaire ou ont plus généralement fait l'objet d'une phase pré-parlementaire très développée.¹⁶⁰

En résumé, les mécanismes pré-parlementaires ne semblent pas (ou en tout cas plus) produire les effets vertueux attendus. Rappelons cependant que la phase pré-parlementaire n'a pas uniquement pour fonction de favoriser la découverte de solutions consensuelles. Elle vise aussi à améliorer la qualité technique des projets et à faciliter leur mise en œuvre ultérieure. Ainsi, une évaluation des effets de la procédure de consultation, conduite à partir de 14 lois fédérales (nouvelles ou entièrement révisées) adoptées par l'Assemblée fédérale entre janvier 2006 et le printemps 2007, débouche sur un bilan bien plus élogieux pour la procédure de consultation (Sägesser 2007). Cette évaluation met en évidence les apports de la consultation, dont les résultats seraient généralement repris par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, et qui exercerait ainsi une influence considérable sur le processus de décision (Sägesser 2007: 489). Toutefois, à lire plus attentivement les résultats de cette évaluation, ceux-ci ne sont pas si favorables à la consultation (Sciarini 2011b: 197).

8.3.5 Procédures pré-parlementaires : bilan intermédiaire

Selon Neidhart (1970), le développement des procédures de concertation dans la phase pré-parlementaire serait imputable à l'existence de la « menace référendaire ». Les études empiriques apportent un soutien partiel à cette

¹⁶⁰ Ce résultat est à nouveau corroboré par l'étude précitée de la législature 1995-1999 incluant une mesure du conflit potentiel d'un acte à l'origine du processus décisionnel (Sciarini *et al.* 2002).

hypothèse « mono-causale », mais en soulignent aussi les limites. Notons tout d'abord que, si le degré de consultation pré-parlementaire relatif aux actes soumis au référendum (obligatoire ou facultatif) est effectivement élevé, il est loin d'être parfait; une proportion non négligeable d'actes soumis au référendum échappent aux procédures pré-parlementaires. En outre, l'hypothèse de Neidhart ne permet pas d'expliquer pourquoi ces procédures sont souvent mises sur pied pour des ordonnances qui, elles, ne sont pas soumises au référendum. Deuxièmement, les groupes à capacité référendaire sont effectivement représentés dans les commissions extra-parlementaires, mais y sont de moins en moins dominants. *A contrario*, certains acteurs, comme les cantons, sont inclus dans la procédure de consultation pour des raisons autres que leur « capacité référendaire ». Troisièmement, le mode de fonctionnement des commissions extra-parlementaires (règle de décision majoritaire, conflictualité, politisation croissante, influence réduite de la « menace référendaire ») est difficilement compatible avec l'hypothèse de Neidhart.

Le postulat qui sous-tend l'hypothèse de Neidhart, selon lequel les procédures pré-parlementaires contribuent à huiler le système en facilitant l'adoption des actes dans les phases ultérieures du processus législatif, est également contredit par l'analyse empirique. À rebours de ce postulat, les commissions d'experts et les procédures de consultation ne semblent guère contribuer à la réduction du conflit. D'ailleurs, nous verrons plus loin (section 8.6) que les procédures pré-parlementaires ont, de l'avis des élites qui participent aux processus décisionnels, beaucoup perdu en importance au cours des dernières décennies. De plus, nous verrons également que ces procédures sont très coûteuses du point de vue temporel et sont en bonne partie responsables de la lenteur des processus de décision en Suisse.

Les commissions extra-parlementaires ont longtemps servi d'arènes privilégiées pour la coopération et les négociations entre groupes d'intérêt et État et ont donc, à ce titre, été les piliers du système de décision de type néocorporatiste. Les causes de l'affaiblissement des commissions extra-parlementaires sont multiples et certaines ont déjà été mentionnées (voir aussi Häusermann *et al.* 2004; Rebmann 2011; Rebmann et Mach 2013; Sciarini 2015b):

- L'internationalisation de la politique, qui fragilise les moyens formels de consultation tels que les commissions extra-parlementaires et favorise le recours à des canaux plus informels.
- Le redimensionnement du système de commissions extra-parlementaires et la volonté d'améliorer leur représentativité par un recours accru aux « vrais » experts, au détriment des représentants d'intérêt.
- La perméabilité des commissions à la médiatisation et à la polarisation de la politique, qui a rendu plus difficile le maintien du secret des discussions pré-parlementaires et a affaibli l'aptitude des acteurs au compromis.

- Le changement de préférence et de répertoire d'action de nombreuses associations économiques, qui ont tourné le dos aux mécanismes traditionnels de coopération.

La situation est différente en ce qui concerne les procédures de consultation. Comme je l'ai noté, le recours fréquent – et croissant – aux procédures de consultation résulte pour une part de contraintes légales. Mais il provient aussi des pratiques qui se sont instaurées au sein de l'administration : cette dernière ouvre dans de nombreux cas la consultation sans obligation juridique de le faire,¹⁶¹ cédant ainsi au réflexe routinier ou au souci du « perfectionnisme helvétique » (Papadopoulos 1997 : 81).

Les procédures de consultation ont fait l'objet de critiques récurrentes au Parlement ou au sein même de l'administration. Le fait de rendre la procédure de consultation plus efficace et de la limiter au strict nécessaire était déjà devenu un leitmotiv au cours des années 1990. Toutefois, ceci n'a pas suffi à remédier au problème « d'abus de consultation », notamment parce que les critères qui auraient permis d'identifier les cas dans lesquels la consultation était nécessaire n'ont jamais été définis avec précision (Muralt-Müller 1997 : 26). La loi sur la consultation (LCo) de 2005 avait officiellement pour but de resserrer le champ d'application de la procédure de consultation et d'en améliorer la qualité. Pourtant, dans sa première mouture, la LCo n'était en fait guère limitative en la matière,¹⁶² et elle ne l'est pas davantage à la suite de sa révision en 2014 : outre la liste assez généreuse des types d'actes législatifs devant donner lieu à une procédure de consultation selon l'article 3 alinéa 1 (voir section 8.3.3), la LCo prévoit à son alinéa 2 que la consultation peut également être organisée pour les projets « qui ne remplissent aucune des conditions prévues à l'al. 1 ». Même si l'article 3a prévoit ensuite des exceptions à l'obligation d'organiser une consultation découlant de l'article 3, la LCo n'est clairement pas de nature à réduire le recours à la consultation.

¹⁶¹ Selon une enquête interne à l'administration, la proportion de procédures non requises ouvertes en 1993-1994 s'élevait à 50 % (Service de contrôle administratif du Conseil fédéral, « Simplification de la procédure de consultation », Rapport au Conseil fédéral du 27 février 1995, A I/4).

¹⁶² Dans une évaluation réalisée en 2011, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) soulignait que les objectifs visés par la LCo (resserrer le champ d'application de la procédure et améliorer la qualité) n'avaient pas été atteints. Cette évaluation a aussi mis en évidence les problèmes posés par la nouvelle forme de consultation introduite par la LCo (« l'audition »), qui a par conséquent été supprimée en 2014, avec effet au 1^{er} avril 2016. Voir « Évaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation. Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national du 9 juin 2011 ».

8.4 La phase parlementaire

Dans le chapitre 5, j'ai mis en évidence le contraste existant entre la force institutionnelle du Parlement et sa faiblesse structurelle. Je me concentre ici sur la discussion du rôle et du poids de ce dernier dans les processus législatifs fédéraux.

La fonction législative est au cœur du travail des parlements dans les systèmes démocratiques (Blondel 1970). Outre sa contribution à l'impulsion des processus décisionnels (section 8.2.2), le parlement exerce sa fonction législative par l'élaboration des projets de lois ou des arrêtés fédéraux qu'il a lui-même initiés, par l'examen et les amendements apportés aux projets d'actes législatifs préparés par l'exécutif et, *in fine*, par l'adoption des actes législatifs. Mais dans la pratique, quel pouvoir d'influence sur l'élaboration des actes législatifs le parlement détient-il vraiment (Mezey 1979)? Cette question préoccupe de longue date les politologues. Pourtant, les connaissances relatives au pouvoir de décision des parlements demeurent curieusement assez limitées, et elles portent essentiellement sur le Congrès américain ou le parlement britannique (Saiegh 2014). Les connaissances sont encore plus limitées en ce qui concerne la manière dont cette influence est exercée et les déterminants de celle-ci : pourquoi les parlementaires modifient-ils certains projets d'actes législatifs plutôt que d'autres? Quel est le rôle respectif des commissions parlementaires et du plenum dans le travail de production des règles normatives?

La littérature institutionnelle a traditionnellement examiné la force des parlements nationaux sous l'angle des prérogatives formelles de ceux-ci vis-à-vis des exécutifs, en cherchant notamment à évaluer si et dans quelle mesure les parlements peuvent prendre des décisions indépendamment de l'exécutif. Cependant, les études focalisées sur les règles institutionnelles ne sont pas destinées à mesurer combien le parlement influence effectivement l'élaboration des lois, en pratique. Une limitation similaire frappe les études qui tentent d'évaluer la capacité législative des parlements à partir de la structure et du mode d'organisation des parlements, ou à partir des compétences dont dispose formellement un parlement : la capacité législative ou le potentiel d'un parlement est une chose, mais exercer cette compétence et la concrétiser dans les faits en est une autre (Arter 2006 : 249).

En somme, si beaucoup d'études ont décrit le *design* institutionnel, les compétences formelles et la capacité législative potentielle des parlements, peu ont mis en lumière leur performance législative effective. Or, selon un expert réputé du domaine, le pouvoir législatif du parlement se mesure avant tout par le nombre d'amendements apportés par le parlement aux propositions d'actes législatifs soumises par le gouvernement (Blondel 1970).

8.4.1 Le poids du parlement dans l'élaboration des actes législatifs

L'influence du parlement sur la formulation des lois et des arrêtés peut être mesurée par la proportion de textes législatifs soumis par le gouvernement, modifiés par le parlement et, en cas de modification, par le degré de changements opérés. En Suisse, en vertu du système de parlement de travail en vigueur au niveau fédéral (voir chapitre 5), c'est chronologiquement aux commissions spécialisées qu'il incombe d'abord d'étudier les projets d'actes législatifs et, le cas échéant, de proposer d'éventuelles modifications au plenum.

Commissions parlementaires

Jusqu'en 1991, l'examen des actes législatifs était réalisé par quelques commissions permanentes ou, plus fréquemment, par des commissions *ad hoc*. Avec la réforme de 1992, le Parlement a opté pour un système de commissions permanentes – une douzaine dans chaque Chambre.

Évaluer l'importance des commissions parlementaires est un exercice délicat, dans la mesure où les débats n'y sont pas publics et où les informations glanées lors des conférences de presse post-séances demeurent lacunaires. Quelques études empiriques permettent néanmoins de se faire une idée sur la question. À l'aide d'une analyse quantitative de l'ensemble des dossiers traités par les commissions des deux Chambres entre 1990 et 1994, et d'interviews de parlementaires et de secrétaires de commission, Lüthi (1996) a examiné les effets du passage au système de commissions permanentes. Selon son étude, cette réforme a créé les conditions propices à un renforcement de la capacité de décision du Parlement. Ainsi, la proportion de modifications apportées par les commissions (du Conseil national en particulier) aux projets soumis par l'exécutif a sensiblement augmenté à la suite de la réforme. De plus, dans les deux Chambres, le plenum a pratiquement toujours suivi les propositions de la majorité de la commission (Lüthi 1996: 92). D'un point de vue plus qualitatif, l'analyse montre que les commissions permanentes sont devenues un interlocuteur valable (et critique) pour le Conseil fédéral et l'administration. En outre, le fait que les membres des commissions s'occupent des mêmes thèmes pendant plusieurs années améliore le niveau général des compétences. Selon Linder et Mueller (2017: 250), le nouveau système de commissions a ainsi contribué à renforcer le Parlement vis-à-vis de l'exécutif, et aussi vis-à-vis des procédures pré-parlementaires et du lobbying exercé par les groupes d'intérêt.¹⁶³

¹⁶³ Cette dernière affirmation est toutefois sujette à caution, eu égard au renforcement des activités de lobbying des groupes d'intérêt dans la phase parlementaire – y compris, précisément, *via* leur présence dans les commissions parlementaires (voir chapitre 9, section 9.2.2).

Une étude plus récente de tous les votes au Conseil national entre 1996 et 2018 confirme que les commissions sont très souvent suivies par le plenum (Porcellana 2019) : pendant cette période, le plenum s'est rallié dans 87 % des cas à la proposition de la majorité d'une commission, plutôt qu'à la proposition de la minorité.¹⁶⁴ Sur la base d'un examen des votes au Conseil national sur les initiatives parlementaires et les initiatives cantonales, cette même étude suggère en outre que le niveau de conflit au sein des commissions n'a pas augmenté durant la période considérée.

Plenum

Selon diverses études ponctuelles portant sur les années 1970 (Zehnder 1988), 1990 (Jegher 1999), ou sur des périodes plus récentes (Schwarz *et al.* 2011 ; Vatter 2018), la proportion de textes législatifs qui ont été modifiés par le Parlement n'a pas connu de grandes variations au cours des dernières décennies, et s'élève à environ 40 %. Cependant, dans le même temps, le nombre d'actes traités par le Parlement a fortement augmenté. Autrement dit, si en termes relatifs, le taux de textes législatifs modifiés est resté stable, en termes absolus, le Parlement a modifié un nombre croissant de textes. Sur cette base, les chercheurs tendent à souligner le poids élevé du Parlement dans le processus législatif et à conclure qu'il a accru son emprise sur le processus décisionnel au cours des dernières décennies (notamment Vatter 2018). Cela étant, le Conseil fédéral est toujours capable de faire passer sans modification plus de la moitié des actes législatifs.

En outre, l'examen qualitatif de l'importance des modifications apportées par l'Assemblée fédérale aux projets de l'exécutif au cours de la législature 1971-1975 montre que le Parlement s'était contenté dans la plupart des cas de corrections de détail (Zehnder 1988) : seulement 3 % des amendements concernaient une question de principe ou un point central du projet et seulement 17 % des projets ont fait l'objet d'au moins une modification essentielle ou de cinq modifications importantes. Une analyse similaire portant sur la période 1995-1997 a conduit à des résultats analogues (Jegher 1999).

Une étude plus récente a entrepris un examen plus systématique des modifications apportées par le Parlement aux textes législatifs, et ceci à l'aide d'une méthodologie innovante (Gava *et al.* 2021). S'inspirant des logiciens

¹⁶⁴ Notons toutefois que dans cette étude, comme dans celles qui l'ont précédée, une proposition de la majorité de la commission peut simplement signifier l'adhésion à la version du Conseil fédéral (ou de l'autre Conseil) et n'implique donc pas forcément un changement du texte initial du Conseil fédéral. De plus, les Conseils ne votent pas sur les propositions auxquelles personne ne s'oppose, même si cette proposition modifie le texte du Conseil fédéral. Dans ce sens, ces études ne permettent pas de mesurer si et dans quelles proportions les commissions amendent les textes législatifs et si et dans quelles proportions le plenum valide ensuite ces propositions d'amendements.

utilisés pour détecter le plagiat, cette étude a développé un dispositif permettant de comparer de manière informatisée les textes législatifs à leur entrée et à leur sortie de la phase parlementaire. L'indice de dissimilarité (de 0 à 1), qui est au cœur de ce dispositif, permet non seulement de distinguer les textes modifiés des textes non modifiés, mais aussi d'estimer combien le Parlement a modifié ces textes. Selon cette étude, au cours de la période 1999-2015 et pour les 1672 textes inclus dans l'analyse, l'indice de dissimilarité moyen s'est élevé à 0,22 (médiane 0,18). Cela signifie que le Parlement a modifié environ le cinquième de chaque texte, en moyenne. Le pourcentage de textes modifiés s'est quant à lui élevé à 38%, soit un chiffre très proche de celui obtenu par les études précitées basées sur un codage «manuel». Les auteurs interprètent ces résultats comme le signe d'une activité assez intense du Parlement suisse en matière d'amendements législatifs et, par conséquent, de son influence non négligeable sur la législation (Gava *et al.* 2021).

À l'appui d'un cadre d'analyse qui prend en compte les ressources limitées dont disposent les parlementaires et l'obligation qui en résulte de prioriser certains actes législatifs au détriment d'autres, cette étude observe que l'Assemblée fédérale modifie davantage les objets soumis au référendum que les arrêtés fédéraux simples et, au sein de ces deux grandes catégories, davantage les textes relevant du droit interne que les arrêtés relatifs à un traité international (Gava *et al.* 2021). De même, elle montre que le degré de changement est plus élevé pour les actes législatifs plus importants, ainsi que pour les actes qui font l'objet d'une plus grande attention médiatique. Par ailleurs, les actes qui émanent d'une initiative parlementaire sont plus souvent modifiés que les actes soumis par le Conseil fédéral. En revanche, le degré de changement ne varie pas selon que l'acte soit nouveau ou non, selon le département responsable, ou selon quelle Chambre est prioritaire. *Last, but not least*, cette étude suggère que les efforts de consultation et de concertation consentis par l'exécutif dans la phase pré-parlementaire afin de faciliter le soutien des actes législatifs dans la phase parlementaire ne sont guère couronnés de succès: selon ces résultats, la probabilité que les textes soient (fortement) modifiés augmente avec le degré de développement de la phase pré-parlementaire. Cependant, ce résultat est peut-être dû au fait que les efforts consentis par l'exécutif varient eux-mêmes selon le degré de conflit suscité par un projet d'acte législatif au début du processus, une variable qui n'est pas incluse dans le modèle (voir section 8.3.5).

Nous avons entre-temps mis à jour cette étude, qui couvre désormais 13 législatures, de 1987 à 2019, soit 2722 actes législatifs soumis ou non au référendum. Le tableau 8.4 présente le pourcentage d'actes modifiés dans la première colonne et le degré moyen de changement dans la seconde, tel que mesuré par l'indice de dissimilarité, ceci pour les trois types d'actes législatifs soumis au référendum et pour les deux types d'actes non soumis au référendum.

TABLEAU 8.4 Proportion d'actes modifiés et taux de changement moyen (avec écart-type) (1987-2019)

Type institutionnel	Pourcentage d'actes modifiés	Degré de changement moyen	N
Amendements constitutionnels	66,7	0,412 (0,260)	51
Lois fédérales	64,5	0,343 (0,200)	1193
Arrêtés fédéraux relatifs aux traités internationaux soumis au référendum	38,0	0,242 (0,200)	329
Total actes soumis au référendum	59,1	0,324 (0,207)	1573
Arrêtés fédéraux simples/ordonnances parlementaires	17,9	0,117 (0,180)	872
Arrêtés fédéraux relatifs aux traités internationaux non soumis au référendum	2,5	0,036 (0,084)	279
Total actes non soumis au référendum	14,2	0,097 (0,166)	1151

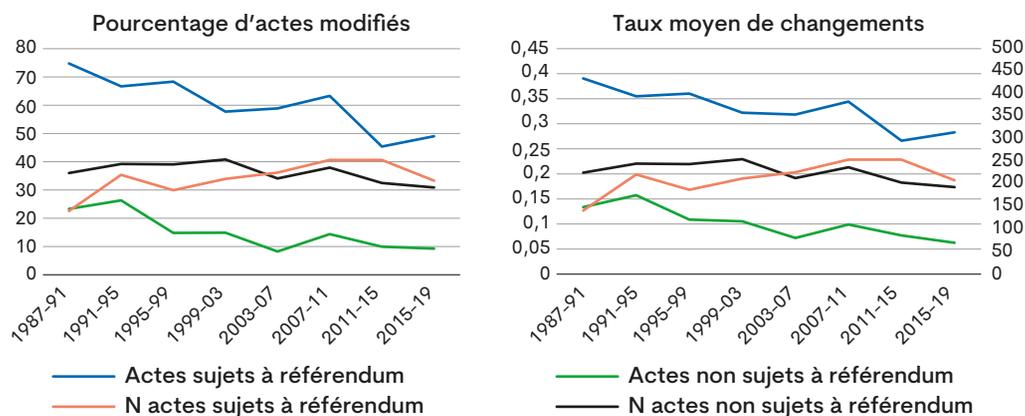
Source des données : Sciarini *et al.* 2020b, mes calculs.

Le tableau 8.4 confirme que les efforts d'amendements consentis par les parlementaires varient fortement selon le type institutionnel des actes normatifs. De manière générale, le Parlement modifie beaucoup plus fréquemment – et plus substantiellement – les actes soumis au référendum que les actes non soumis au référendum. Ainsi, au cours de la période 1987-2019, le Parlement a modifié environ deux tiers des amendements constitutionnels et des lois fédérales, et un peu plus d'un tiers des arrêtés fédéraux relatifs aux traités internationaux soumis au référendum. Les amendements constitutionnels ont subi le plus de changements (41% de différence en moyenne entre le texte initial et le texte adopté), devant les lois (34%) et les arrêtés relatifs aux traités internationaux soumis à référendum (24%).

En revanche, le Parlement n'a modifié qu'une (très) petite minorité des arrêtés fédéraux simples – non soumis au référendum. Ceci vaut en particulier pour les arrêtés fédéraux relatifs aux traités internationaux (seulement 2,5% d'entre eux ont été modifiés). Ces résultats sont conformes à ceux des études antérieures précitées, qui avaient déjà observé que le Parlement modifiait plus fréquemment les objets soumis au référendum (Jegher et Lanfranchi 1996; Zehnder 1988). La seule différence concerne les arrêtés fédéraux relatifs aux traités internationaux soumis au référendum facultatif, qui sont davantage modifiés selon nos données que selon les études précitées.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Si le Parlement ne peut pas modifier un traité international, il peut en revanche introduire des amendements dans l'arrêté portant approbation dudit traité, par exemple pour spécifier sa portée.

GRAPHIQUES 8.1 ET 8.2 Évolution de la proportion d'actes modifiés et du taux moyen de changements par législature (1987-2019)



Source des données : Sciarini et al. 2020b, mes calculs.

Les graphiques 8.1 et 8.2 montrent l'évolution des activités portant sur les amendements législatifs au cours du temps pour les actes législatifs soumis et non soumis au référendum (la proportion d'actes modifiés à gauche et le taux moyen de changements apportés aux actes législatifs à droite). Ces graphiques ne montrent pas d'augmentation dans le temps de l'influence du Parlement sur la législation. Au contraire, tant la proportion d'actes modifiés que le taux moyen de changements ont légèrement diminué avec le temps, et ceci pour les actes soumis au référendum comme pour ceux non soumis au référendum. En particulier, ces statistiques ne démontrent pas une augmentation du poids du Parlement suite à la réforme de 1992 (sauf une légère hausse conjoncturelle juste après cette réforme pour les actes non soumis à référendum). Ceci n'exclut toutefois pas qu'une telle augmentation ait eu lieu pour certains types spécifiques d'actes, par exemple les actes les plus importants.

De plus, l'argument selon lequel la stagnation du *pourcentage* d'actes législatifs modifiés doit tenir compte du nombre croissant d'actes traités par le Parlement – et donc de l'augmentation du *nombre* d'actes modifiés – valait peut-être lorsque l'on comparait les années 1970 aux années 1990, mais il est moins valable pour la période récente : comme le montrent les courbes en rouge et en noir (graphiques 8.1 et 8.2), le nombre total d'actes traités par législature a fluctué entre 1987 et 2019, mais sans claire tendance à la hausse. La légère augmentation du nombre d'actes soumis au référendum a été contrebalancée par une légère diminution du nombre d'actes non soumis au référendum, deux évolutions qui sont d'ailleurs

en réalité liées en partie – elles sont dues à l'élargissement, en 2003, du champ d'application du référendum en matière de traités internationaux.

En résumé, l'analyse du rôle joué par le Parlement dans la phase d'impulsion des processus législatifs (section 8.2.2) et celle, dans la présente section, des modifications apportées par le Parlement aux projets d'actes législatifs invitent à une conclusion nuancée. D'un côté, le Parlement semble largement devancé par le gouvernement et l'administration dans la phase d'impulsion. D'un autre côté, son poids dans la phase d'élaboration des textes législatifs, mesuré par le pourcentage d'actes modifiés et par le taux moyen de changements, n'apparaît pas négligeable, mais pas substantiel non plus. Enfin, les activités d'amendements ne semblent pas augmenter avec le temps.

8.4.2 Le bicamérisme intégral en action

Selon une vision répandue, le fait de délibérer en premier confère à la Chambre concernée un avantage en termes de définition de l'agenda et d'influence sur la législation. Moins surchargé que le Conseil national, le Conseil des États a traditionnellement obtenu la priorité de délibération dans une majorité de cas : dans la période 1996-2005, le Conseil des États a officié en tant que première chambre pour 55% des actes législatifs traités par le Parlement, principalement dans les domaines de la sécurité, de l'agriculture, de l'environnement, de l'Europe, de la formation et des finances (Schwarz et Linder 2008). Selon nos données, la priorité de délibération est restée à l'avantage du Conseil des États dans la législature 2007-2011, était assez équitablement répartie entre les deux Chambres entre 2011 et 2015, et a tourné à l'avantage du Conseil national dans la législature 2015-2019, durant laquelle ce dernier a officié comme première Chambre dans plus de 55% des cas (Sciarini *et al.* 2020b). En outre, et comme déjà mentionné, le degré de changements apportés aux actes législatifs par le Parlement ne diffère pas selon la Chambre qui délibère en premier.

Navettes et conférence de conciliation

Dans un système de bicamérisme intégral, la capacité de décision du Parlement dépend étroitement de l'aptitude des deux Chambres à trouver un terrain d'entente. Selon la littérature, cette aptitude est élevée en Suisse. D'après l'étude de Riklin et Ochsner (1984 : 90), jusqu'à la fin des années 1980, 90% des actes législatifs étaient adoptés après deux délibérations par Chambre au maximum. Selon Huber-Hotz (1991 : 174 s.), le recours à la navette a même diminué au cours du temps : entre 1875 et 1945, 44% des arrêtés constitutionnels et 38% des lois et arrêtés fédéraux ont été adoptés sans le recours à la navette ; ces proportions ont

augmenté entre 1946 et 1972 (respectivement 49 % et 52 %), et plus encore entre 1972 et 1989 (77 % et 55 %). Entre 1902 et 1991, il a en outre été nécessaire de recourir à une conférence de conciliation dans seulement 17 cas (Huber-Hotz 1991).

Les données plus récentes portant sur les trois dernières décennies (1987-2019) ne démontrent pas de diminution substantielle de l'accord entre les deux Chambres, en tout cas d'un point de vue quantitatif (Sciarini *et al.* 2020b). Si pendant cette période, la proportion d'actes soumis au référendum obligatoire adoptés sans le recours à la navette a légèrement reculé (à 41 %), cette proportion est en revanche conforme à celle des décennies antérieures en ce qui concerne les actes soumis au référendum facultatif (52 % d'entre eux ont été adoptés sans navette). En outre, depuis la réforme du Parlement de 1992 et la limitation de la « navette » à deux allers-retours, une conférence de conciliation a dû être mise sur pied à 107 reprises, soit environ 15 fois par législature en moyenne (Sciarini *et al.* 2020b). Ces chiffres peuvent paraître élevés, mais le recours à une conférence de conciliation n'a en réalité concerné que 6 % des actes soumis à démocratie directe adoptés par le Parlement pendant cette période. De plus, comme c'est aussi le cas pour la procédure de la navette, le recours aux conférences de conciliation n'a guère augmenté au cours des trois dernières décennies.

L'examen plus qualitatif des objets ayant donné lieu à des navettes entre les deux Chambres montre que les divergences les plus grandes existent en matière de santé, d'environnement, d'énergie, de logement/politique régionale et de droits civils (Sciarini *et al.* 2020b). Ces domaines, ainsi que la politique d'immigration et la politique sociale, sont aussi ceux qui nécessitent plus fréquemment la tenue d'une conférence de conciliation. À l'opposé, les actes législatifs relevant des affaires extérieures, du commerce international, de transports et de l'éducation/la culture/les sports donnent lieu peu fréquemment à des navettes ou à des conférences de conciliation.

En outre, dans les cas où il y a divergence entre les Chambres, le Conseil national se rallie généralement plus souvent à la position du Conseil des États que l'inverse – dans 52 % des cas entre 1996 et 2005 (Schwarz et Linder 2008) et dans 55 % des cas entre 2006 et 2017 (Dick 2018). De plus, si durant la période 1996-2005, les deux Chambres ont chacune tiré profit du fait d'être la première Chambre délibérante – dans cette situation, c'est l'autre chambre qui, à l'issue de la navette, s'est ralliée dans la majorité des cas à la position de la première (Schwarz et Linder 2008) –, il en est allé autrement au cours de la période 2006-2017 (Dick 2018) : lorsque le Conseil des États a eu la priorité de délibération, le Conseil national s'est rallié à la position du Conseil des États à l'issue de la navette dans 60 % des cas, tandis que lorsque le Conseil national a eu la priorité de délibération,

le Conseil des États s'est rallié à la position du Conseil national dans seulement 52 % des cas. Fruit de sa plus petite taille et de sa composition partisane plus homogène, l'aptitude plus élevée du Conseil des États à forger des compromis expliquerait ce plus grand succès (*ibid.*).

En résumé, dans le système suisse de bicamérisme intégral, on aurait pu s'attendre à ce que les fortes différences de composition partisane (voir chapitre 5) et partant, de préférences politiques entre les deux Chambres, soient à l'origine de problèmes de gouvernabilité. Ces différences de préférences, qui sont elles-mêmes le fruit des différences dans la taille et le mode d'élection des deux Chambres, pourraient en effet affecter leur aptitude à se mettre d'accord sur le contenu des textes législatifs. Cela ne semble pourtant pas être le cas. On pourrait même, *a contrario*, argumenter que l'exercice de contrôle mutuel entre les deux Chambres et les solutions équilibrées qui en résultent sont conditionnés à l'existence de ces différences de composition (Mueller et Vatter 2020). Il faut souligner à cet égard la transformation du rôle du Conseil des États, qui est né d'une concession accordée aux perdants de la guerre du Sonderbund et est progressivement devenu une instance correctrice et stabilisatrice.

8.5 La phase référendaire

La possibilité, voire l'obligation, de soumettre un acte voté par le Parlement au vote populaire constitue l'une des principales spécificités du processus de décision en Suisse. Alors que dans les autres pays, le processus d'élaboration des décisions s'arrête après le vote final au parlement, en Suisse, le peuple peut (ou doit) avoir le dernier mot. Dans le chapitre 3, nous avons vu que le peuple soutient le plus souvent le Conseil fédéral et la majorité parlementaire dans les votes de démocratie directe: dans plus de trois cas sur quatre en moyenne, l'issue des votes populaires est conforme au mot d'ordre des autorités; ce taux atteint même neuf sur dix pour les initiatives populaires; il est légèrement inférieur pour les objets soumis au référendum obligatoire (sept à huit sur dix) et pour ceux soumis au référendum facultatif (six à sept sur dix).¹⁶⁶ Ces résultats démontrent l'existence d'une convergence de vue élevée – et stable, voire grandissante – entre le peuple et le gouvernement. Qu'en est-il alors de la convergence de vue entre Parlement et peuple? Dans quelle mesure les résultats des votes populaires reflètent-ils les préférences manifestées dans la phase parlementaire?

¹⁶⁶ Rappelons par ailleurs que dans plus de neuf cas sur dix, les actes soumis au référendum facultatif ne sont pas contestés par référendum.

8.5.1 Le lien entre consensus parlementaire et destin des actes dans la phase référendaire

Si la contribution des procédures pré-parlementaires à la formation du consensus dans les phases ultérieures du processus n'est pas confirmée empiriquement (section 8.3.4), plusieurs études ont en revanche mis en évidence une forte corrélation entre le degré de consensus parlementaire et le destin des actes législatifs dans la phase référendaire. La première du genre a porté sur 58 processus de décision de la politique économique et financière des années 1970 (Lehner 1984: 38 s.). Elle montrait que le degré d'acceptation d'un acte au Parlement déterminait dans une large mesure le sort de cet acte dans l'arène référendaire. Basée sur l'ensemble des votes populaires de la période 1947-1995, l'analyse de Sciarini et Trechsel (1996) (voir aussi Trechsel et Sciarini 1998) a permis de généraliser ce constat, mais a aussi souligné les différences existant d'une institution de démocratie directe à l'autre. D'un côté, les auteurs ont observé une forte corrélation entre le degré de consensus parlementaire et l'issue du vote populaire pour les objets soumis au référendum obligatoire et ceux issus d'une initiative populaire. Pour ces deux types d'actes, plus le taux de consensus lors du vote final au Conseil national était élevé, plus les chances que l'objet soit accepté au vote populaire l'étaient aussi. D'un autre côté, ce lien était quasiment inexistant pour les objets soumis au référendum facultatif: quel que soit le taux d'acceptation au vote final au Conseil national, une loi contre laquelle le référendum avait abouti avait à peu près autant de chances d'être acceptée que d'être rejetée en votation populaire.

Ce résultat était d'autant plus remarquable qu'il existait en revanche un très fort lien entre le niveau de consensus au sein de l'élite et le lancement/l'aboutissement du référendum facultatif (Sciarini et Trechsel 1996: 220): plus le consensus au Conseil national était élevé, plus la probabilité qu'un acte soit attaqué par référendum facultatif était faible. Ainsi, un large consensus au Parlement était une stratégie efficace pour éviter un référendum facultatif, mais ne garantissait en revanche pas l'acceptation du projet en votation populaire, dans les cas où le référendum avait été lancé et avait abouti. Pour expliquer ces résultats contrastés, Sciarini et Trechsel (1996: 224-225) ont fait l'hypothèse d'un déficit de cohérence de la part de la coalition majoritaire au Parlement, déficit qui serait favorisé par la procédure propre aux référendums facultatifs. Alors qu'en matière de référendum obligatoire et d'initiative populaire, le vote populaire succède directement au vote parlementaire, dans le cas du référendum facultatif, le vote dépend de l'aboutissement du référendum, lequel semble provoquer une redistribution des cartes et, possiblement, un revirement d'une partie de l'élite partisane initialement favorable à la loi, mais passée ensuite dans le camp des opposants, convaincue par les arguments

du comité référendaire. De tels changements de cap auraient inévitablement pour effet d'affaiblir l'impact du vote parlementaire sur l'issue du vote populaire.

J'ai mis à jour cette analyse du lien entre le taux d'acceptation des actes au vote final au Parlement et le destin des actes dans la phase référendaire pour les trente dernières années (1991-2020). Conformément à l'étude de Sciarini et Trechsel (1996), cette analyse se base sur des modèles simples incluant une seule variable explicative, à savoir le taux d'acceptation des actes au Conseil national – ou, alternativement, au Conseil des États. Les principaux résultats de cette analyse, présentés dans les annexes en fin d'ouvrage, peuvent être résumés comme suit:¹⁶⁷

- Comme pour la période 1947-1995 (Sciarini et Trechsel 1996), on observe aussi, pour la période 1991-2020, un fort lien entre le degré de consensus au Parlement et le risque qu'un référendum soit lancé et aboutisse, et ce lien vaut dans les deux Chambres.¹⁶⁸
- Les résultats diffèrent quelque peu de ceux de Sciarini et Trechsel (1996) en ce qui concerne l'issue des votes pour les objets soumis au référendum facultatif: même si le lien est faible, la probabilité de succès des autorités en votation populaire n'est pas totalement indépendante du taux d'acceptation au vote final au Conseil national; l'issue du vote populaire est moins sensible au degré de consensus parlementaire au sein du Conseil des États.
- La probabilité qu'un amendement constitutionnel soit accepté en votation populaire augmente fortement avec le degré de consensus lors du vote final dans l'une ou l'autre Chambre. Cette probabilité est inférieure à 25 % lorsqu'un acte est adopté par une très courte majorité. Elle croît ensuite fortement avec l'augmentation du taux d'acceptation parlementaire, pour atteindre 90 % ou plus en cas de vote unanime. Toutefois, pour ramener le risque d'échec au vote populaire à moins d'un sur deux, le taux d'acceptation « doit » atteindre au moins 65 % au Conseil national et près de 80 % au Conseil des États. Comme le relevaient déjà Sciarini et Trechsel (1996: 223), la stratégie visant à surmonter les risques d'échec populaire est donc exigeante, dans le sens qu'elle est conditionnée à la formation de très larges coalitions parlementaires.

¹⁶⁷ Voir les graphiques A1 à A8 dans les annexes disponibles à la fin du présent ouvrage. Ces graphiques montrent comment la probabilité prédite de la variable dépendante (aboutissement du référendum dans les graphiques A1 et A2, succès des autorités dans les graphiques suivants) varie en fonction du taux d'acceptation des actes législatifs lors du vote final au Parlement (Conseil national ou Conseil des États, selon le graphique). Cette probabilité est calculée à partir des coefficients d'une régression logistique bivariée.

¹⁶⁸ Le lien entre degré de consensus au Parlement et aboutissement du référendum facultatif reste robuste dans une analyse plus complète qui prend en plus en compte les caractéristiques des actes législatifs (par exemple le département responsable, la Chambre prioritaire ou le degré de développement de la phase pré-parlementaire).

Cette exigence semble en apparence encore plus élevée au Conseil des États qu'au Conseil national, mais ce n'est en réalité pas le cas, puisque le niveau de consensus est généralement plus élevé dans la Chambre haute que dans la Chambre basse.

A priori, le sort dans les urnes des initiatives populaires est également fortement corrélé avec le taux de consensus au Conseil national. La probabilité qu'une initiative soit acceptée demeure très faible tant que celle-ci est soutenue par moins de 60 % des parlementaires, mais elle augmente ensuite fortement lorsque le soutien parlementaire dépasse ce seuil. Le lien entre consensus parlementaire et issue du vote populaire est moins prononcé au Conseil des États, mais il va dans le même sens. Ces résultats sont cependant à considérer avec prudence, car de 1991 à 2020, le Parlement n'a soutenu que deux initiatives sur les 113 qu'il a votées (l'initiative visant à rendre férié le jour de la fête nationale et l'initiative pour l'adhésion de la Suisse à l'ONU),¹⁶⁹ si bien que les cas d'initiatives bénéficiant d'un soutien parlementaire supérieur à 60 % mentionnés précédemment sont largement fictifs. En outre, il faut garder à l'esprit que parmi les douze initiatives acceptées au cours des trente dernières années, dix n'ont pas été soutenues par le Parlement – ni par le Conseil fédéral. Le soutien des autorités n'est donc pas une condition nécessaire à l'acceptation d'une initiative en votation populaire. Reste que la très grande majorité des initiatives sont refusées, conformément à la volonté du Parlement – et du Conseil fédéral. Dans ce sens, les autorités exercent une influence prépondérante sur l'issue des initiatives populaires.

En résumé, les analyses portant sur les trente dernières années (1991-2020) confirment dans les grandes lignes les résultats de Sciarini et Trechsel (1996), mais apportent aussi quelques nuances. D'un côté, la stratégie consistant à réduire le risque d'échec populaire par la formation de larges coalitions parlementaires est très efficace pour les référendums obligatoires, ainsi que pour les initiatives populaires – dans le sens d'une incitation à rejeter celles-ci. D'un autre côté, on observe un changement en ce qui concerne les actes soumis au référendum facultatif. Alors que dans la

¹⁶⁹ À ces deux initiatives s'ajoutent quatre cas atypiques d'initiatives acceptées par une Chambre, mais rejetées par l'autre: le Conseil national a accepté l'initiative « Accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement » et l'initiative « Pour que les pédophiles ne travaillent plus avec des enfants », que le Conseil des États a rejetées, alors que ce dernier a accepté l'initiative « Pour un traitement fiscal privilégié de l'épargne-logement » et l'initiative « Contre les rémunérations abusives », que le Conseil national a refusées. Ces quatre initiatives ont donc été soumises au vote du peuple sans recommandation du Parlement. Seule une d'entre elles (l'initiative « Contre les rémunérations abusives ») a été acceptée par le peuple et les cantons.

période 1947-1995, l'issue du vote populaire était insensible au taux d'acceptation au Conseil national, dans la période plus récente, ce lien est manifeste. Ce n'est en revanche guère le cas au Conseil des États, ce qui s'explique vraisemblablement par le fait que le Conseil national est plus représentatif des forces politiques existant dans le pays.

L'issue du vote populaire ne dépend pas que du degré de consensus parlementaire. Elle est aussi fortement influencée par la campagne de votation, et en particulier par les coalitions objectives de partis qui se forment en amont du vote, en fonction des recommandations de vote qu'ils émettent (Hug 1994; Jaquet *et al.* 2021; Kriesi 2006b). Cependant, le degré de soutien dont bénéficie un acte normatif au Parlement – et en particulier au Conseil national – pose déjà un jalon important et préfigure dans une certaine mesure le sort qui lui sera réservé en votation populaire.

8.6 Caractéristiques des processus décisionnels : vue d'ensemble

8.6.1 Importance des phases du processus

L'étude de Kriesi (1980) sur les douze processus de décision les plus importants des années 1971-1976 a longtemps fait autorité dans la science politique suisse. Selon cette étude, basée sur des entretiens avec les acteurs ayant pris part à ces processus, la phase pré-parlementaire était la plus importante du processus décisionnel : plus de 75 % des répondants considéraient qu'il s'agissait de la phase la plus importante, contre à peine plus de 20 % pour la phase parlementaire (voir tableau 8.5). À l'intérieur de la phase pré-parlementaire, plus une étape était située en amont, plus elle était importante : l'élaboration de l'avant-projet était ainsi considérée comme la phase la plus importante, devant les commissions d'experts, la procédure de consultation, et la mise au point du projet final par l'administration et son approbation par le Conseil fédéral.

À la fin des années 2000, j'ai dirigé une recherche similaire sur les onze processus de décision les plus importants des années 2001-2006,¹⁷⁰ qui a permis de mettre à jour les résultats de l'étude de Kriesi (1980). Selon ma recherche, le poids des phases du processus a sensiblement changé au cours des dernières décennies (Sciarini 2014; 2015b). Si la phase

¹⁷⁰ Ces onze processus sont présentés et discutés dans le chapitre 9. Comme dans l'étude de Kriesi (1980), nous avons identifié ces processus les plus importants à l'aide d'une enquête auprès de 80 experts de la politique suisse (hauts fonctionnaires, secrétaires de partis, politologues, juristes, journalistes, etc.). Nous avons ensuite soigneusement reconstitué le parcours décisionnel des onze processus sélectionnés. Sur cette base, nous avons conduit plus de 200 entretiens avec les acteurs étatiques et non étatiques activement impliqués dans les processus, et leur avons notamment demandé de qualifier l'importance des phases du processus de décision.

pré-parlementaire demeure la plus importante, un rééquilibrage sensible s'est opéré au profit de la phase parlementaire : la première est considérée comme la plus importante par 60 % des répondants, la seconde par 40 %.

Comme le montre le tableau 8.5, l'importance (perçue) des commissions extra-parlementaires et des procédures de consultation a diminué de moitié. L'adoption du projet par le Conseil fédéral est la seule étape pré-parlementaire qui n'a pas perdu en importance, voire qui en a légèrement gagné. De plus, l'affaiblissement de la phase pré-parlementaire serait encore plus marqué sans le rôle joué dans les processus des années 2000 par la consultation spécifique des cantons et des conférences intercantionales, et par la phase de négociations internationales pour les processus européens. Dans la phase parlementaire, l'importance (perçue) des commissions et celle du plenum ont presque doublé entre le début des années 1970 et le début des années 2000. Selon nos résultats, le travail des commissions parlementaires revêt désormais une importance aussi grande, sinon plus, que la rédaction de l'avant-projet.

TABEAU 8.5 Importance des phases du processus de décision : pourcentage de répondants mentionnant une phase comme « l'une des trois plus importantes »

Phase/sous-phase du processus	1971-1976	Total	2001-2006	Total
Élaboration d'un avant-projet (dont négociations internationales)	28 -	78	21 (8)	61
Commission d'experts	18		8	
Procédure de consultation	15		7	
Extra-consultation des cantons	0		9	
Finalisation du projet	7		2	
Décision du Conseil fédéral	10		14	
Commission parlementaire	14	22	24	39
Parlement (plenum)	8		15	
Total (N interviews)	100 (353)	100 (353)	100 (309)	100 (309)

Source : Kriesi 1980 : 316, pour 1971-1976 ; Sciarini 2014 : 122 ; 2015 : 35, pour 2001-2006.

Les facteurs explicatifs du rééquilibrage des phases

Plusieurs facteurs, discutés plus en détail dans l'un ou l'autre chapitre de ce livre, contribuent à l'explication du déplacement (partiel) du centre de gravité des processus de la phase pré-parlementaire vers la phase parlementaire (Sciarini 2015b : 241-242 ; 2015d) : le passage du système de commissions parlementaires *ad hoc* au système de commissions parlementaires

permanentes en 1992, ainsi que le processus « d'émancipation » de la politique partisane qui s'est produit en parallèle dans l'arène parlementaire (voir chapitre 5); la plus grande hétérogénéité et la moindre représentativité des groupes d'intérêt, ainsi que la difficulté croissante des partenaires sociaux à forger des compromis dans la phase parlementaire, en raison de leur perméabilité à la polarisation dans la politique suisse (voir chapitre 7); la médiatisation accrue de la politique suisse qui, en affaiblissant la confidentialité des négociations « derrière les portes closes », a miné la disponibilité des acteurs au compromis et a ainsi porté préjudice aux arrangements de type corporatiste qui avaient fait la force de la phase pré-parlementaire (voir chapitre 9).

L'affaiblissement de la capacité des acteurs à trouver des solutions relativement consensuelles dans la phase pré-parlementaire a eu pour conséquence d'augmenter le poids de la prise de décision dans l'arène parlementaire. Alors que dans les années 1970, le Parlement ressemblait à une sorte de chambre d'enregistrement qui ne modifiait guère les compromis élaborés dans la phase pré-parlementaire (Kriesi 1980), il est entre-temps devenu un acteur important du jeu politique (Sciarini 2014; 2015b).

Cet accent sur le renforcement du Parlement et de la phase parlementaire pourrait sembler contredire la conclusion tirée de l'analyse de la fréquence et du degré de changements opérés par le Parlement sur les projets d'actes législatifs, selon laquelle ce dernier exerce une influence relativement modérée sur la définition de la législation (section 8.4.1). Il faut cependant garder à l'esprit la différence de nature et de portée des études en question. Plus concrètement, l'analyse des amendements parlementaires couvre l'ensemble des actes législatifs (Gava *et al.* 2021), tandis que l'étude des processus législatifs les plus importants s'est – précisément – focalisée sur les processus les plus importants (Sciarini 2014; 2015b). Or, dans la section 8.4.1, j'ai mentionné que les parlementaires tendent à concentrer leurs efforts en matière d'amendements sur les textes les plus importants et/ou les plus visibles médiatiquement. De ce point de vue, les résultats des deux études sont concordants: ils suggèrent que le Parlement influence de manière assez substantielle les actes législatifs importants, mais tend à délaissier les actes les moins importants et/ou de portée normative plus limitée. Cet investissement sélectif est lui-même en phase avec les ressources limitées à disposition du Parlement suisse de milice.

En outre, au-delà des tendances générales résumées dans le tableau 8.5, mon étude met en évidence la grande variété des onze processus législatifs considérés, qui diffèrent sensiblement les uns des autres non seulement du point de vue de l'importance relative des phases du processus, mais aussi du point de vue du parcours décisionnel lui-même et des étapes qui le composent (Sciarini 2015b: 36-41). Nonobstant ces différences, il est tout de même possible de regrouper les onze processus couverts par cette étude

en quatre catégories présentant des caractéristiques relativement similaires du point de vue de l'importance des phases (Sciarini 2015b: 42-43):

- Les trois processus directement européens, à savoir les processus relatifs aux accords bilatéraux conclus avec l'UE (accord sur la fiscalité de l'épargne, adhésion aux accords de Schengen-Dublin, extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux dix nouveaux membres de l'UE), dans lesquels la phase de préparation au sein de l'administration et la phase de négociations avec l'UE apparaissent comme cruciales.
- Les deux processus indirectement européens (loi sur les étrangers et loi sur les télécommunications), dans lesquels la phase parlementaire a été décisive.
- Les deux processus à forte composante fédéraliste (réforme de la pré-qualification financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons et nouvel article constitutionnel sur la formation), dans lesquels les enceintes de coopération entre cantons et Confédération ont été centrales, et la phase parlementaire a été moyennement importante.
- Enfin, les quatre processus relatifs à des enjeux de politique interne, dans lesquels le Parlement (surtout les commissions parlementaires compétentes, mais aussi le plenum) ont joué un rôle très important.

8.6.2 Les caractéristiques des processus de décision en Suisse

En comparaison internationale, les processus de décision en Suisse sont généralement considérés comme longs et réactifs, et ils sont de plus réputés déboucher sur des changements incrémentaux de portée modeste (Kriesi 1998a: 293-297). Plus généralement, le design institutionnel du système politique suisse a été conçu de sorte à favoriser la stabilité politique et la prévisibilité des décisions, et il a effectivement fort bien réussi de ce point de vue (Hug et Sciarini 1995; Sciarini *et al.* 2001). Cependant, ce fort accent sur la stabilité et la prévisibilité est une arme à double tranchant, qui peut favoriser l'inertie. En comparaison internationale, les démocraties de type «consensuel» comme la Suisse sont habituellement aussi catégorisées dans le groupe de pays présentant une faible capacité d'innovation (Lijphart 2012). Comme nous l'avons vu, les processus décisionnels ont en Suisse un caractère très inclusif, et la «redondance institutionnelle» (Ossipow 1994) offre plusieurs points de veto (bicamérisme, référendum) ou d'influence (phase pré-parlementaire) aux acteurs politiques qui souhaitent s'opposer aux changements (Fischer 2005; Immergut 1992). Des politologues et des économistes se plaignent régulièrement de la lourdeur et de la faible capacité d'innovation du système politique suisse (Borner *et al.* 1990; Germann 1994a; Kriesi 1980; Linder 1987), mais sans nécessairement en faire la démonstration empirique. Qu'en est-il en réalité?

La durée des processus décisionnels

Le tableau 8.6 présente des informations sur la durée des processus décisionnels dans leur ensemble et sur la durée des phases du processus, pour la première moitié des années 1970, puis de la fin des années 1980 à nos jours.

Du début des années 1970 à nos jours, la durée moyenne des processus décisionnels est restée relativement stable et a été d'environ cinq ans. Selon la médiane, qui est plus appropriée en la circonstance compte tenu des fortes différences de durée d'un processus à l'autre, la moitié des processus a duré environ trois ans et demi – un peu moins dans les années 1970, un peu plus dans les années 2010. Le tableau 8.6 montre que la phase pré-parlementaire est de loin la plus longue du processus. Tout au long de la période considérée, elle a duré entre trois et quatre ans en moyenne et la moitié des décisions ont nécessité deux bonnes années de travaux pré-parlementaires. À elle seule, la phase pré-parlementaire représente ainsi entre deux tiers et trois quarts du temps de réponse total, le solde se divisant à parts égales entre la phase parlementaire et la phase référendaire – lorsqu'un vote populaire a lieu.

Les déterminants de la durée des processus

L'analyse plus détaillée des déterminants de la durée des processus décisionnels montre que celle-ci est fortement influencée par la mise sur pied, ou non, d'une procédure pré-parlementaire (commission d'experts ou procédure de consultation).¹⁷¹ Indépendamment d'autres facteurs, le recours à une commission d'experts augmente la durée moyenne d'un processus décisionnel de plus de deux ans (vingt-huit mois). De même, la mise sur pied d'une procédure de consultation rallonge aussi le processus décisionnel de près de deux ans (vingt-deux mois). Sachant que la durée normale d'une procédure de consultation est de trois mois, on peut en déduire que ce n'est pas la procédure en tant que telle, mais sa gestion par l'administration (préparation de la consultation, analyse et synthèse des résultats, coordination interne et mise au point du texte final), qui rallonge à ce point le processus. En revanche, les autres formes de consultation n'ont pas d'incidence sur la durée des processus.

Si l'on remplace les trois types de procédures pré-parlementaires (commissions, consultations et autres formes de consultation) par une mesure synthétique du degré de développement de la phase pré-parlementaire, on observe qu'un acte législatif qui ne donne lieu à aucune procédure pré-parlementaire (ce qui est le cas d'environ 40 % des actes selon le tableau 8.3 ci-dessus) dure en moyenne quarante-huit mois; un acte donnant lieu à une procédure pré-parlementaire (40 % des cas) dure en

¹⁷¹ Voir tableau A3 des annexes en fin d'ouvrage.

TABIEAU 8.6 Durée des processus décisionnels, au total et par phase (en mois)

Phase	1971-1976			1987-1995			1995-2003			2003-2011			2011-2015		
	Moyenne	Médiane	N												
Pré-parlementaire	41	28	133	50	29	352	41	27	392	39	30	483	42	34	257
- commissions	21	11	45												
- consultation	3	3	63												
Parlementaire	8	7	137	14	8	352	13	10	392	14	10	483	13	9	257
Référendaire	8	5	137	9	8	51	12	8	48	9	8	28	11	8	16
Durée totale	57	39	137	66	41	352	55	42	392	53	43	483	55	48	257

Note : Ce tableau n'inclut pas les initiatives populaires.

Source : mes propres calculs sur la base des données de Poitry 1989, pour 1971-1976; Sciarini et al. 2020b, pour 1987-2015.

moyenne soixante-quatre mois, un acte donnant lieu à deux procédures pré-parlementaires (13 % des cas) dure en moyenne quatre-vingt-huit mois, un acte donnant lieu à trois procédures pré-parlementaires dure en moyenne cent vingt mois, et un acte donnant lieu de quatre à six procédures pré-parlementaires dure en moyenne cent soixante-six mois.

Outre la mise sur pied ou non d'une procédure pré-parlementaire, d'autres facteurs influencent la durée des processus décisionnels, à commencer par le type juridique d'un acte : les processus sont plus longs pour les arrêtés constitutionnels que pour les lois fédérales ou les traités internationaux soumis au référendum facultatif et, plus encore, que pour les lois urgentes ; enfin, la durée varie également d'un département à l'autre.

La longue durée de la phase pré-parlementaire et ses effets sur la durée des processus décisionnels ont déjà été mis en évidence dans les études portant sur le début des années 1970 (Kriesi 1980 ; Poitry 1989). Selon Poitry (1989 : 358), cette longueur serait avant tout due à la faible capacité de l'administration à traiter les demandes qui lui sont adressées. Cette interprétation doit être nuancée. Certes, la décision de l'exécutif de mettre sur pied une commission extra-parlementaire ou une procédure de consultation a indiscutablement des conséquences majeures sur la durée des processus. Cependant, de nombreux projets restent bloqués dans la phase pré-parlementaire non en raison du manque d'efficacité de l'administration, mais par manque d'impulsion politique de la part du gouvernement. En outre, si la durée des processus décisionnels semble effectivement très longue en Suisse, il reste difficile d'affirmer que le « temps de réponse » du système est moins bon qu'ailleurs, faute de données comparables pour d'autres pays.

La capacité d'adaptation/innovation du système

Dans son étude du système politique suisse du début des années 1970, Kriesi (1980) a caractérisé la prise de décision en Suisse comme étant lente et essentiellement réactive. À cette époque, le caractère réactif du système suisse de décision s'est manifesté par le fait que les processus législatifs ont été initiés sous de fortes pressions émanant des chocs économiques exogènes, des changements du contexte international, ou encore des demandes provenant de la société civile *via* les initiatives populaires. Dans une période très particulière, à la croisée entre une phase de croissance ininterrompue (les Trente Glorieuses) et la crise du pétrole de 1973-1974, les autorités fédérales ont d'abord été confrontées à une surchauffe économique, puis à un retournement spectaculaire de la conjoncture et à une longue période de stagflation (récession accompagnée d'inflation). Pour répondre à ce retournement, les autorités fédérales ont dû fréquemment recourir à des arrêtés fédéraux urgents. Le taux d'arrêtés fédéraux urgents dans le total des actes législatifs adoptés par le Parlement a ainsi atteint 14 % dans les années 1971-1976, une proportion très élevée si on la compare

à celle des dernières décennies (Sciarini *et al.* 2020b) : moins de 6 % dans les années 1987-2003 et moins de 2 % dans les années 2003-2015.

En outre, en dépit de leur longue durée, en Suisse, les processus législatifs ne débouchent généralement pas sur des réformes de grande envergure. L'étude des processus les plus importants du début des années 1970 arrivait au contraire à la conclusion que les changements mineurs et de nature incrémentale étaient la règle dans la politique suisse (Kriesi 1980). Le caractère réactif du système de prise de décision et sa faible capacité de réforme et d'innovation s'expliquaient alors par le manque de *leadership* du Conseil fédéral, ainsi que par la faiblesse des partis de gauche et les divisions, au sein des partis de la droite, entre une aile conservatrice et une aile plus réformatrice.

Le caractère réactif du système politique suisse – en particulier en regard des pressions internationales ou européennes – a été confirmé par de nombreuses études plus récentes portant sur les années 1990 et 2000 (Fischer *et al.* 2003b; Mach 1998; Mach *et al.* 2003; Sciarini 1994; Sciarini *et al.* 2004), et se manifeste aussi partiellement dans notre étude des processus de décision les plus importants des années 2000 (Sciarini *et al.* 2015a). En revanche, cette dernière étude fournit une image plus nuancée de la capacité d'innovation du système politique suisse (Fischer 2015b). Selon l'évaluation des acteurs qui ont participé aux processus de décision, le résultat de ces processus a été plutôt innovant dans huit cas sur onze, et dans cinq cas, le résultat a même été jugé très innovant. Le projet jugé le plus innovant est la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT), qui a effectivement permis de mener à bien une vaste réforme du fédéralisme (voir chapitre 1). Notons encore que cinq des huit cas de résultats jugés innovants concernent des processus directement ou indirectement européanisés, ce qui confirme le caractère réactif du système de décision (Fischer 2015b : 225). Cependant, seulement deux des cinq processus ayant débouché sur des solutions jugées très innovantes ont été stimulés par l'environnement international (l'association aux accords Schengen-Dublin et l'accord bilatéral sur la fiscalité de l'épargne), alors que les trois autres (réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches, fonds d'infrastructure pour les agglomérations, article constitutionnel sur l'éducation) ont été lancés sans pression extérieure (*ibid.*). Ceci suggère que la pression extérieure n'est pas (ou plus) une condition nécessaire pour réaliser des réformes de grande portée.

Notre étude montre en outre que l'innovation ne passe pas nécessairement par la découverte d'une solution consensuelle. Des huit processus ayant débouché sur une solution jugée innovante, seulement quatre ont été caractérisés par un haut niveau de consensus : l'accord sur la fiscalité de l'épargne, l'article constitutionnel sur l'éducation, le fonds d'infrastructure pour les agglomérations et la réforme des télécommunications. Dans

les quatre autres cas (RPT, accord sur la libre circulation des personnes, accord d'association à Schengen-Dublin et révision de la loi sur les étrangers), l'innovation a été générée par une coalition dominante en conflit avec une coalition minoritaire, autour de l'UDC. Dans ce cas, l'existence d'une opposition résiduelle semble avoir été le prix à payer pour une solution innovante (Fischer 2015b).

Le niveau de consensus dans les processus décisionnels

La recherche du consensus – par l'intégration des acteurs, la coopération et les tentatives de rapprochement des positions – aux différents stades du processus décisionnel constitue un trait caractéristique de la démocratie suisse. Selon une thèse largement répandue, le consensus aurait cependant atteint son apogée au cours des années 1950 et 1960 et n'aurait pas survécu à la complexification de la société et à la crise économique de la seconde moitié des années 1970 (Delley 1987; Germann 1994a; Kriesi 1998a; Papadopoulos 1997).

La majorité des résultats présentés dans ce chapitre ainsi que dans les chapitres précédents confirment que le consensus a reculé au cours du temps – même si l'ampleur du recul diffère selon l'indicateur utilisé. Dans la phase pré-parlementaire, les tentatives de rapprochement des positions par l'activation de divers mécanismes d'intégration et de consultation des milieux concernés sont toujours bien présentes – moins que par le passé pour ce qui est des commissions extra-parlementaires, mais davantage pour ce qui est des procédures de consultation. Cependant, les procédures pré-parlementaires ne sont plus autant capables que précédemment de « produire » le consensus attendu. Dans la phase parlementaire, l'analyse du taux d'acceptation lors des votes finaux au Conseil national ne démontre pas un effondrement du consensus parlementaire, mais celui-ci s'est néanmoins légèrement érodé dès le milieu des années 1970, d'abord en ce qui concerne les initiatives populaires, puis les référendums obligatoires et facultatifs (voir chapitre 5). De plus, cette analyse d'ensemble ne permet pas de tester si la conflictualité a augmenté pour les actes législatifs les plus importants.

Un autre argument souvent avancé pour étayer la thèse de la crise de la concordance est l'usage accru du référendum facultatif. Sur ce plan, le système ne semble pourtant guère plus conflictuel qu'avant (voir chapitre 3). Certes, le référendum a effectivement été utilisé plus fréquemment depuis les années 1970, mais cette augmentation est allée de pair avec l'accroissement du nombre d'actes législatifs votés par le Parlement; le recours au référendum facultatif demeure très stable en termes relatifs. En revanche, l'opposition au gouvernement manifestée par le PS et l'UDC au travers de leurs mots d'ordre lors des votations populaires atteste de façon tangible le déclin de la concordance: comme nous l'avons vu dans le chapitre 4, alors que la cooptation successive des principales forces politiques

au gouvernement visait à désamorcer le risque d'opposition référendaire, les cas où le Conseil fédéral peut compter sur un appui unanime des partis gouvernementaux dans l'arène référendaire font désormais figure d'exceptions. La concordance a survécu à l'opposition ponctuelle pratiquée par le PS dès les années 1970, mais il n'est pas sûr qu'elle survive à l'opposition conjuguée du PS et de l'UDC.

Notre étude des onze processus de décision les plus importants de la première moitié des années 2000 fournit également des informations propres à affiner l'évaluation du degré de consensus et de conflit dans le système de prise de décision en Suisse. Plusieurs résultats confirment que le conflit a augmenté, mais d'autres mettent en exergue la résilience d'une certaine forme de consensus. D'un côté, le niveau de conflit dans les onze processus pris dans leur ensemble était légèrement plus élevé au début des années 2000 qu'au début des années 1970 (Sciarini 2015c). De plus, sept de ces onze processus ont été caractérisés par des interactions conflictuelles (Fischer 2015a); dans deux cas (énergie nucléaire et réforme de l'AVS), le conflit était particulièrement marqué et a opposé deux coalitions de taille similaire; dans les cinq autres cas, une coalition dominante s'est opposée à une ou deux coalitions minoritaires. Dans ces sept cas, l'érosion du consensus est également attestée par la perception des acteurs ayant participé aux processus, dont la majorité considère que les intérêts étroits des acteurs l'ont emporté sur la recherche du consensus (Traber 2015a). D'un autre côté, les cinq cas de conflit précités, ceux avec une coalition dominante, se prêtent à une lecture alternative (Fischer 2015a): dans ces cinq cas, l'existence même d'une coalition dominante démontre qu'un niveau relativement élevé de consensus a été atteint. De plus, un consensus élevé a prévalu dans trois autres processus (article constitutionnel sur l'éducation, accord sur la fiscalité de l'épargne, loi sur les infrastructures).

Structure du conflit

Les résultats de nos études sont moins équivoques en ce qui concerne la nature du conflit et la configuration des coalitions qui en résulte. Alors que dans les années 1970, la politique suisse était presque uniquement structurée autour du conflit entre les partis de gauche et les syndicats, d'une part, et les partis de droite et les groupes d'intérêt économique, dont les associations faïtières, de l'autre, dans les années 2000, le conflit gauche-droite est secondé par une autre ligne d'opposition relative au degré souhaitable d'ouverture internationale de la Suisse, en particulier en matière d'intégration européenne ou de politique d'immigration, c'est-à-dire par un conflit sur la dimension ouverture-fermeture ou intégration-démarcation (Bornschiefer et Helbling 2005; Brunner et Sciarini 2002). Dans les processus décisionnels, comme dans le système de partis (voir chapitre 6), la combinaison de ces deux lignes de conflit se traduit par une partition

en trois camps politiques (Fischer 2015a; Fischer et Traber 2015; Sciarini 2015c, 2015d) : gauche, droite modérée et droite conservatrice. Selon notre étude des onze processus les plus importants du début des années 2000, le conflit gauche-droite a été dominant dans six processus et le conflit intégration-démarcation a dominé dans les cinq autres (les trois accords bilatéraux, l'article constitutionnel sur l'éducation et le fonds d'infrastructure). Dans ces cinq cas, l'UDC s'est opposée à la gauche et à la droite modérée. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 5, cette coalition de centre gauche est à l'œuvre dans un nombre croissant de votes au Parlement, tandis que les cas de « grande coalition » se font de plus en plus rares.

Conclusion

En parallèle de la présentation séquentielle des diverses phases du processus de décision, j'ai insisté sur l'analyse des liens entre ces phases. Car, comme cela a été souligné à plusieurs reprises au cours du chapitre, l'un des traits caractéristiques des processus décisionnels en Suisse tient précisément aux procédures et aux stratégies élaborées au cours du temps afin de faciliter le franchissement d'un projet d'une phase à l'autre du processus. En réponse aux diverses formes d'incertitude auxquelles fait face le législateur, on a développé des arrangements institutionnels permettant d'anticiper les réactions des acteurs concernés et de faciliter la négociation et la recherche du consensus. Tout ceci, en fin de compte, dans le but de maximiser les chances qu'un projet puisse franchir sans encombre le « parcours d'obstacles » décisionnel. Dans cette conclusion, je fais le point sur la capacité d'anticipation/simulation du système et sur l'état du consensus dans la démocratie suisse, tel qu'ils se manifestent dans les processus législatifs fédéraux.

Les procédures pré-parlementaires ont pendant longtemps été la pierre angulaire du système de décision en Suisse. Les résultats présentés dans ce chapitre amènent pourtant à dresser un bilan critique de leur apport. D'une part, les éléments empiriques à disposition ne démontrent pas leur contribution à la résolution des conflits dans les phases ultérieures du processus de décision ; ces procédures semblent peu utiles lorsque les projets d'actes législatifs sont très importants ou très conflictuels. D'autre part, ces procédures sont chronophages, notamment en raison des difficultés à gérer les résultats de la procédure de consultation.

La difficulté croissante des procédures pré-parlementaires à faire émerger des solutions consensuelles est un élément d'explication parmi d'autres du recul de leur importance, recul qui se manifeste notamment dans l'appréciation fournie par les acteurs des processus de décision. Les deux principales procédures pré-parlementaires (commissions extra-parlementaires et procédures de consultation) se distinguent néanmoins l'une de l'autre

en ce qui concerne la fréquence de leur recours. Si les commissions extra-parlementaires sont beaucoup moins sollicitées que par le passé, les procédures de consultation le sont en revanche toujours autant, et leur fréquence augmente même avec le temps. L'autonomie des départements a conduit dans le passé à des « excès de consultation » et a compliqué l'uniformisation des pratiques pré-parlementaires. La nouvelle loi sur la consultation (LCo) ne semble pas avoir permis de résoudre le problème et traduit le rapport ambivalent que les autorités fédérales entretiennent avec les procédures de consultation : d'un côté, on souhaiterait réduire leur fréquence, mais de l'autre, on ne se donne guère les moyens de le faire.

Si les résultats empiriques ne confirment pas les effets vertueux attendus des procédures pré-parlementaires, ils soulignent en revanche de façon probante l'existence d'un lien entre le niveau de consensus parlementaire et la réduction du « risque référendaire » : l'acceptation, en votation populaire, des actes soumis à l'une des trois institutions de démocratie directe (référendum obligatoire, référendum facultatif ou initiative populaire) est fortement dépendante du degré de consensus au Parlement, et en particulier au Conseil national ; il en va de même du recours au référendum facultatif. Dans ces différents cas, les efforts d'anticipation consistant à forger une majorité la plus large possible afin de réduire les risques d'échec référendaire constituent encore et toujours une stratégie efficace. Efficace, mais exigeante, puisqu'elle implique de réunir des majorités bien plus larges que la majorité simple.

Ceci nous ramène à la question du consensus et de l'état du consensus dans la politique suisse. Sur ce point, les divers constats empiriques présentés dans ce chapitre invitent à une conclusion nuancée. D'un côté, il ne fait pas de doute que la démocratie suisse de consensus se distingue toujours considérablement de la confrontation entre majorité et opposition qui caractérise le modèle de démocratie majoritaire (Lijphart 2012). Les institutions politiques en place (le fédéralisme, le bicamérisme, le système multipartisan et surtout, en matière de processus législatifs, la démocratie directe) continuent de favoriser l'intégration, la coopération et le partage du pouvoir (Linder et Mueller 2017 ; 2021 ; Vatter 2016). D'un autre côté, il ne fait pas non plus de doute que le consensus s'est érodé, en parallèle du déplacement du centre de gravité de la phase pré-parlementaire vers la phase parlementaire, et du déclin corrélatif de la concertation pré-parlementaire entre groupes d'intérêt au profit d'une politique partisane et conflictuelle dans l'arène parlementaire. Au cours des dix dernières années, la Suisse a continué de s'éloigner du cas paradigmatique de démocratie de consensus, pour se rapprocher toujours plus vers une forme de consensus « imparfait » (Sciarini 2015d ; voir aussi la conclusion du présent ouvrage).

En admettant que le consensus large, compris comme la capacité des partis gouvernementaux et partenaires sociaux à prendre des décisions unanimes, était effectivement à l'œuvre dans les années 1950 et 1960, il n'a pas survécu à la forte augmentation de la polarisation que la politique suisse a connue depuis le milieu des années 1990. Ce consensus large a fait place à un consensus à géométrie variable, dans lequel les coalitions changent d'un processus législatif à l'autre, voire d'un enjeu ou d'un vote parlementaire à l'autre au sein du même processus (Sciari ni 2015d). La nature plus instable des coalitions et le caractère plus imprévisible des *outputs* des processus décisionnels qui en résultent ne sont pourtant pas nécessairement une mauvaise chose. D'une part, alors que dans les années 1970 et 1980, la gauche et les syndicats se retrouvaient presque systématiquement dans le camp minoritaire (Kriesi 1980), à l'ère du consensus «à géométrie variable», les chances des deux pôles de l'échiquier politique (la gauche et la droite conservatrice) de se retrouver dans la coalition majoritaire sont plus équilibrées (Fischer 2012; 2015a; Linder 2009a). D'autre part, dans les années 2000 tout au moins, l'instabilité dans la configuration des coalitions ne s'est pas traduite par une capacité d'innovation plus réduite mais, au contraire, plus élevée. Sur ce plan également, le bilan est donc également nuancé.

9 Configuration du pouvoir

Introduction

Qui dirige la Suisse? Cette question, que beaucoup d'observateurs se posent, est le titre d'un livre publié en 1984 par Hans Tschäni, journaliste et chef de la rubrique suisse du *Tages Anzeiger* de 1960 à 1981. Sa réponse, polémique, apparaissait dans le sous-titre du livre: «les groupes de pression contre la démocratie». Pour cet auteur, la cause était entendue: en Suisse, ce n'est ni le gouvernement, ni le Parlement, ni les partis politiques, ni le peuple, ni les cantons qui gouvernent. Pour lui, ce sont les groupes d'intérêt qui dictent leur loi et tirent les ficelles aux différents stades d'élaboration et de concrétisation des lois (Tschäni 1984: 5): «en tant qu'“experts” ou parlementaires, les membres des lobbies influencent toutes les décisions prises au cours du processus législatif, de la phase de consultation aux décrets d'application, en passant par le débat parlementaire.» Dans son livre, il s'en prend en particulier aux collusions et au poids accordé aux groupes d'intérêt dans la phase pré-parlementaire, ainsi que dans la phase parlementaire, *via* les sièges dans les conseils d'administration occupés par les conseillers nationaux et les conseillers aux États. Selon lui, la démocratie semi-directe suisse se serait ainsi transformée en une sorte d'oligarchie aux mains d'un cercle restreint d'élites où les grandes décisions se prennent en coulisses et dans laquelle les principaux groupes d'intérêt occupent une place centrale, grâce à l'imbrication très forte de leurs relations avec l'appareil étatique et les parlementaires.

Si cette thèse provocatrice mérite d'être citée ici, c'est parce que sa pertinence dépasse largement l'avis isolé d'une personne qui serait peu informée et exagérément critique à l'égard de la démocratie suisse. Cette thèse est en réalité assez conforme à la conclusion d'une vaste étude sur les structures et les processus de décisions en Suisse au début des années 1970 (Kriesi 1980), qui a d'ailleurs servi de source d'inspiration pour le livre de Tschäni (1984). Dans cette étude, Kriesi (1980) met en effet aussi l'accent sur le pouvoir démesuré dont bénéficient les groupes d'intérêt, à commencer par les associations faitières de l'économie, dans le système de prise de décision au niveau fédéral. La première section de ce chapitre résume les principaux résultats de cette étude, qui a longtemps fait autorité dans la science politique suisse. Il y a quelques années, j'ai conduit une recherche, soutenue par le FNS, qui a permis de répliquer l'étude de Kriesi et de mettre ainsi à jour les connaissances sur les structures et les processus de décision en Suisse (Sciarini 2014; Sciarini *et al.* 2015a). Cette nouvelle étude met en lumière les profonds changements que la politique suisse a connus entre le début des années 1970 et le début des années 2000. Le chapitre précédent a déjà fait état de ces changements, du point de vue des processus législatifs. Le présent chapitre se tourne vers l'analyse des changements en ce qui concerne la configuration du pouvoir.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la préparation et la formulation des politiques sont au cœur de tout système politique. De nombreux acteurs – étatiques et non étatiques – interviennent aux différents stades d'un processus décisionnel pour exprimer leurs préférences et influencer les décisions. À cette fin, ces acteurs interagissent, forment des coalitions, se disputent, négocient et finissent généralement par adopter des solutions – plus ou moins consensuelles. Tout processus de décision donne ainsi lieu à une structure de décision spécifique, dont les caractéristiques varient en fonction des rapports de force et des types d'interactions – en matière de collaboration et de conflit – qui s'établissent entre acteurs et entre coalitions d'acteurs (Henry 2011; Knoke *et al.* 1996; Kriesi et Adam 2007; Kriesi *et al.* 2006a).

Notre étude des principaux processus de décision des années 2001-2006 apporte un nouvel éclairage sur l'évolution de la configuration du pouvoir dans la politique suisse et, plus généralement, sur la transformation de la démocratie suisse de « consensus » (Sciarini 2014; Sciarini *et al.* 2015a). Elle met aussi en évidence le rôle clé joué à cet égard par l'internationalisation/européanisation de la politique suisse. Les principaux résultats de cette étude sont résumés dans la deuxième section de ce chapitre, qui présente tout d'abord les processus législatifs couverts par l'étude et les acteurs qui y ont participé, et examine ensuite ce que ces processus nous disent de la distribution du pouvoir et des structures de collaboration et de conflit dans la politique suisse contemporaine. Les deux dernières

sections complètent cet examen par une discussion de deux autres facteurs qui, en parallèle de l'internationalisation/européanisation, ont aussi contribué aux changements dans la politique suisse, à savoir la judiciarisation de la politique et la médiatisation de la politique.

9.1 La configuration du pouvoir en Suisse dans les années 1970

Pour caractériser la structure de pouvoir et le système de prise de décision dans la politique suisse, Kriesi (1980) a analysé en détail les treize processus législatifs les plus importants de la période 1971-1976. Il n'était à vrai dire pas prioritairement intéressé par ces processus en tant que tels. Son but principal était d'offrir une vue globale de la politique suisse à partir de ces processus les plus importants. De même, Kriesi (1980) était moins intéressé par les rapports de pouvoir et les lignes de conflit propres à chacun des treize processus que par la structure plus générale du pouvoir et celle du conflit qui émergeaient de ces cas.

Les caractéristiques des processus de décision, dont l'importance des phases du processus, et leur évolution entre les années 1970 et les années 2000 ont été discutées dans le chapitre précédent. En ce qui concerne les caractéristiques des structures de décision, Kriesi (1980) a mis en évidence la forte concentration du pouvoir autour d'un noyau d'acteurs composé des associations faitières de l'économie, du Conseil fédéral, des quelques agences (départements ou offices) de l'administration fédérale (DFE, DFI, AFF, OFAEE, OFIAMT, Banque nationale), et de trois des quatre partis gouvernementaux (PRD, PDC, PS) – à cette époque, l'UDC ne figurait pas encore parmi les acteurs clés (voir plus loin, tableau 9.4). La plupart de ces acteurs (11 sur 16), dont les associations faitières de l'économie, ne disposaient pas seulement d'un fort pouvoir global dans le système politique, mais elles bénéficiaient aussi d'une influence étendue, dans le sens qu'elles étaient influentes dans plusieurs processus.¹⁷²

Enfin, les acteurs au cœur de la structure de pouvoir se différençaient les uns des autres quant au type d'influence qu'ils exerçaient. Ainsi, le Conseil fédéral était l'acteur le plus central du système, mais il assumait avant tout un rôle de médiateur. L'influence décisive sur la définition des actes législatifs était exercée par les associations économiques, les syndicats, les groupes d'intérêt sectoriels et les départements et offices de l'administration fédérale. Dans cette période, le pouvoir des groupes d'intérêt l'emportait sur celui des partis politiques, ce qui allait de pair avec

¹⁷² Seulement cinq organisations n'appartenant pas au noyau du pouvoir possédaient également ce statut de « généraliste » (notamment l'ASB, la Confédération des syndicats chrétiens et l'UDC).

la domination de la phase pré-parlementaire sur la phase parlementaire (Kriesi 1980 : 390, 589 et 691). Les partis politiques n'étaient pas seulement moins intégrés que les groupes d'intérêt dans la phase pré-parlementaire, mais leur marge de manœuvre était aussi limitée par les compromis trouvés dans cette phase – et en particulier par le bon fonctionnement, à cette époque, du partenariat social.

Les acteurs les plus influents du système politique (Conseil fédéral, certains services de l'administration fédérale, PRD, associations faitières et groupes d'intérêt économique) se trouvaient parallèlement au cœur de la structure de collaboration. Cette structure était alors caractérisée par la forte interpénétration entre acteurs étatiques (Conseil fédéral et administration) et acteurs non étatiques (groupes d'intérêt et partis politiques). Dans la routine quotidienne des processus de décision, les échanges entre les deux types d'acteurs étaient si intenses qu'il ne semblait plus y avoir de frontière nette entre eux (Kriesi 1980 : 359 ; 1982 : 155).

Si la forte concentration du pouvoir et la collaboration étroite entre les acteurs s'apparentaient au modèle corporatiste (Katzenstein 1984 ; 1985 ; Lehbruch 1979 ; Schmitter 1974), plusieurs caractéristiques importantes s'en démarquaient (voir chapitre 7). Premièrement, il y avait une asymétrie de pouvoir entre les groupes d'intérêt économique et les partis de droite, d'un côté, et les syndicats et les partis de gauche, de l'autre, les premiers étant à la fois plus nombreux dans le cœur du système et plus influents que les seconds (Kriesi 1980 : 693-697). De plus, l'influence des organisations de gauche concernait avant tout la politique sociale, tandis que le pouvoir des groupes d'intérêt économique couvrait plus généralement la politique sociale et la politique économique. Deuxièmement, si les syndicats et le PS étaient aussi représentés dans le réseau de collaboration, ils y occupaient toutefois une position moins centrale que le patronat et la droite (Kriesi 1980 : 359, 693). Enfin, la faiblesse de l'État et la différenciation fonctionnelle de la structure de collaboration limitaient fortement les échanges politiques entre domaines politiques : à l'exception des quelques acteurs les plus centraux, dont les activités transcendaient les frontières des domaines, le réseau de collaboration était structuré par domaine politique, ce qui n'était pas non plus conforme au modèle corporatiste.

9.2 La configuration du pouvoir en Suisse au début du 21^e siècle

À l'instar de l'étude qui nous a servi de point de comparaison (Kriesi 1980), nous avons choisi de concentrer notre recherche sur les processus les plus importants du début des années 2000 (Sciarini *et al.* 2015a). Les deux sous-sections qui suivent commencent donc par présenter les actes législatifs sélectionnés, ainsi que le système d'acteurs qui s'y rapporte.

9.2.1 Actes législatifs et acteurs des processus de décision

Le tableau 9.1 présente la distribution par domaine politique des actes législatifs issus d'une initiative populaire ou soumis au référendum obligatoire ou facultatif adoptés par le Parlement suisse entre la session d'hiver 2001 et la session d'automne 2006, et en fait de même pour la période de référence (1975-1976). Il montre tout d'abord que la production normative de l'Assemblée fédérale a considérablement augmenté entre le début des années 1970 et le début des années 2000 : dans la période récente, le Parlement a adopté presque deux fois plus d'actes législatifs soumis à démocratie directe que trente ans plus tôt (290 contre 169). Ensuite, la part d'actes relevant de la politique extérieure était beaucoup plus élevée dans les années 2000 que dans les années 1970. Il en va de même pour les actes relatifs aux institutions, notamment en raison de nombreuses révisions du droit pénal et d'actes relatifs à l'organisation de l'État, de l'administration ou du Parlement. À l'inverse, le nombre d'actes relatifs à la politique économique était bien plus élevé au début des années 1970, ce qui s'explique par le contexte spécifique de l'époque, au carrefour de la fin des Trente Glorieuses et des toutes premières années de la crise économique provoquée par le choc pétrolier des années 1973-1974 : d'un côté, ces années marquaient la fin d'une longue période de croissance économique ininterrompue, accompagnée par une forte inflation et une importante bulle spéculative dans le marché de l'immobilier ; de l'autre le retournement abrupt de la conjoncture déclenchée par la hausse massive du prix du pétrole a rapidement conduit à une situation de stagflation (combinaison de récession économique et d'inflation – le cauchemar des économistes).

TABLEAU 9.1 Distribution des actes législatifs par domaine politique (en %)

	1971-1976	2001-2006
Politique économique	33	10
Finances	9	7
Politique sociale	12	16
Aménagement du territoire/environnement/énergie/ transports/télécommunications/tourisme	17	11
Institutions	11	27
Éducation, science, culture et média	8	7
Politique (économique) extérieure	5	20
Politique de sécurité	6	2
Total	100	100
(N)	(169)	(290)

Source : Sciarini 2015a : 10.

Ceci explique également la plus grande proportion d'arrêtés fédéraux urgents adoptés au début des années 1970 (14 %, contre seulement 3 % au début des années 2000) : surprises par ce retournement de la conjoncture, les autorités fédérales ont dû créer ou réviser de nombreux actes de politique économique dans un laps de temps très court.

Les actes législatifs les plus importants de la période 2001-2006

Pour identifier les processus de décision les plus importants de la période 2001-2006, nous avons – comme dans l'étude de Kriesi (1980) – demandé à des experts de la politique suisse (politologues, juristes, hauts fonctionnaires, correspondants parlementaires, secrétaires de partis ou de groupes d'intérêt, etc., soit 80 personnes au total) d'évaluer sur une échelle de 0 à 5 le degré d'importance des 290 actes législatifs précités, auxquels nous avons ajouté trois types d'actes non soumis à la démocratie directe, mais potentiellement importants (les arrêtés relatifs aux dépenses militaires, les arrêtés relatifs au budget et les ordonnances du Conseil fédéral soumises à une procédure de consultation), ce qui portait le total à 342 actes. Nous avons ensuite calculé la moyenne d'importance des actes, puis sélectionné sur cette base les onze processus les plus importants, dont un cas (l'énergie) qui concernait en réalité trois actes distincts (deux initiatives populaires demandant l'abandon de l'énergie nucléaire et la prolongation du moratoire sur la construction de nouvelles centrales, ainsi que la révision de la loi sur l'énergie qui leur servait de contre-projet indirect).

Le tableau 9.2 présente les processus inclus dans notre étude, ainsi que les treize processus inclus dans l'étude de référence. Ces listes en disent déjà beaucoup sur les caractéristiques de la politique suisse dans les deux périodes considérées.

En ce qui concerne le type juridique des actes, la liste des processus les plus importants incluait quatre arrêtés fédéraux urgents dans l'étude de Kriesi (1980), mais aucun dans la nôtre. *A contrario*, il y a trois arrêtés fédéraux relatifs à un traité international dans notre liste, contre seulement un dans l'étude de référence. Enfin, dix des treize processus ont donné lieu à une votation populaire au début des années 1970, contre six sur onze au début des années 2000. Dans les deux périodes, un seul vote populaire déboucha sur un rejet. Pour la période 2001-2006, il s'agissait de la onzième révision de l'AVS.

TABLEAU 9.2 Liste des processus de décision les plus importants (1971–1976 et 2001–2006)

	1971–1976	Type	2001–2006	Type
Politique économique	Article sur la politique anticyclique Arrêté fédéral urgent sur la monnaie et le crédit	AFC AFC	-	
Politique sociale/ emploi	Loi sur le chômage Nouvelle conception de l'assurance-chômage 8 ^e révision de l'AVS Nouvelle conception de la loi sur l'assurance-maladie Initiative populaire sur la cogestion	LF AFU LF IP/AFC IP/AFC	11 ^e révision de l'AVS	LF
Politique fiscale	Mesures d'assainissement budgétaire 1974 Mesures d'assainissement budgétaire 1975	FD UFD	RPT Programme d'assainissement budgétaire 2003	CFD FL
Infrastructure/ Aménagement/ énergie	Loi sur l'aménagement du territoire Mesures urgentes dans l'aménagement du territoire	LF AFU	Loi sur le fonds d'infrastructure Énergie nucléaire Loi sur les télécommunications	FL IP/LF FL
Politique européenne	Accord de libre-échange sur les produits industriels avec la CEE	AF	Extension de l'accord sur la libre circulation des personnes Accord sur la participation de la Suisse aux accords de Schengen/Dublin Accord sur la fiscalité de l'épargne	AF AF AF
Immigration	3 ^e initiative populaire contre l'emprise étrangère	IP	Révision de la loi sur les étrangers	LF
Éducation	-		Article constitutionnel sur l'éducation	AFC

Note: AFC = Arrêté fédéral constitutionnel; IP = Initiative populaire; LF = loi fédérale; AF = Arrêté fédéral; AFU = Arrêté fédéral urgent.

Source : Sciarini 2015a : 12.

Si les deux études couvrent les mêmes domaines politiques, la proportion d'actes par domaine diffère considérablement. La politique sociale et la politique économique étaient fortement représentées dans l'étude de référence (quatre et deux processus, respectivement), mais très peu dans la nôtre (un seul processus, en politique sociale). Le contexte économique des années 1970 explique à nouveau ceci. À l'inverse, pour les années 1970, il n'y avait qu'un seul acte législatif dans le domaine de la politique économique extérieure (européenne),¹⁷³ alors qu'il y en a trois

¹⁷³ Les actes relatifs à la politique européenne auraient vraisemblablement été encore moins nombreux si l'étude de Kriesi (1980) avait porté sur la fin des années 1970 ou les années 1980. Cette politique est devenue un enjeu saillant de la politique suisse seulement à la fin des années 1980, en réaction au projet de marché unique européen (Dupont *et al.* 2001; Schwok 1989; Sciarini 1991) – voir aussi chapitre suivant.

dans le nôtre: l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux dix nouveaux pays membres de l'UE, le traité sur la participation de la Suisse aux accords de Schengen/Dublin et l'accord bilatéral sur la fiscalité de l'épargne. Ces trois actes exemplifient la forme directe d'influence de l'intégration européenne sur la politique suisse, dite «européanisation directe», celle qui résulte des accords bilatéraux conclus avec l'UE (Sciarini *et al.* 2004; voir aussi chapitre 2). De plus, deux lois fédérales de politique interne avaient une forte composante européenne: la loi sur les étrangers et la loi sur les télécommunications. La première adaptait la définition des travailleurs étrangers et des permis de travail à l'accord sur la libre circulation des personnes, tandis que la seconde introduisait une libéralisation fortement inspirée de celle adoptée précédemment dans l'UE. Ces deux actes illustraient la forme indirecte d'eupéanisation, qui se produit lorsque la Suisse s'adapte de manière unilatérale aux règles de l'UE. En définitive, près de la moitié des onze processus de décision étaient directement ou indirectement européens, ce qui souligne l'importance cruciale de l'intégration européenne dans la politique suisse contemporaine (Fischer et Sciarini 2014; Fischer *et al.* 2015; Sciarini 2015a).¹⁷⁴

Enfin, les deux études incluent deux actes législatifs à composante fédéraliste: dans notre étude, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches et l'article constitutionnel sur l'éducation; dans l'étude de référence, l'article constitutionnel sur la politique anticyclique et la loi sur l'aménagement du territoire.

Le système d'acteurs

Le nombre d'acteurs impliqués dans chacun des onze processus de décision variait de 50 à 68 acteurs collectifs (groupes d'intérêt, partis politiques, offices de l'administration, etc.) selon le processus, soit un total de 192 acteurs pour les onze processus pris ensemble.¹⁷⁵ Le tableau 9.3 présente les types d'acteurs impliqués dans les processus des années 2000, en comparaison des années 1970.

¹⁷⁴ On peut considérer que les processus européens «compensent» l'absence de processus en matière de politique économique. En effet, deux des trois processus directement européens (l'extension de la libre circulation des personnes et l'accord sur la fiscalité de l'épargne) relèvent de la politique économique au sens large. Il en va de même pour les deux processus indirectement européens, qui régulent le marché de l'emploi et l'accès au marché des télécommunications.

¹⁷⁵ Pour identifier ces acteurs, nous avons utilisé une combinaison classique d'approches décisionnelle, positionnelle et réputationnelle (voir Sciarini 2015a: 14).

Le système d'acteurs présente plusieurs différences importantes d'une période à l'autre. Premièrement, le nombre d'entités administratives était plus élevé dans les années 2000 qu'au début des années 1970. Deuxièmement, les cantons pris séparément étaient moins nombreux dans l'étude la plus récente, mais les conférences intercantionales et les autres représentants des cantons y étaient en revanche plus nombreux. Troisièmement, dans la période récente, le nombre d'associations économiques était inférieur, mais le nombre de groupes d'intérêt des domaines santé et social y était supérieur. Enfin, plusieurs entreprises ont pris une part active dans la période récente, notamment dans le domaine des télécommunications, alors que ce n'était pas le cas dans les années 1970. Ce résultat est conforme à la tendance, relevée dans le chapitre 7, des grandes entreprises de s'émanciper des associations pour défendre elles-mêmes leurs intérêts.

TABLEAU 9.3 Composition du système d'acteurs, 1971-1976 et 2001-2006 (nombre d'acteurs par type)

	1971-1976	2001-2006
Acteurs étatiques		
Conseil fédéral	1	1
Administration fédérale	37	57
Acteurs du niveau cantonal		
Cantons	25	1
Conférences intercantionales	1	9
Autres représentants cantonaux	-	14
Partis politiques		
Partis gouvernementaux	4	4
Autres partis	7	9
Groupes d'intérêt		
Syndicats	7	6
Associations économiques	27	17
Associations professionnelles	11	8
Associations de transports/aménagement territoire	10	5
Associations environnementales	7	5
Organisations dans la santé et le social	17	25
Organisations féministes	5	2
Autres	8	19
Entreprises		
	-	10
Total	167	192

Source : Sciarini 2015a : 15.

L'essentiel des données collectées dans le cadre de notre étude – comme dans celle de Kriesi (1980) – provient d'entretiens conduits avec les représentants des principaux acteurs collectifs ayant participé aux processus de décision. Il s'agit plus concrètement de 322 interviews semi-structurés (24 à 32 selon le processus en question). Ces interviews ont porté d'une part sur les acteurs du processus (questions sur le pouvoir réputationnel des acteurs, les liens de collaboration, les conflits), sur la participation de l'acteur interrogé sur les étapes du processus et son évaluation de leur importance, ainsi que sur les préférences des acteurs et les caractéristiques (perçues) des résultats de chacun des processus.

9.2.2 La structure de pouvoir

Le pouvoir est un des concepts clés de la science politique et c'est un aspect crucial – probablement le plus crucial – de toute structure de décision. Le pouvoir des acteurs détermine leur capacité à influencer le résultat d'un processus de décision. Dans notre étude, comme dans l'étude de référence, la mesure du pouvoir des acteurs est le pouvoir «réputationnel», c'est-à-dire le pouvoir qu'un acteur est réputé détenir aux yeux des autres acteurs.¹⁷⁶ Nous avons de plus distingué le pouvoir réputationnel global dont dispose un acteur de son pouvoir spécifique dans un processus donné.

Pouvoir global

Selon notre définition, reprise de l'étude de Kriesi (1980 : 316), un acteur est considéré comme appartenant au noyau du pouvoir s'il a été cité comme «très important» dans la politique suisse «en général» entre 2001 et 2006 par plus de la moitié des personnes interrogées. Les deux premières colonnes du tableau 9.4 présentent la liste des acteurs qui satisfaisaient ce critère, dans les deux périodes considérées, tandis que la troisième colonne informe en plus sur les acteurs considérés comme « parmi les trois plus importants » dans la politique suisse du début des années 2000.

À première vue, les résultats mettent en évidence une certaine stabilité entre les deux périodes : 12 des 16 acteurs qui faisaient partie du noyau du pouvoir selon l'étude de Kriesi (1980) étaient encore dans cette situation au début des années 2000. À y regarder de plus près, il y a en réalité plusieurs différences importantes entre les deux périodes. Premièrement, contrairement aux années 1970, les partis gouvernementaux devançaient les associations faïtières au début des années 2000.

¹⁷⁶ Pour une discussion des atouts et des limites de la mesure du pouvoir réputationnel, voir Fischer et Sciarini (2015a ; 2015c).

TABLEAU 9.4 Acteurs les plus influents selon la mesure de pouvoir réputationnel (%)

	Pouvoir réputationnel global			Pouvoir réputationnel cumulé	
	1971-1976	2001-2006	Trois plus importants acteurs 2001-2006	2001-2006	Trois plus importants acteurs 2001-2006
UDC	(39)	92	44	65	16
Economiesuisse	91	88	38	70	23
Conseil fédéral	84	87	67	75	38
PS	72	82	23	75	15
PLR	73	77	19	75	15
PDC	74	77	19	71	13
Union Syndicale suisse	92	76	15	38	12
Département fédéral des finances	57	74	18	47	21
Conférences des directeurs des finances	(33)	63	7	24	10
USAM	87	61	6	33	3
Conférence des gouvernements cantonaux		60	19	28	6
Département fédéral de justice et police	(41)	56	10	27	7
DETEC	(25)	56	8	32	13
Département fédéral de l'économie	63	55	6	32	3
SECO	55	54	7	35	4
Union patronale suisse (UPS)	54	54	9	35	10
Département fédéral de l'intérieur	(47)	54	6	27	8
Union suisse des paysans (USP)	81	(47)	5		
Banque nationale suisse	64	(33)	4		
Santésuisse (Concordat suisse des assurances)	56	–	–		
Administration fédérale des finances	51	(47)	4		
N	238	216	216	253	252

Note : les chiffres entre parenthèses font référence aux acteurs qui ne satisfont pas le seuil de 50 % choisi comme critère d'appartenance au cœur du pouvoir.

Source : Sciarini 2015c : 59, 62.

Parmi ces dernières, Economiesuisse est la seule organisation qui détenait un pouvoir réputationnel aussi élevé que les partis gouvernementaux, tandis que le pouvoir de l'USAM, de l'USP et de l'USS a fortement reculé. Deuxièmement, le tableau met en relief le renforcement des acteurs étatiques. À côté du Conseil fédéral, le nombre de départements ou d'offices fédéraux appartenant au noyau du pouvoir a légèrement augmenté

et, surtout, leur score de pouvoir réputationnel est sensiblement plus élevé que dans les années 1970.¹⁷⁷ Troisièmement, parmi les partis gouvernementaux, l'UDC, qui ne faisait pas partie du noyau du pouvoir dans les années 1970, apparaît comme l'acteur le plus important de tous selon la mesure globale de pouvoir réputationnel. Le PS a également progressé par rapport aux années 1970 et le pouvoir perçu du PRD et du PDC s'est maintenu à un niveau élevé, même si le PRD n'occupe plus une place aussi envieuse que trente ans plus tôt. En dépit de leur déclin électoral, ces deux partis restent encore aujourd'hui les pivots de la « concordance à géométrie variable » (voir chapitres 5 et 6) : ils se retrouvent très souvent dans la coalition gagnante au Parlement, ce qui leur garantit un pouvoir élevé sur l'issue des processus de décision. Enfin, dernière différence entre les deux périodes, deux conférences intercantionales appartenaient au noyau du pouvoir selon notre étude, contre aucune dans les années 1970.

Assez logiquement, la question sur les « trois acteurs les plus importants » (troisième colonne) débouche sur une distribution plus concentrée du pouvoir réputationnel. Le Conseil fédéral apparaît selon cette mesure comme l'acteur le plus influent et devance largement l'UDC, Economiesuisse et les autres partis gouvernementaux.

Parallèlement à la question sur le pouvoir dans la politique suisse « en général », nous avons aussi demandé aux répondants de désigner les acteurs qui avaient été « très importants », respectivement « parmi les trois plus importants », dans un processus de décision donné. Les deux dernières colonnes du tableau 9.4 montrent le score agrégé de pouvoir réputationnel pour l'ensemble des onze processus considérés et complètent ainsi l'image relative au pouvoir réputationnel « global ». On note que cette mesure agrégée est nettement moins favorable à l'UDC et, dans une moindre mesure, à Economiesuisse que la mesure globale, alors que l'inverse est vrai pour les autres partis gouvernementaux et le Conseil fédéral. Autrement dit, si l'UDC était perçue comme un acteur très influent dans la politique suisse « en général », la mesure du pouvoir réputationnel à partir des processus politiques concrets tend à relativiser quelque peu ce pouvoir. Enfin, la question relative aux « trois acteurs les plus influents » (dernière colonne) met encore une fois en exergue le Conseil fédéral, puis Economiesuisse et le Département des finances, tandis que les partis gouvernementaux apparaissent à nouveau comme moins influents selon cette mesure plus restrictive. Ce résultat, confirmé par une analyse plus systématique des sources du pouvoir réputationnel (Fischer et Sciarini 2015a; 2015c), suggère que les partis

¹⁷⁷ Le renforcement des acteurs étatiques apparaît encore plus clairement si l'on élargit l'analyse au « cercle intérieur » du pouvoir, c'est-à-dire aux acteurs qui ont été cités comme « très importants » dans la politique suisse par 20 à 50 % des répondants (Sciarini 2015c: 60-61) : le nombre d'offices faisant partie du cercle intérieur est passé de 2 à 13.

gouvernementaux jouent un rôle en vue dans chacun des processus de décision les plus importants, mais sans y détenir nécessairement le plus grand pouvoir.

Étendue du pouvoir

La mesure du pouvoir réputationnel dans chaque processus pris séparément permet également d'estimer l'étendue du pouvoir d'un acteur, selon le nombre de processus dans lesquels cet acteur a été considéré comme « très important ». Cette mesure permet donc de distinguer les « généralistes », c'est-à-dire les acteurs qui sont réputés être influents dans plusieurs processus, des « spécialistes », dont le pouvoir se limite à un domaine particulier (tableau 9.5).

TABLEAU 9.5 Acteurs disposant d'une influence généralisée (en % des processus)

	1971-1976	2001-2006
PDC	54	100
PLR	46	100
Conseil fédéral	77	91
Economiesuisse	85	82
UDC	31	82
PS	69	82
Département fédéral des finances	–	73
Conférence des directeurs cantonaux des finances	38	63
USS	77	54
Administration fédérale des finances	46	45
Conférence des gouvernements cantonaux	–	36
UPS	46	45
USAM	69	45
USP	54	–
ASB	38	–
OFIAMT	31	–
Travail.suisse	31	–
(N processus)	(13)	(11)

Source : Sciarini 2015c : 64.

Dans les deux études, la plupart des acteurs faisant partie du noyau selon le tableau 9.4 ont en même temps une influence généralisée (11 acteurs sur 16 dans les années 1970, 12 sur 19 dans les années 2000). En ce qui concerne l'évolution dans le temps, l'analyse de l'étendue du pouvoir livre un résultat très similaire à celui de l'intensité du pouvoir: les acteurs dont le pouvoir global a reculé selon le tableau 9.4 ont aussi subi une perte en termes d'étendue de pouvoir. Ceci vaut en particulier pour les associations faïtières de l'économie, sauf Economiesuisse. Au début des années 2000, l'USAM et les deux fédérations syndicales étaient perçues comme influentes dans un nombre beaucoup plus limité de processus que précédemment. De son côté, l'USP ne satisfait même plus le critère permettant d'être considéré comme un acteur généraliste – à savoir être considéré comme l'un des trois acteurs les plus influents dans au moins quatre des onze processus de décision. À l'inverse, les partis gouvernementaux étaient réputés détenir une influence bien plus large au début des années 2000 qu'au début des années 1970.

La structure du pouvoir dans les quatre types de processus

Au-delà des résultats d'ensemble relatifs à la structure générale du pouvoir dans la politique suisse, les rapports de force entre acteurs varient sensiblement entre les quatre grands types de processus de décision couverts par mon étude (Sciarini 2015c: 65-68): dans les trois processus directement européens (accord bilatéral sur la fiscalité de l'épargne, adhésion aux accords de Schengen/Dublin, extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux dix nouveaux membres de l'UE), la distribution du pouvoir était biaisée en faveur du Conseil fédéral et de l'administration et au détriment des acteurs non étatiques en général, et des partis gouvernementaux en particulier; les acteurs exécutifs et les partis gouvernementaux ont en revanche été tous deux décisifs dans les deux processus indirectement européens (loi sur les étrangers et loi sur les télécommunications); dans les deux processus à forte composante fédéraliste (réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons et nouvel article constitutionnel sur la formation), le gouvernement et l'administration ont partagé le *leadership* avec les représentants des cantons (en particulier les conférences inter-cantoniales); enfin, dans les quatre processus relatifs à des enjeux de politique interne, le pouvoir était distribué de manière assez équitable entre les acteurs étatiques, les associations faïtières de l'économie et les partis gouvernementaux.

La structure du pouvoir dans les processus directement européens illustre la manière dont l'internationalisation de la politique modifie les rapports de force sur le plan interne, en faveur de l'exécutif (fédéral) et au détriment des autres acteurs internes (Parlement, cantons, partis politiques et groupes d'intérêt), en raison à la fois de la spécificité des canaux

institutionnels propres à la politique extérieure et de la distribution asymétrique des ressources entre acteurs (Fischer *et al.* 2015; Sciarini 2015c; 2021a) : dans la phase – cruciale – de négociation d'un accord international, l'exécutif (Conseil fédéral et administration fédérale) se trouve en position de force, car il bénéficie d'un surcroît d'initiative, d'information et d'expertise par rapport aux acteurs internes – et singulièrement par rapport au Parlement (Moravcsik 1994) ; dans la phase de ratification, les accords conclus au niveau international ont un fort goût de « à prendre ou à laisser » et le Parlement ne peut guère en modifier le contenu, sauf à risquer de remettre en cause l'ensemble de l'exercice.

Atteinte des objectifs

En complément de l'analyse du pouvoir réputationnel, une autre manière d'évaluer le poids que les divers types d'acteurs ont exercé durant un processus décisionnel est d'examiner si et dans quelles proportions ils ont été capables d'atteindre leurs objectifs et de satisfaire ainsi leurs intérêts. Dans notre étude, l'évaluation du degré d'atteinte des objectifs (« *preference attainment* ») a été mesurée en interrogeant les acteurs qui ont participé à un processus donné sur leur degré de satisfaction avec le résultat de ce processus (Traber 2013b ; 2015a). À la différence de la mesure de pouvoir réputationnel, qui est aussi basée sur des appréciations subjectives, mais qui résulte d'une agrégation de ces appréciations, la mesure du degré d'atteinte des objectifs est basée sur l'auto-évaluation de chacun des représentants des acteurs que nous avons interrogés.

Selon les résultats de cette analyse, les groupes d'intérêt économique sont, avec les représentants des cantons, le groupe d'acteurs qui exprime le plus haut niveau de satisfaction avec le produit des processus de décision. Suivent les partis de la droite modérée, puis les autres groupes d'intérêt, tandis que le niveau de satisfaction est nettement plus modéré pour les partis de gauche et de la droite conservatrice, pour les syndicats et, plus encore, pour les groupes d'intérêt public (Traber 2015a : 208). Si ces résultats sont conformes à la vision classique selon laquelle les groupes d'intérêt économique et la droite dominant la politique suisse, au détriment de la gauche, des syndicats et des nouveaux mouvements sociaux, ils peuvent sembler contredire l'analyse du pouvoir réputationnel (tableaux 9.4 et 9.5), qui mettait en évidence l'affaiblissement des groupes d'intérêt économique et le renforcement des partis gouvernementaux.

À y regarder de plus près, la contradiction entre les deux séries de résultats n'est qu'apparente. Premièrement, la grande capacité des groupes d'intérêt à atteindre leurs objectifs est à relativiser, en raison du nombre limité de processus législatifs auxquels ces groupes ont participé. Par contraste, les partis de la droite modérée ont pu atteindre leurs objectifs dans un nombre élevé de processus. Deuxièmement, le fait qu'un

acteur soit satisfait avec le produit d'un processus de décision ne signifie pas encore qu'il a influencé ce processus de manière décisive. Cet acteur a peut-être simplement profité du fait qu'il partageait les mêmes préférences qu'un autre acteur très influent. Dans le cas d'espèce, on sait qu'il existe de grandes convergences de vue entre les partis de la droite et les groupes d'intérêt économique. L'atteinte des objectifs de la part des groupes d'intérêt n'est donc pas un signe irréfutable de leur pouvoir. Enfin, en ce qui concerne la gauche, une analyse plus fine montre que l'insatisfaction était surtout de mise parmi les syndicats, les petits partis de gauche et les groupes d'intérêt public, tandis que le Parti socialiste était relativement satisfait des résultats des processus décisionnels.

Synthèse

La comparaison de la structure du pouvoir dans la politique suisse du début des années 2000 avec celle à l'œuvre au début des années 1970 fait apparaître d'importants changements. Selon une conception encore bien répandue, les groupes d'intérêt économique jouent un rôle prépondérant dans la politique suisse. Notre étude des processus de décision les plus importants du début des années 2000 peint un tableau différent. Elle met en évidence un rééquilibrage des forces entre les groupes d'intérêt, les partis gouvernementaux et les acteurs étatiques. En comparaison des années 1970, les partis gouvernementaux ont fortement accru leur pouvoir. À l'inverse, les groupes d'intérêt en général, et les associations faitières de l'économie en particulier, se sont considérablement affaiblis. Parmi les associations faitières, Economiesuisse était la seule qui figurait encore au sommet de la structure du pouvoir.

Plusieurs types de facteurs permettent d'expliquer ces changements. Le premier type de facteurs est de nature organisationnelle : comme nous l'avons vu dans le chapitre 7, les groupes d'intérêt économique ont souffert de l'hétérogénéité croissante des intérêts parmi leurs membres, tandis que les syndicats ont été affaiblis par le recul du taux de syndicalisation. Entre-temps, Economiesuisse a vraisemblablement aussi perdu du pouvoir, notamment en raison de la tendance des grandes entreprises à faire cavalier seul et à défendre elles-mêmes leurs intérêts (voir chapitre 7). Cette tendance était en réalité déjà manifeste au début des années 2000, dans la réforme de la loi sur les télécommunications, l'un des onze processus couverts par notre étude. Dans ce cas, pas moins de cinq entreprises privées (dont les opérateurs de téléphonie), toutes membres d'Economiesuisse, figuraient dans la liste des 23 acteurs les plus importants. Or ces entreprises ont défendu des positions divergentes, ce qui a singulièrement compliqué la tâche d'Economiesuisse.

Le deuxième type de facteurs est d'ordre structurel et explique la perte de pouvoir des associations faitières représentant l'économie interne

(USAM et USP), qui ont été particulièrement affectées par les processus de globalisation/internationalisation. Enfin, des facteurs de type institutionnel ont également joué un rôle. Le « rééquilibrage » des forces entre partis gouvernementaux et associations faitières attire l'attention sur les liens existant entre les changements dans les processus de décision et les changements dans la structure de pouvoir. Plus concrètement, les groupes d'intérêt économique ont souffert de l'affaiblissement de la phase pré-parlementaire, elle-même provoquée par plusieurs facteurs mentionnés dans les chapitres précédents (recul du partenariat social, internationalisation, médiatisation de la politique), tandis que les partis gouvernementaux ont profité du renforcement de la phase parlementaire induite par la réforme du système de commissions, la professionnalisation partielle du mandat parlementaire et l'émancipation du Parlement. Le recul de la prise de décision corporatiste dans la phase pré-parlementaire au profit de la politique partisane au Parlement est décidément un changement majeur de la politique suisse.

En admettant que les groupes d'intérêt économique ont cherché à compenser la perte de pouvoir associée au déclin de la phase pré-parlementaire par une influence accrue dans la phase parlementaire (Fischer 2005; Sciarini *et al.* 2004), l'examen du pouvoir réputationnel – un indicateur qui est supposé mesurer le pouvoir dans sa globalité, y inclus la dimension informelle et la « face cachée » du pouvoir (Bachrach et Baratz 1962) – tend à démontrer que les groupes d'intérêt économique ont subi une perte sèche de pouvoir.

Selon mon étude, les acteurs étatiques restent non seulement très influents, mais ils étaient en réalité encore plus influents au début des années 2000 qu'au début des années 1970. Les agences étatiques étaient à la fois plus nombreuses dans le noyau et le cercle intérieur de la structure de pouvoir, et celles présentes dans le noyau étaient plus puissantes que trente ans auparavant. Ce gain de pouvoir des acteurs étatiques vaut en particulier, mais pas seulement, dans les processus européens. Enfin, un autre résultat important concerne les conférences intercantionales, qui sont des acteurs incontournables des processus à composante fédéraliste. Cependant, la structure de pouvoir (et la structure de collaboration, voir sous-section suivante) montre que l'État suisse reste fonctionnellement fragmenté, ce qui limite le contrôle trans-sectoriel que les acteurs étatiques sont en mesure d'exercer sur les processus de décision.

Il est intéressant de noter que les résultats de l'étude sont conformes à ceux d'une analyse antérieure basée sur une collection d'études sectorielles (Fischer *et al.* 2009). En particulier, le rééquilibrage des rapports de force entre partis gouvernementaux et groupes d'intérêt économique (sauf Economiesuisse), l'affaiblissement des syndicats et des deux associations faitières représentant l'économie interne, et le renforcement des

acteurs étatiques – tout spécialement dans les processus européens – apparaissaient déjà dans cette analyse antérieure.

9.2.3 Collaboration et conflit

La structure de collaboration entre acteurs est un autre aspect fondamental d'un système de décision : dans les systèmes politiques modernes, les ressources sont fragmentées et aucun acteur n'en détient suffisamment pour décider une politique de manière unilatérale. La collaboration avec d'autres acteurs est nécessaire ; elle permet d'échanger de l'information, de faire valoir des arguments et possiblement, de former des coalitions. De même, le conflit est – à des degrés variables – toujours présent dans un processus de décision. En réalité, la question cruciale dans tout processus est de savoir si les acteurs seront capables de surmonter les conflits et d'élaborer un acte législatif bénéficiant du soutien d'une majorité d'acteurs.

Structure de collaboration

Comme je l'ai rappelé au début du chapitre, la forte interpénétration entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques est une constante de la politique suisse (voir aussi chapitre 7). Cette interpénétration a traditionnellement été profitable aux groupes d'intérêt économique (Mach 2015: 9). Les étroites connexions entre autorités fédérales et groupes d'intérêt ont aussi été favorisées par les nombreux transferts de personnes du public vers le privé – et *vice-versa* (« *revolving doors* »).¹⁷⁸

La comparaison de la structure de collaboration dans les processus de décision à l'œuvre au début des années 1970 et au début des années 2000 confirme l'intensité des échanges entre les différents types d'acteurs et l'absence de séparation claire entre acteurs publics et acteurs privés (Sciarini 2015c). Dans les deux études, la densité des relations entre les acteurs du réseau de collaboration (plus de 150 acteurs collectifs si l'on considère conjointement l'ensemble des processus) est telle que chaque acteur est en mesure d'atteindre n'importe quel autre acteur en un ou deux pas. De plus, les trois groupes d'acteurs qui, dans les années 1970, étaient le plus connectés à tous les autres acteurs (les associations faitières de l'économie, le Conseil fédéral et les partis gouvernementaux), présentaient également cette caractéristique au début des années 2000.

¹⁷⁸ Pour la période récente, Mach (2015: 9) cite l'exemple de Monika Ruhl, première femme élue à la direction générale d'Economiesuisse (en 2014), qui avait précédemment travaillé comme secrétaire générale du Département fédéral de l'économie, au service du conseiller fédéral Johann Schneider-Amman, lui-même vice-président d'Economiesuisse jusqu'à son élection au Conseil fédéral en 2010.

À côté de ces éléments de stabilité, on observe aussi quelques changements significatifs, en particulier en ce qui concerne le degré d'intégration des trois groupes précités au cœur du réseau de collaboration (Sciarini 2015c: 68, 70): selon mes résultats, les quatre partis gouvernementaux ont remplacé les associations faïtières en tant qu'acteurs les plus centraux.

Une analyse synthétique du réseau de collaboration, basée sur une technique qui permet de positionner les acteurs dans un espace à deux dimensions, nous renseigne d'une part sur le degré d'intégration de chacun des acteurs (dimension centre-périphérie) et d'autre part, sur les sous-groupes d'acteurs qui émergent de cette structure, à savoir les acteurs qui collaborent étroitement les uns avec les autres (Sciarini 2014: 125).¹⁷⁹

S'agissant tout d'abord du degré d'intégration, les quatre partis gouvernementaux, le Conseil fédéral, trois associations faïtières (Economiesuisse, l'USAM et l'USS), ainsi que les principales unités de l'administration fédérale (DFE, OFJ, DETEC, DFI) sont au centre du réseau de collaboration. La plupart de ces acteurs appartenaient au noyau du pouvoir selon l'analyse de pouvoir réputationnel (section 9.2.2). On note que les deux principaux représentants de la gauche (PS et USS), qui ne faisaient pas partie du cœur de la structure de collaboration au début des années 1970 (Kriesi 1980), l'étaient en revanche au début des années 2000.

L'analyse de la structure de collaboration fait en outre apparaître plusieurs sous-groupes ou grappes d'acteurs qui collaborent étroitement entre eux. Ces sous-groupes correspondent chacun à un domaine politique spécifique: les télécommunications, l'éducation, l'énergie, les transports, l'emploi et la politique extérieure. En d'autres termes, la structure de collaboration est caractérisée par une forte différenciation fonctionnelle. Une telle différenciation était déjà de mise dans les années 1970, mais elle concernait principalement deux domaines: la santé et l'aménagement du territoire (Kriesi 1980: 355-357).

En résumé, la structure de collaboration des années 2000 ne présente pas de changements majeurs en comparaison de celle des années 1970. Les acteurs les plus importants coopèrent toujours étroitement et il y a toujours une forte interpénétration entre acteurs étatiques et non étatiques, et entre groupes d'intérêt et partis politiques. Dans un système qui présente un cumul unique de contraintes intégratrices (Kriesi 1998a: 101, 355), les acteurs n'ont pas d'autre option que de collaborer s'ils entendent influencer le processus de décision. Si la règle selon laquelle un acteur unique ne peut guère espérer déterminer seul le produit d'un processus

¹⁷⁹ Ce positionnement a été réalisé à l'aide d'une technique intitulée «*multidimensional scaling*», qui utilise l'intensité de la collaboration comme une mesure de la proximité/distance entre les paires d'acteurs.

vaut dans la plupart des systèmes politiques, la nécessité de former des coalitions est particulièrement prononcée en Suisse.¹⁸⁰

Comme dans les années 1970 (Kriesi 1980 : 358-359), les acteurs les plus influents sont aussi les acteurs les plus centraux. L'examen plus approfondi des sources du pouvoir réputationnel confirme que la centralité est, avec le degré de participation dans les différentes phases du processus décisionnel, un déterminant puissant du pouvoir qu'un acteur est réputé détenir aux yeux des autres acteurs (Fischer et Sciarini 2015c). La règle selon laquelle centralité et pouvoir vont de pair souffre néanmoins de quelques (rares) exceptions, dans le sens que certains acteurs sont plus influents que leur degré d'intégration dans la structure de collaboration ne le laisserait penser. C'est par exemple le cas de l'association faïtière du patronat (UPS), probablement parce que la position en vue que celle-ci occupe dans le système politique suisse lui permet de s'épargner une participation très active aux processus politiques.

Degré et structure de conflit

Les entretiens conduits avec les représentants des acteurs ayant participé aux processus de décision les plus importants des années 2000 ont aussi porté sur les convergences ou divergences qu'ils ont eues avec les autres acteurs. L'analyse montre que le niveau général de conflit dans la politique suisse était légèrement plus élevé au début des années 2000 qu'au début des années 1970 (Sciarini 2015c : 70-73). De plus, la nature de conflit a partiellement changé. D'un côté, l'opposition entre la gauche (PS, Verts, USS, Travail.suisse et Syndicom, ainsi que quelques acteurs plus secondaires alliés à la gauche dans l'un ou l'autre processus spécifique) et la droite modérée (en particulier Conseil fédéral, PLR, PDC, Economiesuisse, USAM, USP, UPS, plusieurs agences étatiques) reste la dimension principale de conflit. D'un autre côté, la nouvelle ligne de conflit sur la dimension ouverture-fermeture ou intégration-démarcation, déjà discutée dans plusieurs chapitres, se manifeste aussi clairement dans les processus de décision, *via* l'existence d'une coalition d'acteurs de la droite conservatrice. Cette coalition, qui réunit des associations (ASIN, ProTell, Fédération sportive suisse de tir) gravitant autour de son pôle, l'UDC, est séparée de la grande coalition de droite modérée mentionnée précédemment. Comme au sein du système de partis et dans l'arène parlementaire (voir chapitres 5 et 6), ces deux lignes de conflit se traduisent par une tripartition entre la gauche, la droite modérée et la droite conservatrice. Si les groupes d'intérêt et les

¹⁸⁰ Ceci a d'ailleurs justifié de conduire, en sus de l'analyse basée sur les acteurs pris séparément, une analyse des plus importants processus de décision des années 2000 dans la perspective des coalitions d'acteurs (Fischer 2012; 2015a; Fischer et Traber 2015) – voir aussi ci-dessous.

partis politiques sont représentés dans chacun des trois groupes, la plupart des agences étatiques font partie du camp de la droite modérée.

Cette tripartition se manifeste également dans l'examen plus détaillé des coalitions qui se sont formées dans chacun des onze processus les plus importants du début des années 2000 (Fischer 2015a; Fischer et Traber 2015) : le conflit gauche-droite a dominé dans six cas et le conflit ouverture-fermeture dans les cinq autres, à savoir dans les trois processus relatifs aux accords bilatéraux avec l'UE, ainsi que dans les processus relatifs au nouvel article constitutionnel sur l'éducation et au financement des infrastructures. Dans tous ces cas, l'UDC – et ses alliés – s'est opposée à la droite modérée et à la gauche. Cette configuration (coalition de centre gauche contre droite conservatrice) s'est aussi manifestée dans de nombreux votes parlementaires relatifs à deux autres actes législatifs (onzième révision de l'AVS et révision de la loi sur les étrangers). En outre, comme nous l'avons vu également dans le chapitre 5, les votes de type « grande coalition », qui voient les quatre partis gouvernementaux défendre une position unanime, ont été fréquents dans un seul des onze processus étudiés (article constitutionnel sur l'éducation). Dans tous les autres cas, la fréquence de votes de type « grande coalition » a été très limitée. En définitive, sept des onze processus ont globalement été caractérisés par un niveau élevé de conflit, lequel a atteint des sommets dans la politique énergétique et la onzième révision de l'AVS (Fischer 2015a; Fischer et Traber 2015).

9.3 La judiciarisation de la politique

Le troisième pouvoir, le pouvoir judiciaire, a jusqu'ici été le grand absent de ce livre sur la politique suisse. Son importance y est pourtant considérable et, vraisemblablement, croissante. Le concept de judiciarisation de la politique traduit précisément l'idée que l'influence des tribunaux a substantiellement augmenté avec le temps, au détriment du Parlement, du gouvernement et du peuple (Rothmayr 2001). À l'étranger, la perception, largement répandue, d'un renforcement du poids des juges et de la jurisprudence sur la définition des politiques a favorisé l'essor d'études politologiques. En Suisse, ce constat est un peu moins valable et les études sur la judiciarisation de la politique demeurent relativement peu nombreuses (Rothmayr *et al.* 2022). Une première raison à cela tient au caractère plus limité qu'ailleurs de la juridiction constitutionnelle, c'est-à-dire des procédures judiciaires de contrôle de la constitutionnalité des actes étatiques (Malinverni *et al.* 2021: 703 s). Les organes judiciaires habilités à trancher en droit un litige d'ordre constitutionnel, à commencer par les instances suprêmes d'un pays, telles que les cours constitutionnelles, figurent en effet au cœur des recherches nationales ou comparatives. C'est justement

de l'examen de la juridiction constitutionnelle qu'est née l'idée que les États seraient de plus en plus « gouvernés par les juges » (Stone Sweet 2000).¹⁸¹

Je me concentre ici sur deux questions importantes soulevées, dans le contexte suisse, par la judiciarisation de la politique: quel rôle la justice joue-t-elle, *via* les contrôles de constitutionnalité, dans la définition matérielle des politiques, et quel est l'impact des décisions judiciaires sur la mise en œuvre et le contenu des politiques publiques, notamment sous l'angle de l'harmonisation des politiques cantonales? En outre, à la judiciarisation de la politique fait écho la politisation de la justice, qui suscite aussi de vives controverses: le fait que les juges du Tribunal fédéral soient élus par l'Assemblée fédérale pose la question de leur indépendance vis-à-vis des partis politiques. J'aborde aussi cette problématique en fin de section.

9.3.1 Les pouvoirs du Tribunal fédéral en matière de juridiction constitutionnelle

Le Tribunal fédéral, autorité judiciaire suprême de la Confédération, est l'un des trois principaux organes de l'État fédéral, aux côtés de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral. Chargé de l'administration de la justice en matière fédérale, le Tribunal fédéral exerce la juridiction supérieure en matière civile, pénale et de droit public, ainsi que des fonctions de juge constitutionnel (Malinverni *et al.* 2021: 61). En matière constitutionnelle, le Tribunal fédéral statue sur des contestations pour violation de droits garantis par le droit international, le droit fédéral et le droit cantonal, ainsi que pour violation de l'autonomie des communes, et il tranche également les différends entre la Confédération et les cantons ou entre les cantons (*ibid.*).

Cependant, du point de vue de la juridiction constitutionnelle, le Tribunal fédéral dispose de compétences (bien) plus limitées que la Cour suprême aux États-Unis ou la Cour constitutionnelle en Allemagne. Ces limitations concernent le contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales. Si le Tribunal fédéral est habilité à statuer sur la constitutionnalité des ordonnances du Conseil fédéral et du Parlement, il est en revanche limité dans son contrôle de constitutionnalité des lois fédérales par l'article 190 de la Constitution. Contrairement à la situation prévalant dans d'autres pays (Allemagne, États-Unis, France), cet article oblige en effet le Tribunal à « appliquer les lois fédérales », ce qui signifie qu'il doit le faire même si ces lois sont contraires à la Constitution. En outre, la juridiction constitutionnelle en Suisse implique en réalité une multitude d'autorités et d'organes au niveau international, européen, fédéral, cantonal ou communal (par exemple l'Assemblée fédérale lorsqu'elle garantit les Constitutions cantonales, le Conseil fédéral lorsqu'il

¹⁸¹ Ce même auteur a, avec d'autres, démontré l'influence des décisions de la CJUE sur la dynamique du processus d'intégration au sein de l'Union européenne (Stone Sweet 2004).

approuve les lois cantonales, la Cour européenne des droits de l'homme lorsqu'elle se prononce sur des recours contre des décisions prises par les autorités suisses, etc.) (Malinverni *et al.* 2021: 714).

Historiquement, la démocratie directe a contribué aux limites du contrôle de la constitutionnalité des lois : lors de l'introduction du référendum facultatif en 1874, on a voulu éviter que le Tribunal fédéral puisse contester des lois acceptées par le peuple. Ces limites s'expliquent également par l'homogénéité politique qui caractérisait alors le Conseil national (le Parti radical y disposait d'une majorité absolue). Avec l'accroissement de la concurrence partisane associée à l'introduction du système proportionnel, l'absence de juridiction constitutionnelle en matière de lois fédérales est devenue plus conflictuelle, en particulier dans le cadre de la votation sur l'initiative populaire – rejetée – demandant son introduction (Rothmayr *et al.* 2022).

La question de la juridiction constitutionnelle en matière de lois fédérales a refait surface dans le contexte du projet de révision totale de la Constitution dans les années 1970, qui a avorté, puis dans le cadre de la révision totale de la Constitution de 1999. L'introduction d'un contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales faisait partie du projet de réforme de la justice. Cette proposition a initialement bénéficié d'une majorité de soutien dans les deux Chambres, mais a ensuite été retirée, par crainte que le peuple n'y voie une limitation de ses droits démocratiques. Pour ne pas « charger le bateau », la réforme de la justice a ensuite été sortie de la révision complète de la Constitution et traitée séparément. Cette réforme, dont le principe a été soutenu par une très large majorité en votation populaire en mars 2000 (86 % de « oui » et tous les cantons), a apporté d'importants changements : l'unification de la procédure civile et de la procédure pénale ; la garantie de l'accès aux juges, qui offre désormais la possibilité de porter tout litige devant un tribunal ; la réorganisation interne du Tribunal fédéral et la réglementation de son accès ; la création du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des licences ; la pleine intégration dans le dispositif du Tribunal fédéral des assurances.

Une évaluation de l'efficacité de la réforme de la justice est arrivée à la conclusion que ces changements ont, comme escompté, soulagé le Tribunal fédéral des chronophages procédures de première instance, et ont aussi contribué à renforcer la sécurité du droit dans des domaines spécifiques (Lienhard *et al.* 2013). Cependant, la réforme de la justice a écarté à nouveau l'introduction du contrôle de la constitutionnalité des lois.

Le développement progressif du contrôle de constitutionnalité des lois

Faute de volonté politique en vue d'une réforme, le Tribunal fédéral a lui-même revu, par retouches successives, son interprétation de la règle exprimée dans l'article 190 de la Constitution (Malinverni *et al.* 2021:

714): « Longtemps interprétée comme excluant les lois fédérales de tout contrôle de constitutionnalité, cette règle a subi une *réinterprétation*, qui ne proscriit plus le contrôle des lois fédérales et qui atténue considérablement l'obligation, naguère très stricte, de leur application ». Dans un arrêt de 1991 (ATF 144 I 126, 129A), le Tribunal fédéral a jugé que l'article 190 l'obligeait certes à appliquer les lois fédérales, mais ne lui interdisait pas d'en examiner la conformité à la Constitution. À défaut de pouvoir annuler ou refuser d'appliquer une loi qui violerait la Constitution ou un traité international, le Tribunal n'hésite désormais plus à constater une telle violation et à inviter, le cas échéant, le pouvoir législatif à la modifier (Malinverni *et al.* 2021: 724-725). En clair, les lois fédérales n'échappent donc plus au contrôle de la conformité à la Constitution ou au droit international, un changement qualifié de « considérable » par les constitutionnalistes (Malinverni *et al.* 2021: 725).

De plus, le Tribunal fédéral a franchi un pas supplémentaire en 1993 (ATF 136 I 49, 56, ATF 199 V 171), en estimant qu'en vertu du principe de la primauté du droit international sur le droit interne, les juges doivent refuser d'appliquer une loi fédérale qui contredit un traité international. L'examen de la conformité des lois au droit international s'applique en particulier aux conventions internationales garantissant les droits humains, comme la Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II) de l'ONU. Dès 1985, ce contrôle de la conventionnalité s'est progressivement glissé dans la jurisprudence du Tribunal fédéral et a conduit à l'obligation précitée de ne pas appliquer une loi fédérale qui viole un droit fondamental garanti par une convention internationale. Selon la jurisprudence dite PKK inaugurée en 1999, cette obligation s'étend aussi aux (rares) cas où le pouvoir législatif aurait volontairement adopté une loi incompatible avec un traité visant à protéger les droits de la personne, ainsi qu'avec les libertés fondamentales de libre circulation garantie par l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE. La jurisprudence a entre-temps été appliquée à de nombreuses reprises, confirmant ainsi la primauté du droit international sur les lois fédérales qui lui seraient contraires, y compris si celles-ci ont été adoptées après les règles internationales. Dans un arrêt de 2012 (ATF 139 I 16), le Tribunal fédéral a aussi constaté la primauté du droit international (CEDH) vis-à-vis du droit constitutionnel ultérieur: il a décidé que l'initiative « Pour le renvoi des étrangers criminels » (art. 121 al. 3-6 Cst.) ne primait pas sur les droits fondamentaux ou les garanties de la CEDH.

Ces développements soulignent le rôle des normes et des instances supranationales comme facteur explicatif de l'influence croissante des tribunaux. Au-delà du cas précis de la CEDH, l'internationalisation a plus généralement modifié les rapports de force politiques internes (Rothmayr

et al. 2022). Le respect constant, de la part du Tribunal fédéral, du principe de primauté du droit international, conjugué au nombre croissant de traités internationaux, a eu pour conséquence de réduire la marge de manœuvre de l'Assemblée fédérale, qui hésite à juste titre à adopter des règles contraires au droit international. La primauté du droit international a été contestée par le camp national-conservateur et a même fait l'objet d'une initiative populaire de l'UDC, qui visait explicitement la CEDH. En rejetant nettement, en novembre 2018, l'initiative « Pour l'autodétermination » (66 % de « non » et tous les cantons), qui proposait de modifier l'article 190 de la Constitution pour accorder la préférence à la loi au détriment de la CEDH, le peuple et les cantons ont renforcé la jurisprudence PKK mentionnée plus haut, tout en lui conférant une assise démocratique.

En définitive, la juridiction constitutionnelle n'apparaît donc pas si limitée en Suisse, y compris vis-à-vis des lois fédérales. Ceci, conjugué à l'importance des effets de la jurisprudence en matière de droits fondamentaux, tend plutôt à souligner le pouvoir politique des tribunaux, en général, et du Tribunal fédéral, en particulier.

9.3.2 Les effets de la judiciarisation sur le contenu des politiques publiques

À côté de la question de la juridiction constitutionnelle, celle relative aux effets de l'examen, par les tribunaux, de la conformité des décisions administratives, est également importante, car cet examen peut avoir des conséquences notables sur la mise en œuvre des politiques publiques (Rothmayr *et al.* 2022). Cependant, outre le fait qu'il existe peu d'études sur l'influence des décisions du Tribunal fédéral sur le contenu des politiques publiques, l'évaluation de l'importance politique des décisions de justice est un exercice délicat (Vatter 2016: 518).

D'un côté, certains éléments pointent en direction d'une faible politisation de la justice. Premièrement, le Tribunal fédéral s'efforce dans sa jurisprudence de soigner son image « apolitique » (Rothmayr *et al.* 2022). Dans ses arrêts, il s'en tient généralement aux grands principes et fait valoir que ce n'est pas à lui, mais au législateur, de définir le contenu des politiques. Deuxièmement, vu l'existence des instruments de démocratie directe, les acteurs politiques privilégient les arènes législatives pour défendre leur cause, plutôt que l'arène judiciaire. Troisièmement, la correspondance assez étroite entre la composition partisane de l'Assemblée fédérale et celle du Tribunal fédéral (voir ci-dessous) est aussi considérée comme un facteur qui contrecarre l'activisme des juges, et pourrait expliquer le taux relativement bas de recours victorieux au Tribunal fédéral. Ce taux oscille en effet entre 10 et 13 %; il est plus élevé en ce qui concerne le Tribunal fédéral administratif (23 %), mais avec de fortes différences d'un

domaine politique à l'autre (30 % en politique sociale, mais seulement 7 % en matière de droit de cité et droit des étrangers) (Byland et Varone 2012).¹⁸²

D'un autre côté, les résultats de diverses études récentes tendent à souligner que le Tribunal fédéral est un acteur politique important et exerce, par sa jurisprudence, une influence significative. Ceci vaut dans des domaines aussi différents que la médecine reproductive (Rothmayr 1999), l'aménagement du territoire (Nahrath 2003), la protection de l'environnement (Flückiger *et al.* 2000), ou l'assurance invalidité (Byland *et al.* 2015). Les arrêts du Tribunal fédéral ont, en particulier, exercé une pression favorable à l'harmonisation des politiques cantonales. En outre, la jurisprudence du Tribunal fédéral a aussi contribué à l'extension des droits fondamentaux, qui étaient peu présents dans la Constitution fédérale de 1874, ainsi qu'à la reconnaissance de droits jusqu'ici non écrits, comme la liberté d'expression, la liberté individuelle, le droit à la vie ou le droit d'association, qui ont ensuite été ajoutés au catalogue des droits fondamentaux lors de la révision complète de la Constitution de 1999.

Droits populaires et droit électoral

Le Tribunal fédéral est aussi intervenu dans le domaine de la démocratie directe, souvent pour garantir l'exercice des droits populaires (Tornay 2008), mais parfois à l'encontre de ceux-ci. En 2003, le Tribunal fédéral a jugé que la décision des citoyens de la commune d'Emmen d'accepter la naturalisation de tous les candidats italiens, mais de refuser celle de tous les candidats de l'ex-Yougoslavie, était contraire à l'interdiction de discrimination (art. 8 al. 2 Cst.) et au droit de toute personne de pouvoir défendre sa cause devant une autorité judiciaire (art. 29 Cst.). Le non-respect de ce dernier droit a aussi amené le Tribunal fédéral à invalider une initiative populaire lancée par l'UDC demandant de transférer au peuple le droit de se prononcer sur les demandes de naturalisation dans la ville de Zurich. Appelé à juger si le Conseil fédéral avait informé les citoyens de manière erronée lors de deux campagnes de votations, le Tribunal fédéral a répondu par la négative dans le cas de la loi sur l'imposition des entreprises et a donc validé la votation populaire y relative de 2008, mais il a en revanche invalidé la votation de 2016 sur l'initiative populaire du PDC « Pour le couple et la famille » (voir chapitre 3).

¹⁸² L'analyse de l'évolution du nombre de cas portés devant le Tribunal administratif fédéral débouche également sur des résultats contrastés. D'abord, si le volume des recours a fortement augmenté entre 1990 et 2007, surtout en raison des différends en matière d'assurances sociales (Byland et Varone 2012), ce même domaine a enregistré une diminution continue des recours entre 2007 et 2017 (Varone et Byland 2019). Ensuite, l'évolution des recours comme leur taux de succès varient très fortement d'un domaine politique à l'autre. Enfin, à rebours de l'évolution précitée au niveau fédéral, le nombre de recours auprès de la dernière instance cantonale n'a pas augmenté dans les trois cantons considérés dans l'étude, soit Berne, Genève et Zurich (Tanquerel *et al.* 2011).

En outre, les arrêts du Tribunal fédéral ont également eu des effets sur le droit électoral des cantons et des communes. Au travers de plusieurs arrêts, le Tribunal fédéral a corrigé le caractère non proportionnel du système électoral utilisé dans différents contextes. Il a plus précisément considéré que le quorum naturel associé à la taille des circonscriptions électorales devait être inférieur à 10 % (voir aussi chapitre 6). Enfin, il faut aussi rappeler ici des arrêts antérieurs célèbres du Tribunal fédéral, comme ceux relatifs au droit de vote des femmes (ATF 116 Ia 359 de 1990), à l'introduction de la double imposition (ATF 101 Ia 384), à l'apposition de crucifix dans les salles d'école primaire (ATF 116 Ia 252), ou au port du foulard islamique par les enseignantes musulmanes (ATF 123 I 396).

Comme le suggèrent ces divers exemples, la jurisprudence du Tribunal fédéral a contribué au rapprochement et à l'harmonisation des politiques et pratiques cantonales (Rothmayr *et al.* 2022). Ou, pour le dire différemment, le Tribunal fédéral a, dans une certaine mesure, permis de compenser la faiblesse des autorités politiques fédérales à l'égard des cantons (Linder et Mueller 2017: 217). La conclusion qui s'impose est donc à nouveau nuancée: si en comparaison internationale, la Suisse se caractérise traditionnellement par un activisme assez modeste des juges, l'influence du Tribunal fédéral sur les décisions politiques a augmenté dans la période récente (Vatter 2016: 531).

9.3.3 L'élection des juges du Tribunal fédéral et sa composition partisane

En raison de l'influence que les tribunaux exercent sur la définition des politiques, l'élection, la composition et la pratique des juges constituent un important objet d'étude de la science politique (Rothmayr *et al.* 2022). Si cet objet a été abondamment traité dans d'autres pays, il l'a encore peu été en Suisse, où la recherche s'est jusqu'ici limitée à l'analyse du profil sociologique et partisan des juges des tribunaux fédéraux (Tippenhauer 2010; Vatter et Ackermann 2014).

En Suisse, le mode de désignation des juges a un caractère politique. Les juges du Tribunal fédéral, du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des brevets sont élus par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) pour une période de six ans (art. 145 et 168 Cst.), avec possibilité de réélection. Entre 1848 et 2013, la durée moyenne d'un mandat au Tribunal fédéral a été de vingt ans (Vatter et Ackermann 2014: 524). La composition du Tribunal fédéral obéit à des règles informelles en vue d'une représentation équilibrée des langues et des partis politiques. En particulier, le principe de concordance joue également un rôle dans ce contexte et se manifeste par une forme de «proportionnalité volontaire», en vertu de laquelle la composition partisane du Tribunal

fédéral reflète assez fidèlement celle de l'Assemblée fédérale (Vatter et Ackermann 2014): même si la correspondance entre les deux n'est pas parfaite et que la répartition des sièges au Tribunal fédéral s'adapte forcément avec un peu de retard, en fonction des postes vacants, les partis bénéficient en général d'une part de sièges au Tribunal fédéral relativement proche de leur force parlementaire (tableau 9.6).

TABLEAU 9.6 Part des sièges des partis à l'Assemblée fédérale et au Tribunal fédéral, en % (sans les juges suppléants)

	2011		2022	
	Assemblée fédérale	Tribunal fédéral (N = 38)	Assemblée fédérale	Tribunal fédéral (N = 38)
PLR	16,7	18,4	16,7	18,4
PDC	16,7	20,0	15,4	18,4
PS	23,2	21,0	19,5	18,4
UDC	24,0	26,3	24,0	31,6
PVL	5,7	0	6,5	2,6
PBD	4,1	2,6	1,1	2,6
Verts	6,0	10,5	13,4	7,9

Source : Rothmayr *et al.* 2022 : 252.

La part de sièges du Tribunal fédéral attribués aux femmes a augmenté depuis le début des années 1990, mais celles-ci restent sous-représentées. Comme pour les partis, cette part reflète assez fidèlement la représentation des femmes au Parlement (Vatter et Ackermann 2014 : 525)¹⁸³ en 2012, les femmes occupaient 23,3 % des sièges du Conseil national et 29 % des sièges du Tribunal fédéral ; en 2022, ces parts ont augmenté à 42 % dans chacun des deux organes.

Depuis 2003, une commission judiciaire composée de douze conseillers nationaux et cinq conseillers aux États est chargée de préparer l'élection des juges des quatre tribunaux fédéraux, en concertation avec les groupes parlementaires et dans le respect d'une représentation équitable des partis. Cette commission a notamment pour mission de sélectionner et d'auditionner les candidats. Depuis sa création, aucun juge n'a été élu sans avoir été préalablement proposé par commission. Cependant, la création de la commission n'a pas contribué à la dépolitisation du processus d'élection des juges fédéraux (Marti 2010) : si ce processus a gagné en transparence, en professionnalisme et en rationalité, la couleur partisane des candidats demeure le critère le plus important.

¹⁸³ Il en va de même pour le Tribunal administratif fédéral (Tippenhauer 2010 : 65).

La dépolitisation de l'élection des juges fédéraux faisait partie des objectifs du projet initial de réforme de la justice, dont la version finale a été adoptée en votation populaire en mars 2000. Dans ce projet, le Conseil fédéral avait proposé de prendre lui-même en charge la sélection et l'élection des deux nouveaux tribunaux fédéraux (le tribunal pénal et le tribunal administratif). Lors des débats parlementaires, cette option a été abandonnée au profit de la commission judiciaire précitée. En principe, l'élection des juges fédéraux par le Parlement présente certains avantages (Vatter 2016: 509). D'une part, elle leur confère une grande légitimité démocratique. D'autre part, la proportionnalité partisane garantit que la jurisprudence exprime la diversité des valeurs et des intérêts, et ceci conformément à leur poids dans la société.

Dans le même temps, la politisation de l'élection des juges fédéraux pose inévitablement la question de leur dépendance à l'égard des partis politiques, dépendance qui est au cœur de vives controverses. Un des objets de cette controverse est la rétrocession de salaire dont les juges fédéraux doivent annuellement s'acquitter auprès de leur parti. Ce soutien financier aux partis est parfois décrit comme la principale raison d'être du système d'élection des juges ou, de manière plus critique, comme un abus de pouvoir, voire comme une forme de corruption passive ou active. L'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire a elle-même réclamé la suppression de cet impôt sur le mandat, afin de remédier à l'impression d'allégeance des juges fédéraux aux partis politiques et de supprimer le conflit existant avec les devoirs professionnels et éthiques des magistrats.¹⁸⁴ Le GRECO (Groupe d'États contre la corruption) du Conseil de l'Europe a également fait des recommandations en matière de transparence et de financement des partis.

En comparaison internationale, la durée relativement courte des mandats des juges, l'exigence de réélection et la forte influence des partis politiques sur l'élection amènent à évaluer négativement l'indépendance « *de jure* » des juges fédéraux (Voigt *et al.* 2015). De plus, le mode d'élection en vigueur a pour conséquence que les candidats non affiliés à un parti – ou les candidats qui ne sont pas membres du « bon » parti, c'est-à-dire du parti auquel revient le siège laissé vacant – ne peuvent pas être retenus, même si la qualité de leur dossier est excellente. Dans la mesure où une majorité de l'électorat ne s'identifie plus à un parti, le système actuel ne garantit plus la représentativité des juges (Vatter 2016: 510). Enfin, l'obligation de réélection augmente le risque de dépendance des juges, car celle-ci offre

¹⁸⁴ Prise de position de l'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire du 27.03.2019: « Impôt de parti: cette pratique est-elle problématique du point de vue de l'éthique professionnelle des juges? » (<https://www.svr-asm.ch/fr/stellungnahmen.htm> [consulté le 01.11.2022]).

aux partis la possibilité de mettre sous pression un juge qui s'écarterait trop de la ligne du parti. Divers exemples empiriques démontrent que ce risque n'est pas que théorique (*ibid.*), y compris un cas relativement récent fortement médiatisé : en septembre 2020, en désaccord avec des décisions prises par l'un de ses juges, l'UDC a recommandé sa non-réélection. Cette recommandation contredisait la règle tacite de réélection des juges fédéraux, qui tempère le caractère politique du système d'élection et fait que l'indépendance « *de facto* » des juges est considérée comme élevée en comparaison internationale (Voigt *et al.* 2015). D'ailleurs, la recommandation de l'UDC a finalement produit l'effet contraire : ce juge, ainsi que les autres juges proches de l'UDC, ont été mieux élus en 2020 qu'en 2014 – grâce au soutien des autres partis.

L'initiative populaire sur la justice

Le débat sur le mode d'élection et l'indépendance des juges a atteint un point culminant à l'occasion de la votation populaire concernant « l'Initiative sur la justice » en novembre 2021.¹⁸⁵ Cette initiative s'attaquait de front à l'élection des juges fédéraux par l'Assemblée fédérale qui, selon les promoteurs de l'initiative, ne permet pas aux juges de rendre des arrêts en toute indépendance, par crainte de ne pas être réélus. C'est pourquoi l'initiative demandait que les juges soient désignés par tirage au sort. Une commission spécialisée indépendante, nommée par le Conseil fédéral pour un mandat unique de douze ans, aurait déterminé les candidats autorisés à participer au tirage au sort, en n'admettant que les candidats justifiant des aptitudes professionnelles et personnelles requises et en veillant à ce que les langues officielles soient équitablement représentées au Tribunal fédéral. Une fois désignés, les juges fédéraux auraient pu rester en fonction jusqu'à cinq ans après avoir atteint l'âge ordinaire de la retraite. Contrairement au système en vigueur, ils n'auraient pas eu à se présenter à une réélection et auraient pu être révoqués par le Parlement, sur proposition du Conseil fédéral, seulement à la suite d'une grave violation de leurs devoirs de fonction ou d'une perte durable de leur capacité à exercer leur fonction. Enfin, les juges fédéraux n'étant plus nécessairement liés à un parti, ce changement de système aurait *de facto* mis fin au système d'impôt sur le mandat.

Les arguments du comité d'initiative n'ont pas trouvé grâce aux yeux des votants, qui ont sèchement rejeté l'initiative (68,1 % de « non », et tous les cantons) et se sont ainsi ralliés aux arguments du Conseil fédéral et de la quasi-totalité du Parlement (au vote final, seulement un parlementaire sur 246 avait soutenu l'initiative). Selon ces contre-arguments, le

¹⁸⁵ Voir <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/votations/20211128/initiative-sur-la-justice.html> (consulté le 01.11.2022).

système actuel a fait ses preuves et garantit la légitimité démocratique du Tribunal fédéral, qui aurait été affaiblie en cas de désignation par tirage au sort, lequel n'aurait par ailleurs plus permis de garantir la représentation proportionnelle des partis ou la prise en compte d'autres critères de représentativité, comme le sexe ou la région. Enfin, selon les opposants à l'initiative, la réalité des faits dément la thèse d'une dépendance politique des juges fédéraux, qui rendent leurs arrêts en toute impartialité.

En définitive, le peuple et les cantons ont donc choisi de maintenir un système d'élection qui n'a plus guère d'équivalent en Europe et qui, formellement tout au moins, affaiblit l'indépendance de la justice en tant que troisième pouvoir (Vatter 2016 : 529). Si, dans la pratique, l'indépendance ne semble guère poser problème, la profonde transformation des rapports de force dans le système de partis depuis la fin des années 1990 a favorisé une augmentation des conflits autour de la composition du Tribunal fédéral. Dans ce sens, l'influence des partis sur l'élection des juges fédéraux reste élevée et les enjeux relatifs à la politisation de cette élection ont même plutôt gagné en importance au cours des deux dernières décennies (*ibid.*).

9.4 La médiatisation de la politique

Les médias ont joué de longue date un rôle clé dans les systèmes démocratiques. Ce n'est certainement pas un hasard si, dans le langage courant, on parle volontiers des médias comme du quatrième pouvoir – aux côtés du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire. Dans la recherche, la question du pouvoir des médias a essentiellement été abordée sous l'angle des interactions existant entre les médias, les acteurs et les institutions politiques, et le peuple.

9.4.1 Les interactions entre médias et politique

D'un côté, la couverture médiatique de la politique – par exemple des campagnes électorales ou des processus législatifs – contribue à informer les citoyens et les aide à former leurs opinions sur les enjeux politiques, les partis et les candidats. Pour la plupart des citoyens, les médias constituent en effet la principale source d'information sur la politique, si bien que la couverture médiatique influence fortement la saillance que les citoyens attribuent aux enjeux politiques et la manière dont ils perçoivent ces enjeux (McCombs et Shaw 1995), ainsi que les critères qu'ils utilisent pour évaluer les acteurs politiques (Iyengar et Kinder 1987). De plus, les médias offrent aux acteurs politiques (partis, groupes d'intérêt, etc.) des canaux leur permettant de se faire entendre et d'influencer les processus de décision relatifs à l'élaboration ou à la mise en œuvre des politiques publiques.

De leur côté, les acteurs politiques utilisent abondamment les médias pour communiquer avec le public, que ce soit pour faire la promotion de leurs programmes politiques ou pour obtenir du soutien pour leurs projets politiques et influencer ainsi la prise de décision. De ce fait, les médias sont désormais l'arène privilégiée dans laquelle se déroulent les campagnes électorales et les campagnes de votations et concourent, à ce titre, à déterminer l'issue des élections et des votes de démocratie directe.

Cependant, les médias sont davantage que des transmetteurs neutres d'information du politique vers l'opinion publique ou de simples arènes de débats et d'échanges entre partis ou politiciens. Premièrement, à rebours de l'idée de transmetteurs neutres, les médias assument d'importantes fonctions de sélection de l'information: que ce soit de manière délibérée ou simplement en raison de limites en matière d'attention, d'espace et de temps et, par conséquent, de l'impossibilité pratique de rendre compte de manière exhaustive des affaires du monde, la couverture médiatique est intrinsèquement sélective. Deuxièmement, les médias ne sont pas de purs témoins ou «médiateurs» de la réalité, mais contribuent à interpréter et à donner du sens à cette réalité. Selon une conception largement répandue, les médias ont exercé une influence croissante sur le jeu politique au cours des dernières décennies. Cette évolution, qui a été résumée par le concept de «médiatisation de la politique» (Mazzoleni et Schulz 1999), traduit l'idée d'une transformation du rôle politique des médias, dans le sens d'une autonomisation des médias et d'une transformation de la politique elle-même.

La médiatisation de la politique : les quatre phases

Strömbäck (2008) a conceptualisé la médiatisation de la politique comme un processus graduel composé de quatre grandes phases – ou dimensions. La première phase correspond à la politique médiatisée décrite précédemment, c'est-à-dire à l'idée que les médias constituent le principal canal de communication entre les acteurs et institutions politiques et les citoyens (Strömbäck 2008: 236). La seconde phase est caractérisée par l'indépendance croissante des médias vis-à-vis des institutions et des acteurs politiques, qui va de pair avec la professionnalisation des journalistes, et avec une approche plus critique et moins sacerdotale de la politique. Le développement de la «logique médiatique» (Altheide et Snow 1979) est au cœur de la troisième phase. La logique médiatique est marquée d'une part, par l'importance de la logique commerciale et par l'attrait corrélatif pour la nouveauté, le spectaculaire, le scandale ou le conflit, bref pour ce qui «fait vendre», dans un contexte de sévère concurrence, de forte réduction des entrées publicitaires et de concentration en faveur de quelques grands groupes. Elle se caractérise d'autre part par un style de communication typique des médias, qui privilégie la simplification des problèmes complexes, la personnalisation et la négativité.

Ce développement appelle à son tour celui de la quatrième phase, dans laquelle les acteurs politiques n'adaptent pas seulement leur stratégie et leurs actions à la logique des médias, mais adoptent cette logique et l'intériorisent, de manière à satisfaire les demandes des médias en faveur d'histoires et d'événements susceptibles de « faire l'actualité » – et à attirer ainsi la couverture médiatique (Strömbäck 2008: 240). Dans cette phase, qui correspond le plus étroitement à l'idée de « médiatisation de la politique » (Mazzoleni et Schulz 1999: 250), la politique devient fortement dépendante des interactions avec les médias, notamment parce que la capacité des politiciens à susciter l'attention et l'intérêt des journalistes et des éditeurs devient un préalable indispensable à leur capacité d'attirer l'attention et le soutien des votants (Blumler et Gurevitch 1995: 3).

C'est pourquoi les acteurs politiques, en particulier les partis et les politiciens, cherchent à optimiser leurs stratégies médiatiques et à utiliser les médias pour soutenir leur action politique, notamment afin d'influencer les processus de décision (Tresch 2008): ils anticipent la logique des médias en mettant en scène des événements susceptibles d'être couverts, en essayant d'imposer leurs thèmes de prédilection, ou encore en remplaçant ou en complétant leurs activités politiques habituelles par des activités médiatiques, lorsque ces dernières leur permettent de mobiliser plus efficacement leur base que les canaux institutionnels (Esser et Matthes 2013; Landerer 2013). Cependant, l'attention médiatique est une ressource rare et elle est inégalement accessible pour les différents acteurs politiques. Certains acteurs politiques bénéficient, de par leur nature ou leur fonction, d'un avantage intrinsèque en matière de visibilité médiatique: les médias ont tendance à privilégier les acteurs politiques disposant d'une autorité élevée, tels que l'exécutif, les hauts fonctionnaires ou les politiciens les plus en vue, au détriment des acteurs plus faibles ou plus périphériques de la société civile (Bennett 1990; Gans 1979).

La littérature montre également que la présence des médias dans la sphère politique a des effets ambivalents (Spörer-Wagner et Marcinkowski 2010). D'un côté, la médiatisation peut avoir des effets positifs: les médias contribuent à la transparence du système politique et au contrôle que le public est en mesure d'exercer sur la politique et les politiciens, et peuvent ainsi servir de contre-pouvoir (Esser 2013; Esser et Matthes 2013). D'un autre côté, la médiatisation peut aussi avoir des effets négatifs, par exemple si les activités médiatiques accaparent les politiciens et les détournent de leurs activités au sein des instances de décision (Kepplinger 2002), ou si la logique des médias affecte la capacité des acteurs à forger des compromis (Esser et Matthes 2013). En Suisse, il a ainsi été observé que la médiatisation a contribué à l'affaiblissement de la phase pré-parlementaire en rendant plus difficile l'échange de concessions, alors que le caractère secret des négociations favorisait précédemment la confiance mutuelle et la disponibilité

des acteurs au compromis (Häusermann *et al.* 2004). De même, la médiatisation exacerbe le dilemme auquel font face les partis politiques entre la volonté de contribuer à la découverte de solutions aux problèmes et la tentation de privilégier les actions susceptibles de ramener des voix aux prochaines élections (on parle en anglais de dilemme entre « *vote-seeking* » et « *policy-seeking* ») (Landerer 2013; Müller et Strom 1999).

La forme et les effets de la médiatisation de la politique varient selon les spécificités du système politique et du système médiatique propres à chaque pays. En Suisse, le système médiatique appartient à la catégorie dite « démocratique-corporatiste » (Hallin et Mancini 2004), dans laquelle la presse partisane a cédé la place à une presse commerciale neutre et fortement professionnalisée, et des médias de service public principalement financés par des redevances obligatoires. Ce modèle garantit aux médias une certaine indépendance vis-à-vis des acteurs politiques et les empêche de (trop) céder à la recherche du profit, recherche qui pourrait conduire à une couverture inadéquate et/ou incomplète de la politique (Hänggli et Feddersen 2022: 493).

9.4.2 La médiatisation de la politique en Suisse

S'il est communément admis que médias et politique sont de plus en plus étroitement liés, la question de savoir « qui guide le tango » (Gans 1979), c'est-à-dire lequel des deux est le plus dépendant de l'autre, reste ouverte. La littérature préfère en général reconnaître que les relations entre médias et politique sont bidirectionnelles et que les influences peuvent par conséquent s'exercer dans les deux sens (Esser 2013; Strömbäck 2008). Conformément à cette conception bidirectionnelle, les chercheurs ont examiné les interactions entre médias et politique en Suisse selon différentes perspectives. Une première série d'études s'est intéressée aux influences mutuelles entre l'agenda médiatique et l'agenda parlementaire, en cherchant d'une part à examiner lequel exerce la plus grande influence sur l'autre et d'autre part, à évaluer dans quelle mesure et sous quelles conditions les médias déterminent les enjeux qui bénéficient de l'attention des parlementaires. Une seconde série d'études a porté son attention sur la couverture médiatique des phases et des acteurs des processus législatifs. Enfin, un troisième groupe d'études s'est focalisé sur les activités médiatiques mises en œuvre par les acteurs politiques lors des processus législatifs et/ou sur le degré de logique médiatique *versus* logique politique qui animent les politiciens durant ces processus.

Les interactions entre agenda médiatique et agenda politique

Une voie importante par laquelle les médias influencent la politique concerne la définition de l'attention accordée aux différents enjeux politiques:

comme cela a déjà été mentionné, les médias, comme les politiciens, disposent d'une capacité d'attention qui n'est pas illimitée, si bien qu'il ne leur est pas possible de couvrir tous les événements qui font l'actualité dans un pays – ou dans le monde plus généralement. En mettant l'accent sur certains enjeux et en en négligeant d'autres, les médias sont susceptibles d'influencer les enjeux perçus comme importants par les décideurs politiques – et ceux qu'ils choisissent d'ignorer. Les études en la matière, en Suisse ou à l'étranger, montrent que le pouvoir de définition de l'agenda politique de la part des médias varie selon divers facteurs de nature politique, par exemple le type de système de gouvernement (majoritaire ou consensuel), le type d'agenda politique considéré (substantiel ou symbolique), le statut des partis politiques considérés (membres de la coalition gouvernementale ou de l'opposition), selon des facteurs de nature médiatique (médias audiovisuels ou presse) ou encore selon des facteurs relatifs aux enjeux politiques eux-mêmes (importance, nature interne ou internationale).

Le codage de l'attention accordée aux différents enjeux politiques dans plus de 5000 articles publiés dans la *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ) et dans plus de 10000 interventions parlementaires (initiatives parlementaires, motions, postulats, interpellations et questions) pendant la période de 1995 à 2003 a servi de base à plusieurs analyses des relations entre agenda médiatique et agenda politique : des analyses ciblées sur Suisse (Sciarini et Tresch 2019) ou insérant la Suisse dans une démarche comparative à deux pays (Sciarini *et al.* 2020c) ou plus (Vliegenthart *et al.* 2016). Ce fastidieux travail de codage du principal enjeu traité dans les articles de la NZZ et dans les interventions parlementaires a mobilisé une palette d'assistants et de chercheurs de l'Université de Genève. Il a été réalisé à l'aide d'une classification des enjeux développée dans le cadre du projet international « Policy Agendas Project » (<https://www.comparativeagendas.net/>¹⁸⁶), qui contient une vingtaine de catégories (économie, santé, transports, travail et emploi, environnement, éducation, défense, etc.) et plus de 200 sous-catégories.

Premièrement, ces analyses confirment que l'agenda médiatique et l'agenda politique s'influencent mutuellement, mais montrent que l'influence la plus grande va des médias vers les parlementaires : le degré d'attention aux différents thèmes politiques dans la presse influence plus fortement les thèmes des questions parlementaires, que le contraire (Sciarini *et al.* 2020c ; Vliegenthart *et al.* 2016). En Suisse, le caractère asymétrique de cette influence est vraisemblablement accentué par la démocratie directe et le système de milice. D'un côté, la démocratie directe pousse les parlementaires à être particulièrement attentifs aux thèmes qui préoccupent le public et à utiliser activement les médias pour identifier les

¹⁸⁶ Consulté le 14.11.2022.

enjeux en question. D'un autre côté, la faiblesse en ressources inhérente au parlement de milice favorise les liens étroits entre les parlementaires et les journalistes (en particulier les correspondants à Berne). En retour, conformément au principe selon lequel ce qui est rare a plus de valeur, le caractère discontinu du système de sessions, qui est lui aussi propre au parlement de milice, contribue à augmenter l'attractivité du travail parlementaire. Ceci, conjugué aux liens étroits précités entre politiciens et journalistes, explique probablement pourquoi l'agenda parlementaire a plus d'influence sur l'agenda médiatique en Suisse qu'aux Pays-Bas (Sciarini *et al.* 2020c).

Deuxièmement, une analyse comparative couvrant la Suisse et six autres pays met en évidence le fait que les parlementaires de l'opposition cherchent davantage leur inspiration dans les médias que ceux des partis gouvernementaux (Vliegenthart *et al.* 2016). Les parlementaires membres d'un parti d'opposition semblent donc s'appuyer sur les informations fournies par les médias pour questionner et défier le gouvernement, peut-être parce que ces informations se prêtent bien à un usage oppositionnel au parlement (*ibid.*). Notons que ce résultat se vérifie encore davantage dans les pays où le gouvernement est composé d'un seul parti, comme l'Espagne ou le Royaume-Uni, où la cible de l'opposition est plus clairement identifiable, que dans ceux régis par des coalitions, comme le Danemark ou les Pays-Bas, où les responsabilités sont plus diluées entre les partenaires gouvernementaux. *A contrario*, les parlementaires membres d'un parti au pouvoir sont plus sensibles à l'agenda médiatique dans les pays avec un gouvernement multipartisan que dans les pays avec un gouvernement à un seul parti. On peut imaginer que les parlementaires membres d'un parti de la coalition s'inspirent des médias pour poser des questions leur permettant d'exercer un contrôle sur l'action des ministres membres d'un autre parti de la coalition, alors que dans un système où le gouvernement est tenu par un seul parti, poser une question au gouvernement si l'on est membre du parti gouvernemental revient inévitablement à attaquer son propre parti.

L'argument relatif à la réactivité des parlementaires membres d'un parti de la coalition vaut encore davantage en Suisse : les partis sont cooptés au gouvernement à partir de critères purement arithmétiques et non sur la base d'un contrat de coalition, et ils peuvent même s'opposer au gouvernement – ce dont l'UDC et le PS ne se privent pas (voir chapitre 4). Dans ces conditions, les parlementaires membres d'un parti gouvernemental ont d'autant plus d'incitations à surveiller étroitement l'action des ministres des autres partis gouvernementaux et à les contrôler avec des questions sur des thèmes couverts dans les médias (Sciarini *et al.* 2020c). En perspective comparée, la Suisse se distingue également sur un autre point : c'est le seul des sept pays considérés dans lequel l'attention accordée aux différents enjeux politiques *via* les questions des parlementaires

membres d'un parti gouvernemental a plus d'influence sur l'agenda médiatique que l'agenda des parlementaires membres d'un parti d'opposition (Vliegthart *et al.* 2016 : 295). Le caractère très inclusif du gouvernement suisse en est à nouveau la raison : comme tous les principaux partis siègent au Conseil fédéral, l'opposition est réduite à la portion congrue et les questions parlementaires des partis d'opposition ne font pas le poids en comparaison de celles des partis gouvernementaux.

Enfin, une autre étude ciblée sur la Suisse a montré que l'influence des thèmes couverts par les articles de presse sur les thèmes abordés dans les interventions parlementaires (questions, interpellations, postulats, motions, initiatives) varie selon que la couverture médiatique porte sur des enjeux européens ou non (Sciarini et Tresch 2019). Selon nos résultats, les parlementaires se servent davantage de l'information fournie par les médias lorsque les articles portent sur des sujets de politique interne que lorsque ces sujets ont une forte composante européenne. Ce résultat s'explique vraisemblablement par le fait que le pouvoir de codécision des parlementaires est plus limité dans le second cas que dans le premier, ce qui affaiblit les incitations à réagir à la couverture médiatique. Pour la même raison, lorsque les membres des Conseils utilisent les médias comme source d'inspiration à propos de sujets européens, ils le font essentiellement dans le cadre de leurs activités de contrôle de l'exécutif, c'est-à-dire en déposant des questions et des interpellations. En politique interne, en revanche, l'agenda médiatique influence également – et même davantage – le contenu des interventions parlementaires susceptibles de déclencher un processus législatif (postulats, motions et initiatives parlementaires), que les interventions de nature plus symbolique (questions et interpellations).

Couverture médiatique des processus législatifs (phases et acteurs)

Les données relatives à l'attention accordée aux différents enjeux politiques dans les articles publiés dans la *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ) ont aussi permis de mesurer les variations d'attention au travers des quatre phases des processus de décision (impulsion, phase pré-parlementaire, phase parlementaire et phase référendaire) et de comparer la distribution de l'attention médiatique avec l'attention politique dans ces mêmes phases – initiatives et motions parlementaires pour la phase d'impulsion, procédures de consultation pour la phase pré-parlementaire, production législative pour la phase parlementaire, et votes de démocratie directe pour la phase référendaire (Tresch *et al.* 2013). Cette étude montre notamment que la couverture médiatique est sélective, dans un double sens : elle se focalise sur un petit nombre d'enjeux et elle augmente fortement entre le début et la fin des processus décisionnels, c'est-à-dire entre la phase d'initiation et la phase référendaire. Ce dernier résultat, selon lequel la phase référendaire est celle qui intéresse proportionnellement le plus les médias, a été confirmé par

d'autres études portant sur des processus de décision spécifiques (Fischer et Sciarini 2015b; Landerer 2014b; 2015). En outre, si la corrélation entre la distribution de l'attention des médias et des décideurs politiques est élevée dans la phase référendaire, elle l'est nettement moins dans les autres.

Par ailleurs, conformément à la conception selon laquelle les médias tendent à se conformer aux hiérarchies formelles de pouvoir et à privilégier les acteurs qui disposent de pouvoirs de décision, les acteurs étatiques dominent largement la couverture médiatique (Tresch et Sciarini 2017)¹⁸⁷ dans les articles de la NZZ de 1995 à 2003, ces acteurs comptent pour plus des deux tiers de toutes les mentions d'un acteur politique; à lui seul, le Conseil fédéral représente plus d'un tiers de toutes les mentions (un quart pour le Parlement et un dixième pour les acteurs étatiques cantonaux ou communaux). Le dernier tiers se divise (dans cet ordre) entre partis politiques, entreprises, groupes d'intérêt économique ou professionnel, et groupes d'intérêt public.

La domination des acteurs étatiques est particulièrement marquée dans les articles portant sur les fonctions régaliennes de l'État (défense, politique extérieure, justice, politique fiscale, budgétaire et monétaire), ainsi que dans les articles portant sur les phases du processus de décision qui sont principalement sous le contrôle des acteurs étatiques, à savoir l'impulsion, la phase pré-parlementaire, la phase parlementaire et la phase de mise en œuvre. Les acteurs étatiques sont moins dominants dans la phase référendaire, dans laquelle de nombreux autres acteurs sont également fréquemment cités. La visibilité médiatique des acteurs est également assez équitablement distribuée lorsque les articles portent sur des débats publics non rattachés à un processus décisionnel. Les groupes d'intérêt économique et les entreprises sont quant à eux très présents dans les articles qui portent sur la politique économique ou sur la politique sociale. Enfin, les partis politiques dominent – logiquement – la couverture médiatique sur les campagnes électorales et sont également très présents dans les articles portant sur la phase référendaire, ainsi que dans ceux touchant aux fonctions régaliennes de l'État.

La domination, dans la couverture médiatique des processus de décision, des acteurs étatiques en général, et du Conseil fédéral en particulier, a également été mise en exergue dans diverses études sectorielles – par exemple en matière de politique européenne (Tresch 2008), ou dans des processus relatifs à la politique fiscale (accord de taxation avec l'Allemagne), bancaire (législation « *too big to fail* ») et sociale (6^e révision de l'assurance invalidité) (Landerer 2014a). Enfin, dans un autre registre, Udris *et al.* (2015) ont scruté l'évolution, entre 1960 et 2011, de l'attention

¹⁸⁷ Cette étude a identifié plus de 10 000 références à des acteurs dans les articles de la NZZ, étant entendu qu'un même acteur peut apparaître dans une multitude d'articles différents.

accordée aux élections du Conseil fédéral et aux élections de l'Assemblée fédérale dans trois quotidiens (*Blick*, *Tages Anzeiger* et *Neue Zürcher Zeitung*). En conformité avec l'idée d'un double «biais médiatique» en faveur des acteurs importants, d'une part, et des nouvelles plus porteuses commercialement, de l'autre, les auteurs observent une augmentation, avec le temps, de l'attention accordée aux élections du Conseil fédéral – en termes absolus et en comparaison de l'attention accordée aux élections parlementaires. Ces résultats invitent selon eux à parler d'une présidentialisation ou d'une «déparlementarisation» de la couverture médiatique en Suisse.

Activités médiatiques et logique des médias versus logique politique

Au titre des études relevant du troisième axe de recherche, nous nous sommes intéressés (Fischer et Sciarini 2015b) aux activités médiatiques mises en œuvre par les acteurs politiques qui ont participé aux onze processus de décision les plus importants du début des années 2000.¹⁸⁸ En conformité avec la grande ouverture institutionnelle du système suisse de décision, tous les types d'acteurs considérés (acteurs étatiques, partis politiques, groupes d'intérêt, autres) ont une préférence pour des stratégies visant à influencer les processus législatifs «de l'intérieur», c'est-à-dire au travers des différentes phases et institutions d'un processus, plutôt que pour des stratégies orientées vers les médias (voir chapitre 7). Cependant, la préférence relative pour l'un ou l'autre type de stratégie («*insider*» plutôt que «*outsider*») varie d'une catégorie d'acteurs à l'autre. Assez logiquement, la préférence pour des stratégies médiatiques est plus marquée parmi les acteurs qui ont un moindre accès au processus de décision, à savoir les partis de gauche et les groupes d'intérêt public. À l'inverse, les acteurs étatiques, qui sont par définition présents dans les processus décisionnels, sont ceux qui recourent le moins aux activités médiatiques.

Landerer (2014b; 2015) a examiné la médiatisation de trois processus de décision (la 6^e révision de l'assurance invalidité, la réforme de la loi sur les banques [loi dite «*too big to fail*»], et l'accord avec l'Allemagne en matière de fiscalité et de marchés financiers), à partir d'une analyse de la couverture

¹⁸⁸ Les données, recueillies sur la base des interviews avec les acteurs ayant participé aux processus, couvrent à la fois les activités médiatiques dites «indirectes», telles que les interviews, communiqués de presse ou conférences de presse, dont la couverture dépend du bon vouloir et de la disponibilité des médias, les activités médiatiques dites «directes», telles que les annonces publicitaires dans la presse, la distribution de mails ou flyers, et les activités de mobilisation (manifestations dans la rue, grève ou autre type d'action dans l'espace public). Nous avons parallèlement examiné les différences d'intensité de la couverture médiatique d'un processus à l'autre, ainsi qu'entre les phases du processus (Fischer et Sciarini 2015b). Nous avons notamment observé que les trois processus relatifs aux accords bilatéraux avec l'UE étaient ceux qui avaient bénéficié de la plus large couverture médiatique, laquelle augmente par ailleurs progressivement de la phase pré-parlementaire à la phase référendaire (lorsqu'un vote populaire a lieu).

médiatique de ces processus (plus de 500 articles publiés dans six quotidiens) et d'entretiens avec une cinquantaine de parlementaires. Il s'est intéressé à la fois au degré de prégnance de la « logique des médias » dans la couverture médiatique et à la mesure avec laquelle des parlementaires suisses actifs dans ces processus ont adapté leurs stratégies à la logique des médias.¹⁸⁹ Cette adaptation est mesurée par la préférence des parlementaires pour des activités orientées vers le public et le souci des retombées électorales de l'action politique, plutôt que vers la résolution des problèmes, ainsi que par la perception que les parlementaires ont eux-mêmes du processus de médiatisation.

Sur le plan de la couverture médiatique, l'étude montre notamment que les parlementaires membres des partis situés aux deux pôles de l'échiquier politique (UDC à droite, PS et Verts à gauche) font l'objet d'une attention plus élevée de la part des médias que les partis de la droite modérée (PDC, PLR, Verts libéraux), et ceci dans des proportions qui dépassent les différences de force électorale – et quand bien même les partis des pôles ont été considérés comme moins importants que les partis modérés pour l'issue du processus de décision. Quant au degré de médiatisation, tel que mesuré par la préférence pour la logique médiatique plutôt que pour la logique politique, il reste globalement assez modéré, mais varie aussi sensiblement d'un parti à l'autre. Plus précisément, les parlementaires membres d'un parti-pôle sont plus animés par la logique médiatique que les parlementaires des partis de la droite modérée.

Cette évaluation objective, mesurée par les préférences pour les sous-jeux émotionnels plutôt que techniques, pour une stratégie de négociation centrée sur sa propre position plutôt qu'orientée vers la recherche de compromis, pour des activités médiatiques ciblées sur l'image plutôt que sur le processus, et pour des interventions parlementaires symboliques (questions, interpellations) plutôt que substantielles (motions, postulats), est confirmée par l'évaluation subjective basée sur les perceptions des parlementaires: les partis de la droite modérée, au profil gouvernemental plus affirmé, sont plus critiques quant au rôle des médias que les partis des pôles (PS et UDC). Les premiers qualifient en effet l'influence des médias comme (trop) élevée et nuisible à la découverte de compromis. Ceci tient d'une part au fait que les partis au bénéfice d'un profil plus marqué parviennent plus facilement à communiquer leur position que les partis plus modérés, et

¹⁸⁹ Je me concentre sur les résultats relatifs aux partis et aux politiciens et délaisse les résultats relatifs aux processus, qui montrent notamment que la logique commerciale dans la couverture médiatique était la plus élevée dans le processus relatif à l'accord fiscal avec l'Allemagne, en conformité avec le caractère « vendeur » du haut niveau de conflit sur cet objet, exacerbé par sa dimension internationale, et la plus faible dans le processus relatif à l'assurance invalidité, où le caractère classique des coalitions d'acteurs réduisait l'attractivité du cas pour les médias (Landerer 2015).

d'autre part à la propension des médias à privilégier les postures conflictuelles (à l'avantage les partis-pôles), ainsi que les opinions dissidentes au sein d'un parti (au désavantage des partis modérés, qui sont généralement plus divisés).

En outre, l'étude montre aussi que les (représentants des) partis politiques qui se trouvent dans le camp majoritaire d'un processus de décision – et sont de ce fait parvenus à faire accepter leur point de vue – considèrent plutôt positivement le rôle des médias, tandis que les (représentants des) partis politiques qui se trouvent dans le camp des perdants sont nettement plus critiques, voire tendent à rendre les médias responsables de leur défaite (Landerer 2015: 281). Enfin, les partis plus modérés sont aussi plus critiques vis-à-vis des politiciens qui s'appuient sur la logique médiatique pour parvenir à leurs fins, tandis que les partis des pôles tendent à considérer qu'il s'agit d'un échange de bons procédés, une sorte d'instrumentalisation mutuelle. Dans le même esprit, l'analyse de la couverture médiatique montre que les représentants des partis-pôles expriment des avis beaucoup plus négatifs sur les membres du Conseil fédéral que les représentants des partis modérés. Que ce contraste soit le fruit des stratégies des parlementaires ou de la propension des journalistes à privilégier les déclarations négatives, il souligne en tout cas le bénéfice mutuel que les médias et les partis peuvent tirer d'une stratégie basée sur la logique médiatique.

Conclusion

En définitive, qui donc dirige la Suisse? L'état de l'art présenté dans ce chapitre invite à apporter une réponse plus nuancée à cette question que la thèse provocatrice mentionnée en introduction. Certes, les groupes d'intérêt jouent un rôle majeur dans la politique suisse. Cependant, il serait exagéré de prétendre que ce sont eux qui mènent le bal. D'autres acteurs sont également très influents, à commencer par le Conseil fédéral et son administration. De plus, les connaissances à disposition tendent à démontrer que le poids des différents acteurs (gouvernement, Parlement, partis politiques, groupes d'intérêt, peuple) varie sensiblement d'un domaine politique à l'autre. Ainsi, les groupes d'intérêt économique sont vraisemblablement toujours assez puissants dans la politique économique. Il en va de même, dans le domaine de la santé, des groupes d'intérêt du secteur. Cependant, il semble quand même que les associations faitières de l'économie – et les groupes d'intérêt économique plus généralement – sont moins puissantes qu'elles ne l'étaient il y a cinquante ans, tandis que les partis gouvernementaux ont gagné en importance.

Faute d'études similaires sur la configuration du pouvoir dans d'autres pays, il n'a pas été possible de mettre les changements observés dans la politique suisse en perspective comparée. Nous avons toutefois vu dans le

chapitre 7 que le déclin des arrangements corporatistes dans la phase préparatoire de la législation et le renforcement parallèle de la politique partisane dans l'arène parlementaire avaient aussi été mis en évidence dans d'autres petits pays européens. Comme en Suisse, ce déclin a plusieurs sources, telles que la polarisation croissante entre partenaires sociaux, l'efficacité faiblissante des solutions produites par la prise de décision corporatiste et la difficulté des structures corporatistes à résoudre de nouveaux problèmes politiques. De même, le renforcement du Parlement a aussi été favorisé dans ces pays par des réformes institutionnelles, par la professionnalisation du Parlement et par la vivacité accrue de la compétition partisane. En outre, dans ces pays comme en Suisse, le changement du poids des phases du processus est allé de pair avec une modification des rapports de force entre acteurs, c'est-à-dire avec un rééquilibrage du pouvoir entre partis politiques et groupes d'intérêt (Christiansen et Rommetvedt 1999; Crepaz 1994; Rommetvedt *et al.* 2012). Enfin, la Suisse n'est évidemment pas le seul pays dans lequel l'eupéanisation de la politique a modifié les rapports de force internes. Ceci vaut, à plus forte raison, dans les pays de l'UE. Dans la littérature, le concept de « renforcement différencié du pouvoir » (« *differential empowerment* ») a précisément servi à souligner le renforcement des gouvernements et de leur administration au détriment des autres acteurs internes associés au processus d'intégration européenne (Börzel et Risse 2003; Moravcsik 1994).

La liste des processus de décision les plus importants de la période 2001-2006 dit déjà beaucoup des changements dans la politique suisse. Dans la mesure où la sélection des cas s'est faite à partir de critères rigoureux, les mêmes que ceux utilisés dans l'étude de référence qui a longtemps fait autorité (Kriesi 1980), on peut considérer que les onze processus de décision couverts par notre étude sont représentatifs de l'ensemble des processus de décision, ou tout au moins des processus de décision importants, c'est-à-dire ceux qui comptent le plus. Le fait que près de la moitié des processus les plus importants concerne des actes législatifs directement ou indirectement eupéanisés souligne de manière éclatante l'importance cruciale de l'intégration européenne dans la politique suisse du début du 21^e siècle.

Il n'en reste pas moins que la sélection des cas est temporellement contingente, c'est-à-dire qu'elle est forcément tributaire des caractéristiques de la période couverte par l'étude. Cette sélection a ensuite une influence notable sur la nature des processus de décision étudiés et sur la structure de pouvoir qui les caractérise. Ainsi, le contexte économique particulier du début des années 1970 (passage brutal d'une phase de haute conjoncture à la récession provoquée par la crise du pétrole) explique le nombre élevé de processus relatifs à la politique sociale et à la politique économique dans l'étude de Kriesi (1980), qui explique à son tour l'importance considérable des groupes d'intérêt économique et le caractère

corporatiste de la prise de décision. La sélection des cas soulève par conséquent des questions que l'on ne peut pas éluder.

Premièrement, est-ce que l'affaiblissement des groupes d'intérêt économique qui émerge de notre étude est dû au faible nombre de processus dans le domaine du social et de l'économie parmi les processus les plus importants du début des années 2000? Probablement pas. D'abord, parce que ce faible nombre est, dans une certaine mesure, compensé par les actes de politique économique extérieure (européenne). Ensuite, parce qu'il est communément admis que les années 1970 ont été l'âge d'or du corporatisme. Ce n'était plus le cas dans les années 2000, et ceci même dans un processus politique comme la révision de l'AVS, dans lequel les arrangements de type corporatiste entre partenaires sociaux ont par le passé été déterminants (Fischer 2005; Häusermann *et al.* 2004).

Deuxièmement, l'importance de l'internationalisation/européanisation mise en évidence dans notre étude est-elle aussi temporellement contingente ou s'inscrit-elle dans une tendance à plus long terme? Il y a de bonnes raisons de favoriser le deuxième terme de l'alternative. Tout d'abord, nous avons vu que l'augmentation de la part des traités internationaux dans la production normative interne se poursuit (voir chapitre 2). Il en va de même en ce qui concerne l'européanisation indirecte et la tendance du législateur à reprendre à son compte des règles inscrites dans la législation de l'UE pour les incorporer dans le droit suisse (Jenni 2014a; 2014b). Ensuite, au cours des années qui ont suivi notre étude, les enjeux avec une forte composante internationale sont restés au sommet de l'agenda politique en Suisse. Pensons par exemple aux attaques contre le secret bancaire de la part des États-Unis, de l'OCDE, du G20 et de l'UE en lien avec la fraude et l'évasion fiscale, et aux accords fiscaux signés avec de nombreux pays qui en sont issus (Gava 2014). Sur le front européen, bien qu'il n'y ait formellement pas eu de troisième paquet d'accords bilatéraux après 2006, des négociations sectorielles ont tout de même eu lieu dans divers domaines (électricité, Galileo, produits chimiques, règle AOC, agriculture, Europol et Eurojust, régime fiscal des cantons, etc.). De plus, l'accord sur la libre circulation des personnes a été par deux fois étendu aux nouveaux pays membres de l'UE (la Bulgarie et la Roumanie d'abord, la Croatie ensuite). *Last, but not least*, la Suisse et l'UE ont longuement négocié un accord-cadre institutionnel supposé permettre une adaptation dynamique des accords bilatéraux au développement de l'acquis communautaire (voir chapitre suivant).

En bref, le processus d'internationalisation/européanisation de la politique se poursuit et va certainement continuer à exercer une influence considérable sur la politique suisse dans les prochaines années. L'ère durant laquelle la neutralité de la Suisse et sa non-appartenance à l'UE lui permettaient de se protéger de la politique internationale est définitivement

révolue. Une étude des processus les plus importants des années 2011 à 2016 ou 2016 à 2021 inclurait certainement un nombre aussi élevé de processus directement ou indirectement internationalisés que la période 2001-2006.

La brève revue de la littérature sur la médiatisation de la politique et des processus de décision en Suisse montre que les médias ont des effets indéniables – que ce soit sur la définition de l’agenda politique, sur les stratégies développées par les politiciens pour répondre à la logique médiatique, ou encore sur la formation des opinions individuelles dans les campagnes électorales ou référendaires (Kriesi 2012). Cependant, sur la base des connaissances actuelles, nous ne savons pas encore exactement combien la médiatisation de la politique affecte la configuration de pouvoir dans la politique suisse.

Une incertitude persiste également, mais dans une moindre mesure, en ce qui concerne la judiciarisation de la politique, comprise comme l’extension du pouvoir des tribunaux au détriment du Parlement, du gouvernement et de l’administration. Il ne fait aucun doute que cette judiciarisation est à l’œuvre. D’une part, le poids de la justice et des tribunaux a été renforcé par la centralisation, au cours du 20^e siècle, des compétences de décision au profit de la Confédération, et par l’augmentation corrélative de l’importance du droit fédéral (Vatter 2016: 528). D’autre part, l’extension progressive de la juridiction constitutionnelle et l’influence croissante de la jurisprudence sur le contenu des politiques publiques ne sont pas restées sans effets. De ce point de vue, la voie judiciaire constitue de plus en plus fréquemment une alternative ou, à tout le moins, un complément, à la voie législative. Cependant, les études sur la judiciarisation de la politique sont encore trop peu nombreuses pour pouvoir se faire une idée précise de sa véritable portée. Il est donc, pour l’heure, difficile de savoir si la judiciarisation est à même d’affecter les conclusions énoncées plus haut quant aux acteurs qui « dirigent » la Suisse.

Enfin, on notera que ce chapitre a fourni un éclairage sur la configuration du pouvoir dans la politique suisse dans des périodes que l’on peut qualifier de « normales », par opposition à une période de crise aigüe, comme celle provoquée par la pandémie du Covid-19. Si l’analyse des conséquences de cette pandémie reste à faire, on peut d’ores et déjà noter que celle-ci a eu des effets disruptifs sur les rapports de force entre acteurs. Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a qualifié la situation en Suisse de « situation extraordinaire » au sens de la loi sur les épidémies. Dans cette période de « situation extraordinaire », qui a duré jusqu’au 18 juin 2020, la prise de pouvoir du Conseil fédéral a été flagrante. Celle-ci lui a permis d’imposer sa volonté aux cantons et au Parlement, notamment pour prendre des mesures de limitation des droits fondamentaux (libertés économiques, liberté de réunion et de mouvement, etc.) applicables à l’ensemble du territoire suisse. Si le Parlement et les cantons sont revenus dans le jeu avec

le retour à la « situation particulière », le Conseil fédéral a continué à donner le ton dans les mois qui ont suivi.

À contre-courant de sa prise de pouvoir dans la crise du Coronavirus, le Conseil fédéral a, durant la même période, donné l'impression d'avoir perdu le contrôle sur la politique européenne,¹⁹⁰ un dossier pourtant crucial pour la Suisse. Objet de prénégociations pendant cinq ans (de 2008 à 2013) puis de négociations pendant cinq années supplémentaires (de 2013 à 2018), l'accord-cadre a été enterré par le Conseil fédéral en mai 2021, ce qui ne règle rien, mais génère au contraire de nouveaux problèmes. Sur ce dossier, le Conseil fédéral a fait preuve depuis décembre 2018 d'une attitude coupable. D'abord en choisissant d'ouvrir une procédure de consultation sur l'accord négocié avec l'UE, avant d'avoir lui-même pris une position claire à son sujet, puis en tergiversant durant de longs mois sans donner de cap à son action, avant de mettre purement et simplement fin à la négociation. Ce manque de *leadership* est d'autant plus étrange que, comme cela a encore été rappelé plus haut, l'internationalisation/européanisation de la politique renforce en principe l'exécutif dans ses rapports avec les autres acteurs politiques internes. J'y reviens dans le prochain – et dernier – chapitre, consacré à la politique européenne de la Suisse.

¹⁹⁰ Sciarini, Pascal, « Le Conseil fédéral doit reprendre le *leadership* en politique européenne ». *Le Temps*, 22 décembre 2021.

10 | Politique européenne

Introduction

Consacrer un chapitre à la politique européenne dans un livre qui se focalise sur les institutions, les acteurs et les processus, et qui fait explicitement l'impasse sur les politiques publiques substantielles, peut *a priori* paraître illogique, voire contradictoire. Cependant, contrairement aux politiques sectorielles, qui sont par définition délimitées par le domaine politique dans lequel elles s'inscrivent (l'économie, la santé, le social, les transports, l'énergie, l'éducation, l'environnement, etc.) la politique européenne est par nature, à l'instar de la politique extérieure plus généralement, une politique transversale, qui recouvre un grand nombre de politiques sectorielles. De même, on pourrait s'interroger sur la pertinence d'un chapitre sur la politique européenne d'un pays qui n'est pas membre de l'Union européenne (UE), et qui n'est pas prêt de le devenir. Mais c'est précisément parce que la Suisse n'est pas membre de l'UE et qu'elle n'a pas trouvé de solution institutionnelle durable à ses rapports avec celle-ci que la politique européenne figure au sommet de l'agenda politique en Suisse depuis plus de trente ans. Sur un plan plus personnel, c'est d'ailleurs le lancement du débat sur la politique européenne de la Suisse, dans la seconde moitié des années 1980, en réaction au projet de création de marché intérieur des (alors) douze membres de la Communauté européenne/

Union européenne,¹⁹¹ qui a initialement nourri mon intérêt pour la politique suisse.¹⁹²

Dans l'histoire des relations entre la Suisse et la Communauté européenne, soit entre la fin des années 1950 et le début des années 1990, les autorités fédérales se sont presque toujours efforcées de trouver une voie intermédiaire entre deux options extrêmes: le cavalier seul, jugé dangereux pour l'économie, et l'adhésion à la Communauté économique européenne (CEE), jugée incompatible avec les institutions fondamentales (neutralité, fédéralisme, démocratie directe). Sur le plan interne, cette politique «du centre» était aussi la seule garante d'un soutien suffisamment large de la part des milieux économiques et des partis politiques. Historiquement, il n'y a eu que deux exceptions à cette préférence pour une politique du «centre»: le projet – avorté – d'association à la CEE au tout début des années 1960, qui aurait consisté à rejoindre l'union douanière et s'apparentait donc à une adhésion, et – bien plus tard – le dépôt de la demande d'adhésion à l'UE dans la foulée de la négociation sur l'espace économique européen (EEE), une demande qui, comme nous le verrons plus loin, a contribué au rejet de l'EEE en votation populaire.

Un autre trait distinctif de la politique européenne de la Suisse est son caractère essentiellement réactif: création de l'AELE (Association européenne de libre-échange) en 1960, en réponse à la création de la CEE, conclusion de l'accord de libre-échange de 1972, en réponse au passage de la Grande-Bretagne et du Danemark de l'AELE à la CEE, négociation de l'EEE (puis des accords bilatéraux), en réponse à l'adoption de l'Acte unique européen en 1986 et au projet de marché intérieur. À chaque fois, c'est la dynamique de la construction européenne (approfondissement et, dans certains cas, élargissement) qui a incité les autorités fédérales à réagir, afin de parer aux risques de discriminations. De ce fait, le moteur de l'évolution de la politique européenne de la Suisse s'est toujours trouvé à l'extérieur de ses frontières.

La première section du chapitre, qui est aussi la plus conséquente, retrace les grandes étapes de la politique européenne de la Suisse, du milieu des années 1950 à la fin des années 2000. La deuxième se penche sur l'épisode le plus récent, à savoir la négociation de l'accord-cadre institutionnel avec l'UE, et son abandon officiel par le Conseil fédéral en mai 2021. Enfin, la troisième section s'intéresse aux attitudes des citoyens suisses à l'égard de la politique européenne – et aux déterminants de celles-ci. Comme nous l'avons vu plus tôt dans ce livre (chapitres 2 et 3), l'extension

¹⁹¹ La CEE est devenue l'UE en 1993 avec l'adoption du traité de Maastricht.

¹⁹² Comme je l'ai expliqué dans un autre ouvrage (Sciarini 2011a: 9), ce débat a été lancé en Suisse romande, en dehors du sérail politique, par le magazine *L'Hebdo*, et soulevait une foule de questions inédites et de première importance.

progressive du champ d'application de la démocratie directe en matière de traité international a conféré d'importants droits de codécision au peuple sur la définition de la politique extérieure. En politique européenne, les citoyens se sont déjà prononcés à de nombreuses reprises en votation populaire au cours des trente dernières années, et seront encore sollicités à l'avenir. Il est donc d'autant plus important de s'interroger sur les ressorts de leur comportement de vote en la matière.

10.1 Les grandes étapes de la politique européenne de la Suisse

En guise de préambule, il est utile de rappeler brièvement les différentes étapes d'un processus d'intégration économique (Balassa 1961). La première forme d'intégration – et la moins poussée – est la zone de libre-échange, dans laquelle les États parties à l'accord suppriment les obstacles primaires aux échanges (droits de douane et taxes d'effets équivalents, contingents, quotas), mais conservent chacun leur propre politique commerciale en ce qui concerne la fixation des droits de douane à l'égard des pays tiers. Le transfert des compétences en matière de politique économique extérieure au niveau supérieur constitue précisément la différence majeure entre une zone de libre-échange et une union douanière. Cette dernière suppose en effet l'adoption d'une politique commerciale commune, par la fixation de tarifs extérieurs communs vis-à-vis des pays non membres de l'Union, et a par conséquent un caractère supranational. Le marché commun (ou marché intérieur) étend la libre circulation aux capitaux, aux services et aux personnes, par la suppression des barrières physiques, techniques et fiscales aux échanges. Enfin, l'Union monétaire implique la fixation irrévocable des taux de change entre les partenaires, le transfert de la politique monétaire au niveau supranational et, éventuellement, la création d'une monnaie commune. Elle se double d'une union économique en cas de transfert des politiques économiques et de la politique budgétaire au niveau supranational.

Si cette typologie donne l'impression qu'un processus d'intégration économique est une entreprise linéaire et séquentielle, la réalité de la construction européenne démontre que ce n'est pas le cas : à l'encontre de la linéarité, cette construction a été marquée par des avancées décisives, comme l'adoption du traité de Rome en 1957 ou de l'Acte unique en 1986, mais aussi par de nombreuses périodes de stagnation ; et à l'encontre de la séquentialité, les États fondateurs de l'UE ont d'emblée opté pour une véritable politique commune dans le domaine agricole, alors que dans d'autres il a fallu attendre le début des années 1990 pour réaliser un véritable marché commun.

10.1.1 Cadre d'analyse

Comment expliquer, à chaque étape du processus d'intégration européenne, le choix de la Suisse en faveur d'une politique plutôt que d'une autre? Doit-on y voir principalement l'influence de facteurs relevant de la politique interne ou au contraire de contraintes émanant du niveau international? Comment ensuite évaluer la pertinence et la qualité de la politique d'intégration choisie? Dans une recherche conduite dans la seconde moitié des années 1990 (Allan *et al.* 2000; Dupont et Sciarini 2001),¹⁹³ nous avons abordé ces différentes questions sous l'angle de la cohérence et de l'efficacité de la politique européenne de la Suisse. D'un côté, nous avons examiné si, et dans quelle mesure, les choix opérés par le Conseil fédéral étaient cohérents, c'est-à-dire compatibles avec les contraintes internes et internationales.¹⁹⁴ D'un autre côté, nous nous sommes intéressés à l'efficacité de la stratégie choisie par le Conseil fédéral: dans quelle mesure cette stratégie lui a-t-elle permis d'atteindre son objectif, et dans quelle mesure la cohérence a-t-elle conditionné l'efficacité?

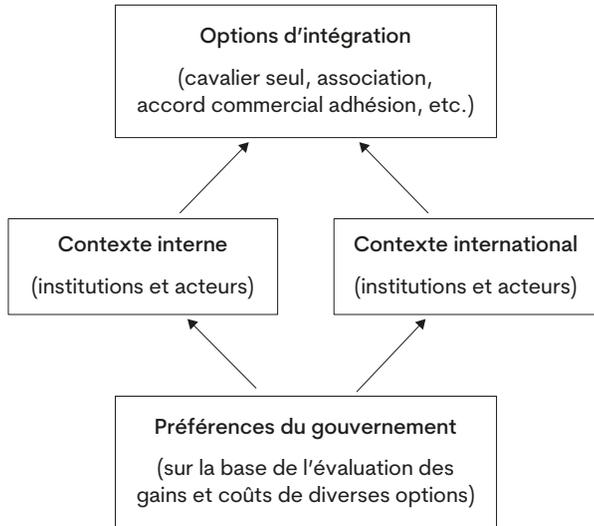
Nous avons appliqué ce cadre d'analyse aux principaux épisodes de la politique européenne de la Suisse: projet de grande zone de libre-échange, création de l'AELE, projet d'association, accord de libre-échange, EEE, négociations bilatérales. Pour chaque épisode, nous avons regroupé les diverses options à disposition du gouvernement en trois grandes catégories: une forme d'intégration «poussée», une forme d'intégration «modérée» et une forme caractérisée par l'absence d'intégration.¹⁹⁵ À cette perspective historique s'est ajoutée une comparaison du cas de la Suisse avec celui de l'Autriche.

La figure 10.1 schématise notre conception des facteurs qui déterminent le choix du Conseil fédéral en faveur de l'une des options d'intégration qui s'offrent à lui. Ces facteurs sont de deux types. D'une part, le gouvernement identifie l'option qui lui semble préférable sur la base d'une évaluation des gains et coûts économiques et politiques attendus

¹⁹³ Cette recherche a été conduite dans le cadre du Programme national de recherche (PNR42) du FNS sur les «Fondements et possibilités de la politique extérieure». Le compte rendu historique qui suit s'en inspire largement.

¹⁹⁴ Notre définition de la cohérence se démarquait donc de l'usage usuel, qui consiste à examiner la cohérence entre deux politiques sectorielles, par exemple la politique énergétique et la politique de l'environnement.

¹⁹⁵ Dans cette recherche, nous avons en sus distingué la phase d'élaboration, au cours de laquelle le Conseil fédéral définit sa ligne politique générale et les moyens qui s'y rapportent, et la phase de mise en œuvre de cette politique, c'est-à-dire la phase de négociation proprement dite. En outre, pour mesurer la cohérence dans la phase d'élaboration et le lien entre cohérence et efficacité dans la phase de négociation, nous nous sommes appuyés sur les outils analytiques de la théorie des jeux. Les résultats peuvent toutefois très bien être restitués sous forme littérale, comme je le fais ici.

FIGURE 10.1 Élaboration d'une politique (option) d'intégration

de chacune des options à disposition. D'autre part, le gouvernement doit confronter son choix aux caractéristiques du contexte interne et international. Ce contexte est lui-même défini par les règles institutionnelles et par le pouvoir et les préférences des principaux interlocuteurs du gouvernement, au niveau national et au niveau international. La conformité existant, ou non, entre la politique (option) choisie et le contexte interne et international détermine à son tour la cohérence (ou l'incohérence) de cette politique. La difficulté pour un gouvernement de choisir une option cohérente est accentuée par le fait qu'il dispose d'une information souvent incomplète ou partielle des préférences de ses interlocuteurs au niveau interne et, surtout, au niveau international. Il n'a alors pas d'autre choix que de prendre des décisions en se fiant aux perceptions qu'il a de la situation, c'est-à-dire en prenant le risque que ces perceptions soient erronées et débouchent sur des choix inappropriés.

10.1.2 Du projet de grande zone de libre-échange à l'accord de libre-échange sur les produits industriels (1955-1972) : le rapprochement

Le projet de grande zone de libre-échange (1957-58)

Depuis la conférence de Messine de juin 1955, qui a abouti à la signature du traité de Rome le 25 mars 1957 instituant la CEE et Euratom (Communauté européenne de l'énergie atomique), l'Europe était divisée entre les

partisans de l'intégration, qui ambitionnaient de créer une union douanière, voire économique, et les partisans d'une Europe plus libérale, qui visaient uniquement le libre-échange. Pour le Conseil fédéral, l'objectif prioritaire était d'élaborer une politique à même de garantir un accès au marché européen pour l'industrie suisse d'exportation et de minimiser ainsi le risque de discrimination économique. Trois options s'offraient au Conseil fédéral : une intégration poussée, sous la forme d'un accord de type adhésion ou association avec les six pays fondateurs de la CEE ; une intégration modérée *via* une voie multilatérale aboutissant à un accord entre les dix-sept pays membres de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) ; l'abstention de toute négociation et le *statu quo*.

Le Conseil fédéral avait une nette préférence pour la voie multilatérale et la création d'une grande zone de libre-échange, qui offrait d'importants avantages économiques à un moindre coût politique. Par comparaison, une demande d'association ou d'adhésion à la CEE naissante aurait signifié l'abandon de l'autonomie de la politique commerciale vis-à-vis des pays tiers et aurait impacté sa législation, spécialement en matière de politique sociale et fiscale, sacrifices jugés trop coûteux par le gouvernement. Quant à l'option de rester à l'écart de toute initiative, elle s'accompagnait d'un risque de marginalisation important. L'option la plus attrayante pour la Suisse, la voie multilatérale, était aussi la plus incertaine sur le plan externe, car sa réussite dépendait de l'issue de la confrontation entre les conceptions française et britannique d'une zone de libre-échange : la France cherchait avant tout à protéger la communauté en phase de création, en restreignant la liberté tarifaire et l'autonomie des politiques économiques à l'intérieur de la future zone, tandis que la Grande-Bretagne penchait pour un régime libéral, c'est-à-dire peu contraignant et peu discriminatoire pour les pays tiers. Contraint d'élaborer sa politique en situation de grande incertitude, le Conseil fédéral a parié sur la possibilité d'aboutir à un régime libéral.

Bien qu'incertaine, la voie multilatérale était celle qui permettait le mieux de conjuguer les préférences du gouvernement et les contraintes internes : à cette époque, le principal interlocuteur du Conseil fédéral pour les questions de politique économique extérieure était le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie. Si le Vorort s'inquiétait de la perspective d'une Suisse isolée sur le plan commercial, il s'opposait à l'idée d'une solution de type contraignante, à la française, et prônait une solution libérale, à la britannique. Ainsi, le choix du Conseil fédéral en faveur d'une grande zone de libre-échange de caractère libéral était cohérent sur le plan interne, mais tributaire, sur le plan externe, de la capacité de la Grande-Bretagne à l'emporter sur la conception française. La décision unilatérale de la France de mettre fin aux négociations en vue de cette grande zone de libre-échange, en novembre 1958, a réduit les espoirs de la Suisse à néant.

La création de l'AELE (1960)

Le veto français a obligé le Conseil fédéral à réviser sa stratégie. Son objectif prioritaire restait de garantir un accès aux marchés des pays européens à l'industrie suisse d'exportation. Cependant, les options à disposition n'étaient plus les mêmes, en raison de la nette division, parmi les pays de l'OECE, entre les six membres de la CEE et les autres. Le Conseil fédéral était désormais contraint de prendre parti en faveur de l'un de ces deux groupes. Concrètement, il avait le choix entre un rapprochement vers la CEE, par des moyens plus ou moins ambitieux (adhésion, association, union douanière, zone de libre-échange), ou le développement d'un projet alternatif à la CEE avec les autres pays membres de l'OECE. Un accord de libre-échange avec les six restait la solution la plus favorable, car elle répondait aux attentes de l'économie tout en étant politiquement moins coûteuse que l'union douanière ou l'adhésion. Dans son rapport sur la création de l'AELE, le Conseil fédéral (1960) a explicitement exclu l'adhésion à la CEE et à son union douanière, pour ne pas renoncer à l'autonomie de sa politique commerciale, pour protéger les institutions fondamentales (neutralité, fédéralisme, démocratie directe), et par crainte des conséquences pour l'agriculture suisse. Toutefois, le contexte extérieur demeurerait très incertain, en particulier du côté de la CEE, qui risquait d'opposer une fin de non-recevoir à une demande d'accord de libre-échange. Sur le plan interne, l'option d'une petite zone de libre-échange avec les autres pays de l'OECE non membres de l'UE ne suscitait pas un grand enthousiasme de la part du Vorort, dont la méfiance envers les approches multilatérales avait encore été accentuée par les déboires de la grande zone de libre-échange.

Bien que la création d'une zone de libre-échange avec les non-six ait été moins intéressante économiquement qu'un accord avec les six, le Conseil fédéral a opté pour cette solution, qui était conforme aux trois principes fondamentaux de la politique commerciale suisse (libre-échange, universalité du commerce et autonomie de la politique commerciale), et qui était en outre supposée faciliter l'établissement d'un accord d'ensemble avec la CEE. Compte tenu de l'incertitude régnant quant aux préférences de la CEE nouvellement créée et à sa disponibilité à négocier avec les pays tiers, la Suisse a choisi une option cohérente, qui a débouché sur la création de l'AELE avec l'Angleterre, l'Autriche, le Danemark, la Norvège, le Portugal et la Suède. L'AELE n'a toutefois pas tenu toutes ses promesses, dans le sens qu'elle n'a pas conduit à la négociation rapide d'une solution d'ensemble avec la CEE. Rétrospectivement, on peut en outre se demander ce qui se serait passé si la Suisse avait, dans cette période, opté pour une stratégie plus ambitieuse d'adhésion à la CEE. Peu connu du grand public, l'épisode qui a immédiatement suivi la création de l'AELE fournit quelques réponses à cette interrogation, et démontre que celle-ci n'était pas purement théorique.

La tentative d'association à la CEE (1961-1962)

La demande d'adhésion à la Communauté européenne formulée par les autorités britanniques, puis danoises, quelques mois après la création de l'AELE, a très vite obligé le Conseil fédéral à réévaluer sa stratégie d'intégration. Outre l'option consistant à s'en tenir à la participation à l'AELE, peu séduisante en cas de départ de la Grande-Bretagne et du Danemark, le Conseil fédéral a (ré)examiné les options plus poussées d'association ou d'adhésion à la CEE. Sur le plan extérieur, l'incertitude quant au comportement de la CEE avait un peu diminué, en particulier en ce qui concerne le statut d'association : le 15 mai 1961, la CEE a elle-même proposé aux pays de l'AELE non candidats à l'adhésion la formule de l'association sur la base de l'article 238 du traité instituant la Communauté européenne. Quant au contenu d'une telle option, la CEE avait une nette préférence pour une union douanière, mais n'excluait pas totalement la possibilité d'une zone de libre-échange.

Le Conseil fédéral a réagi à ce changement de contexte en adoptant une stratégie très audacieuse – la plus audacieuse de toute la période d'après-guerre, jusqu'au dépôt de la demande d'adhésion en 1992 – : il a opté pour la voie de l'association à la CEE en envisageant de se soumettre, le cas échéant, à une formule de type union douanière (Zbinden 1994). Cette position était *a priori* très surprenante : un an plus tôt, le Conseil fédéral avait écarté l'association, au motif qu'elle impliquait l'adoption du tarif extérieur commun de la CEE. L'explication de ce revirement réside dans l'évolution du contexte extérieur : face au risque nettement accru de discriminations économiques, le Conseil fédéral a, pour la première fois, accordé la priorité aux contraintes externes. Ce choix n'a pas été bien accueilli sur le plan interne : les travaux préparatoires ont, en effet, mis en évidence les divergences de vues entre les conseillers fédéraux et les hauts fonctionnaires en charge du dossier, d'une part, et leur principal interlocuteur, le Vorort, de l'autre. Si le Vorort était convaincu qu'il fallait trouver une solution avec la CEE, il s'opposait à une association qui aurait entraîné la reprise de sa politique commerciale et les grandes lignes de sa politique de concurrence. Seule une formule de type zone de libre-échange lui semblait acceptable.

Le Conseil fédéral, qui espérait vraisemblablement gagner ultérieurement le Vorort à sa cause, n'a pourtant pas eu le loisir de mettre en œuvre sa stratégie et d'entamer une négociation avec la CEE. Le projet d'association a en effet tourné court à la suite du veto du président de Gaulle à la demande d'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE. Si cette fin en queue de poisson nous empêche évidemment de savoir quels résultats la stratégie audacieuse du Conseil fédéral aurait produits, cet épisode reste néanmoins intéressant, car il démontre que le gouvernement n'était pas si sévèrement corseté et que les obstacles institutionnels à une intégration poussée dans la CEE n'étaient peut-être pas si insurmontables que le discours officiel l'avait, jusque-là, prétendu.

L'accord de libre-échange (1971-1972)

À la fin des années 1960, la demande d'adhésion à la CEE déposée par la Grande-Bretagne, le Danemark, l'Irlande et la Norvège, a une nouvelle fois amené le Conseil fédéral à revoir ses plans. Dans la foulée des changements politiques survenus en France en 1968-1969 (démission du président de Gaulle et élection de Pompidou), la CEE s'est repenchée sur ses relations avec les pays de l'AELE à l'occasion de la conférence de La Haye en décembre 1969. Désireuse de mettre fin à la division économique de l'Europe occidentale, la CEE a d'une part ouvert sa porte aux candidats à l'adhésion et elle a, d'autre part, indiqué que des liens particuliers pourraient être créés avec les pays de l'AELE qui, pour des raisons internes, n'étaient pas candidats à l'adhésion.

Face au départ de la Grande-Bretagne, plus grand pays de l'AELE, le Conseil fédéral ne pouvait pas rester sans rien faire. Au scénario de l'adhésion, il préférerait nettement celui d'un accord *sui generis*, qui irait plus loin qu'un accord de commerce traditionnel au sein du GATT, sans toutefois impliquer une harmonisation des politiques commerciales. Comme dans les périodes précédentes, le Conseil fédéral n'était cependant pas très sûr de la « faisabilité externe » de cette option : il lui était difficile d'anticiper quel type d'accord *sui generis* serait acceptable pour la CEE. Dans la mesure où l'incertitude s'appliquait aussi aux autres options, par exemple une demande d'adhésion avec réserve de neutralité, et compte tenu des avantages potentiels d'un accord *sui generis*, le Conseil fédéral a logiquement opté pour un tel accord. Ce choix était aussi en phase, sur le front interne, avec la position du Vorort, exprimée notamment au travers de deux enquêtes successives menées auprès de ses membres.

Après une courte négociation, les pays de l'AELE ont chacun conclu un accord de libre-échange sur les produits industriels avec la CEE. Cet accord a offert aux branches de l'économie suisse d'exportation un meilleur accès au marché européen, tout en préservant les institutions fondamentales – et sans toucher non plus aux secteurs de l'économie interne, en particulier l'agriculture (Sciarini 1994 : 109-111). Sans surprise, cet accord a été salué par toutes les associations faïtières de l'économie, les syndicats et tous les principaux partis politiques. Ce haut niveau de consensus au sein de l'élite s'est traduit par un large soutien du peuple et des cantons en votation populaire (73 % de « oui » et tous les cantons).¹⁹⁶

¹⁹⁶ Au Parlement, les députés ont rapidement bouclé la discussion de l'accord de libre-échange, mais ont longuement disserté sur l'opportunité de le soumettre à l'approbation du peuple et des cantons (Sciarini 1991). Cette ratification populaire n'était constitutionnellement pas nécessaire, mais le Parlement a tenu à soumettre l'accord au référendum obligatoire, eu égard à son importance économique et politique.

L'accord de libre-échange a stimulé les échanges commerciaux entre l'AELE et la CEE. Ceci, conjugué à la longue période de relative stagnation que le processus d'intégration européenne a connue entre le milieu des années 1970 et le milieu des années 1980, a conforté le Conseil fédéral dans sa conviction que sa stratégie prudente et pragmatique était appropriée et ne nécessitait aucune mise à jour. C'était un peu le calme avant la tempête.

10.1.3 De l'Acte unique européen à l'Espace économique européen (1985-1992): l'échec du mariage arrangé

Au milieu des années 1980, la relance de la construction européenne, par l'adoption de l'Acte unique européen et le projet de grand marché intérieur,¹⁹⁷ a inauguré une nouvelle ère dans le processus d'intégration et a posé un défi de taille à la Suisse et à ses partenaires de l'AELE. Leur réponse s'est faite en deux temps. Entre 1986 et fin 1988, ces pays ont défini chacun séparément la manière dont ils entendaient réagir au projet de marché intérieur des douze (la CEE s'était entre-temps élargie aux trois nouvelles démocraties du sud de l'Europe, la Grèce, l'Espagne et le Portugal). Le discours prononcé le 17 janvier 1989 par le président de la Commission européenne, Jacques Delors, devant le Parlement européen, a toutefois amené ces pays à réexaminer, cette fois-ci de manière collective, leur stratégie d'intégration; dans ce discours, Delors proposait de les associer à la création d'un vaste espace économique européen, régi par des organes communs de décision et de gestion.

La « troisième voie » (1986-1988)

Si le projet du marché unique européen a amené plusieurs pays de l'AELE à revoir en profondeur les termes de leurs relations avec la CEE, cela n'a pas été le cas de la Suisse (Dupont *et al.* 1999). Tardant à réagir, le Conseil fédéral (1988) a fini par dévoiler sa stratégie dans un rapport qui répondait à un postulat déposé un an plus tôt par la Commission des affaires économiques du Conseil national. Dans ce rapport, le Conseil fédéral discutait les avantages et les inconvénients de trois options: l'adhésion à la CEE, une formule intermédiaire et le cavalier seul. En dépit du profond

¹⁹⁷ L'Acte unique européen, adopté par le Conseil européen en décembre 1985 et entré en vigueur en 1987, a validé le projet de grand marché intérieur programmé dans le « Livre blanc » de la Commission européenne, qui listait les 310 directives nécessaires à la réalisation du marché intérieur. Il s'agissait concrètement de réaliser les quatre libertés de circulation (des biens, des services, des personnes et des capitaux) par la suppression des barrières physiques, techniques et fiscales aux échanges. En parallèle, l'Acte unique a étendu les compétences de la CEE à de nouveaux domaines (par exemple en matière d'environnement) et a introduit plusieurs réformes institutionnelles (vote à la majorité qualifiée, recours au principe de reconnaissance mutuelle, augmentation du pouvoir du Parlement européen par l'introduction de la procédure de coopération).

changement du contexte, et même s'il admettait qu'un accès au marché intérieur était vital pour l'économie suisse, le Conseil fédéral n'a pas jugé nécessaire de modifier radicalement sa ligne de conduite. Il a au contraire réitéré sa confiance dans ce qu'on appelait alors la «troisième voie» (ou «voie médiane», entre adhésion et isolement), une stratégie d'intégration pragmatique et sectorielle basée sur la reconnaissance mutuelle des législations suisse et européenne (Schwok 1989). Le secrétaire d'État Franz Blankart, chef négociateur pour la Suisse dans cette période, avait résumé cette stratégie par une formule savante demeurée célèbre : «mettre la Suisse en position d'adhérer à la CEE, pour ne pas avoir à adhérer.» Selon le Conseil fédéral, cette stratégie constituait la meilleure option pour éviter les risques de discrimination économique, tout en préservant les institutions fondamentales (neutralité, démocratie directe, fédéralisme).

Sur le plan interne, la «troisième voie» prônée par le Conseil fédéral a recueilli le soutien des principaux acteurs politiques, à savoir non seulement les associations faîtières de l'économie, mais aussi le Parlement, entré dans le jeu en raison de la grande portée de l'intégration envisagée. Si le Parlement, préoccupé par le risque de discrimination économique, ne considérait pas l'attentisme comme une option valable, il se préoccupait également des conséquences d'une éventuelle adhésion à la CEE pour les institutions et l'autonomie politique de la Suisse. Par conséquent, il s'est empressé de soutenir la «troisième voie».

Sur le plan externe, en revanche, cette option était beaucoup plus problématique (Schwok 1989 ; Sciarini 1992). Dès 1987, la CEE avait explicitement défini les termes de sa collaboration avec les pays de l'AELE : la réalisation du marché unique avait la priorité absolue ; l'homogénéité de l'espace économique devait être respectée ; l'autonomie de décision de la CEE devait être sauvegardée. Insensible à ces signaux, la Suisse a opté pour une stratégie qui supposait une grande flexibilité de la part de la CEE (Dupont et Sciarini 2001). Premièrement, contrairement à son homologue autrichien (voir ci-dessous), le gouvernement suisse n'envisageait pas de s'adapter de manière unilatérale au programme du marché intérieur, mais misait sur la reconnaissance, par la CEE, de la compatibilité entre la législation suisse et l'acquis communautaire. Deuxièmement, il aspirait à une forme d'intégration sélective, focalisée sur les besoins de l'économie suisse d'exportation. Troisièmement, cette participation «à la carte» aurait nécessité une multitude d'accords bilatéraux sectoriels, afin de reconnaître juridiquement la compatibilité des règles suisses et européennes. En résumé, le Conseil fédéral a privilégié une option qui était cohérente sur le plan interne, mais qui souffrait d'une faible faisabilité sur le plan externe.

Ceci étant dit, même dans une analyse ex-post, il n'est pas possible d'évaluer la faisabilité de la stratégie sectorielle et bilatérale choisie par la Suisse, qui a été tuée dans l'œuf par la proposition formulée par le

président de la Commission européenne, Jacques Delors, en janvier 1989 d'associer les pays de l'AELE à la création d'un « vaste espace économique européen », avec des « organes communs de décision et de gestion ».

La réponse à la proposition Delors (1989)

Le Conseil fédéral a cru voir dans la proposition Delors la possibilité de faire triompher sa stratégie d'intégration médiane et d'obtenir un accord économique privilégié et durable avec la CEE, à un moindre coût politique. C'est en tout cas de cette façon qu'il a présenté le projet EEE au Parlement, qui l'a soutenu à une nette majorité. Cependant, l'optimisme du Conseil fédéral était basé sur une mauvaise lecture des opportunités offertes par la négociation EEE (Sciarini 1992). D'une part, le Conseil fédéral avait mal évalué la nature de cette négociation. En particulier, l'obligation imposée par la CEE aux pays de l'AELE de parler « d'une seule voix » a obligé la Suisse à s'entendre avec ses partenaires avant de traiter avec la CEE et a ainsi rendu plus difficile la défense de ses intérêts spécifiques. Ceci, conjugué à la décision précoce d'utiliser l'acquis communautaire comme base de négociation, a largement prétérité les chances d'une intégration « à la carte ». D'autre part, le Conseil fédéral a surestimé ses chances d'obtenir la codécision au titre de l'EEE. Pendant toute la négociation, le Conseil fédéral a inlassablement répété – et fait savoir publiquement – que l'accord EEE ne serait pas acceptable sans un droit, pour la Suisse, de participer aux décisions concernant l'évolution ultérieure du droit pertinent. Pourtant, dès l'instant où l'acquis communautaire était devenu la base de négociation, c'est-à-dire dès la fin des pourparlers exploratoires à l'automne 1989, accorder la codécision aux pays de l'AELE aurait signifié leur donner, de l'extérieur, un droit sur les décisions internes à la CEE, ce qui était évidemment impossible.

En somme, le choix du Conseil fédéral en faveur d'un accord EEE en tant que solution durable était cohérent sur le plan interne, mais incohérent sur le plan externe. Comme dans la phase précédente, le choix du Conseil fédéral était basé sur une mauvaise perception des opportunités offertes par l'EEE, en particulier en ce qui concerne la codécision (Dupont et Sciarini 2001). Cette erreur d'appréciation a eu des conséquences désastreuses. Au niveau international, la négociation EEE a débouché sur une sévère défaite diplomatique de la Suisse, qui a dû renoncer à la codécision,¹⁹⁸ ainsi qu'à ses nombreuses demandes d'exceptions permanentes à l'acquis communautaire (par exemple en matière de libre circulation des personnes). Sur le plan interne, les ambitions élevées affichées par la Suisse

¹⁹⁸ La Suisse aurait pu prendre part à la préparation des décisions (« *decision-shaping* »), mais pas à la prise de décision elle-même (« *decision-making* »). À défaut, elle a dû se contenter d'une formule complexe dite « *d'opting out* individuel avec effets collectifs ».

en début de négociation ont fait naître des attentes irréalistes au sein de la population, qui a eu de la peine à comprendre que le gouvernement signe un accord qu'il jugeait inacceptable encore peu de temps auparavant.

A posteriori, le secrétaire d'État Franz Blankart a reconnu à demi-mot que la Suisse n'aurait pas dû accepter la négociation sur l'EEE (Sciarini 2011a : 17) : il affirmait avoir été conscient dès le début du problème posé par la codécision et avoir lui-même alerté le Conseil fédéral et les milieux intéressés sur ce point, ce qui lui a d'ailleurs valu d'être traité de « freineur » par la presse suisse et celle des pays de l'AELE. Cependant, vu l'enthousiasme général suscité par la « proposition Delors », il faisait valoir que la classe politique suisse ne pouvait pas refuser la négociation EEE.

Du point de vue économique, l'EEE n'était pas un mauvais accord, bien au contraire : il offrait un large accès au marché intérieur de la CEE. De plus, comme l'a maintes fois répété le secrétaire d'État Franz Blankart, la négociation EEE a eu de grandes vertus pédagogiques, car elle a conduit à une prise de conscience du protectionnisme en vigueur dans un certain nombre de secteurs de l'économie suisse. Les études réalisées à l'époque ont d'ailleurs montré que la majeure partie des gains de prospérité liés à la participation à l'EEE allait provenir de la libéralisation interne des marchés, à commencer par la libre circulation des personnes. Tirant profit des convergences existant entre l'EEE et les besoins d'ajustement internes, les négociateurs suisses ont utilisé ce « levier extérieur » pour engager la redéfinition des conditions-cadres de l'économie suisse et contourner ainsi le pouvoir de veto des acteurs internes opposés aux réformes (Sciarini 1992). La faiblesse majeure de l'EEE était l'absence de codécision. Conçu à l'origine comme une alternative durable à l'adhésion, l'EEE sans codécision perdait en effet une bonne partie de son intérêt et ne pouvait constituer qu'une solution transitoire, certes attractive sur le plan économique, mais nettement insuffisante sur le plan institutionnel ; seule l'adhésion à la CEE aurait permis de garantir un véritable droit de codécision.

Le choix de l'adhésion et l'échec de l'EEE

Prenant acte des limites de l'EEE, le Conseil fédéral a annoncé dans la nuit qui a suivi la conclusion des négociations que le but de sa politique européenne était désormais l'adhésion à la CEE. Au vu de ce qui précède, ce changement de stratégie était assez logique, mais revenait implicitement à disqualifier l'accord EEE, que le Conseil fédéral a ensuite eu toutes les peines du monde à défendre durant la campagne référendaire. De plus, si ce changement de cap brutal avait le mérite d'être en phase avec les contraintes externes, il était clairement incohérent sur le plan interne, la population suisse n'y étant pas du tout préparée. Créant une confusion entre l'adhésion et l'EEE, le revirement du Conseil fédéral a pris à froid l'opinion publique et il a grandement facilité la tâche des opposants à

l'EEE, qui ont pu lancer un débat de fond sur la souveraineté de la Suisse, son identité, ses institutions et son avenir au cœur de l'Europe.¹⁹⁹

Le secrétaire d'État Franz Blankart a réglé ses comptes avec le Conseil fédéral dans un discours-bilan prononcé à l'Université de Bâle le 9 novembre 1998. Selon son appréciation, la décision du Conseil fédéral d'opter pour l'adhésion à la CEE, décision prise sans en référer à la haute administration, a constitué une erreur stratégique majeure et a précipité le rejet de l'EEE en décembre 1992. Il est assez évident que le revirement du Conseil fédéral en faveur de l'adhésion a effectivement contribué, à court terme, au rejet de l'EEE en votation populaire le 6 décembre 1992. La récente déclassification des procès-verbaux des séances du Conseil fédéral (Zala 2022) a d'ailleurs confirmé ce que l'on savait déjà à l'époque (Sciarini 2011a: 72-78), c'est-à-dire que le Conseil fédéral a navigué à vue entre 1991 et 1992 et qu'il était très divisé sur l'option à privilégier (EEE, adhésion à la CEE, les deux, ou rien du tout). Il a par conséquent été peu audible dans la campagne référendaire. Le fait que le dossier était alors principalement porté par deux conseillers fédéraux romands (Jean-Pascal Delamuraz pour l'économie et René Felber pour les affaires étrangères) n'a évidemment rien arrangé.²⁰⁰

Si le Conseil fédéral porte donc une (grande) part de responsabilité dans l'échec de l'EEE, le secrétaire d'État Blankart a lui-même été à l'origine de la première erreur d'appréciation commise par la Suisse en 1988 (Sciarini 2011a: 25-26): en tant que concepteur de la «troisième voie», c'est lui qui a incité le Conseil fédéral à miser sur une stratégie peu réaliste, à figer les préférences des partis politiques et de l'opinion publique et à empêcher un éventuel processus d'apprentissage en faveur de l'adhésion. À cet égard, le contraste entre la stratégie suisse et celle choisie par l'Autriche est éloquent (Dupont et Sciarini 2001; Dupont *et al.* 1999). En Autriche, l'élite économique et politique et l'opinion publique n'étaient initialement pas non plus favorables à l'adhésion à l'UE, mais l'union sacrée entre le parti populaire (CVP) et le parti socialiste (SPD) d'une part, et entre partenaires sociaux, d'autre part, a permis de créer dès la fin des années 1980 une dynamique favorable à l'adhésion.

Dès le début de l'année 1987, la nouvelle coalition gouvernementale SPÖ-CVP a manifesté son intention de rechercher une participation pleine et entière au marché intérieur de la CEE, en optant dans un premier temps

¹⁹⁹ Christoph Blocher, alors président de l'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN), raconte volontiers qu'il a sablé le champagne avec Otto Fischer, directeur de cette même association, lorsqu'il a eu connaissance de la décision du Conseil fédéral de demander une adhésion à la CEE.

²⁰⁰ Quelques jours avant la votation, on a évoqué l'hypothèse d'une déclaration solennelle du Conseil fédéral *in corpore*, manœuvre tardive qui n'aurait pas suffi à changer le résultat du vote, en tout cas en ce qui concerne la majorité des cantons.

pour une « approche globale », dont la principale caractéristique était la reprise autonome des directives de la CEE. La coalition gouvernementale s'est ensuite rapidement tournée vers l'option d'adhésion, qui lui semblait constituer la meilleure solution. Cette option ne bénéficiait pas d'un soutien unanime des partenaires sociaux (les syndicats craignaient pour l'emploi et les standards sociaux autrichiens, et les paysans pour leur revenu), mais la coalition gouvernementale a misé sur sa capacité à convaincre les milieux réticents. La proposition Delors de janvier 1989 ne l'a pas détournée de sa volonté d'adhérer à la CEE, et a été considérée comme une solution transitoire – utile sur le plan économique pour accéder rapidement au marché intérieur, mais insuffisante sur le plan institutionnel. Le soutien populaire lors du vote de ratification en 1994 a couronné l'efficacité de la stratégie du gouvernement autrichien.

Il y a bien sûr des limites à la comparaison entre la voie choisie par les deux pays alpins et rien ne garantit que la stratégie de l'Autriche aurait eu le même succès en Suisse. Mais on peut considérer que si le Conseil fédéral avait opté dès 1988 pour une adhésion à long terme à la CEE, plutôt que d'attendre la fin de la négociation EEE pour le faire, cela aurait laissé davantage de temps pour un débat interne et une préparation de l'opinion publique, ce qui aurait ensuite permis au gouvernement de présenter l'EEE soit comme une étape transitoire vers l'adhésion, soit au contraire comme une alternative à celle-ci.

Après le rejet de l'EEE en votation populaire, le Conseil fédéral n'a pas eu d'autre choix que de geler sa demande d'adhésion et de se tourner vers la voie bilatérale (voir section suivante). Quant à l'option d'adhésion, elle a été progressivement enterrée (Schwok 2021). En 1993, l'adhésion à la CEE – devenue l'UE – était encore présentée par le Conseil fédéral comme l'objectif « stratégique » de sa politique européenne, mais a ensuite été transformée en objectif « à long terme », puis dégradée en une simple option parmi d'autres, avant d'être écartée même comme option, et finalement formellement retirée, en juillet 2016, conformément à une motion adoptée dans ce sens par le Parlement.

10.1.4 Les accords bilatéraux (1993-2004) : retour vers le futur

Les accords bilatéraux 1

Le rejet de l'EEE en votation populaire a mis la Suisse dans une situation très difficile. Tous les autres pays de l'AELE avaient obtenu un accès au marché intérieur de la CEE et une majorité d'entre eux étaient même en voie d'y adhérer. Pour la Suisse, le risque de discrimination économique était donc maximal. Le Conseil fédéral avait l'obligation de réagir et de trouver

une solution. En théorie, il disposait alors de quatre options : l'adhésion à la CEE, un EEE « *bis* », les accords bilatéraux, ponctuels et sectoriels, et l'*Alleingang*. Aux yeux du Conseil fédéral, l'adhésion restait l'option la plus favorable, car c'était la seule à même de garantir une participation au marché intérieur et un droit de regard sur son évolution. Cependant, le vote populaire sur l'EEE avait rendu caduque l'option d'adhésion, tout au moins à court terme. Il en allait de même en ce qui concerne l'option d'un EEE *bis*. L'isolement n'étant pas non plus une option viable, il ne restait guère qu'un retour aux accords bilatéraux sectoriels, une voie qui avait pour avantage de réduire au minimum les problèmes institutionnels et de permettre à la Suisse de négocier de manière individuelle, mais au prix d'une implication très limitée de la Suisse dans le processus d'intégration européenne.

Sur le plan interne, la voie bilatérale a bénéficié d'un large soutien, notamment au Parlement. Elle a en revanche été accueillie avec réserve de la part de l'UE, qui craignait qu'elle ne soit utilisée par la Suisse pour obtenir « le beurre et l'argent du beurre ». C'est pourquoi l'UE, qui avait une nette préférence pour une adhésion pure et simple ou pour un EEE *bis*, a d'emblée tenu à préciser les paramètres de la voie bilatérale : globalité de la négociation, refus d'une intégration « à la carte » et équilibre des intérêts. Ainsi, alors qu'au début 1993, le Conseil fédéral a proposé à l'UE d'ouvrir des négociations sur une quinzaine de dossiers, le Conseil des Affaires générales (ministres des Affaires étrangères des États membres) de l'UE n'en a retenu que cinq (marchés publics, obstacles techniques au commerce, participation aux programmes de recherche européens, transport terrestre et transport aérien) et a ajouté deux thèmes sur lesquels l'UE était demandeuse : la libre circulation des personnes et le commerce des produits agricoles. En outre, l'UE a d'emblée souligné le fait qu'un « parallélisme approprié » serait recherché entre les différentes négociations, c'est-à-dire que les sept dossiers devraient progresser et aboutir de concert. Ce principe a ensuite été ancré dans la « clause guillotine », en vertu de laquelle la non-ratification – ou la dénonciation ultérieure – d'un accord entraînait l'annulation des six autres.

Le processus de négociation a été relativement laborieux et jalonné de blocages. Il a fallu quatre longues années pour conclure la négociation des sept dossiers, dont la portée était pourtant bien plus limitée que celle de l'accord l'EEE. Deux dossiers se sont révélés particulièrement délicats (Dupont et Sciarini 2007; Dupont *et al.* 2001) : les transports terrestres et la libre circulation des personnes. Sur ce dernier dossier, l'UE a inlassablement répété que l'accord final devait inclure la libre circulation des personnes. De son côté, la Suisse a invoqué le risque de rejet en votation populaire pour s'opposer à une introduction automatique de la libre circulation des personnes – et à la suppression corrélative du système de permis et de contingents de travailleurs étrangers. Initialement, les négociateurs suisses se sont contentés de proposer de modestes adaptations

qualitatives de la politique suisse d'immigration. Après de nombreuses rencontres infructueuses, les positions des deux partenaires ont progressivement convergé vers une solution de compromis, qui a accordé à la Suisse une longue phase transitoire ainsi que diverses clauses de sauvegarde activables en cas d'afflux massif de travailleurs étrangers.²⁰¹ La libre circulation était ainsi introduite par étapes et la Suisse gardait la possibilité de dénoncer si nécessaire l'accord sept ans après son entrée en vigueur, y compris *via* un référendum. De son côté, l'UE a obtenu la libre circulation des personnes, à l'essai depuis 2006, et sans restriction depuis 2013.²⁰²

En matière de transports terrestres, les pourparlers se sont aussi rapidement retrouvés dans une impasse. Alors que l'UE considérait l'accès au territoire suisse pour ses camions de 40 tonnes comme une précondition, le Conseil fédéral rejetait cette option de manière tout aussi véhémement. Après des mois de blocage, le Conseil fédéral a fait une nouvelle proposition, qui a permis de relancer la négociation (Dupont *et al.* 2001; Sciarini 2011a: 40-43) : en avril 1996, il a accepté d'abolir progressivement la limite des 28 tonnes et a proposé d'introduire, en contrepartie, de nouvelles taxes sur le trafic routier, afin d'inciter les poids lourds à emprunter le rail. Le Conseil fédéral a ainsi habilement pu faire « d'une pierre deux coups » : il a non seulement débloqué la négociation avec l'UE, mais il a aussi trouvé une manière de répondre en partie aux exigences de l'initiative des Alpes, acceptée en 1994, qui demandait le transfert du trafic nord-sud de la route vers le rail. Le montant total des taxes que la Suisse pourrait percevoir pour le passage d'un poids lourd de 40 tonnes entre Bâle et Chiasso a encore fait l'objet de discussions animées, avant que les deux parties convergent vers un montant nettement inférieur à celui proposé initialement par la Suisse.

Les accords bilatéraux 1 ont obtenu un large soutien au Parlement. Seuls deux petits partis de droite nationaliste (les Démocrates suisses et la Lega dei Ticinesi) s'y sont opposés, appuyés par l'ASIN. Ces courants minoritaires sont parvenus à actionner le référendum et à convoquer un vote populaire, mais le peuple suisse a plébiscité les sept accords bilatéraux en mai 2000 (67% de « oui »).

²⁰¹ Dans le détail, le compromis obtenu était le suivant. Au cours d'une première phase de cinq ans, des améliorations qualitatives (traitement national notamment) étaient accordées aux ressortissants de l'UE dans le cadre des contingents. Dans une deuxième phase d'une durée de sept ans, la Suisse a introduit à l'essai la libre circulation des personnes avec clause de sauvegarde unilatérale en cas de problèmes d'immigration. Si durant cette période, le nombre de nouveaux titres de séjour accordés était supérieur à la moyenne des trois années précédentes de plus de 10%, la Suisse pouvait unilatéralement limiter le nombre de nouveaux titres de séjour à la moyenne des trois années précédentes plus 5%. À la fin de la période de sept ans, la Suisse pouvait dénoncer l'accord, le cas échéant après vote populaire.

²⁰² Notons que libre circulation signifie plutôt libre établissement (Schwok 2021) : tout ressortissant d'un pays membre de l'UE a le droit de résider en Suisse s'il possède un contrat de travail ou les revenus nécessaires, et ne peut pas être discriminé sur le marché du travail.

Les accords bilatéraux 2

Le deuxième paquet d'accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE a porté sur neuf dossiers : six dossiers (« *leftovers* ») proposés par la Suisse, mais précédemment écartés par l'UE : produits agricoles transformés, participation au programme MEDIA, adhésion à Eurostat, participation à l'Agence européenne pour l'environnement, association à l'accord de Schengen (abandon des contrôles sur les personnes au passage des frontières et participation au système d'information électronique sur les personnes et objets recherchés) et à la Convention de Dublin (interdiction d'une demande d'asile dans un autre pays si une demande a déjà été refusée dans un premier État partie à la Convention), deux dossiers inclus à la demande de l'UE (fraude douanière et fiscalité de l'épargne) et un dossier d'importance très mineur (pensions des retraités de l'UE établis en Suisse). Contrairement à la première série d'accords bilatéraux, les neuf objets inclus dans le deuxième paquet n'ont pas été liés entre eux. Sur ces neuf objets, trois étaient particulièrement sensibles (Afonso et Maggetti 2007 ; Schwok 2021) : la lutte contre la fraude douanière, la fiscalité de l'épargne et l'association aux accords de Schengen/Dublin.

En matière de fiscalité de l'épargne, le secret bancaire était en jeu et la Suisse a dû longuement lutter avant de parvenir à le sauver – provisoirement. L'harmonisation des systèmes fiscaux, dont la fiscalité de l'épargne, figure de longue date à l'agenda de l'UE. Pour combattre l'évasion fiscale et éviter que les citoyens européens ne (dé)placent leur argent dans un autre État afin d'échapper à l'impôt sur les revenus de l'épargne, la Commission et la plupart des États membres ont souhaité introduire un système d'échange automatique d'informations. Un premier projet de directive européenne sur la fiscalité de l'épargne, basé sur le modèle dit « de coexistence », a été présenté en 1998. En vertu de ce modèle, les États membres auraient pu choisir entre un impôt à la source sur les revenus de l'épargne des ressortissants d'un autre État membre et l'échange automatique d'information en faveur de l'État en question – un système qui impliquait la levée du secret bancaire. À la suite du Conseil européen de Feira en 2000, le modèle de coexistence a été abandonné au profit d'un système basé uniquement sur l'échange automatique d'informations, concrétisé un an plus tard dans une directive européenne.

Pour que les effets de cette réforme ne soient pas réduits à néant par un détournement de l'épargne en direction des banques suisses, il est apparu très tôt à l'UE que la Suisse devait participer à l'effort d'harmonisation (Afonso et Maggetti 2007 : 216). Vu son intérêt pour les autres objets de négociation, la Suisse n'a pas pu refuser d'entamer des pourparlers sur la fiscalité de l'épargne. Pour protéger le secret bancaire, elle a néanmoins inlassablement refusé le système d'échange automatique d'informations et proposé à la place un impôt à la source sur les revenus de l'épargne. Elle a parallèlement consenti à mettre en œuvre un système d'assistance administrative en

réponse à des demandes des États membres relatives à des fraudes fiscales ou de délits fiscaux de type similaire – mais pas aux cas d'évasion fiscale.

Contrainte par les trois États membres qui ne voulaient pas non plus renoncer au secret bancaire (Autriche, Belgique, Luxembourg), l'UE s'est résignée à revenir au modèle de coexistence. Elle a ainsi accepté que ces États membres, ainsi que la Suisse et les micro-États européens, renoncent à l'échange automatique d'informations au profit d'une fiscalisation des revenus de l'épargne, qui promettait de générer d'appréciables recettes. Au titre de l'accord bilatéral, conclu en 2003, entré en vigueur en 2005, la Suisse a ainsi accepté de prélever un impôt à la source de 35 % sur les intérêts de l'épargne placée en Suisse par les personnes domiciliées dans l'UE, et de reverser (dès 2011) 75 % du montant prélevé aux pays concernés.

L'intransigeance de la Suisse lui a permis d'obtenir gain de cause, mais ce succès diplomatique a été une victoire à la Pyrrhus. En 2009, mise sous pression par l'OCDE, qui menaçait de l'inscrire sur une liste noire des paradis fiscaux si elle ne modifiait pas sa conception en matière de secret bancaire, la Suisse a été obligée de renoncer à la distinction entre fraude fiscale et évasion fiscale et d'accepter d'étendre, sur demande et de manière non automatique, la levée du secret bancaire aux cas d'évasion fiscale. En 2014, malmenée par les États-Unis, la Suisse a ensuite dû se résoudre à abandonner le secret bancaire et à accepter l'échange automatique d'informations, qu'elle a ensuite étendu aux pays de l'UE en remplaçant, en 2017, l'accord de 2005 (Schwok 2021 : 69).

En parallèle de la négociation sur la fiscalité de l'épargne, la Suisse et l'UE ont négocié un accord sur la fraude douanière, afin de renforcer l'assistance administrative et légale dans la lutte contre la fraude, la contrebande et d'autres comportements délictueux en relation avec le trafic international de marchandises et les impôts indirects qui s'y rapportent (droits de douane, TVA, impôts spéciaux sur la consommation). L'UE accusait en effet la Suisse de laisser se développer de telles activités sur son territoire, voire de servir de plaque tournante financière en la matière, en raison de son secret bancaire. L'UE était particulièrement préoccupée par le rôle de la Suisse dans la contrebande de cigarettes, qui le privait de recettes fiscales au titre de la TVA, et dans le blanchiment d'argent. Débutées en 2001, les négociations se sont terminées en 2004, après plusieurs rounds de pourparlers infructueux marqués par l'incapacité des deux parties à s'accorder sur une formule commune pour combattre la fraude (Afonso et Maggetti 2007 : 219).²⁰³ L'accord

²⁰³ L'UE voulait un accord de grande portée basé sur l'acquis communautaire et susceptible d'accélérer les procédures d'appel, alors que la Suisse était surtout soucieuse de ne pas toucher aux principes du droit suisse qui protégeaient le secret bancaire, dont le principe de double incrimination, en vertu duquel l'État concerné par à une demande d'entraide contrôle que l'infraction poursuivie est punissable non seulement selon les lois de l'État requérant, mais aussi selon son propre droit.

finalement conclu prévoit une entraide administrative et judiciaire entre la Suisse et l'UE dans la lutte contre la contrebande et contre d'autres délits en rapport avec les impôts indirects, les subventions et les marchés publics. Dans ce cadre, la Suisse et les autorités de l'UE et de ses États membres disposent des mêmes instruments juridiques que ceux applicables dans leur droit respectif (système dit du « traitement national »). Cela signifie par exemple que des mesures de contrainte (telles que perquisitions, saisies, examens de comptes) peuvent être appliquées en coopération avec les États membres de l'UE dans des affaires de fraude ou de soustraction fiscale. En outre, la Suisse accordera l'entraide judiciaire (dans le domaine des impôts indirects) pour les délits de blanchiment d'argent commis dans l'UE pour les fonds incriminés issus de l'escroquerie fiscale ou de la contrebande par métier. Cet accord a permis à la Suisse de sauvegarder la réputation de sa place financière en évitant de donner l'impression de servir de base pour des opérations frauduleuses (Schwok 2021). De plus, la notion suisse de blanchiment étant restée inchangée, l'accord n'a généré aucune nouvelle obligation d'annonce pour les intermédiaires financiers en Suisse.²⁰⁴

En ce qui concerne finalement les accords de Schengen/Dublin, la Suisse avait souhaité s'y associer dès 1993. Pour la Suisse, le principal objectif était d'obtenir l'accès au Système européen d'information électronique (SIS), un instrument clé de la lutte contre les activités de contrebande ou de passeurs, les trafics d'armes ou la drogue. À côté de ces enjeux sécuritaires, la suppression des contrôles d'identité des personnes physiques aux frontières à l'intérieur de l'espace Schengen et l'accès au système de visas Schengen étaient aussi importants pour l'économie, notamment pour l'industrie du tourisme. Si la négociation la plus sensible a concerné l'association à l'accord de Schengen, le développement d'une politique d'asile commune était aussi un enjeu important pour la Suisse (Koch et Lavenex 2007). La Convention de Dublin interdit à un requérant de demander l'asile dans un autre pays s'il l'a déjà fait dans un premier État partie à la Convention. La Suisse avait tout intérêt à y participer pour éviter d'être la seule alternative pour les requérants déboutés. Adhérer à la Convention était ainsi supposé réduire le nombre de demandes d'asile et diminuer les coûts de la politique d'asile.

Pendant une longue période, la négociation a buté sur deux principaux écueils (Afonso et Maggetti 2007: 222): l'automatisme de la coopération

²⁰⁴ L'accord sur la fraude est le seul du deuxième paquet d'accords bilatéraux à ne pas encore être formellement entré en vigueur: en tant qu'accord dit « mixte », il doit être ratifié aussi bien par l'UE que par tous les États membres de l'UE. Si la Suisse l'applique de manière anticipée depuis avril 2009, l'Irlande ne l'a pas encore ratifié (<https://www.dfae.admin.ch/europa/fr/home/bilaterale-abkommen/ueberblick/bilaterale-abkommen-2/betrugsbekaempfung.html> [consulté le 02.11.2022]).

judiciaire et les mécanismes d'adaptation de la Suisse au développement ultérieur de l'acquis de Schengen. Sur ce second point, il s'agissait pour les négociateurs suisses de trouver une voie entre le refus de l'UE d'offrir à la Suisse un accord «à la carte» et la fronde, menée par l'UDC, contre le principe d'adaptation unilatérale au développement futur de l'acquis de Schengen, considéré comme une perte de souveraineté inacceptable. Après des mois de discussions difficiles, la Suisse a obtenu des concessions en conditionnant la signature de l'accord sur la fiscalité de l'épargne à une attitude plus accommodante de l'UE en ce qui concerne l'accord de Schengen; le compromis finalement trouvé en matière de coopération judiciaire préservait le secret bancaire.²⁰⁵ En ce qui concerne l'adaptation au développement de l'acquis de Schengen, l'accord inclut une procédure proche de celle prévue dans le traité de l'EEE, à savoir le droit pour la Suisse de participer à la préparation des décisions («*decision shaping*»), mais pas de les voter. De plus, cette adaptation ne se fera pas de manière automatique, mais suivra au contraire la procédure de décision usuelle en Suisse, y inclus la possibilité d'une contestation par voie référendaire.

10.1.5 Synthèse et évaluation

Même si les négociations ont été longues et laborieuses, les deux séries d'accords bilatéraux ont permis à la Suisse de compenser en bonne partie son absence de participation à l'EEE. Ces accords, conjugués aux efforts d'adaptation unilatérale du droit suisse au droit européen, lui ont garanti un niveau élevé d'intégration au sein de l'UE, caractérisé par certains comme une «quasi-adhésion personnalisée» («*customized quasi-membership*») (Kriesi et Trechsel 2008: 189). Certes, l'EEE inclut des secteurs qui ne sont pas couverts par les accords bilatéraux, comme les services (télécommunication, services financiers), les capitaux, le droit des sociétés, la propriété intellectuelle, les règles de concurrence et leur surveillance, ainsi que des politiques dites horizontales et les politiques d'accompagnement, qui incluent des dossiers comme l'égalité entre hommes et femmes, les droits des travailleurs, ou la protection des consommateurs et de l'environnement (Schwok 2021: 100-102). Cependant, les accords bilatéraux couvrent de leur côté trois domaines qui ne l'étaient pas par le traité sur l'EEE (*ibid.*): la fiscalité de l'épargne, la lutte contre la fraude et l'association aux accords de Schengen/Dublin.

Par ailleurs, sauf rares exceptions (association aux accords de Schengen/Dublin, concurrence dans les transports aériens), les accords bilatéraux sont, à la différence du droit de l'EEE, des accords dits «statiques», dans le sens qu'ils ne s'adaptent pas automatiquement au développement du droit

²⁰⁵ La Suisse a obtenu une dérogation de durée indéterminée à l'obligation faite aux États d'accorder l'entraide judiciaire dans les cas de délit de soustraction fiscale (Schwok 2021: 59).

communautaire pertinent, mais doivent au contraire être, le cas échéant, renégociés. Dans l'EEE, en revanche, les pays de l'AELE doivent incorporer dans leur droit national respectif les modifications de l'acquis communautaire. Depuis 1994, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège ont ainsi intégré près de 4000 nouveaux actes communautaires (Schwok 2021: 104) – des actes au sujet desquels ils ont eu leur mot à dire au stade de l'élaboration, mais pas de la décision. Pour les autorités fédérales, cette différence a initialement été présentée comme un avantage des accords bilatéraux et a, de fait, facilité leur ratification, car sur le plan formel, la Suisse conservait ainsi une souveraineté plus grande que dans l'EEE. Par la suite, toutefois, le caractère statique des accords bilatéraux est devenu un problème, tout au moins aux yeux de l'UE, qui y voyait une menace pour l'homogénéité des règles régissant le marché intérieur, et qui ne souhaitait plus devoir renégocier chaque mise à jour avec la Suisse. Ce problème, qui soulevait la question de l'institutionnalisation des relations entre la Suisse et l'Union européenne, a été au cœur de leurs relations – et de la négociation de l'accord-cadre – au cours des douze dernières années, et sera l'objet de la section suivante (voir section 10.2).

À ce stade, quel bilan général peut-on tirer de cet aperçu historique de la politique d'intégration européenne de la Suisse, des années 1950 jusqu'à la conclusion des deux paquets d'accords bilatéraux? Tout d'abord, on observe que les autorités fédérales ont eu beaucoup de mal à définir une stratégie d'intégration qui soit cohérente à la fois sur le plan interne et sur le plan externe. Sur les huit grands épisodes historiques présentés ci-dessus (projet de grande zone de libre-échange, AELE, projet d'association, accord de libre-échange, troisième voie, EEE, adhésion et accords bilatéraux), la politique choisie par la Suisse a été en phase avec ses contraintes internes et externes dans seulement trois cas (projet de grande zone de libre-échange, AELE, accord de libre-échange de 1972). Dans trois des cinq cas où l'option d'intégration choisie par le Conseil fédéral souffrait d'incohérence, la source de cette incohérence se trouvait sur le plan externe. En d'autres termes, confronté à la difficulté de trouver une solution qui concilie simultanément le respect des contraintes internes et des contraintes externes, le Conseil fédéral a accordé la priorité aux premières, au détriment des secondes. Ceci est d'autant plus vrai si l'on songe que les deux seuls épisodes qui échappent à cette règle sont en réalité des cas très particuliers: tentative d'association 1961-1963, épisode atypique du fait du caractère confidentiel et préliminaire des pourparlers internes et de l'absence de négociation internationale, et décision d'opter pour l'adhésion à la CEE en 1991-1992, qui a été prise un peu en désespoir de cause et à un moment inopportun.

Ensuite, si le Conseil fédéral a éprouvé de grandes difficultés à concilier contraintes internes et contraintes externes, il a eu encore plus de peine à définir des politiques efficaces, c'est-à-dire à même d'atteindre l'objectif

fixé. Même dans les cas où la stratégie choisie était parfaitement cohérente, celle-ci n'a pas nécessairement été efficace. Sur ce plan, on peut néanmoins distinguer deux différentes phases. Comme l'a montré le projet de grande zone de libre-échange ou la tentative d'association, jusqu'au début des années 1970, la difficulté de définir une politique efficace provenait essentiellement des incertitudes quant aux intentions et à la capacité de la CEE d'établir des ponts avec les pays tiers. Par la suite, l'environnement externe est devenu à la fois plus stable et plus accommodant. À la différence de la première période, le Conseil fédéral devenait maître de son destin, au sens où la CEE n'apparaissait plus comme une « porte close ». Dans ce nouveau contexte, l'efficacité de l'action du gouvernement suisse dépendait donc davantage de sa propre capacité d'analyse et de pilotage. Or, dans la seconde moitié des années 1980, le Conseil fédéral a peiné à définir une stratégie adaptée aux contraintes internationales. Cette difficulté a une double origine. Premièrement, la conclusion de l'accord de libre-échange de 1972 a favorisé une certaine inertie, ainsi que la croyance un peu aveugle dans l'aptitude de la Suisse à obtenir des solutions taillées sur mesure. Deuxièmement, le Conseil fédéral a été victime d'un problème de perception : il n'a pas correctement évalué les contraintes externes, ce qui l'a amené à surestimer les possibilités offertes par la troisième voie d'abord, par l'EEE ensuite. Ces erreurs d'appréciation, conjuguées à la propension à respecter prioritairement les contraintes internes, ont affecté l'efficacité de sa politique d'intégration.

Ceci étant dit, l'exemple des accords bilatéraux montre que le lien entre cohérence et efficacité est subtil et que la première n'est pas forcément une condition nécessaire à la seconde. Comme je l'ai indiqué, la cohérence externe de la voie bilatérale n'était pas garantie et cette voie a tardé à démontrer son efficacité. Cependant, même s'il a fallu quatre ans de négociation pour le premier paquet d'accords et autant pour le second, ces accords ont fini par être conclus et ratifiés – et ont assuré à la Suisse l'accès souhaité au marché intérieur. De ce point de vue, les accords bilatéraux ont été un succès et ont finalement validé la stratégie choisie en 1993.

10.2 L'accord-cadre

L'idée d'un accord-cadre a été à l'origine avancée par les autorités suisses, dans la foulée de la ratification du deuxième paquet d'accords bilatéraux. La Suisse voyait un tel accord comme un moyen de consolider et de simplifier la voie bilatérale, notamment en regroupant les accords sectoriels sous un même toit et en unifiant les comités mixtes en charge de leur gestion. La Suisse souhaitait de plus élargir son accès au marché européen au moyen de nouveaux accords dans les secteurs de l'électricité ou de la santé, et elle espérait également sécuriser cet accès en cas d'évolution du marché intérieur

(Wasserfallen 2021). L'UE a accepté d'entrer en matière, mais elle a posé l'instauration d'un cadre institutionnel plus large et plus ambitieux comme condition préalable (Müller 2020). Craignant que les accords bilatéraux 1 et 2 portent atteinte à l'homogénéité du marché intérieur, l'UE voulait s'assurer que la Suisse reprenne « automatiquement » à son compte le développement futur de l'acquis communautaire pertinent et elle souhaitait aussi que le dispositif institutionnel comprenne un mécanisme de résolution des différends. De son côté, le Conseil fédéral a d'emblée refusé toute idée de reprise automatique de règles sur lesquelles il n'aurait pas un droit de codécision.

10.2.1 Des négociations longues et laborieuses

La négociation de l'accord-cadre a été extrêmement laborieuse, plus laborieuse encore que celle des deux paquets d'accords bilatéraux. Les premiers échanges à ce sujet datent de 2005 et la décision formelle d'examiner l'idée d'un accord institutionnel a été prise en 2009. Les pourparlers auront donc finalement duré plus de dix ans, dont cinq de négociations effectives (2014-2018), pour un total de 32 cycles de réunions (Schwok 2021: 85). L'accord institutionnel couvre cinq domaines: la libre circulation des personnes, les transports aériens et terrestres, les obstacles techniques au commerce, l'agriculture, ainsi que le futur accord sur l'électricité. Entre l'aspiration de l'UE à une reprise automatique, par la Suisse, de l'évolution du droit pertinent et le refus de principe du Conseil fédéral, qui lui préférerait le modèle statique utilisé jusque-là, la voie était étroite. Le compromis finalement trouvé consiste en une reprise dynamique, mais non automatique, des nouvelles règles pertinentes par la Suisse, qui pourra d'une part être systématiquement consultée aux stades précoces de l'élaboration de ces règles (« *decision shaping* »), comme le sont les pays de l'EEE, et procéder d'autre part à leur incorporation conformément à ses procédures usuelles de décision. De même, à rebours de la volonté de l'UE de confier le contrôle de la mise en œuvre de l'accord institutionnel par une autorité supranationale (Commission européenne ou autorité de surveillance de l'AELE), la Suisse a obtenu de rester seule responsable de cette mise en œuvre sur son territoire. Cependant, l'accord prévoit également que si la Suisse n'est pas en mesure de reprendre un développement du droit de l'UE ou si la Commission européenne a des suspicions de non-conformité de mise en œuvre, l'UE peut activer la procédure de règlement des différends.

La question du règlement des différends a été la principale pierre d'achoppement de la négociation sur l'accord-cadre (Schwok 2021: 89-91): la Suisse aurait préféré que les litiges soient traités par des comités mixtes composés de diplomates, mais était aussi ouverte à l'idée d'un Tribunal arbitral, tandis que l'UE voulait que la Cour de justice de l'UE (CJUE) soit désignée comme l'instance ultime de décision. Le compromis final accorde

une grande place à un Tribunal arbitral composé paritairement d'arbitres désignés par la Suisse et par l'UE, mais ce tribunal devra saisir la CJUE si le différend porte sur une question relative au droit de l'UE, dont la décision sera, comme le souhaitait l'UE, contraignante pour le Tribunal arbitral. Dans un tel cas, et si la Suisse refuse d'appliquer une décision du Tribunal arbitral guidée par la CJUE, l'UE aurait le droit de prendre des mesures de rétorsion « proportionnées ». Même si ce mécanisme de règlement des différends a été jugé positivement par les juristes spécialistes du droit européen, il a réveillé en Suisse le fantasme des « juges étrangers » au sein des milieux conservateurs (Schwok 2021 : 90).

Les trois derniers points de friction

Lorsque le texte de l'accord a été publié, fin 2018, le Conseil fédéral n'a pas pris de position claire et il n'a pas non plus autorisé le DFAE à le parapher ; il a choisi à la place d'ouvrir une procédure de consultation. Les retours critiques enregistrés l'ont amené à demander à l'UE des éclaircissements sur trois points. Le premier problème concernait la reprise de la directive européenne sur les travailleurs détachés, c'est-à-dire des travailleurs européens envoyés temporairement (90 jours dans le cas de la Suisse) dans un autre pays européen par leur employeur et soumis à un contrat de travail et, par conséquent, aux règles salariales et sociales de son pays d'origine – et non à celles du pays d'accueil. Or les mesures d'accompagnement adoptées en parallèle de l'accord sur la libre circulation des personnes, puis de son extension aux nouveaux membres de l'UE, visaient notamment à empêcher que les travailleurs détachés fassent pression sur les salaires et les conditions de travail dans le pays. Au titre de ces mesures, les entreprises de l'UE doivent fournir une notification au moins huit jours avant de détacher des travailleurs en Suisse et elles doivent également s'acquitter d'une caution garantissant le paiement des cotisations sociales des travailleurs détachés. Dans le cadre de la négociation de l'accord-cadre, le délai de notification a été ramené à quatre jours et la caution a été abandonnée, sauf pour les entreprises qui n'ont pas respecté leurs obligations lors d'une précédente mission. Les syndicats, qui avaient habituellement négocié les mesures d'accompagnement en contrepartie de leur soutien aux accords bilatéraux (Afonso *et al.* 2010 ; Fischer 2002 ; Fischer *et al.* 2002 ; Oesch 2011), ont jugé le compromis insuffisant et se sont opposés – avec les partis de gauche – à l'affaiblissement du système de protection.

Le deuxième point de friction concernait la directive sur la protection des citoyens de l'UE (directive 2004/38), qui leur permet, ainsi que leur famille, de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, et donne notamment le droit à une extension de la période d'aide sociale pour les citoyens actifs frappés de chômage involontaire. Les négociateurs suisses ont obtenu que l'accord institutionnel ne fasse

pas mention de cette directive, mais le Conseil fédéral voulait aller plus loin : sur pression des employeurs (UPS, USAM) et des partis de droite, qui redoutaient un « tourisme social », il a souhaité obtenir des garanties de la part de l'UE que l'accord institutionnel n'impliquerait aucune obligation pour la Suisse de reprendre ultérieurement la directive.

Enfin, le troisième point litigieux concernait les aides d'État, qui recouvrent divers types de soutiens, tels que les allégements fiscaux ou la participation de l'État au capital des entreprises (par exemple les banques cantonales ou les sociétés électriques), que l'UE ne tolère pas dans la mesure où elles faussent la concurrence. En matière d'aide État, l'accord institutionnel s'applique uniquement à l'accord sur le transport aérien et aux futurs accords d'accès au marché, par exemple l'accord sur l'électricité. Les cantons ont cependant craint que le droit de la concurrence de l'UE leur soit imposé et affecte leur autonomie fiscale ou le statut des banques cantonales et des sociétés hydroélectriques. C'est pourquoi le Conseil fédéral a demandé une confirmation explicite que les dispositions relatives à la régulation des aides d'État du projet d'accord institutionnel n'aient pas d'effets horizontaux, en particulier sur l'accord de libre-échange de 1972, et soient négociées secteur par secteur.

Après une série de contacts bilatéraux et de retards dus à la pandémie du Covid-19, la Suisse a tenté, sans succès, d'obtenir satisfaction sur les trois points susmentionnés lors d'un dernier échange entre le président de la Confédération et la présidente de la Commission européenne, en avril 2021. Le 26 mai 2021, le président de la Confédération a annoncé que la Suisse mettait fin aux négociations de l'accord-cadre.

10.2.2 Évaluation

Rétrospectivement, on s'interroge toujours sur le choix du Conseil fédéral de mettre unilatéralement fin à la négociation : l'accord était-il si problématique pour qu'il faille l'enterrer de la sorte et mettre ainsi en péril la voie bilatérale ? Et comment expliquer que la Suisse se soit retrouvée dans une telle impasse ? Plusieurs facteurs, d'origine interne et internationale, ont vraisemblablement contribué à ce gâchis.

Premièrement, dès le début des pourparlers en 2008-2010, on pouvait craindre une répétition du scénario de l'EEE (Sciarini 2011a : 29). Alors que l'UE avait clairement signalé à la Suisse sa volonté d'initier une nouvelle ère basée sur la reprise automatique de l'acquis communautaire et l'intervention de la CJUE pour le règlement des différends, le Conseil fédéral revendiquait des solutions nettement plus favorables. On pouvait donc douter que la « rénovation » de la voie bilatérale puisse apporter une solution institutionnelle miracle, à même d'assurer une intégration à la fois plus forte, plus simple et plus durable au marché européen, tout en

respectant pleinement la souveraineté de la Suisse. Les solutions finalement adoptées en ce qui concerne la reprise du futur droit européen pertinent ou le règlement des différends ont de nombreux mérites, mais ils restent quand même assez éloignés des ambitions de départ. Pour le dire autrement, les déceptions internes en regard du projet d'accord-cadre ont été proportionnelles aux espoirs que le Conseil fédéral a fait naître en plaçant la barre très haut au début du processus et en surestimant une nouvelle fois ce qu'il était en mesure d'obtenir de la part de l'UE.

Deuxièmement, et corrélativement, la Suisse n'a pas pris la mesure des transformations que l'UE a connues au cours des vingt dernières années, à commencer par son élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale. D'une part, ces pays ont dû adopter l'intégralité de la législation européenne et ont donc peu de compréhension pour les demandes d'intégration à la carte et de solutions sur mesure de la Suisse, avec laquelle ils n'ont par ailleurs pas tissé de liens privilégiés (Kellenberger 2014; Oesch 2021). D'autre part, l'élargissement de l'UE à 27 membres a renforcé la position de la Commission européenne, notamment en ce qui concerne les relations extérieures. Dans une UE à 27, les contacts, fussent-ils privilégiés, avec les grandes capitales (Berlin, Rome, Paris), ne suffisent plus (Wasserfallen 2021: 94-95). De plus, la décision du Conseil fédéral de dégrader par touches successives l'adhésion à l'UE explique aussi l'attitude moins conciliante de l'UE: alors que l'accord-cadre était censé servir de solution transitoire, il est devenu un instrument clé de la stabilisation des relations avec la Suisse; l'UE a alors – assez logiquement – estimé devoir conditionner l'accès privilégié dont la Suisse bénéficiait au marché unique à des règles communes plus contraignantes. En parallèle, l'UE en est venue à classer la Suisse dans la catégorie des États tiers «comme les autres» (Oesch 2021: 97). Enfin, à la suite des différentes crises qu'elle a affrontées au cours des dernières années (Euro, requérants d'asile, Brexit et Covid-19), l'UE se trouve dans une phase de consolidation, dans laquelle elle tend à concentrer son énergie sur l'homogénéité de son marché intérieur et sur les principes de sécurité juridique et d'équité qui s'y rapportent. Cela étant, un examen fin du contenu des accords démontre que l'UE a tout de même fait d'assez larges concessions à la Suisse (Schwok 2022).

Troisièmement, le recours à une stratégie inclusive consistant à consulter les acteurs clés avant et pendant la négociation avait grandement contribué au succès des accords bilatéraux, en garantissant un soutien suffisamment large dans la phase de ratification (Fischer et Sciarini 2013). On sait en effet qu'en politique européenne, une coalition large incluant les partis de gauche et de la droite modérée, le patronat et les syndicats, est nécessaire pour contrer l'opposition de principe de l'UDC et gagner une votation populaire. Dans le cadre des premiers accords bilatéraux (Fischer 2002; 2005), puis des extensions de l'accord sur la libre circulation des

personnes (Oesch 2011), la stratégie consistant à octroyer aux syndicats des concessions sous forme de mesures d'accompagnement pour garantir leur soutien aux accords s'était avérée payante. Cette stratégie n'a pas été reconduite dans le cadre de l'accord institutionnel; il aurait pourtant été possible de répondre à la demande de protection salariale des syndicats en adoptant des mesures supplémentaires (Farman *et al.* 2019; voir ci-dessous) ou encore en instaurant un salaire minimum (Wasserfallen 2021: 93).

Enfin, à défaut de recourir à une stratégie inclusive pendant la négociation, le Conseil fédéral a lancé une procédure de consultation seulement à la fin de celle-ci, sans avoir lui-même pris une position claire sur l'accord. Cette démarche inhabituelle²⁰⁶ s'est révélée délétère et contre-productive: elle a eu pour effet de focaliser le débat sur les défauts de l'accord institutionnel, ce qui a non seulement rendu impossible une analyse sereine et objective de ses bénéfices et de ses défauts,²⁰⁷ mais a favorisé une surenchère de critiques, de la droite à la gauche de l'échiquier politique. Le Conseil fédéral a alors été obligé de procéder aux demandes de clarification mentionnées précédemment.

À y regarder de plus près, les trois dossiers jugés problématiques ne l'étaient pas tant que cela (Schwok 2022). Sur la question des travailleurs détachés, l'UE a elle-même reconnu la nécessité de lutter contre le *dumping* salarial et a entre-temps adopté une directive (2018/957) qui ancre le principe «salaire égal pour un travail égal au même endroit», ce qui signifie que les juges européens ne pourront plus faire primer la libre circulation sur la protection des salaires. Le Forum de politique étrangère (Foraus) a de surcroît présenté des mesures que la Suisse pourrait prendre pour renforcer le contrôle des entreprises indigènes, comme l'extension du champ d'application des conventions collectives ou le développement de contrats types (Farman *et al.* 2019). Concernant la directive sur la citoyenneté, les arrêts récents de la CJUE ont sensiblement restreint le droit à l'aide sociale des ressortissants européens.²⁰⁸ De plus, une étude d'Avenir Suisse a estimé que l'extension de l'aide sociale prévue dans la directive coûterait entre 27 et 75 millions par an, ce qui représente entre 1 et 2 % des dépenses de l'aide sociale. Enfin, sur les aides d'État, la restriction en vigueur en matière de

²⁰⁶ Les éventuelles consultations ont en général lieu avant et pendant les négociations, pas après (Wasserfallen 2021: 92).

²⁰⁷ Delley, Jean-Daniel, « Accord institutionnel grippé, négociations opaques ». *Domaine public* n° 2325, 1^{er} mai 2021 (<https://www.domainepublic.ch/index/editiondp/DP2325/page/2> [consulté le 14.11.2022]).

²⁰⁸ Selon cette jurisprudence, la Cour ne reconnaît pas un droit général à ces prestations sociales, mais tranche au cas par cas, en tenant compte du fait que la sécurité sociale de l'État concerné ne peut pas être affectée de manière déraisonnable et disproportionnée (Delley, Jean-Daniel, « Accord institutionnel grippé, une volonté cachée? ». *Domaine public* n° 2326, 9 mai 2021. (<https://www.domainepublic.ch/index/editiondp/DP2326/page/2> [consulté le 14.11.2022]).

transport aérien n'a jamais posé problème et l'UE était semble-t-il prête à renoncer à faire référence aux dispositions de l'accord-cadre pour l'interprétation de l'Accord de libre-échange de 1972; étant, de plus, entendu que les différends à ce sujet devraient être portés conjointement par les parties devant le Tribunal arbitral, ce qui signifie qu'aucune plainte ne pourrait être déposée sans l'accord de la Suisse.²⁰⁹

En définitive, les craintes qui ont conduit aux demandes d'éclaircissement ne semblent guère fondées. Le Conseil fédéral aurait donc pu vivre provisoirement avec une politique ne bénéficiant pas du soutien attendu sur le plan interne, à charge pour lui de convaincre des mérites de l'accord et/ou de trouver les mesures de compensation à même d'élargir la base de ce soutien. À la décharge du Conseil fédéral, les associations faïtières de l'économie ont présenté un front désuni. Si Economiesuisse soutenait fermement la poursuite de la voie bilatérale, l'USAM était favorable à l'arrêt des négociations de l'accord-cadre. De même, les partis gouvernementaux ne se sont guère mobilisés pour encourager le Conseil fédéral ou le soutenir dans la recherche de solutions créatives.

Une rupture de négociation aux conséquences désastreuses

À l'heure où j'écris ces lignes (été 2022), les relations avec l'UE sont toujours dans l'impasse et la Suisse commence à faire le compte des retombées négatives concrètes de la non-signature de l'accord-cadre: fin de l'équivalence boursière, ce qui signifie que les actions des entreprises suisses ne sont plus négociables auprès des bourses européennes; échec de la conclusion de l'accord sur l'électricité, qui met en péril la sécurité de l'approvisionnement électrique de la Suisse et l'expose aux risques de pénurie; coûts supplémentaires pour l'accès au marché européen découlant de la non-reconnaissance mutuelle des produits, dont les effets se font déjà sentir pour les technologies médicales et menacent aussi la métallurgie et la pharmacie; relégation de la Suisse au statut d'État tiers non associé au programme de recherche Horizon Europe et aux initiatives qui y sont liées, avec le risque de fuite des cerveaux qui en découle. Faute de mise à jour, l'érosion des accords bilatéraux semble inévitable, à plus ou moins brève échéance.

10.3 Les attitudes des Suisses à l'égard de la politique européenne

10.3.1 La multiplicité des votes de politique européenne

Bien que la Suisse ne soit pas membre de l'UE, elle a paradoxalement connu plus de votations populaires en matière de politique européenne

²⁰⁹ *Ibid.*

que n'importe lequel des États membres : de 1992 à ce jour, le peuple suisse a été appelé plus de dix fois aux urnes, que ce soit pour se prononcer sur la ratification d'un paquet de négociations (EEE, accords bilatéraux 1), sur des traités sectoriels (accord sur la libre circulation des personnes, association aux accords de Schengen et Dublin), sur des adaptations ponctuelles ultérieures au développement de l'acquis de Schengen, ou encore sur des initiatives populaires demandant le retrait de la demande d'adhésion à l'UE ou, au contraire, sa réactivation. À cela s'ajoutent les votes sur des objets indirectement européanisés, c'est-à-dire des objets possédant une forte composante européenne, comme le référendum contre la redevance poids lourds liée aux prestations, qui était un instrument essentiel pour la conclusion de l'accord bilatéral sur les transports terrestres (1998), ou les initiatives UDC «Contre l'immigration de masse» (2014) et «Pour une immigration modérée» (2020), qui attaquaient de front l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes.

La longue liste de votes de démocratie directe sur des objets concernant directement ou indirectement la politique européenne découle de plusieurs facteurs, dont deux déjà évoqués précédemment dans ce livre (voir chapitres 2 et 3). Le premier facteur est de nature institutionnelle : alors que la politique extérieure avait durablement été soustraite aux droits populaires, les révisions constitutionnelles de 1977 et de 2003 ont substantiellement étendu le champ d'application de la démocratie directe en matière de traités internationaux. Le deuxième facteur est de type structurel : l'internationalisation de la politique qui, pour un pays européen comme la Suisse, signifie en premier lieu européanisation, a conduit à la dissolution progressive des frontières entre politique interne et politique extérieure ; de plus en plus d'enjeux qui étaient précédemment de nature interne sont désormais influencés par les développements économiques, politiques ou technologiques au niveau international. Cette influence prend elle-même deux formes : une forme directe, qui aboutit à un traité international possiblement soumis à référendum, et une forme indirecte, qui se traduit par des adaptations du droit suisse aux règles en vigueur au sein de l'UE. Enfin, le fait que la Suisse ne dispose pas d'un arrangement institutionnel stable et durable avec l'UE (statut de membre ou autre statut) contribue aussi au grand nombre de votations populaires sur des objets directement ou indirectement européanisés, puisque la Suisse doit constamment s'adapter afin de maintenir un accès privilégié au marché européen.

«*Consensus permissif*» versus «*dissensus contraignant*»

Dans les premières décennies d'existence de la CEE, la dépolitisation des enjeux européens et l'existence d'un «consensus permissif» au sein de l'opinion publique ont permis aux élites des États membres de la CEE d'œuvrer, par étapes, à l'approfondissement du processus d'intégration

(Inglehart 1971; Lindberg et Scheingold 1970). Cependant, le consensus permissif s'est progressivement fissuré (Franklin *et al.* 1994; Gabel et Palmer 1995), avant de céder la place au «dissensus contraignant» dès le début des années 1990 (Hooghe et Marks 2009).

En Suisse, le «consensus permissif» n'a jamais vraiment existé (Afonso *et al.* 2014). Déjà en 1972, lorsque la Suisse a conclu l'accord de libre-échange sur les produits industriels avec la CEE, les citoyens suisses ont été invités à se prononcer sur sa ratification (voir section 10.1.2). Même si le camp opposé à l'accord était alors très minoritaire (il se limitait à deux petits partis de la droite nationaliste, l'Action nationale et le Mouvement Républicain, et à un petit parti de la gauche radicale, le Parti du Travail), cette opposition préfigurait le conflit sur la dimension «ouverture-fermeture» devenu central dans la politique suisse dès la fin des années 1980 (voir ci-dessous, ainsi que chapitre 6).

Le précédent créé par la tenue d'un référendum sur l'accord de libre-échange de 1972 a inspiré la révision constitutionnelle de 1977 mentionnée précédemment. Par la suite, la nécessité de soumettre une éventuelle adhésion à l'UE au référendum obligatoire et les accords bilatéraux au référendum facultatif ont définitivement empêché l'émergence d'un «consensus permissif» sur l'intégration européenne. Dans le contexte suisse de «diplomatie référendaire» (Germann 1994b),²¹⁰ les institutions de démocratie directe ont favorisé la politisation de la question européenne et l'expression du «dissensus contraignant».

Au cours des années 1990 et 2000, le Conseil fédéral et le Parlement se sont accommodés des contraintes de la démocratie directe. Après le rejet de l'EEE en 1992 (courte majorité de 50,3% de «non» mais large majorité de 16 cantons contre 7), le Conseil fédéral a bénéficié d'un soutien populaire sans faille pour sa stratégie d'intégration bilatérale et sectorielle. Il a obtenu gain de cause dans les sept votes de démocratie directe sur le thème entre 1997 et 2009 (voir tableau 10.1 plus loin) : rejet de l'initiative populaire «Négociations d'adhésion à l'UE : que le peuple décide!» demandant le retrait de la demande d'adhésion à l'UE en 1997; acceptation du premier paquet d'accords bilatéraux en 2000; rejet de l'initiative populaire «Oui à l'Europe» demandant la réactivation de la demande d'adhésion à l'UE en 2001; soutien à l'association aux accords de Schengen et Dublin en 2005; acceptation de l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux dix nouveaux États membres de l'UE en 2005; soutien à la loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est (contribution au fonds de cohésion de l'UE) en 2006; reconduction de l'accord sur

²¹⁰ Selon cet auteur, la diplomatie suisse est soumise à une panoplie de contraintes unique au monde : en plus d'être éventuellement amené à ratifier un accord international, le peuple peut également se prononcer sur les lois d'application qui s'y rapportent.

la libre circulation des personnes et son extension à la Roumanie et à la Bulgarie en 2009.²¹¹

Cette longue série positive a été brutalement interrompue par l'acceptation de l'initiative contre l'immigration de masse en février 2014 (50,3% de « oui » et 14,5 cantons contre 8,5). Cette initiative ne portait pas *stricto sensu* sur la politique européenne, mais mettait néanmoins en danger la voie bilatérale. Elle était en effet incompatible avec l'accord sur la libre circulation des personnes, puisqu'elle exigeait la réintroduction de contingents pour contrôler l'immigration des travailleurs européens et le respect de la préférence nationale sur le marché de l'emploi. Or la libre circulation des personnes est une valeur cardinale du processus d'intégration au sein de l'UE. De plus, l'initiative obligeait le Conseil fédéral à renégocier les engagements internationaux de la Suisse dans un délai de trois ans, afin de les rendre compatibles avec les termes de l'initiative. En raison de la fameuse « clause guillotine » mentionnée plus haut, la dénonciation de l'accord sur la libre circulation des personnes aurait entraîné celle des six autres premiers accords bilatéraux conclus avec l'UE.

Prenant acte de la vanité des efforts consentis par le Conseil fédéral pour tenter de renégocier l'accord sur la libre circulation des personnes, le Parlement a opté pour une mise en œuvre très partielle de cette initiative: en automne 2016, il a adopté une loi d'application qui oblige, sous certaines conditions, c'est-à-dire lorsque le taux de chômage est supérieur à la moyenne dans certains groupes de profession, domaines d'activités ou régions, les employeurs suisses à communiquer aux offices de placement des offres de places vacantes avant de recruter une personne qui n'est pas de nationalité suisse; après examen des candidatures proposées par ce service, les entreprises resteront libres de recruter le candidat de leur choix et n'auront pas à justifier leur décision.

Ce cas illustre de manière exemplaire la tension à laquelle les gouvernements sont de plus en plus confrontés entre leur rôle de représentants des citoyens et leur rôle de gouvernement responsable – on parle en anglais de dilemme entre « *responsiveness* » (réactivité) et « *responsibility* » (responsabilité) (Mair 2009). En tant que représentants des citoyens, les gouvernements sont supposés répondre aux demandes de ceux-ci, mais en tant que gouvernement responsable, ils sont supposés agir en conséquence, ce qui implique notamment de se conformer aux contraintes du système international et de respecter les engagements pris à ce niveau. Dans le cas d'espèce, les autorités fédérales, soucieuses de ne pas mettre en péril la voie

²¹¹ À cette liste, on peut encore ajouter les trois référendums relatifs aux adaptations du droit suisse au développement du droit issu des accords de Schengen/Dublin (référendum contre le passeport biométrique en 2009, référendum contre la reprise d'une directive réglementant plus sévèrement la possession d'armes en 2019, augmentation de la contribution financière de la Suisse à Frontex, en 2022).

bilatérale, ont fait le choix de la responsabilité en privilégiant le respect de l'accord sur la libre circulation des personnes, au détriment du respect de la volonté populaire. Pour justifier ce choix, les autorités fédérales ont recouru à une stratégie dite de « transfert du blâme » (« *blame-shifting* »), qui a consisté à argumenter que l'issue du vote sur le Brexit avait modifié les règles du jeu et réduit à néant les chances pour la Suisse de renégocier l'accord sur la libre circulation des personnes (Armingeon et Lutz 2020).

Cet argument n'a pas convaincu l'UDC, qui a considéré la décision du Parlement comme un déni de démocratie, et a réagi en lançant une nouvelle initiative populaire intitulée « Pour une immigration modérée (Initiative de limitation) ». Le titre de cette initiative était trompeur, puisque celle-ci voulait en réalité mettre un terme à l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE. Cette initiative a cependant été largement rejetée par le peuple (seulement 38,3% de « oui ») et les cantons (seulement 3,5 cantons en faveur) en septembre 2020.

10.3.2 Les déterminants du vote dans les scrutins populaires en politique européenne

Dans la littérature, on trouve principalement deux types d'études sur les comportements de vote des Suisses en politique européenne. Certaines études, basées sur des données agrégées et/ou sur des données individuelles, se sont concentrées sur une votation populaire particulière, comme celle sur l'EEE de 1992 (Anson et Cadot 2004; Kriesi *et al.* 1993; Vatter 1994). D'autres études portent plus généralement sur la politique extérieure au sens large et incluent donc, en plus des votes sur la politique européenne, les votes sur la politique étrangère, la politique d'immigration et d'asile ou la politique de sécurité (Marquis et Sciarini 1999; Sciarini 1999; 2000; Sciarini et Marquis 2000; Sciarini et Tresch 2009; 2011).

Ces études montrent qu'en politique extérieure les prédispositions politiques (identification partisane, orientation idéologique gauche-droite, valeurs politiques) influencent fortement les votes individuels. Premièrement, les sympathisants des partis votent souvent à l'unisson de leur parti préféré, et ceci selon une configuration partisane propre à la politique extérieure. Alors qu'en politique interne la gauche (PS, Verts) s'oppose généralement à la droite (PLR, PDC, UDC), en politique extérieure, la ligne de fracture sépare fréquemment la gauche et la droite modérée, d'un côté, et la droite national-conservatrice (UDC), de l'autre. Deuxièmement, les votations de politique extérieure sont le théâtre d'un conflit de valeurs sur la dimension « ouverture-fermeture » ou « intégration-démarcation » (Bornschiefer et Helbling 2005; Brunner et Sciarini 2002). Ce conflit relatif au degré souhaitable d'ouverture internationale de la Suisse, qui a fortement marqué la votation du 6 décembre 1992 sur l'EEE

(Kriesi *et al.* 1993; Sciarini et Listhaug 1997; Vatter 1994), a encore gagné en importance dans les années 2000, en particulier dans les votes de politique européenne (Feddersen 2011).

Dans la foulée, plusieurs études se sont intéressées au poids relatif des facteurs de type culturel ou identitaire ayant trait à la souveraineté nationale, au brassage des cultures, ou à la solidarité internationale, et à celui des considérations de nature plus « utilitariste » touchant aux avantages et aux inconvénients économiques (calcul « coût-bénéfice ») dans les votations populaires sur la politique européenne. De manière schématique, on peut dire que les travaux des politologues tendent à conclure que les facteurs culturels sont plus importants (Armingeon 2000; Vatter 1994), tandis que les économistes mettent davantage en exergue les facteurs utilitaristes (Brunetti *et al.* 1998; Brunetti *et al.* 2000). Analysant les données par commune des référendums sur l'EEE sur les accords bilatéraux 1, Anson et Cadot (2004) aboutissent à une conclusion plus nuancée: ils montrent que les deux types de facteurs importent et sont en outre fortement liés l'un à l'autre. Une étude plus large des 25 votations de politique extérieure au sens large (politique étrangère, politique européenne et politique d'asile et d'immigration) des années 1990 et 2000 montre que l'effet des facteurs culturels ou identitaires est plus fort et moins dépendant du contexte que celui des facteurs utilitaristes (Sciarini et Tresch 2009): les premiers entrent presque toujours en ligne de compte, indépendamment du cadrage de la campagne précédant le vote, alors que les seconds jouent surtout un rôle lorsque les conséquences économiques d'un projet de politique extérieure dominent la campagne référendaire.

Méta-analyse et réanalyse des enquêtes d'opinion VOX

Afin d'identifier les déterminants individuels des votes de politique européenne, j'ai conduit une analyse des neuf principales votations fédérales relatives à la politique européenne de la période 1992-2016 (Sciarini 2019; 2021b; tableau 10.1). Plus précisément, j'ai d'une part produit une synthèse (« méta-analyse ») des résultats présentés dans les rapports des enquêtes d'opinion VOX menées après chaque votation fédérale, et j'ai d'autre part complété cette synthèse en procédant à une analyse plus approfondie de ces données d'enquêtes.²¹²

²¹² Les analyses bivariées présentées dans les brochures VOX sont limitées, dans le sens qu'elles ne tiennent pas compte des liens existant entre les facteurs explicatifs considérés. Par exemple, comme l'autopositionnement sur l'échelle gauche-droite et la sympathie partisane sont fortement liés entre eux, une analyse bivariée ne permet pas de savoir si c'est plutôt le fait de se sentir proche du PS ou d'avoir une idéologie de gauche qui importe, ou les deux. Les analyses de régression permettent de remédier à cette faiblesse, c'est-à-dire de mesurer l'effet spécifique de chaque variable sur la décision de vote.

TABLEAU 10.1 Liste des votations populaires sur la politique européenne

Objet du vote (type juridique)	Année	Résultat du vote (% de «oui»)	Participation (%)
<i>Traité sur l'Espace économique européen (référendum obligatoire)</i>	1992	Rejeté (49,7)	78,7
«Adhésion à l'UE : que le peuple décide» (initiative populaire)	1997	Rejeté (25,9)	35,3
Accords bilatéraux 1 (référendum facultatif)	2000	Accepté (67,2)	48,3
«Oui à l'Europe» (initiative populaire)	2001	Rejeté (23,2)	55,8
Association aux accords de Schengen/Dublin (référendum facultatif)	2005	Accepté (54,6)	56,6
Extension de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE (référendum facultatif)	2005	Accepté (56,0)	54,5
Loi fédérale sur la coopération avec les pays de l'Europe de l'Est (référendum facultatif)	2006	Accepté (53,4)	45,0
Reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE et son extension à la Roumanie et à la Bulgarie (référendum facultatif)	2009	Accepté (59,6)	51,4
«Contre l'immigration de passe» (initiative populaire)	2014	Accepté (50,3)	56,4

Non-italique = vote conforme à la recommandation de vote du Conseil fédéral et du Parlement.

Italique = vote contraire à la recommandation de vote du Conseil fédéral et du Parlement.

Les résultats de cette étude peuvent être résumés comme suit. Tout d'abord, les comportements de vote en politique européenne présentent des caractéristiques relativement stables d'une votation à l'autre. Cela signifie que les facteurs qui ont fortement marqué le vote dans le passé vont probablement aussi jouer un rôle dans le futur. Parmi les facteurs sociodémographiques, le niveau de formation est un puissant moteur du vote (Sciarini 2000) : les personnes les mieux formées soutiennent fortement l'intégration européenne, tandis que les personnes avec un niveau de formation plus rudimentaire s'y opposent. En revanche, le sexe ou l'âge n'influencent guère le vote. De même, si un puissant fossé linguistique (*Röstigraben*) s'est manifesté à l'occasion de la votation sur l'EEE (30 points de pourcentage de différence entre la Suisse romande, qui l'a plébiscité, et la Suisse alémanique et la Suisse italienne, qui l'ont rejetée), les votes ultérieurs ont montré un net rapprochement des préférences entre les Romands et les Alémaniques, même si les premiers continuent à davantage soutenir l'ouverture internationale que les seconds. Seul le Tessin s'est constamment singularisé par son opposition à l'intégration européenne de la Suisse et est même progressivement devenu le canton le plus eurosceptique, en particulier en matière de libre circulation des personnes (Mazzoleni *et al.* 2007).

À l'affaiblissement du conflit linguistique a répondu le renforcement du conflit ville-campagne. Dans sept votations sur neuf, les campagnes ont été sensiblement moins favorables à l'intégration européenne que les villes.²¹³ Aux valeurs plus cosmopolites et multiculturelles des citadins s'opposent les valeurs plus traditionnelles et isolationnistes des personnes vivant en milieu rural. Ces deux évolutions sont d'ailleurs partiellement liées (Engeli et Tresch 2005) : l'augmentation du soutien à l'intégration européenne parmi les Alémaniques vivant en ville et le recul du soutien à l'intégration européenne parmi les Romands vivant en campagne ont contribué au renforcement du conflit ville-campagne, mais au rapprochement du vote entre les deux régions linguistiques.

Globalement, le fort impact des facteurs sociodémographiques tend à accréditer la thèse selon laquelle la « stratification du vote » est plus marquée en politique européenne ou en politique extérieure plus généralement (Papadopoulos 1996) qu'en politique interne. Les facteurs politiques sont, comme de coutume, encore plus influents : l'idéologie, l'identification partisane, les valeurs politiques et la confiance dans le gouvernement sont des facteurs clés d'explication des votes individuels sur la politique européenne. D'une part, la confiance dans le Conseil fédéral va de pair avec un soutien à l'intégration européenne. D'autre part, le soutien à l'ouverture européenne diminue drastiquement lorsque l'on se déplace d'un pôle à l'autre de l'axe gauche-droite, ou lorsque l'on va des sympathisants de l'UDC à ceux du PS, ou encore lorsque l'on se déplace du pôle « fermeture » vers le pôle « ouverture » des échelles de valeurs.

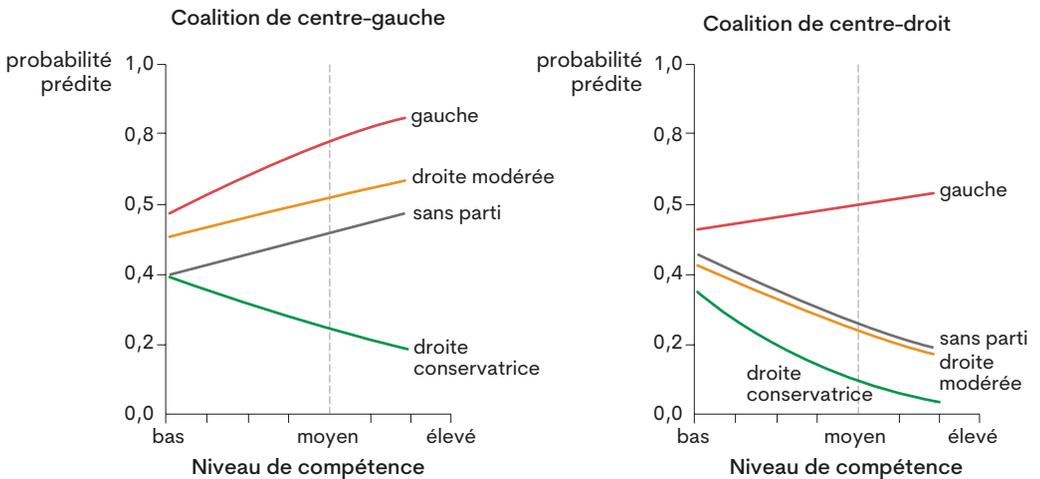
En somme, au-delà des considérations économiques ou utilitaristes, la décision de vote en politique européenne est fortement marquée par des prédispositions idéologiques et culturelles. Les votations populaires en politique européenne sont généralement le théâtre d'un conflit entre la gauche et la droite modérée contre la droite national-conservatrice, auquel se superpose le conflit entre les partisans de l'ouverture internationale et les partisans du repli sur soi. De ce point de vue, la politique européenne est emblématique de l'affirmation du « clivage de globalisation » (Kriesi *et al.* 2008) – et du conflit corrélatif entre « gagnants » et « perdants » (voir chapitre 6). Il est probable que ce clivage s'exprimera à nouveau lors des futurs votes sur la politique européenne de la Suisse, comme il l'a fait dans le passé et dans d'autres contextes, par exemple lors du référendum sur le Brexit (Hobolt 2016).

²¹³ Les différences de préférence entre villes et campagnes apparaissent encore plus clairement dans les études basées sur des données agrégées – au niveau des districts ou des communes (Linder *et al.* 2008; Seitz 2014) – que dans les données tirées d'enquêtes d'opinion, dans lesquelles la mesure du lieu de résidence est assez sommaire.

*Interactions entre offre politique (type de coalition partisane)
et « demande » politique (caractéristiques des citoyens)*

En complément, on notera que les facteurs explicatifs précités n'influencent pas seulement le comportement de vote indépendamment les uns des autres, mais aussi en interaction les uns avec les autres. Plus précisément, en conformité avec le modèle de formation des opinions de l'Américain John Zaller (1992), une étude approfondie des données des enquêtes VOX des 25 votations de politique extérieure précitées met en évidence l'importance des interactions entre les coalitions (objectives) de partis qui se forment sur la base de recommandations de vote, d'une part, et les caractéristiques des votants (leurs prédispositions politiques et leur niveau de sophistication politique), d'autre part (Sciarini 2011a: 94-98; Sciarini et Tresch 2011). Si dans l'ensemble, le soutien à l'ouverture internationale est plus élevé parmi les sympathisants des partis de gauche (Verts, PS) que parmi les électeurs de la droite modérée (PLR, PDC), et qu'il est le plus faible parmi les sympathisants de la droite conservatrice (UDC), ce soutien varie fortement au sein de chaque électorat, selon le niveau de compétence politique des votants (voir graphiques 10.1 et 10.2).²¹⁴

GRAPHIQUES 10.1 ET 10.2 Soutien à l'ouverture en fonction de l'idéologie et de la compétence



Source : Sciarini 2011 : 96.

²¹⁴ Cette compétence politique est mesurée dans les enquêtes VOX à partir de diverses questions portant sur la connaissance de l'objet soumis au vote, la capacité des interviewés à motiver leur décision de vote et leur aptitude à prendre position sur les arguments débattus au cours de la campagne référendaire.

Le graphique 10.1 présente l'évolution du soutien à l'ouverture internationale en fonction de la sympathie partisane et du niveau de compétence, dans les votations populaires caractérisées par une coalition de centre gauche (UDC et petits partis de droite dure contre droite modérée et gauche). Le graphique 10.2 en fait de même pour les cas de coalition de centre droit (gauche contre droite modérée et conservatrice).

Si les deux graphiques confirment l'effet prépondérant des affinités partisans, ils montrent néanmoins que cet effet est modulé par le niveau de compétence, les votants les plus compétents apparaissant globalement comme les plus aptes à déposer un vote conforme à leurs prédispositions. L'image est limpide en ce qui concerne les sympathisants de la gauche et ceux de la droite conservatrice: quel que soit le type de coalition partisane, le niveau de soutien à l'ouverture augmente fortement avec le niveau de compétence parmi les sympathisants de la gauche, et diminue fortement avec le niveau de compétence parmi les sympathisants de la droite conservatrice. Alors que la différence de soutien à l'ouverture entre les deux camps est inférieure à 20 % parmi les votants incompetents, la différence grimpe jusqu'à 50 % parmi les votants les plus compétents.

Le cas des sympathisants de la droite modérée et des personnes qui ne se sentent proches d'aucun parti est plus subtil, car pour ces deux catégories de votants, l'effet de la compétence varie selon le type de coalition partisane: le soutien à l'ouverture augmente avec leur niveau de compétence en cas de coalition de centre gauche (graphique 10.1), mais diminue en cas de coalition de centre droit (graphique 10.2).

10.3.3 Politique européenne: les dilemmes auxquels font face les citoyens suisses

La globalisation de l'économie et l'internationalisation/européanisation de la politique sont à l'origine d'un dilemme fondamental entre souveraineté nationale et coopération internationale (Kriesi *et al.* 2008). Ce dilemme place les électeurs face à des choix cornéliens et génère des attitudes ambivalentes parmi nombre d'entre eux.

Le dilemme entre le contrôle de l'immigration et l'intégration européenne

En Suisse, un exemple très concret et très important de dilemme s'est manifesté à la suite de l'acceptation de l'initiative UDC « Contre l'immigration de masse » le 9 février 2014 (Sciarini *et al.* 2014). D'un côté, il est rapidement apparu que l'initiative ne pourrait pas être mise en œuvre telle quelle, au risque sinon de faire tomber l'ensemble des premiers accords bilatéraux. D'un autre côté, il est aussi vite devenu clair que les Suisses allaient devoir revoter ultérieurement et trancher le dilemme

entre contrôle de l'immigration et poursuite de la voie bilatérale. Le plus logique aurait été que le peuple suisse se prononce sur la loi de mise en œuvre de l'initiative UDC. Cependant, même si elle a qualifié cette loi de « déni de démocratie », l'UDC a renoncé à s'y opposer, vraisemblablement pour des raisons tactiques (elle savait qu'elle avait peu de chances de l'emporter dans un vote à la majorité simple du peuple). C'est pourquoi elle a préféré lancer une nouvelle initiative, dite « Pour une immigration modérée (Initiative de limitation) », qui demandait la résiliation de l'accord sur la libre circulation des personnes.

Cette fois-ci, les Suisses allaient voter en connaissance de cause. Lors du vote de l'initiative contre l'immigration de masse, les partisans du contrôle de l'immigration avaient certes conscience qu'en acceptant l'initiative ils prenaient le risque de mettre fin aux accords bilatéraux (Milic 2015; Sciarini *et al.* 2014). Cependant, être prêt à « prendre le risque » de mettre fin aux accords bilatéraux ne signifie pas encore que l'on cautionne une telle issue (Sciarini 2020; Sciarini *et al.* 2015b). En 2014, les partisans pouvaient encore – honnêtement – croire que la Suisse parviendrait à renégocier l'accord sur la libre circulation des personnes. Entre-temps, l'UE avait démontré sans ambiguïté qu'une telle renégociation était impossible et qu'il fallait donc choisir entre deux objectifs irréconciliables.

Dans trois enquêtes d'opinion conduites en novembre 2014, au printemps 2015 et en février 2016, les répondants ont été mis face à ce dilemme. Plus précisément, il leur a d'abord été demandé s'ils avaient voté « oui » ou « non » à l'initiative UDC contre l'immigration de masse le 9 février 2014 (question rétrospective), puis il leur a été présenté le dilemme existant entre la mise en œuvre de cette initiative et la poursuite de la voie bilatérale. Sur cette base, il leur a été demandé s'ils étaient favorables à la mise en œuvre de l'initiative *ou* au maintien des accords bilatéraux ?

En croisant les réponses à ces deux questions, on peut se faire une idée plus précise de la manière dont les Suisses envisagent ce dilemme, selon qu'ils aient accepté ou rejeté l'initiative contre l'immigration de masse produite (Sciarini 2020). Dans les trois enquêtes, on observait tout d'abord, en cas d'obligation de choisir l'un des deux termes du dilemme, une nette préférence pour le maintien des accords bilatéraux plutôt que pour la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse (environ 60%). Ensuite, la quasi-totalité (environ 90%) des personnes qui avaient *rejeté* l'initiative contre l'immigration de masse en février 2014 considéraient – assez logiquement – que le maintien des accords bilatéraux était plus important que la mise en œuvre de l'initiative. Les personnes qui avaient soutenu l'initiative UDC étaient nettement plus partagées. Un peu moins de deux tiers d'entre elles confirmaient leur choix initial et accordaient la priorité à la limitation de l'immigration, mais le dernier tiers faisait un choix inverse : bien qu'ayant voté « oui » à l'initiative contre l'immigration

de masse, ces personnes étaient néanmoins disposées à renoncer à mettre en œuvre cette initiative afin de pouvoir sauver la voie bilatérale. Ces personnes ne faisaient pas nécessairement preuve d'incohérence, mais avaient peut-être réalisé entre-temps qu'il était impossible d'atteindre les deux objectifs simultanément, ce dont elles n'avaient pas encore conscience au moment du vote de 2014. Ce groupe, dont la taille n'était donc pas négligeable (un tiers de partisans de l'initiative de 2014, soit un sixième des votants), allait évidemment être décisif dans la perspective d'un nouveau vote populaire.²¹⁵

Parmi les personnes qui ont accepté l'initiative contre l'immigration de masse, la propension de celles qui privilégient néanmoins la poursuite de la voie bilatérale plutôt que la mise en œuvre de l'initiative augmente sensiblement avec l'âge (Sciarini 2020 ; Sciarini *et al.* 2015b). Ce résultat peut paraître un peu surprenant, mais il est plausible : les personnes plus âgées, qui ont vécu le rejet de l'Espace économique européen de 1992 et qui ont déjà eu plusieurs occasions de se prononcer en votation populaire sur les accords bilatéraux, sont peut-être plus conscientes de l'importance économique de ces accords. Une telle expérience et, peut-être, une telle connaissance de l'importance des accords bilatéraux font défaut aux jeunes, ce qui expliquerait que ces derniers campent davantage sur leur position et tiennent, s'ils ont soutenu l'initiative contre l'immigration de masse, à ce que celle-ci soit mise en œuvre. Ce résultat était par ailleurs rassurant pour le Conseil fédéral et les milieux favorables à la voie bilatérale : dans la mesure où les personnes âgées votent sensiblement plus que les jeunes, elles pèsent en général davantage sur l'issue des scrutins.

En outre, parmi les personnes ayant soutenu l'initiative UDC contre l'immigration de masse, la propension à préférer tout de même la poursuite de la voie bilatérale plutôt que le contrôle de l'immigration est sensiblement plus élevée chez celles qui font confiance au Conseil fédéral, que chez celles qui ne lui font pas confiance. Autrement dit, la confiance dans le Conseil fédéral contribue à faire pencher la balance en faveur des accords bilatéraux parmi une partie des personnes pourtant opposées à la libre circulation des personnes. Un résultat analogue vaut aussi parmi les personnes qui n'avaient pas voté en 2014, soit parce qu'elles s'étaient alors abstenues, soit parce qu'elles n'avaient pas encore le droit de vote (Sciarini 2020). La conclusion que l'on peut tirer de ces résultats est que l'engagement du Conseil fédéral et la confiance qu'il suscite auprès des votants sont un moteur du soutien à ses projets de politique européenne, y compris de la part des votants qui y sont *a priori* peu favorables.

²¹⁵ À ce groupe s'ajoutait celui, de taille plus réduite, des personnes qui n'avaient pas pu ou pas voulu participer à la votation de 2014 et qui penchaient plutôt pour la voie bilatérale que pour le contrôle de l'immigration (46 % contre 31 %, 24 % d'indécis) (Sciarini 2020 : 450).

Cette analyse prospective, qui annonçait un soutien à la voie bilatérale en cas de votation populaire demandant aux Suisses de choisir entre le contrôle de l'immigration et la poursuite de la voie bilatérale, a été confirmée dans le « monde réel » lors du vote de l'initiative « de limitation » le 27 septembre 2020. Cette initiative a été refusée par 61,7% des votants et 19,5 cantons sur 23. L'enquête post-votation VOTO a montré que l'initiative a trouvé grâce seulement auprès des sympathisants de l'UDC (85% de « oui »). Les sympathisants des autres partis l'ont en revanche balayée (70% de « non » parmi les sympathisants PLR ou PDC, et plus de 85% de « non » parmi les personnes proches du PS, des Verts ou des Verts libéraux) (Milic *et al.* 2020).

Le dilemme se complique

Si le résultat du vote de l'initiative « de limitation » a été sans appel, le dilemme entre les bénéfices économiques de l'intégration européenne de la Suisse et l'autonomie de la politique migratoire n'a pourtant pas été définitivement réglé. Deux études récentes, également basées sur des données d'enquête d'opinion, suggèrent que ce dilemme est encore bien présent au sein de la population suisse (Emmenegger *et al.* 2018), et s'accompagne même désormais d'un nouveau dilemme (Lauener *et al.* 2021).

La première étude montre que les personnes tiraillées entre les bénéfices économiques de l'intégration et la crainte de l'immigration se situent essentiellement sur la droite de l'échiquier politique, c'est-à-dire parmi les électeurs de l'UDC, du PLR ou du PDC (Emmenegger *et al.* 2018). Elle confirme en outre que les électeurs UDC ont dans ce domaine les positions les plus radicales : invités, dans le cadre de l'enquête, à choisir entre le contrôle de l'immigration et la poursuite des bilatérales, les électeurs UDC privilégient nettement le contrôle; de plus, ceci vaut tant parmi les électeurs UDC « tiraillés » que parmi les électeurs UDC « neutres », c'est-à-dire ceux qui n'ont pas d'avis clair sur l'un ou l'autre objectif (ou sur les deux). Un tel phénomène ne se manifeste pas parmi les électeurs du PLR ou du PDC « tiraillés » ou « neutres » qui, amenés à choisir entre les deux objectifs, optent en majorité pour la poursuite des bilatérales. Par ailleurs, cette étude montre que, contrairement aux attentes, la vulnérabilité matérielle des votants, mesurée par les caractéristiques du secteur dans lequel ils travaillent (dépendance ou non du commerce international) et par leur position dans le marché de l'emploi (concurrence ou non des travailleurs étrangers), n'influence guère leur choix en faveur de l'un ou l'autre terme de l'alternative. Si l'on croise ces différents résultats, on peut en déduire que ce ne sont prioritairement pas les considérations utilitaristes, mais bien les préoccupations culturelles qui déterminent le choix des électeurs UDC en faveur du contrôle de l'immigration.

La seconde étude met en évidence le fait que le dilemme est devenu plus complexe et ne concerne plus seulement les personnes situées à droite de l'échiquier politique (Lauener *et al.* 2021). D'un côté, il existe toujours, parmi une frange non négligeable de l'électorat (environ un cinquième), essentiellement composée d'électeurs des partis de droite, un dilemme entre accords bilatéraux et contrôle de l'immigration. Invitées ensuite à choisir l'un ou l'autre terme de l'alternative, ces personnes « tiraillées » optent néanmoins en majorité pour le maintien des accords bilatéraux plutôt que pour les contrôles de l'immigration, et ceci dans des proportions proches de celles des études précitées sur le thème (60 % contre 40 %). Il en va de même pour le groupe, quantitativement plus nombreux (64 % de l'électorat),²¹⁶ de personnes « neutres » (65 % contre 35 %).

D'un autre côté, en sus de ce dilemme classique entre coopération internationale et contrôle de l'immigration, un nouveau dilemme a vu le jour, dans le contexte des négociations sur l'accord-cadre (voir section 10.2 ci-dessus), entre la coopération internationale et la volonté de défendre la protection sociale des travailleurs. Ce dilemme, qui touche lui aussi environ un cinquième de l'électorat, affecte principalement les électeurs des partis de gauche (Lauener *et al.* 2021 : 8). De plus, lorsqu'on les invite ensuite à choisir entre l'accord-cadre (coopération) et le maintien des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes (protection sociale), les personnes partagées entre ces deux objectifs optent dans des proportions quasiment identiques pour l'un ou pour l'autre, sans grandes différences entre les partis – à l'exception des électeurs UDC, qui soutiennent massivement les mesures d'accompagnement. La distribution est encore plus frappante parmi les personnes « neutres » : seulement 34 % d'entre elles soutiennent la coopération et 66 % la protection sociale, à nouveau sans grandes différences d'un parti à l'autre – sauf pour l'UDC.

En définitive, l'émergence de cette seconde variante du dilemme (le dilemme coopération *versus* protection sociale) diversifie la source de l'eurosepticisme et complique considérablement la politique d'intégration européenne de la Suisse (Lauener *et al.* 2021 : 4, 12). Comme je l'ai déjà mentionné, l'opposition cumulée de la droite conservatrice et de la gauche rend virtuellement impossible la formation d'une coalition politique majoritaire, que ce soit au Parlement ou, plus encore, en votation populaire.

²¹⁶ La proportion de personnes « neutres » quant au dilemme entre coopération et contrôle de l'immigration a d'ailleurs fortement augmenté entre 2015 et 2019 (20 points de pourcentage d'augmentation), ce qui démontre que les citoyens suisses sont globalement devenus plus incertains en la matière (Lauener *et al.* 2021 : 11).

Conclusion

À force de patience et de persévérance, le Conseil fédéral et les négociateurs suisses ont garanti, *via* les accords bilatéraux, un accès privilégié au marché intérieur européen pour l'économie suisse et ils ont parallèlement créé les bases d'une coopération fructueuse entre la Suisse et les pays de l'UE dans plusieurs domaines importants (asile et immigration, éducation, recherche, culture, etc.). Au point que la conclusion des accords bilatéraux a débouché sur un joli paradoxe : plus la Suisse se rapprochait de l'UE, et plus elle s'éloignait d'une adhésion à l'UE ; l'économie ayant obtenu ce qu'elle désirait, elle n'avait aucune incitation à en demander davantage.

Compte tenu des faiblesses somme toute mineures de l'accord-cadre institutionnel, on peine toujours à comprendre pourquoi le Conseil fédéral a abdiqué et abandonné la négociation, en prenant le risque de mettre en péril la voie bilatérale. Depuis, le Conseil fédéral a souhaité repartir sur de nouvelles bases et a proposé à l'UE un « dialogue politique structuré », sans que la signification et les objectifs de cette formule ne soient très clairs. Les vœux pieux ne font pas une politique et le problème qui se pose depuis la fin des années 2000, à savoir l'impossibilité de poursuivre la voie bilatérale sans un cadre institutionnel à même de garantir la reprise du droit européen et d'assurer l'homogénéité du marché intérieur, reste entier.²¹⁷

Pour l'heure, il n'existe malheureusement aucune alternative crédible à la voie bilatérale (Schwok 2021 ; Wasserfallen 2021) : un accord de libre-échange de type Brexit constituerait une régression par rapport à l'accès au marché intérieur offert par les accords bilatéraux ; une adhésion à l'EEE impliquerait les mêmes limitations à l'autonomie politique que l'accord-cadre et une marge de manœuvre à vrai dire encore plus réduite, puisque la Suisse devrait préalablement se mettre d'accord avec ses partenaires de l'AELE ; enfin, la voie de l'adhésion à l'UE n'est pas une option réaliste au vu du très faible soutien dont elle bénéficie au sein de la population.

L'échec de l'accord-cadre est aussi la conséquence de la crise de la concordance. À l'heure où la concordance se limite à sa composante arithmétique (l'attribution des sièges gouvernementaux en proportion de la force parlementaire des partis), au détriment de la concordance politique (la volonté de et la capacité à gouverner ensemble), il est inévitable que le Conseil fédéral se retrouve, à un moment ou à un autre, dans une impasse. Parce que les partis qui le composent sont divisés sur la question européenne, le Conseil fédéral s'est avéré incapable de fixer un cap et de s'y tenir. Dans le dossier européen, comme dans d'autres grands dossiers (prévoyance professionnelle, santé, transition écologique), la concordance à « géométrie

²¹⁷ Nordmann, François, « "Arrêtez avec vos vieilles lunes", message du Conseil fédéral ». *Le Temps*, 16 novembre 2021.

variable » ne fonctionne plus. En matière d'accord-cadre, il n'a ainsi pas été possible de former la large coalition entre la gauche et la droite modérée qui a permis à la Suisse de poursuivre avec succès la voie bilatérale – et de remporter un nombre impressionnant de votations populaires. Comme l'a rappelé fort à propos Jean-Daniel Delley,²¹⁸ dans un régime parlementaire, le gouvernement peut poser la question de confiance ou brandir la menace d'une dissolution du Parlement pour discipliner sa majorité et forcer les partis gouvernementaux à le soutenir. En Suisse, le Conseil fédéral ne dispose pas de tels moyens de pression, alors même que la menace référendaire l'oblige à forger un consensus large.

La désunion et l'indécision du Conseil fédéral n'affaiblissent pas seulement sa crédibilité en tant que partenaire de négociation, sur le plan diplomatique, mais ont aussi des conséquences négatives sur le plan interne. Elles sont en effet de nature à miner la confiance dont le gouvernement dispose au sein de la population. Or nous avons vu que cette confiance est un ingrédient essentiel pour le ralliement des citoyens incertains quant aux bienfaits de l'intégration européenne de la Suisse et/ou qui sont tiraillés entre des objectifs contradictoires.

À la suite de l'acceptation de l'initiative UDC contre l'immigration de masse, il a fallu, pour sortir de l'impasse, que le Parlement vienne au secours du Conseil fédéral. On a pu croire alors à un habile partage des rôles entre gouvernement et Parlement : au premier, le soin de démontrer qu'il respectait la volonté populaire en proposant à l'UE de renégocier l'accord sur la libre circulation des personnes ; au second, le devoir de tirer la conclusion qui s'imposait, à savoir que la seule solution pour sauver les accords bilatéraux était de se contenter d'une mise en œuvre (très) partielle de l'initiative UDC. Au vu des profondes divergences existant entre les partis gouvernementaux, il n'y a aucune raison de penser que le salut viendra encore une fois du Parlement.

Ce dernier constat nous rappelle que la politique européenne est, avec la politique d'immigration, une des principales causes de la transformation du paysage partisan que la Suisse a connue depuis le début des années 1990. Comme je l'ai mentionné dans le chapitre 6, la campagne référendaire sur l'EEE marque symboliquement le début de la conversion de l'UDC en un parti national-conservateur. Plus généralement, la politique européenne a contribué à redessiner les lignes de conflits internes, au sein de l'élite comme au sein de l'électorat, et à bouleverser les rapports de force entre les partis. Trente ans plus tard, il n'y a plus guère qu'un parti résolument pro-européen (les Verts libéraux), et ce parti n'est pas représenté au gouvernement.

²¹⁸ Delley, Jean-Daniel, « Politique européenne, Helvétie à la dérive ». *Domaine public* n° 2329, 6 juin 2021 (<https://www.domainepublic.ch/index/editiondp/DP2329/page/3> [consulté le 14.11.2022]).

Conclusion

« Si le Bon Dieu avait été Suisse, il serait toujours en train d'attendre le moment favorable pour créer le monde. Seulement voilà, si ce Bon Dieu suisse s'était mis ainsi à temporiser, non seulement le monde n'existerait pas, mais il n'y aurait pas de Suisse non plus – ce qui serait tout de même dommage. »

Hugo Loetscher, *Si Dieu était suisse*, Fayard, 1991.

Introduction

En politique comparée, la démocratie suisse a longtemps occupé une place à part, en raison de la singularité de certaines de ses institutions et de la combinaison assez unique de règles et de pratiques orientées vers le partage du pouvoir – entre les différents niveaux de l'État (fédéralisme), entre le gouvernement et le Parlement, au sein même du gouvernement (grande coalition permanente et consensus), entre acteurs étatiques et non étatiques (partis et groupes d'intérêt) et, enfin, entre les élites et le peuple (démocratie directe). Ceci, conjugué à d'autres caractéristiques particulières, comme l'importance du système de milice ou le caractère insulaire de sa politique extérieure (neutralité), a souvent justifié l'exclusion de la Suisse des analyses comparatives. Sur le plan temporel, l'absence de réformes institutionnelles majeures a durablement pu donner une impression de grande stabilité, pour ne pas dire d'immuabilité. Pourtant, l'exercice de synthèse des connaissances sur la politique suisse conduit dans

ce livre a mis en lumière de nombreux changements, par exemple en ce qui concerne la répartition des compétences entre Confédération et cantons, le déroulement et l'importance des phases des processus législatifs, la configuration du pouvoir entre acteurs étatiques et non étatiques, ou encore les rapports de force et la polarisation au sein du système de partis.

Peu d'observateurs oseraient nier que la politique suisse a considérablement changé. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si deux conférences nationales de science politique organisées il y a quelques années ont choisi pour titres «La Suisse en mutation» et «La démocratie suisse désenchantée».²¹⁹ De même, notre livre sur la prise de décision politique en Suisse porte lui aussi un titre évocateur: «le modèle de consensus sous pression» (Sciarini *et al.* 2015a). Mais comment et dans quelle mesure la politique suisse a-t-elle concrètement changé? Cette conclusion vise à fournir quelques éléments de réponse à cette question. Dans la première section, j'adopte une vue panoramique pour éclairer la démocratie suisse et ses institutions à la lumière de la fameuse distinction entre démocratie majoritaire et démocratie de consensus. Ceci permettra de préciser la position de la Suisse en comparaison internationale et d'évaluer comment cette position a évolué au cours du temps. Cependant, nous verrons qu'une telle perspective institutionnelle ne rend pas fidèlement compte des changements que la politique suisse a connus au cours des cinquante dernières années. La deuxième section, la plus substantielle, vise à résumer ces changements, ainsi que les facteurs explicatifs sous-jacents. À cet effet, elle synthétise les principaux résultats présentés dans les chapitres de cet ouvrage et en reprend la structure: d'abord les trois institutions fondamentales (fédéralisme, neutralité, démocratie directe), puis les acteurs (gouvernement, Parlement, partis politiques et groupes d'intérêt), les interactions entre acteurs (processus législatifs et structure du pouvoir), et enfin la politique européenne. Le chapitre se conclut avec une évaluation des principaux défis auxquels fait face la politique suisse selon une enquête conduite auprès de politologues, et par une note plus personnelle.

1 Vue panoramique: démocratie de consensus vs démocratie majoritaire

Pour situer la démocratie suisse dans une perspective à la fois comparative et temporelle, on peut se référer à la distinction entre démocratie majoritaire et démocratie de consensus, à laquelle j'ai déjà fait référence à plusieurs

²¹⁹ «*Disenchanted Swiss democracy. Political Switzerland in the 21st century.*» Symposium – Université de Zurich, 23-24 janvier 2014. Ce symposium a ensuite débouché sur un numéro spécial de la *Revue suisse de science politique* (Bochsler *et al.* 2015). 'Swiss politics in mutation?'. Congrès annuel de l'Association suisse de science politique, Université de Berne, 30-31 janvier 2014.

reprises dans les chapitres précédents (Lijphart 2012; Vatter 2016). La caractérisation des démocraties sur le continuum qui va de démocratie majoritaire à démocratie de consensus se base sur deux dimensions, qui sont chacune mesurées par cinq indicateurs. La première dimension se réfère à l'organisation de l'État et est définie par les règles institutionnelles formelles en vigueur : la structure de l'État (unitaire *versus* fédéraliste) et son degré de centralisation ; le degré de concentration ou, au contraire, de division du pouvoir parlementaire (monocamérisme ou bicamérisme et, le cas échéant, nature et poids de la seconde Chambre) ; les procédures relatives aux amendements constitutionnels (type et taille des majorités requises pour modifier la Constitution) ; l'existence et la pratique active du contrôle de constitutionnalité des lois ; le degré d'indépendance de la banque centrale. Un État fédéraliste très décentralisé, avec un système bicaméral symétrique, dans lequel la Constitution est difficile à modifier, où l'examen de la constitutionnalité des lois est activement pratiqué et où la banque centrale est très indépendante, porte les traits d'une démocratie de consensus.

La seconde dimension se rapporte à différents aspects du partage du pouvoir politique : nombre de partis au gouvernement et, le cas échéant, taille de la coalition gouvernementale ; degré de séparation des pouvoirs entre le gouvernement et le Parlement, et degré de domination de l'un sur l'autre ; degré de fragmentation du système de partis ; degré de (dis)proportionnalité du système électoral ; caractère pluraliste *versus* corporatiste du système de groupes d'intérêt. Un système politique dans lequel le pouvoir exécutif est partagé entre plusieurs partis disposant d'une large majorité au Parlement, où les rapports entre exécutif et législatif sont équilibrés, avec un système électoral proportionnel garantissant la représentation des minorités, un système de partis fortement fragmenté, et un système de groupes d'intérêt de type corporatiste, tend vers une démocratie de consensus.

À une exception près (le contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales, voir chapitre 9), la Suisse coche toutes les cases d'une démocratie de consensus, c'est-à-dire une démocratie caractérisée par un fort partage – vertical et horizontal – du pouvoir : fédéralisme décentralisé (voir chapitre 1), bicamérisme symétrique (voir chapitre 5), modification de la Constitution soumise à des règles exigeantes (y compris un référendum obligatoire à la double majorité du peuple et des cantons, voir chapitres 1 et 3), banque centrale très indépendante, d'une part ; large « coalition » gouvernementale, séparation stricte des pouvoirs et rapports relativement équilibrés entre exécutif et législatif (voir chapitres 4 et 5), système électoral proportionnel (Conseil national) et système de partis fragmenté (voir chapitre 6), et système de groupes d'intérêt tendant vers le corporatisme (voir chapitre 7), d'autre part.

Selon l'analyse de Lijphart (2012), qui couvre la période de 1945 à 1996, la Suisse constitue le cas paradigmatique de la démocratie de consensus : c'est

le seul pays qui se situe près du pôle « consensus » sur les deux dimensions précitées. À l'autre pôle, la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande sont les archétypes de la démocratie majoritaire. Il est utile de noter que la Suisse est identifiée par Lijphart (2012) comme un cas paradigmatique de la démocratie de consensus, alors que les institutions de démocratie directe ne sont pourtant pas prises en compte dans sa typologie. Ceci suggère que la démocratie directe n'est pas une condition nécessaire à l'établissement d'une démocratie de consensus et que d'autres institutions favorisent elles aussi le partage du pouvoir et le consensus (Armingeon 1996). De fait, les autres pays qui, selon Lijphart (2012: 255), possèdent les caractéristiques d'une démocratie de consensus (par exemple, l'Allemagne ou les États-Unis sur la dimension « organisation de l'État », et les pays scandinaves sur la dimension « partage du pouvoir ») ne connaissent pas d'institutions de démocratie directe. Ce constat contraste singulièrement avec la tendance en Suisse, y compris parmi certains politologues (Neidhart 1970), à considérer la démocratie directe comme *le* facteur explicatif de la démocratie de consensus – ou, selon l'appellation plus familière dans le pays, de la démocratie de concordance. Avec Kriesi (1998a: 101, 355), on peut néanmoins faire l'hypothèse que la démocratie directe s'est ajoutée aux autres institutions favorisant le consensus pour contribuer au cumul assez unique de « contraintes intégratrices » qui caractérise la variante suisse de la démocratie de consensus.

Vatter (2008; 2016) a répliqué et actualisé pour la période plus récente (1993-2015) l'exercice de caractérisation de la Suisse et de 23 autres démocraties à l'aide des dix indicateurs précités. Sur la dimension « organisation de l'État », l'auteur n'observe quasiment aucun changement par rapport à la période 1946-1992: pour quatre indicateurs, le niveau reste exactement le même et pour le cinquième (contrôle de la constitutionnalité), le (très) léger renforcement des activités du Tribunal fédéral en la matière (voir chapitre 9) renforce encore le caractère consensuel de la démocratie suisse. Sur la dimension « partage du pouvoir », la Suisse s'est en revanche légèrement distancée du pôle « consensus »: deux indicateurs montrent en effet des tendances un peu plus majoritaires (système électoral un peu moins proportionnel et système de groupes d'intérêt un peu plus pluraliste); deux indicateurs restent inchangés, tandis que le cinquième (rapport de force gouvernement-Parlement) montre au contraire une tendance légèrement plus consensuelle, en raison du renforcement du Parlement (voir chapitres 5 et 8). Sur cette base, Vatter (2008; 2016) conclut que la Suisse est passée d'un cas « paradigmatique » à un cas « normal » de consensus: sur la dimension « organisation de l'État », la Suisse se situe toujours parmi les démocraties les plus consensuelles, derrière l'Allemagne ou les États-Unis, mais très proche de l'Australie; mais sur la dimension « partage du pouvoir », la Suisse présente désormais des traits moins consensuels que la Belgique, les pays scandinaves ou les Pays-Bas.

2 Synthèse des principaux résultats

Si l'analyse présentée dans la section précédente met en évidence quelques changements dans la politique suisse, elle en sous-estime néanmoins l'ampleur. Considérer seulement les aspects institutionnels et structurels n'est pas la méthode la plus adéquate pour évaluer combien et dans quelle direction la politique suisse a changé (Papadopoulos 2011 : 226).²²⁰ La grande stabilité du cadre institutionnel peut en effet aller de pair avec des changements importants dans le fonctionnement effectif des institutions ou dans les interactions entre acteurs. Le fédéralisme constitue de ce point de vue un cas d'école (voir chapitre 1) : les principales institutions du fédéralisme sont certes demeurées inchangées depuis la création de l'État suisse moderne en 1848,²²¹ mais cela n'a pas empêché le fédéralisme suisse de se transformer en profondeur, que ce soit sous l'angle du rapport de force entre Confédération et cantons (Wälti 1996) ou des modalités – et de l'intensité – de la collaboration entre Confédération et cantons (fédéralisme coopératif vertical et horizontal). Pour évaluer le degré de changement dans la politique suisse, il convient donc d'examiner le fonctionnement des institutions et de la politique « au jour le jour », en particulier dans le cadre de l'élaboration ou de la mise en œuvre des politiques publiques.

2.1 Fédéralisme

L'évolution, sur un temps long (1848-2020), du fédéralisme suisse montre des signes d'ambivalence. D'un côté, le transfert graduel – mais finalement très conséquent – des compétences de décision des cantons vers la Confédération a fait basculer l'équilibre des forces en faveur de cette dernière (Linder et Mueller 2017). Certes, la Suisse reste un État fédéral très décentralisé (Lijphart 2012 ; Thorlakson 2003). Cependant, en raison du processus de centralisation des compétences à l'œuvre depuis plus de cent cinquante ans, la Confédération légifère dans un éventail incomparablement plus large de domaines politiques qu'à l'origine de l'État fédéral. D'un autre côté, les cantons ont assumé au fil du temps un nombre

²²⁰ Une autre faiblesse de l'exercice de caractérisation sur le continuum de démocratie majoritaire à démocratie de consensus tient au fait que les dix indicateurs sont tous considérés d'égale importance. Or il est par exemple légitime de penser que la structure (fédéraliste) de l'État a plus d'importance que le degré de disproportionnalité du système électoral. Le fait que certains indicateurs soient dépendants l'un de l'autre est aussi un problème, en raison des redondances que cela génère. Par exemple, la fragmentation du système de partis est, au moins en partie, déterminée par le système électoral proportionnel. De même, le système bicaméral symétrique n'est pas indépendant de la structure fédéraliste.

²²¹ La réforme conduite sous l'égide de la RPT était certes de grande portée, mais elle n'a rien changé au principe fédéraliste initial.

croissant de tâches de mise en œuvre des lois fédérales, au titre du fédéralisme d'exécution (Braun 2003; Wälti 1996). Cette ambivalence ressort clairement de l'examen de l'évolution des compétences de décision et de mise en œuvre au niveau des politiques publiques sectorielles (Dardanelli et Mueller 2019); la Suisse s'est ainsi progressivement distancée du modèle de fédéralisme dual américain pour se rapprocher du fédéralisme coopératif «à l'allemande», dans lequel les compétences des différents niveaux de l'État sont fortement enchevêtrées.

Le désenchevêtrement des tâches a été l'un des quatre axes de la grande réforme du fédéralisme conduite dans les années 1990 et 2000, à l'égide de la RPT, mais c'est aussi celui pour lequel les résultats ont été les plus modestes. De plus, après la réforme, le processus de centralisation et d'enchevêtrement des compétences a repris de plus belle (Schaltegger *et al.* 2017). Il en va de même en ce qui concerne les transferts financiers versés par la Confédération aux cantons au titre des tâches que les deux niveaux assument ensemble. On est donc toujours loin de respecter le principe d'équivalence fiscale selon lequel, pour garantir l'adéquation entre l'offre et la demande, le cercle des décideurs doit coïncider avec celui des payeurs et des bénéficiaires des prestations. Ceci explique le lancement, à l'été 2019, d'un nouvel exercice de désenchevêtrement des compétences, des tâches et du financement entre la Confédération et les cantons. Cet exercice a été mis à l'arrêt par la pandémie du Covid-19 en mars 2020 et n'a, à ma connaissance, pas encore repris.

La pandémie du Covid-19 a plus fondamentalement mis au défi le fédéralisme suisse. Si l'on manque encore de recul pour évaluer finement si et en quoi la Suisse a mieux ou moins bien géré la crise que d'autres pays, des rapports parus récemment ont pointé du doigt les problèmes auxquels le fédéralisme a été confronté. De manière générale, cette pandémie a confirmé que le fédéralisme est une institution qui fonctionne bien surtout par «beau temps», mais n'est pas bien adaptée en cas de crise nécessitant d'agir rapidement et de prendre des mesures uniformes sur l'ensemble du territoire (voir chapitre 1, conclusion). Ce n'est probablement pas un hasard si la Suisse a géré de manière assez efficace la première vague de la crise, au printemps 2020, puisque durant cette période le Conseil fédéral s'est arrogé de grands pouvoirs en déclarant la situation «extraordinaire» au sens de la loi sur les épidémies. En revanche, la gestion de la deuxième vague de la pandémie en automne 2020, quelques mois après le retour à la situation «particulière», a été plus chaotique. Durant cette phase, le Conseil fédéral a conservé le *leadership* mais a dû davantage consulter les cantons et se coordonner avec eux. On a alors eu droit à la panoplie complète des avatars du fédéralisme (Bednar 2009): partage flou des responsabilités entre Confédération et cantons, tendance de l'une à empiètement sur les compétences des autres ou, au contraire, à leur reprocher leur inaction, esquivé

et attitude effectivement attentiste de certains cantons, mais pas tous (Schmid 2021), ou encore transfert des problèmes sur les cantons voisins par défaut de coordination régionale.

Au-delà des questions relatives à la gestion des crises comme celle du Covid-19, le fédéralisme suisse va continuer d'être confronté à deux défis majeurs : comment endiguer le processus de centralisation des compétences au profit de la Confédération et comment faire lorsque, comme c'est de plus en plus souvent le cas, l'échelle des problèmes dépasse celle des cantons ? Comme la solution radicale consistant à entreprendre une réforme territoriale par des fusions de cantons n'est pas (du tout) faisable, en tout cas à court et moyen terme, il ne reste guère comme alternative que l'intensification de la collaboration intercantonale. Cependant, en admettant que les cantons acceptent de jouer (davantage) le jeu de la collaboration intercantonale, nous avons vu au chapitre 1 que celle-ci risque de générer de nouveaux problèmes : complexification supplémentaire du fédéralisme, en raison du renforcement de l'enchevêtrement horizontal entre les cantons ; création d'un nouveau niveau, supra-cantonal, dans l'édifice fédéral ; bureaucratisation de la collaboration et déficit démocratique.

2.2 Neutralité

La neutralité a été profondément affectée par l'écroulement du bloc soviétique et la fin de la guerre froide (chapitre 2). Ceci vaut tout particulièrement pour la politique de neutralité, mais le droit de neutralité n'a pas non plus été épargné. Sur le front extérieur, la fin de l'ordre bipolaire a mis en question les fonctions classiques d'indépendance, d'équilibre externe, de service et de commerce associées à la neutralité, qui est de plus apparue comme un instrument peu adapté aux nouvelles formes de risque, telles que le terrorisme, les pressions migratoires ou le changement climatique. Sur le plan interne, la disparition d'une menace extérieure clairement identifiable a mis en danger la fonction d'intégration et d'équilibre de la neutralité, ce qui a en retour favorisé l'émergence d'un conflit identitaire à propos du désir souhaitable d'ouverture de la Suisse.

En 2022, la neutralité de la Suisse a à nouveau été mise à rude épreuve par un autre changement abrupt du contexte international. Cette fois-ci, ce changement n'a pas été induit par la fin d'un conflit, mais au contraire par un nouveau conflit, la guerre de la Russie en Ukraine, première guerre entre États sur le continent européen depuis la Seconde Guerre mondiale. Si l'on adopte une perspective rationnelle et purement légaliste, on est tenté de minimiser la portée du défi posé à la neutralité suisse : le droit de neutralité est sauf et la reprise par la Suisse des sanctions économiques décrétées par l'UE ne se différencie pas fondamentalement de la politique pratiquée dans des conflits antérieurs. Même si ces sanctions

sont d'une ampleur sans précédent, le Conseil fédéral a choisi de s'y associer au titre d'une neutralité « coopérative ». Cependant, le bilan est plus nuancé si l'on tient compte de la fonction identitaire de la neutralité, à laquelle les citoyens suisses restent profondément attachés, même si l'on ne sait pas très bien à quelle conception de la neutralité cet attachement se rapporte : comme le montrent les résultats d'enquêtes d'opinion présentés dans le chapitre 2, la population suisse n'est pas au fait de la distinction entre neutralité intégrale et neutralité différentielle et elle n'a pas non plus conscience que la politique de neutralité intégrale a été abandonnée depuis déjà une trentaine d'années ; de plus, elle tend à concevoir la neutralité comme un but en soi et souhaite donc la maintenir, même si elle n'apporte plus d'avantages.

À l'unisson de la *vox populi*, le leader historique de l'UDC, Christoph Blocher, entend lancer une initiative populaire afin d'inscrire dans la Constitution la préservation de la neutralité intégrale, sans se soucier du caractère anachronique de cette proposition.²²² À l'inverse, le président du PLR plaide pour une politique étrangère et de sécurité plus active, *via* un renforcement de la coopération avec l'OTAN, en exploitant à cette fin la marge de manœuvre de la neutralité.²²³ D'un côté, on observe donc chez certains (à l'UDC) la volonté de perpétuer le mythe de la neutralité intégrale. Non seulement cette posture occulte la malléabilité de la politique de neutralité et les revirements que la politique étrangère suisse a connus au cours du 20^e siècle (Gabriel 1988),²²⁴ mais elle fait aussi fi de l'impossibilité pratique de mener une telle politique dans le contexte actuel de forte polarisation du système international et d'intense solidarité internationale – européenne et mondiale – avec l'Ukraine. D'un autre côté, on note la volonté chez d'autres de poursuivre le développement d'une politique étrangère à deux pôles (neutralité et coopération), conformément à la doctrine selon laquelle la défense de l'indépendance de la Suisse ne passe plus – ou en tout cas plus seulement – par la neutralité, mais par un renforcement de la coopération au niveau international, une doctrine qui justifie notamment le siège de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU.

L'abîme qui sépare ces deux postures annonce des débats politiques houleux au cours des prochains mois, et singulièrement dans la perspective des élections fédérales de 2023. Ces débats pourront se nourrir du nouveau rapport sur la neutralité promis par le Conseil fédéral, qui devra décrire l'évolution de la neutralité suisse depuis le changement en direction de la neutralité différentielle opéré au début des années 1990, dans le contexte de

²²² Blocher, Christoph, « Neutralität statt EU: Das Friedens-Instrument der Neutralität muss in der Verfassung verankert werden – mittels einer Volksinitiative ». *Die Weltwoche*, 2 juin 2022.

²²³ Burkart, Thierry, « La neutralité au service de la sécurité de la Suisse ». *Le Temps*, 13 mai 2022.

²²⁴ Voir aussi Falquet, Christophe, « Être neutre, une histoire en trois dimensions ». *Le Temps*, 1^{er} juin 2022.

l'après-guerre froide (Conseil fédéral 1993b). Ce rapport devra en outre faire le bilan de l'expérience de la Suisse à l'ONU, vingt ans après son adhésion, et tenir compte des bouleversements du contexte géopolitique provoqués par la guerre en Ukraine.

2.3 Démocratie directe

La démocratie directe constitue vraisemblablement l'institution à la fois la plus importante et la plus distinctive du système politique suisse. Au niveau national, les institutions de démocratie directe ne sont pas seulement plus développées que partout ailleurs, mais elles sont aussi intensivement utilisées. Le rythme de votes populaires s'est fortement accéléré dans les années 1970 et n'a pas faibli depuis. De plus, la démocratie directe a marqué de son empreinte le fonctionnement du système et le comportement des acteurs : intégration des acteurs et caractère inclusif des processus législatifs, importance du consensus, gouvernement multipartisan, tous ces traits ont été peu ou prou influencés par les institutions de démocratie directe, et en particulier par l'épée de Damoclès du référendum.

La démocratie directe limite inévitablement la marge de manœuvre des autorités, mais celles-ci ont appris à s'en accommoder. Si les autorités fédérales ont subi des défaites répétées en votation populaire dans les premières décennies de l'État fédéral, depuis le début du 20^e siècle et, plus encore, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la pratique de la démocratie directe met en lumière la grande convergence de vue existant entre les autorités et la société civile : le recours au référendum facultatif est très stable et très modeste en termes relatifs (moins d'un acte législatif sur dix est porté devant le peuple), et les autorités fédérales sont soutenues par le peuple dans une grande majorité de votations (plus de trois sur quatre en moyenne ces cinq dernières décennies). Même en matière de référendum facultatif, institution au titre de laquelle les autorités étaient le plus fréquemment désavouées dans les années 1950 et 1960 (dans une votation sur deux environ), le taux de succès des autorités a ensuite progressivement augmenté.

En matière de démocratie directe, c'est donc plutôt une image de stabilité qui prévaut, tout au moins depuis les années 1970. Le seul changement notable concerne les initiatives populaires. D'une part, leur nombre a fortement augmenté dès la fin des années 1980, au point qu'elles comptent désormais pour la moitié environ des scrutins populaires. D'autre part, si le taux de succès des autorités en matière d'initiative populaire demeure très élevé (dans neuf cas sur dix en moyenne, les initiatives sont rejetées conformément au mot d'ordre du Conseil fédéral et du Parlement), un nombre inhabituellement élevé d'initiatives a été accepté au tournant des années 2010. Plusieurs d'entre elles ont été lancées ou soutenues par

l'UDC, ce qui attire notre attention sur une autre évolution : le détournement de la vocation première de cette institution, qui était initialement destinée aux acteurs minoritaires, mais qui est désormais fréquemment utilisée par les partis gouvernementaux, en particulier ceux aux pôles de l'échiquier politique (le PS et l'UDC), et ceci à des fins en (bonne) partie électoralistes.

Les problèmes de conformité entre certaines initiatives populaires et les engagements internationaux de la Suisse et, plus généralement, la difficulté à mettre en œuvre les initiatives acceptées constituent un autre champ de tension. Sur le plan diplomatique, ces initiatives mettent les autorités fédérales dans des situations intenable, à l'exemple de l'impasse dans laquelle a conduit l'acceptation de l'initiative UDC contre l'immigration de masse. Sur le plan interne, le non-respect de la volonté populaire associé à la non (ou très partielle) mise en œuvre des initiatives acceptées risque d'augmenter la défiance à l'égard des autorités. J'ai en revanche rejeté une par une les critiques souvent adressées à la démocratie directe, que ce soit sous l'angle de la gouvernabilité (imprévisibilité des décisions, risque d'arbitraire ou de manipulation du vote) ou de la légitimité des décisions (incompétences des votants, abstentionnisme). La démocratie directe est un instrument moderne, qui répond aux aspirations croissantes des citoyens à contribuer à la définition du contenu des politiques publiques. Ces aspirations figuraient, par exemple, au cœur des revendications du mouvement des Gilets jaunes en France.

2.4 Gouvernement

En matière de gouvernement, il existe, comme en matière de fédéralisme, un contraste marqué entre la stabilité institutionnelle et l'évolution du rôle et du poids du Conseil fédéral. Pour rappel, le Conseil fédéral est la seule institution à ne pas avoir été réformée depuis 1848. Les règles formelles du système de gouvernement (indépendance à l'égard du Parlement, non-hiérarchisation, principe de collégialité, taille du collège, principe départemental) sont en effet demeurées inchangées depuis plus de cent cinquante ans. L'impression d'immuabilité a été renforcée par l'établissement du principe – informel – de concordance et par la stabilité de la composition partisane du gouvernement, qui est restée strictement identique entre 1959 et 2003 (« formule magique »). Pourtant, sous l'angle de la configuration du pouvoir, le poids du Conseil fédéral a considérablement changé : initialement conçu comme une sorte de comité du Parlement dans un État fédéral décentralisé à l'extrême, le Conseil fédéral est devenu au fil du temps le moteur du jeu politique dans un État fédéral certes toujours peu centralisé, mais dans lequel la Confédération a néanmoins acquis d'importantes compétences. En outre, le gouvernement et

son administration ont tiré profit du glissement séculaire du pouvoir du législatif vers l'exécutif, qui a encore été renforcé à la fin du 20^e siècle par l'internationalisation et l'eupéanisation de la politique (Sciarini 2021a).

La stabilité exceptionnelle, en comparaison internationale, de la composition partisane du Conseil fédéral, porte l'empreinte de la concordance. Mais sur ce plan également, on a observé de grands changements au cours des vingt dernières années. D'une part, l'élection en 2003 d'un second représentant UDC a inauguré une ère de plus grande instabilité dans la composition de la « coalition » gouvernementale, tout au moins en ce qui concerne le septième siège. D'autre part, et plus fondamentalement, cette élection a symboliquement mis fin à la concordance politique. Dans un contexte de polarisation accrue (voir ci-dessous), les partis gouvernementaux ne parviennent plus à satisfaire les exigences de la concordance politique. Ils se contentent, faute de mieux, d'une définition arithmétique de la concordance et d'une version édulcorée de la concordance politique, sous la forme d'une concordance à géométrie variable, dans laquelle les deux piliers de la « coalition » (le PLR et Le Centre) font alternativement alliance avec le PS ou avec l'UDC.

Historiquement, même si d'autres institutions y ont aussi contribué, la concordance doit beaucoup aux « contraintes intégratrices » du référendum (Germann 1994a; 1996) : c'est notamment pour calmer les ardeurs référendaires des partis d'opposition et pour les rendre co-responsables de l'action gouvernementale que l'on a choisi de les coopter progressivement au Conseil fédéral. Cependant, la participation au gouvernement ne garantit plus la loyauté des partis gouvernementaux : deux d'entre eux (le PS et l'UDC, les deux plus grands partis) jouent le double jeu du gouvernement et de l'opposition, et se retrouvent fréquemment opposés au Conseil fédéral en votation populaire. Si la concordance politique pouvait supporter l'opposition ponctuelle du PS, elle n'a pas survécu à l'opposition conjuguée du PS et de l'UDC. Le Conseil fédéral souffre de surcroît du poids du départementalisme qui, joint à l'importante charge de travail des conseillers fédéraux, nuit à sa capacité d'exercer, en tant que collège, ses fonctions centrales de planification, de conduite stratégique et d'action en temps de crise. À l'instar du fédéralisme, le fonctionnement du Conseil fédéral donne ainsi globalement satisfaction par beau temps, mais montre ses limites en cas de crise.

Conséquence de l'opposition répétée des conseillers fédéraux – principaux concernés – à la réforme du gouvernement, et de l'incapacité du Parlement à surmonter cette opposition, cette réforme est devenue le serpent de mer de la politique suisse. Tous les projets lancés depuis la fin des années 1950 ont avorté, y compris les plus modestes d'entre eux, par exemple celui consistant à augmenter de sept à neuf le nombre de conseillers fédéraux. L'autre point commun de ces tentatives de réforme est

qu'elles visaient toutes à remédier au problème de surcharge des conseillers fédéraux et sont donc toutes passées à côté du problème, devenu de plus en plus aigu avec le temps, de manque de cohérence et de direction du gouvernement. Comme je l'ai argumenté dans le chapitre 4, s'attaquer à ce second problème nécessiterait vraisemblablement un changement de régime en direction d'un système parlementaire: l'adoption des mécanismes de sanction mutuelle entre gouvernement et Parlement (motion de censure, dissolution du Parlement) forcerait ces derniers à coopérer et, surtout, forcerait les partis gouvernementaux à conclure un contrat de coalition – et à s'y tenir. Ce joli exercice d'ingénierie institutionnelle ne constitue cependant pas une option politiquement crédible – pas tellement en raison, comme on l'entend souvent, de l'incompatibilité entre un système parlementaire et la démocratie directe, mais surtout en raison de l'absence de soutien politique en faveur d'une telle réforme.

2.5 Parlement

L'évaluation du poids du Parlement dans le jeu politique fédéral et de son évolution au cours du temps débouche sur un bilan extrêmement nuancé. Tout d'abord, j'ai souligné dans le chapitre 5 le contraste marqué existant entre la position institutionnellement forte du Parlement (indépendance vis-à-vis du gouvernement, attributions en matière législative et de contrôle) et sa faiblesse structurelle (système de milice et manque de ressources organisationnelles, ce qui l'affaiblit vis-à-vis de l'exécutif et accentue sa perméabilité aux intérêts privés). Ensuite, l'évolution dans le temps de l'influence du Parlement présente des tendances contradictoires. D'un côté, le Parlement suisse a souffert comme d'autres parlements nationaux du glissement du pouvoir de l'arène législative vers l'arène exécutive. Ce glissement se manifeste notamment en Suisse par le poids prépondérant du Conseil fédéral et de son administration dans la phase d'impulsion des processus législatifs. De même, l'examen de la fréquence et du degré de changement opéré par le Parlement aux projets d'actes législatifs ne montre pas une activité très intense de ce dernier – et pas non plus d'augmentation significative au cours du temps. D'un autre côté, la comparaison des processus de décisions les plus importants du début des années 1970 et des années 2000 démontre globalement un renforcement du poids du Parlement, avec toutefois d'importantes variations d'un domaine politique à l'autre. Comme je l'ai mentionné dans le chapitre 8, les analyses convergent pour souligner que le Parlement tend à concentrer ses efforts sur les actes législatifs les plus importants et à délaisser les actes plus secondaires, une stratégie qui est conforme aux ressources limitées dont il dispose.

L'évolution dans le temps du consensus et de la configuration des coalitions au Parlement est en revanche dénuée d'ambiguïté. À la fois

conséquence et indicateur de la polarisation croissante de la politique suisse, la fréquence des cas de vote unanime au Conseil national, c'est-à-dire de cas où les parlementaires des quatre partis gouvernementaux votent à l'unisson, est en baisse quasi constante depuis la fin des années 1990 (seulement 13 % en 2015-2019, contre 23 % en 1995-1999). À l'ère de la concordance à géométrie variable, les configurations partisanes changent d'un acte législatif à l'autre, voire d'un vote à l'autre au sujet d'un même acte législatif. Cette volatilité s'explique d'une part par la fréquence persistante des cas de conflit gauche-droite (PS contre partis de droite) et d'autre part, par la fréquence croissante de cas de coalitions de centre gauche (UDC contre PS, Le Centre et PLR). Cette transformation de la structure des coalitions partisanes se manifeste également, mais à moindre échelle, au Conseil des États, et pose des questions assez fondamentales pour l'avenir du système politique suisse, et en particulier pour sa capacité de décision (voir section 2.7).

2.6 Partis politiques et groupes d'intérêt

Les importants changements observés dans la structure des coalitions au Parlement reflètent la transformation du paysage partisan que la Suisse a connue au cours des dernières décennies. Longtemps caractérisé par une très grande stabilité et des variations marginales d'une élection à l'autre, le système de partis a été mis sens dessus dessous par l'ascension électorale de l'UDC, peut-être l'événement le plus spectaculaire de la politique suisse contemporaine. Cette ascension, qui est étroitement liée à la transformation du contexte géopolitique causé par la fin de la guerre froide et l'approfondissement du processus de globalisation/internationalisation, est allée de pair avec le déclin des deux partis historiques de la droite modérée (le PDC/Le Centre et le PRD/PLR), ainsi qu'avec une forte augmentation de la polarisation. Si les deux partis précités ont été, avec les petits partis de droite nationaliste (Démocrates suisses, Parti des libertés), les principales victimes de la progression de l'UDC, le PS en a aussi souffert : l'articulation, par l'UDC, du pôle « autorité/fermeture/démarcation » du clivage de globalisation a conduit au processus de désalignement/réalignement d'une partie de l'électorat ouvrier de la gauche vers la droite populiste. La recomposition du paysage partisan a également concerné les cantons et s'est traduite par une forme de convergence du système de partis d'un canton à l'autre, notamment en raison de la reconfiguration du système essentiellement bipartisan (PLR-PDC) qui prévalait dans les petits cantons catholiques en un système multipartisan et plus fragmenté.

La « vague verte » qui s'est manifestée lors des élections fédérales de 2019 a amené une nouvelle dose d'instabilité dans le système de partis et a partiellement redistribué les cartes à gauche (Verts) et à droite (Verts libéraux).

Les élections qui ont eu lieu depuis dans les cantons laissent augurer d'une poursuite de la progression des partis verts lors des élections fédérales de 2023.²²⁵ Dans un tel cas de figure, la question d'un éventuel siège pour les Verts au Conseil fédéral se posera avec encore plus d'acuité.

Bien que moins spectaculaires qu'au sein du système de partis, d'importants changements se sont aussi manifestés au sein du système de groupes d'intérêt. Acteurs centraux de la politique suisse, les groupes d'intérêt économique ont assumé dès la fin du 19^e siècle d'importantes fonctions sociétales, en parallèle de leur contribution à l'élaboration des politiques publiques. Si la période des Trente Glorieuses a été celle de l'âge d'or du néocorporatisme «à la Suisse», les associations faïtières – et plus généralement les groupes d'intérêt économique – ont été affaiblies par divers facteurs de type organisationnel, structurel et institutionnel. Au niveau organisationnel, les groupes d'intérêt économique ont souffert de l'hétérogénéité de leurs membres et de la tendance des grandes entreprises multinationales à faire cavalier seul. Au niveau structurel, le contexte économique plus difficile des années 1990 et les effets de la globalisation ont d'une part conduit à d'importants efforts de restructuration des groupes d'intérêt et ont, d'autre part, attisé les conflits et modifié les rapports de force entre les partenaires sociaux (patronat et syndicats), ainsi qu'entre les groupes représentant les intérêts de l'économie d'exportation et ceux représentant les intérêts de l'économie interne. Au niveau institutionnel, les groupes d'intérêt ont souffert de l'affaiblissement de la phase pré-parlementaire, qui a pendant longtemps été leur principal point d'influence – et la pierre angulaire du système de décision (Kriesi 1980). En réponse à cet affaiblissement, les groupes d'intérêt ont intensifié leurs activités de lobbying dans la phase parlementaire (voir section 2.7). Ceci, conjugué au renforcement des groupes d'intérêt public, a contribué – en Suisse comme dans d'autres petits pays européens (Autriche, Pays-Bas, pays scandinaves) – au glissement d'un système de représentation des intérêts de type néocorporatiste vers un système plus pluraliste.

2.7 Processus législatifs, configuration du pouvoir et consensus

Qui dirige la Suisse? Au risque de décevoir, j'ai indiqué dans le chapitre 9 qu'il n'était pas possible de fournir une réponse simple et univoque à cette question. J'ai préféré opter pour une posture de Normand consistant d'une part à désigner non pas un, mais plusieurs acteurs qui comptent en Suisse, et d'autre part à argumenter que déterminer combien chaque acteur compte dépend de l'unité d'analyse choisie (système politique dans

²²⁵ Sciarini, Pascal, «La vague verte ne s'essouffle pas». *Le Temps*, 10 octobre 2022.

son ensemble ou domaine politique plus spécifique) et de la période historique considérée.

La modification au cours du temps des rapports de force entre les acteurs va – en partie – de pair avec les changements d'importance des phases du processus de décision. Sur ce dernier point, l'affaiblissement déjà mentionné de la phase pré-parlementaire ressort tant de l'appréciation subjective des acteurs participant aux processus décisionnels (Sciarini *et al.* 2015a), que des données plus objectives sur la contribution des procédures pré-parlementaires (commissions extra-parlementaires, procédure de consultation) à la résolution des conflits dans les phases ultérieures du processus de décision (Sciarini 2022). Par une sorte d'effet de vases communicants, l'affaiblissement de la phase pré-parlementaire a coïncidé avec le renforcement de la phase parlementaire : dans la mesure où les procédures pré-parlementaires ne sont plus en mesure de faire émerger des solutions consensuelles au stade précoce du processus, notamment en raison de l'affaiblissement du partenariat social, c'est au Parlement qu'il revient de trouver des solutions. Au-delà, le renforcement du Parlement est aussi la conséquence de facteurs institutionnels (réforme du système de commissions parlementaires de 1992), structurels (professionnalisation partielle du mandat parlementaire) et politiques (processus d'émancipation de la politique partisane consécutivement à la montée en puissance de l'UDC et, par conséquent, poids accru de l'arène parlementaire dans laquelle cette politique se joue).

On a coutume de considérer que le système politique suisse est dominé par les groupes d'intérêt et que les partis politiques y sont relativement faibles. Si cette conception conserve une certaine pertinence, elle doit toutefois être sensiblement relativisée. La comparaison des processus législatifs les plus importants du début des années 1970 et du début des années 2000 met ainsi en évidence un rééquilibrage du pouvoir entre les groupes d'intérêt et les partis gouvernementaux (Sciarini 2015c). Cette comparaison souligne en outre l'importance constante, sinon croissante, du Conseil fédéral et de son administration, en particulier – mais pas seulement – dans les processus européanisés. Elle souligne aussi le poids des conférences inter-cantoniales, à commencer par la Conférence des gouvernements cantonaux, dans les processus décisionnels à forte composante fédéraliste.

En définitive, que nous disent les changements listés dans cette conclusion sur l'état du consensus dans la démocratie suisse ?

Premièrement, même d'un point de vue strictement institutionnel ou structurel, la Suisse n'est plus un cas paradigmatique de consensus, mais un cas « normal » (voir section 1).

Deuxièmement, sous l'angle des processus décisionnels, le consensus s'est clairement érodé, en parallèle du déplacement du centre de gravité de la phase pré-parlementaire vers la phase parlementaire, et du déclin

corrélatif de la concertation pré-parlementaire entre groupes d'intérêt au profit d'une politique partisane plus conflictuelle dans l'arène parlementaire. Au cours des vingt dernières années, la Suisse s'est ainsi rapprochée d'une forme de consensus « imparfait » (Sciarini 2015d). Cela étant, le niveau de consensus dans les processus de décision reste élevé et l'orientation des acteurs en faveur de la recherche de compromis contraste singulièrement avec la forte polarisation à l'œuvre au sein du système de partis.

Troisièmement, sous l'angle plus spécifique de la configuration des coalitions, la concordance « à géométrie variable » s'est progressivement imposée. Est-ce un problème ? Du point de vue de l'équité, on pourrait en réalité se réjouir du caractère changeant des coalitions : alors que dans les années 1970 et 1980, la gauche – et les syndicats – était presque systématiquement dans le camp minoritaire (Kriesi 1980), la concordance à géométrie variable lui offre des chances de se retrouver dans la coalition majoritaire. Cependant, dans une perspective démocratique, la volatilité des coalitions brouille les messages adressés aux citoyens et complique encore davantage l'attribution des responsabilités, ce qui limite en retour la capacité des citoyens de faire leur choix électoral en connaissance de cause, c'est-à-dire en sachant quel parti a mérité et lequel a démerité. Dans une perspective de gouvernabilité, on peut également craindre que le manque de stabilité dans la configuration des coalitions débouche sur des majorités de circonstances, fragiles et éphémères, et affecte ainsi la capacité de décision du système politique suisse. À plus long terme, on peut aussi craindre que la volatilité des alliances réduise la prévisibilité des décisions politiques, qui a traditionnellement contribué à la prospérité de la Suisse et au succès de son économie. La question de savoir si et dans quelle mesure ces craintes vont se concrétiser reste ouverte. Selon notre analyse des processus les plus importants du début des années 2000, la nature plus instable des coalitions ne s'est pas traduite par une capacité d'innovation plus réduite (Fischer 2015b ; Sciarini 2015d). Cependant, le bilan me semble aujourd'hui nettement moins favorable, en raison des profondes divisions existant entre les partis gouvernementaux sur la plupart des dossiers d'importance majeure, comme la politique énergétique et climatique, la réforme des retraites, les coûts de la santé, la fiscalité des entreprises, ou la politique européenne (voir section 2.8).

Toujours dans cette optique de gouvernabilité, une autre source de préoccupation tient au fait que la capacité de décision du système politique suisse repose fortement sur les épaules des deux partis de la droite modérée (PLR et Le Centre). En dépit de leur déclin électoral, ces partis demeurent les piliers des coalitions parlementaires : en faisant alternativement alliance avec la droite conservatrice sur les enjeux de politique économique, financière ou sociale, et avec la gauche sur les enjeux relatifs à l'ouverture internationale ou la modernisation sociétale, ils appartiennent

dans la plupart des cas à la coalition gagnante. La question est toutefois de savoir si cette configuration favorable va perdurer. Si le déclin des deux partis de la droite modérée devait se poursuivre, ceux-ci pourraient ne plus être en mesure de jouer leur rôle de pilier des coalitions, ce qui entamerait sévèrement la capacité de décision du système politique suisse.

2.8 Politique européenne

La politique européenne est emblématique des défis auxquels fait face le système politique suisse. C'est, d'une part, une politique d'une très grande importance, dont les ramifications s'étendent pour ainsi dire dans tous les champs d'activité de l'État, et c'est, d'autre part, une des politiques à propos desquelles les partis gouvernementaux sont les plus divisés – et sont donc incapables de trouver des solutions à la hauteur de l'enjeu.

Au cours des dernières décennies, le Conseil fédéral s'est, sauf en de très rares exceptions, efforcé de trouver une voie entre deux options extrêmes – le cavalier seul et l'adhésion à la CEE/UE. En dépit de sa propension récurrente à privilégier le respect des contraintes internes au détriment des contraintes externes et/ou à surestimer la marge de manœuvre dont il disposait sur le plan international, le Conseil fédéral – et ses négociateurs – est parvenu à tirer son épingle du jeu et à arrimer, de l'extérieur, la Suisse à l'entreprise de construction européenne. Au point d'obtenir un statut privilégié décrit par certains comme une « quasi-adhésion personnalisée » (Kriesi et Trechsel 2008). À plusieurs reprises, par exemple pendant les pourparlers sur les accords bilatéraux, le spectre d'une rupture définitive des négociations a pesé, mais la Suisse et l'UE ont fini par trouver un terrain d'entente. Après la décision unilatérale du Conseil fédéral de mettre fin à la négociation sur l'accord-cadre, en mai 2021, il en ira vraisemblablement différemment cette fois-ci.

Un an plus tard, cette décision suscite toujours l'incompréhension (voir chapitre 10). D'abord, le Conseil fédéral a fait preuve d'un manque de *leadership* coupable alors qu'il bénéficiait sur ce dossier, comme plus généralement en ce qui concerne les processus européens ou internationalisés, d'un avantage stratégique sur les autres acteurs internes. En choisissant d'ouvrir une procédure de consultation sur l'accord négocié avec l'UE, il a fui ses responsabilités et ouvert la boîte de Pandore. Ensuite, eu égard au caractère somme toute modeste et non insurmontable des problèmes résiduels que posait l'accord-cadre (Schwok 2022), on peine toujours à comprendre pourquoi le Conseil fédéral a mis fin à la négociation – et a pris ainsi le risque de mettre en péril la voie bilatérale. Sur le plan extérieur, cette décision a sérieusement affaibli la fiabilité du gouvernement suisse en tant que partenaire de négociation. Sur le plan interne, les attermoissements du Conseil fédéral sont de nature à miner la confiance

dont il bénéficiait au sein de la population, ce qui n'est pas sans risque dans la perspective d'une future votation populaire.

En février 2022, le Conseil fédéral a manifesté le souhait d'ancrer des éléments institutionnels (reprise dynamique des droits, règlement des différends, exceptions et clauses de sauvegarde) sur une base sectorielle, dans le cadre d'un paquet de négociations élargi à de nouveaux accords d'accès au marché intérieur en matière d'électricité et de sécurité alimentaire, assorti de nouveaux accords d'association en matière de recherche, de santé et d'éducation.²²⁶ Après trois séances de discussions exploratoires, on fait toujours du surplace, et pour cause : la Suisse ne veut plus d'un accord institutionnel horizontal, mais propose à la place de régler les questions institutionnelles secteur par secteur, tandis que pour l'UE, la définition d'un cadre institutionnel général constitue une condition préalable à la poursuite des discussions exploratoires. De plus, si la Suisse s'est ralliée à quelques principes de base en matière de reprise dynamique du droit européen, d'homogénéité du marché intérieur ou de mécanisme de règlement des différends, elle continue de s'agripper à des demandes d'exceptions, par exemple en matière de protection des salaires ou de droits des ressortissants de l'UE.²²⁷

À l'heure où j'écris ces lignes (juillet 2022), l'absence d'un plan B digne de ce nom apparaît de manière éclatante et l'on voit mal comment le Conseil fédéral pourra sortir de l'impasse dans laquelle il s'est mis. À défaut d'une solution sur une forme ou l'autre d'accord institutionnel, les accords bilatéraux en vigueur sont voués à l'érosion et la voie bilatérale est menacée d'extinction. Or les événements récents (guerre en Ukraine, menace de pénurie de gaz et d'électricité) ont souligné, si besoin était, combien la Suisse est dépendante de ses relations avec l'UE et ses pays membres.

3 Épilogue

Une enquête conduite en janvier 2022 auprès de 80 politologues confirme l'importance considérable de la politique européenne de la Suisse (Freiburghaus et Mueller 2023). En réponse à une question ouverte leur demandant de citer les trois principaux défis auxquels la politique suisse fait actuellement face, les politologues ont mentionné en premier lieu la politique européenne et l'internationalisation, devant la politique climatique et la protection de l'environnement, et loin devant la centralisation ou la polarisation. L'importance de la politique européenne apparaît

²²⁶ Voir le communiqué du Conseil fédéral : « Relations avec l'UE : le Conseil fédéral définit l'orientation du paquet de négociation » (<https://www.eda.admin.ch/europa/fr/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/eda/fr/meta/news/2022/2/25/87349> [consulté le 02.11.2022]).

²²⁷ Russotto, Jean, « Reculer pour mieux sauter ailleurs ». *Le Temps*, 20 juin 2022.

aussi au travers d'une autre question interrogeant les politologues sur les domaines politiques présentant à leur avis le plus grand besoin de réforme: la politique extérieure et européenne arrive nettement en tête, devant la politique environnementale et climatique, l'État-providence, la politique familiale et l'égalité des sexes, l'immigration et l'intégration, etc.

En ce qui concerne plus spécifiquement les institutions politiques, les politologues ont été invités à désigner, en réponse à une question fermée, l'institution qui présente selon eux le plus grand besoin de réforme. Ils ont pointé en premier lieu – et à même hauteur – le fédéralisme et le gouvernement puis, à une certaine distance, le système judiciaire, la démocratie directe et le Parlement.²²⁸ En matière de fédéralisme, il est intéressant de noter que les politologues ne considèrent pas le processus de centralisation des compétences au profit de la Confédération comme un problème. Au risque de briser un tabou, ils tendent au contraire à plaider pour davantage de centralisation, ainsi que pour une réduction du pouvoir de veto détenu, *via* le Conseil des États et la double majorité dans les référendums obligatoires, par les petits cantons ruraux. Ils sont aussi ouverts à l'idée d'une autre réforme du fédéralisme qui n'a pas la faveur des autorités ou du public, à savoir une réforme territoriale (fusion de cantons).

En revanche, en ce qui concerne la réforme du gouvernement, la majorité des experts partagent la position dominante selon laquelle l'objectif principal devrait être de décharger les conseillers fédéraux en augmentant leur nombre, et de renforcer en parallèle la présidence, notamment en rallongeant son mandat. Contrairement à la thèse que j'ai défendue dans le chapitre 4, ils ne voient ni la nécessité ni la pertinence d'une réforme plus substantielle en direction d'un système parlementaire. Sur ce dernier point, la position des politologues n'est guère audacieuse, mais elle est certainement plus en phase que la mienne avec l'aptitude modeste aux réformes du système politique suisse qui, aux changements abrupts, préfère les adaptations de portée limitée et de nature incrémentale.

²²⁸ En réponse à une autre question (fermée) relative aux problèmes en matière d'acteurs et de processus (« la » politique), les experts ont cité en premier lieu la transparence de la vie politique, loin devant la problématique de la participation politique (abstentionnisme et inégalités de participation) et les partis politiques.

Annexes

TABLEAU A1 Déterminants du degré de développement de la phase pré-parlementaire (régression négative binomiale, coefficients non standardisés)

<i>Type juridique (réf. : loi)</i>	
Amendement constitutionnel	0,01
Initiative populaire	-2,80**
<i>Type de débat (réf. : intermédiaire)</i>	
Écrit ou bref	-0,89**
Large ou libre	0,19*
<i>Département (réf. : DFE)</i>	
Chancellerie/Parlement	-0,58**
DDPS	-0,11
DETEC	0,12
DFAE	0,12
DFF	-0,08
DFI	0,05
DFJP	0,47**
<i>Initiateur (réf. : gouvernement)</i>	
Parlement	-0,01
Peuple	-0,20
Canton	-0,13
International	-0,28*
<i>Internationalisation/européanisation (réf. : aucune)</i>	
Accord international ou acte associé	-0,18*
Adaptation autonome	0,19*
<i>Législature (réf. : 1987-1991)</i>	
1995-2003	0,12
2003-2011	0,09
2011-2015	-0,08
Constante	-0,01
N	1629
Pseudo R ²	0,12

** p < 0,01, * p < 0,05

TABLEAU A2 Effets des procédures pré-parlementaires sur le degré de conflit au Parlement (régression linéaire, coefficients de régression non standardisés)

	% «oui» CN		Nombre de navettes	
<i>Type juridique (réf. : loi)</i>				
Amendement constitutionnel	-0,21**	-0,20**	-0,07	-0,13
Initiative populaire	-0,41**	-0,39**	-2,07**	-2,30**
<i>Procédure pré-parlementaire</i>				
Consultation	-0,10**	-	0,70**	-
Commission extra-parlementaire	-0,05	-	0,32**	-
Autre consultation	-0,02	-	0,17	-
Nombre de procédures		-0,06**		0,28**
<i>Type de débat (réf. : intermédiaire)</i>				
Écrit ou bref	0,45**	0,46**	-1,06**	-1,16**
Large ou libre	0,02	0,02	0,35**	0,31**
<i>Département (réf. : DFE)</i>				
Chancellerie/Parlement	0,02	0,03	0,56**	0,43**
DDPS	-0,06	-0,06	-0,39	-0,35
DETEC	-0,12*	-0,12*	0,19	0,20
DFAE	0,11	0,12	-0,80*	-0,85*
DFF	-0,13*	-0,12*	0,31*	0,19
DFI	0,05	0,06	0,25*	0,20
DFJP	0,08	0,09	0,15	0,12
<i>Initiateur (réf. : gouvernement)</i>				
Parlement	-0,01	-0,01	0,09	0,07
Peuple	-0,15	-0,16	0,52*	0,54*
Canton	-0,05	-0,07	-0,20	-0,05
International	-0,04	-0,03	-0,41*	-0,46*
<i>Internationalisation/européanisation (réf. : aucune)</i>				
Accord international ou acte associé	0,02	0,02	-0,36**	-0,35**
Adaptation autonome	0,03	0,03	0,16	0,16
<i>Législature (réf. : 1999-2003)</i>				
1987-1991	0,27**	0,28**	-0,01	-0,09
1991-1995	-0,01	-0,01	0,03	-0,03
1995-1999	-0,04	-0,04	0,07	0,02
2003-2007	-0,11	-0,11	0,03	0,03
2007-2011	-0,29**	-0,30**	-0,05	-0,02
2011-2015	-0,23**	-0,24**	-0,09	-0,05
Constante	1,26**	1,24**	-1,13**	-0,82**
N	1169	1629	1629	1629
Pseudo R ²	0,05	0,05	0,16	0,15

** p < 0,01, * p < 0,05

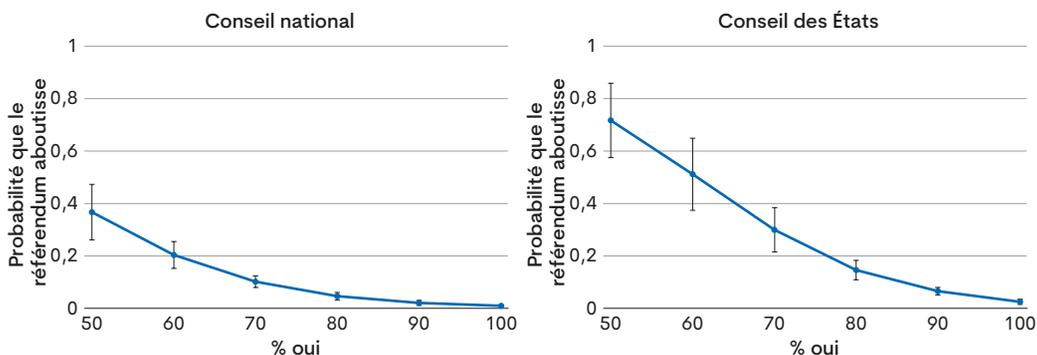
Note: régression fractionnée probit pour le pourcentage de «oui» au Conseil national (modèles 1 et 2), régression négative binomiale pour le nombre de navettes (modèles 3 et 4).

TABLEAU A3 Déterminants de la durée des processus décisionnels (régression négative binomiale, coefficients non standardisés)

	Modèle 1	Modèle 2
<i>Type juridique (réf. : loi)</i>		
Amendement constitutionnel	0,33**	0,26**
Loi urgente	-1,06**	-1,12**
Traité international	0,13	0,11
<i>Procédure pré-parlementaire</i>		
Consultation	0,42**	-
Commission extra-parlementaire	0,51**	-
Autre consultation	0,06	-
Nombre de procédures pré-parlementaires	-	0,31**
<i>Type de débat (réf. : intermédiaire)</i>		
Écrit ou bref	0,04	0,00
Large ou libre	-0,10	-0,12
<i>Département (réf. : DFE)</i>		
Chancellerie/Parlement	-0,02	-0,05
DDPS	0,45**	0,48**
DETEC	0,33**	0,32**
DFAE	0,52**	0,49**
DFF	0,09	0,06
DFI	0,25**	0,24**
DFJP	0,34**	0,33**
<i>Initiateur (réf. : gouvernement)</i>		
Parlement	0,01	-0,01
Peuple	-0,12	-0,14
Canton	-0,11	0,02
International	0,12	0,10
<i>Internationalisation/européanisation (réf. : aucune)</i>		
Accord international ou acte associé	0,00	-0,01
Adaptation autonome	-0,29**	-0,27**
<i>Législature (réf. : 1999-2003)</i>		
1987-1991	0,61**	0,57**
1991-1995	0,01	-0,03
1995-1999	0,26**	0,22**
2003-2007	0,10	0,08
2007-2011	-0,01	-0,00
2011-2015	0,12	0,12
Constante	3,30**	3,39**
N	1480	1480
Pseudo R ²	0,04	0,04

** p<0,01, * p<0,05

GRAPHIQUES A1 ET A2 Probabilité d'aboutissement d'un référendum facultatif selon le taux d'acceptation au Parlement (1991-2020)

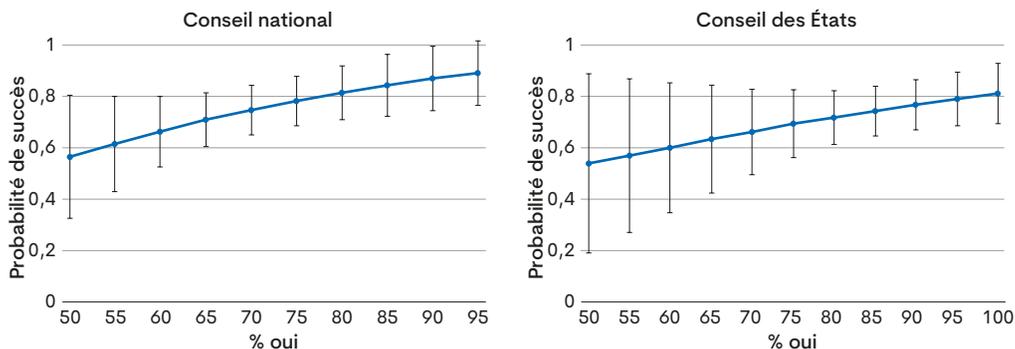


N = 1500 ; au Conseil national, $b = -0,08^{***}$; au Conseil des États, $b = -0,09^{***}$.

Source des données : Sciarini 2020b.

Note : intervalles de confiance à 95 %.

GRAPHIQUES A3 ET A4 Probabilité d'acceptation en votation populaire selon le taux d'acceptation au Parlement, pour les objets soumis au référendum facultatif (1991-2020)

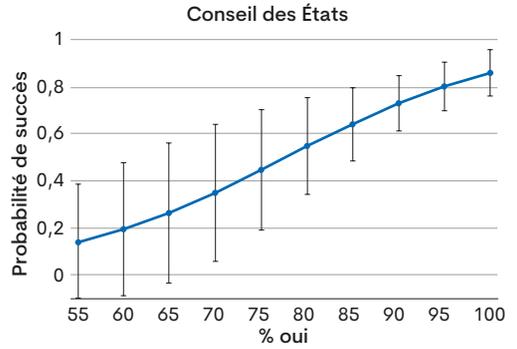
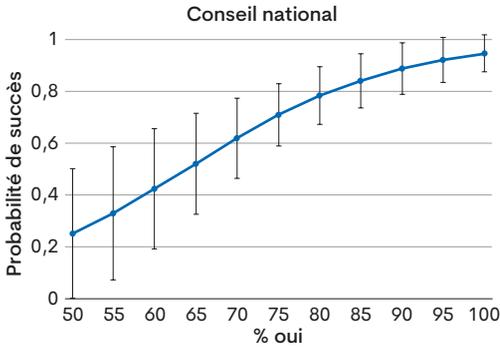


N = 86 ; au Conseil national, $b = 0,04^*$; au Conseil des États, $b = 0,03$.

Source des données : Swissvotes.

Note : intervalles de confiance à 95 %.

GRAPHIQUES A5 ET A6 Probabilité d'acceptation en votation populaire selon le taux d'acceptation au Parlement, pour les objets soumis au référendum obligatoire (1991-2020)

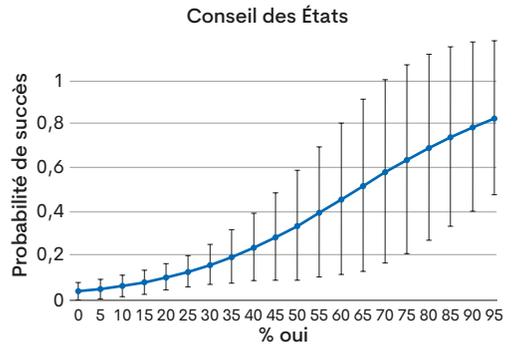
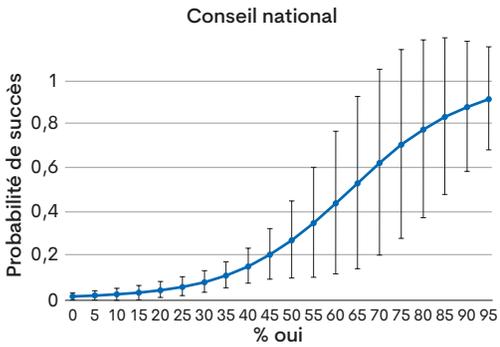


N = 65 ; au Conseil national, $b = 0,08^{**}$; au Conseil des États, $b = 0,0^{**}$.

Source des données : Swissvotes (mes calculs).

Note : intervalles de confiance à 95 %.

GRAPHIQUES A7 ET A8 Probabilité d'acceptation en votation populaire selon le taux d'acceptation au Parlement, pour les objets issus d'une initiative populaire (1991-2020)



N = 113 ; au Conseil national, $b = 0,08^{**}$; au CE, $b = 0,05^{**}$.

Source des données : Swissvotes.

Note : intervalles de confiance à 95 %.

Références bibliographiques

- Abbenhuis, M. (2014). *An age of neutrals: Great power politics, 1815-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Abderhalden, U. (1999). *Möglichkeit und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit*. Freiburg: Universitätsverlag.
- Abderhalden, U. (2000). Möglichkeit und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit bei der internationalen Integration der Schweiz. In Hänni, P. (éd.), *Schweizerische Föderalismus und europäische Integration. Die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden internationalen Kontext*. Zurich: Schulthess (pp. 323-381).
- Adler, T. et Rübli, L. (2015). *L'initiative populaire: Réformer l'indispensable trublion de la politique suisse*. Zurich: Avenir Suisse.
- Afonso, A., Fontana, M.-C. et Papadopoulos, Y. (2010). Does Europeanisation weaken the left? Changing coalitions and veto power in Swiss decision-making processes. *Policy and Politics* 38(4): 565-582.
- Afonso, A., Fontana, M.-C. et Papadopoulos, Y. (2014). The Europeanisation of Swiss decision-making in comparative perspective: From outlier to normal case? *Swiss Political Science Review* 20(2): 246-251.
- Afonso, A. et Maggetti, M. (2007). Bilaterals II: Reaching the limits of the Swiss third way? In Church, C. (éd.), *Switzerland and the European Union: A close, contradictory and misunderstood relationship*. London: Routledge (pp. 215-233).
- Allan, P., Sciarini, P., Dupont, C. et Sylvan, D. (2000). Cohérence d'élaboration et cohérence d'action: la politique suisse d'intégration européenne en perspective comparée. Berne: Synthèse de la recherche conduite dans le cadre du PNR42 «Fondements et possibilités de la politique extérieure».
- Almond, G. (1950). *The American people and foreign policy*. New Haven: Yale University Press.
- Altermatt, U. (1989). Der Kulturkampf als Integrations- und Desintegrationsfaktor. Interpretationsmodelle zur katholischen Gegengesellschaft in der Schweiz. In Morsak, L. C. et Escher, M. (éds.), *Festschrift Louis Carlen zum 60. Geburtstag*. Zurich: Schultheiss (pp. 547-556).
- Altermatt, U. (1991). *Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto*. Zurich: Benziger.
- Altermatt, U. (2009). Konkordanz im Spiegel der Bundesratwahlen. In Vatter, A., Varone, F. et Sager, F. (éds.), *Demokratie als Leidenschaft. Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie*. Berne: Haupt (pp. 225-246).
- Altermatt, U. (2019). *Das Bundesratslexikon*. Zurich: NZZ Libro.
- Altheide, D. L. et Snow, R. P. (1979). *Media Logic*. Beverly Hills: Sage.
- Altman, D. (2011). *Direct democracy worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Altman, D. (2015). Measuring the potential of direct democracy around the world (1900-2014) (vol. 2015). University of Gothenburg: V-Dem Institute – Working papers series.
- Amorin Neto, O. et Cox, G. W. (1997). Electoral institutions, cleavage structures, and the number of parties. *American Journal of Political Science* 41(1): 149-174.
- Andrey, G. (1983). La quête d'un État national (1798-1848). In Andrey, G., Messmer, B., Favez, J.-C., Ruffieux, R. et Ducrey, P. (éds.), *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses. Tome II*. Lausanne: Payot (pp. 497-597).
- Anson, J. et Cadot, O. (2004). Par-delà le « Röstigraben » : l'électorat suisse partagé face à l'UE. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 140(2): 171-206.

- Arens, A. (2020). *Federal reform and intergovernmental relations in Switzerland*. Berne: University of Bern, PhD thesis (disponible sur <https://boristheses.unibe.ch/2469/> [consulté le 01.11.2022]).
- Armingeon, K. (1996). Konkordanzzwänge und Nebenregierungen als Handlungshinder-nisse? In Armingeon, K. et Sciarini, P. (éds.), *Deutschland österreich und Schweiz im Vergleich*. Zurich: Seismo (pp. 277-303).
- Armingeon, K. (1998). Es gibt sie doch, die Schweizer Wahlen! In Kriesi, H., Linder, W. et Klöti, U. (éds.), *Schweizer Wahlen 1995*. Berne: Haupt (pp. 273-295).
- Armingeon, K. (2000). Ökonomische Erklärungen des Verhaltens bei aussenpolitischen Abs-timmungen: Eine Kritik der Analyse von Aymo Brunetti, Markus Jaggi und Rolf Weder. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 136(2) : 207-221.
- Armingeon, K. (2001). Institutionalizing the Swiss welfare state. In Lane, J.-E. (éd.), *The Swiss Labyrinth: Institutions, Outcomes and Redesign*. London: Frank Cass (pp. 143-168).
- Armingeon, K. (2003). *Le système de partis de la Suisse en comparaison internationale. Une étude à l'appui des résultats des élections au Conseil national 1971-1999*. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.
- Armingeon, K. (2004). Institutional Change in OECD Democracies, 1970-2000. *Comparative European Politics* 2 : 212-238.
- Armingeon, K. (2011). A prematurely announced death? In Mach, A. et Trampusch, C. (éds.), *Switzerland in Europe. Continuity and Change in the Swiss Political Economy*. London: Routledge (pp. 165-185).
- Armingeon, K. (2014). Wirtschafts- und Finanzpolitik. In Knoepfel, P., Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A. et Häusermann, S. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich: NZZ Libro (pp. 695-720).
- Armingeon, K., Bertozzi, F. et Bonoli, G. (2004). Swiss Worlds of Welfare. *West European Poli-tics* 27(1): 20-44.
- Armingeon, K. et Engler, S. (2015). Polarisierung als Strategie. Die Polarisierung des Schweizer Parteiensystems im internationalen Vergleich. In Freitag, M. et Vatter, A. (éds.), *Wahlen und Wählerschaft in der Schweiz*. Zurich: Verlag Neue Zürcher Zeitung (pp. 355-379).
- Armingeon, K. et Lutz, P. (2020). Muddling between responsiveness and responsibility: The Swiss case of a non-implementation of a constitutional rule. *Comparative European Politics* 18: 256-280.
- Arnold, J. (2005). Wie kommt eine interkantonale Vereinbarung zustande? Aufgezeigt am Beispiel der systematisch-pragmatischen Zusammenarbeit in der Zentralschweiz. In Waldmann, B. (éd.), *1. Nationale Föderalismuskonferenz. Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen*. Fribourg/Basel: Institut du fédéralisme/Helbing & Lichtenhahn.
- Arter, D. (2006). Introduction: Comparing the legislative performance of legislatures. *The Journal of Legislative Studies* 12(3-4) : 245-257.
- Aubert, J.-F. (1967). *Traité de droit constitutionnel*. Neuchâtel: Ides et Calendes.
- Aubert, J.-F. (1983). *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires contro-versées*. Lausanne: Payot (2^e édition).
- Aubert, J.-F. (1998). *L'Assemblée fédérale suisse, 1848-1998*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn.
- Auer, A. (1989). *Le référendum et l'initiative populaire aux États-Unis*. Basel: Helbing und Lichtenhahn.
- Auer, A. et Bützer, M. (éds.) (2001). *Direct democracy: The Central and Eastern Europe experience*. Aldershot: Ashgate.
- Ayberk, U., Finger, M., Garcia, C. et Sciarini, P. (1991). *Les partis politiques à cœur ouvert. Enquête auprès des cadres partisans helvétiques*. Lausanne: L.E.P.
- Bachrach, P. et Baratz, M. S. (1962). The two faces of power. *American Political Science Review* 56(4) : 947-952.
- Badie, B. et Birnbaum, P. (1983). *Sociologie de l'État*. Paris: Hachette.
- Balassa, B. (1961). *The theory of economic integration*. London: George Allen & Urwin Ltd.
- Balthasar, A. (2003). De Prämienverbilligung im Krankenversicherungsgesetz: Vollzugsfö-deralismus und sekundäre Harmonisierung. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 9(1) : 335-354.

- Balthasar, A. (2022). Der Vollzug und die Wirkungen öffentlicher Politik. In Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A., Häusermann, S., Emmenegger, P. et Fossati, F. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich: NZZ Libro (pp. 635-674).
- Balthasar, A., Widmer, T. et Sager, F. (éds.) (2017). *Evaluation im politischen System der Schweiz: Entwicklungen, Bedeutung und Wechselwirkungen*. Zurich: NZZ Libro.
- Barankay, I., Sciarini, P. et Trechsel, A. H. (2003). Institutional openness and the use of referendums and popular initiatives: Evidence from Swiss cantons. *Swiss Political Science Review* 9(1): 169-199.
- Barry, B. (1975). Review Article: Political Accommodation and Consociational Democracy. *British Journal of Political Science* 5: 477-505.
- Bartolini, S. (2000). *The political mobilization of the European left. 1860-1980. The class cleavage*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bartolini, S. et Mair, P. (1990). *Identity, competition, and electoral availability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Battaglini, M. et Giraud, O. (2003). Policy styles and the Swiss executive federalism: comparing diverging styles of cantonal implementation of the federal law on unemployment. *Swiss Political Science Review* 9(1): 285-307.
- Bauer, P. C., Freitag, M. et Sciarini, P. (2019). Political trust in Switzerland: Again a special case? In Jedwab, J. et Kincaid, J. (éds.), *Identities, trust, and cohesion in federal systems: public perspectives*. Montréal/Kingston: McGill-Queen's University Press (pp. 115-145).
- Baumann, W. et Moser, P. (1999). *Bauern im Industriestaat*. Zurich: Orell Füssli.
- Bednar, J. (2009). *The robust federation: Principles of design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beetschen, M. et Rebmann, F. (2016). Le néo-corporatisme suisse en déclin? Les commissions extra-parlementaires dans un environnement en mutation (1957-2010). *Swiss Political Science Review* 22(1): 123-144.
- Benetsch, C., Büttler, M. et Hofer, K. E. (2020). Lichts ins Dunkel: Transparenteres Abstimmungsverhalten im Ständerat. In Mueller, S. et Vatter, A. (éds.), *Der Ständerat. Die zweite Kammer in der Schweiz*. Zurich: NZZ Libro (pp. 71-91).
- Bennett, W. L. (1990). Toward a theory of press-state relations in the United States. *Journal of Communication* 40(2): 103-127.
- Benninghof, M. et Leresche, J.-P. (2009). The internationalization of national decision-making processes: The case of the Bologna Declaration in Switzerland. In Nahrath, S. et Varone, F. (éds.), *Rediscovering public law and public administration in comparative analysis: A tribute to Peter Knoepfel*. Berne: Haupt (pp. 197-214).
- Benz, M. et Stutzer, A. (2004). Are voters better informed when they have a larger say in politics? Evidence for the European Union and Switzerland. *Public Choice* 119: 31-59.
- Bergier, J.-F. (2002). *La Suisse, le national-socialisme et la Seconde Guerre mondiale: Rapport final de la Commission indépendante d'experts Suisse – Seconde Guerre mondiale*. Zurich: Pendo.
- Bernhard, L. (2012). *Campaign strategy in direct democracy*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- Bernhard, L. (2018). What prevents knowledge inequalities among citizens from increasing? Evidence from direct-democratic campaigns in Switzerland. *Studies in Communication Sciences* 18(1): 103-116.
- Binderkrantz Skorkjaer, A. S., Christiansen, P. M. et Pedersen Helboe, H. (2015). Interest groups access to the bureaucracy, parliament and the media. *Governance* 28(1): 95-112.
- Blais, A. (2014). Why is turnout so low in Switzerland? Comparing the attitudes of Swiss and German citizens towards electoral democracy. *Swiss Political Science Review* 20(4): 520-528.
- Blaser, J. (2003). *Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz: Organisation, Entwicklung und aktuelle Situation*. Opladen: Leske + Burdrich.
- Blickle, P. (2000). *Kommunalismus*. Munich: R. Oldenbourg.
- Blöchlinger, H. (2005a). *Le fédéralisme en chantier*. Zurich: NZZ Libro.
- Blöchlinger, H. (2005b). Der Schweizer Föderalismus: eine Wachstumsbremse? *Schweizer Monatsheft* 85(5): 15-18.

- Blondel, J. (1970). Legislative behaviour: Some steps towards a cross-national measurement. *Government and Opposition* 5(1): 67-85.
- Blumler, J. et Gurevitch, M. (1995). *The crisis of public communication*. London: Routledge.
- Bochsler, D. (2009). Neighbours or friends? When Swiss cantonal governments cooperate with each other. *Regional and federal studies* 19(2): 349-370.
- Bochsler, D. et Bousbah, K. S. (2015). Competitive consensus. What comes after consociationalism in Switzerland? *Swiss Political Science Review* 21(4): 654-679.
- Bochsler, D. et Sciarini, P. (2006a). Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus. *LEGES* 17: 23-41.
- Bochsler, D. et Sciarini, P. (2006b). Neue Indikatoren zur Bestimmung der arithmetischen Regierungskonkordanz. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 12(1): 105-122.
- Bochsler, D. et Wassergallen, F. (2013). Switzerland: Moving towards a nationalized party system. In Dandoy, R. et Schakel, A. (éds.), *Regional and national elections in Western Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan (pp. 234-252).
- Bochsler, D. et Hug, S. (2015). How minorities fare under referendums: A cross-national study. *Electoral Studies* 38: 206-216.
- Bochsler, D., Koller, C., Sciarini, P., Traimond, S. et Trippolini, I. (2004). *Les cantons suisses sous la loupe. Autorités, employés publics, finances*. Berne: Haupt.
- Bochsler, D., Hänggli, R. et Häusermann, S. (2015). Introduction: Consensus lost? Disenchanted democracy in Switzerland. *Swiss Political Science Review* 21(4): 475-490.
- Bochsler, D., Mueller, S. et Bernauer, J. (2016). An ever closer union? The nationalisation of political parties in Switzerland, 1991-2015. *Swiss Political Science Review* 22(1): 29-40.
- Bogdanor, V. (1994). Western Europe. In Butler, D. et Ranney, A. (éds.), *Referendums around the World. The growing use of direct democracy*. Washington D.C.: The AEI Press (pp. 24-97).
- Bolliger, C. (2007). *Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz, 1945 bis 2003*. Berne: Haupt.
- Bolliger, C. et Zürcher, R. (2004). Deblockierung durch Kooptation? Eine Fallstudie zur Aufnahme der Katholisch-Konservativen in die schweizerische Landesregierung 1891. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 10(4): 59-92.
- Bolliger, C. et Zürcher, R. (2009). Die Geburtsstunde der Konkordanz 1959: Anfang oder Ende der Annäherung zwischen Sozialdemokratie und Bürgerblocke? In Vatter, A., Varone, F. et Sager, F. (éds.), *Demokratie als Leidenschaft. Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie*. Berne: Haupt (pp. 225-245).
- Bonjour, E. (1970). *Histoire de la neutralité suisse (Volume 1)*. Neuchâtel: La Baconnière.
- Bonjour, E. (1979). *La neutralité suisse: synthèse de son histoire*. Neuchâtel: La Baconnière.
- Bonoli, G. (1999). La réforme de l'État social suisse: contraintes institutionnelles et opportunités de changement. *Swiss Political Science Review* 5(3): 57-77.
- Borchert, J. (2003). Professional politicians: Towards a comparative perspective. In Borchert, J. et Zeiss, J. (éds.), *The political class in advanced democracies*. Oxford: Oxford University Press (pp. 1-25).
- Borner, S., Aymo, B. et Straubhaar, T. (1990). *Schweiz AG. Vom Sonderfall zum Sanierungsfall?* Zurich: Neue Zürcher Zeitung.
- Borner, S., Brunetti, A. et Straubhaar, T. (1994). *Die Schweiz im Alleingang*. Zurich: NZZ Verlag.
- Bornschieer, S. (2010). *Cleavage politics and the populist right. The new cultural conflict in Western Europe*. Philadelphia: Temple University Press.
- Bornschieer, S. (2015). The new cultural conflict, polarization, and representation in the Swiss party system, 1975-2011. *Swiss Political Science Review* 21(4): 680-701.
- Bornschieer, S. et Helbling, M. (2005). Stabilität und Wandel von Parteiensystemen und Konfliktlinie zwischen Öffnung und Abgrenzung: der theoretische Ansatz. In Kriesi, H., Lachat, R., Selb, P., Bornschieer, S. et Helbling, M. (éds.), *Der Aufstieg der SVP. Acht Kantone im Vergleich*. Zurich: NZZ Verlag (pp. 11-40).
- Bornschieer, S. et Kriesi, H. (2012). The populist right, the working class, and the changing face of class politics. In Rydgren, J. (éd.), *Class politics and the radical right*. New York: Routledge (pp. 10-29).

- Börzel, T. A. et Risse, T. (2003). Conceptualizing the domestic impact of Europe. In Featherstone, K. et Radaelli, C. (éds.), *The politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press (pp. 57-82).
- Bowler, S. et Donovan, T. (2002). Democracy, institutions and attitudes about citizen influence on government. *British Journal of Political Science* 32(2) : 371-390.
- Braun Binder, N., Milic, T. et Rochat, P. E. (2020). *Volksinitiative als (ausser-)parlamentarisches Instrument. Eine Untersuchung der Parlamentsmitglieder in Initiativkomitees und der Trägerschaft von Volksinitiativen*. Zurich: Schulthess Verlag.
- Braun, C. (2004). Historisches Kantonsreferendum : Resultat der interkantonalen Zusammenarbeit. *LeGes* 15 : 171-187.
- Braun, D. (2000). The territorial division of power and public policy-making : An overview. In Braun, D. e. (éd.), *Public policy and federalism*. Aldershot : Ashgate (pp. 1-27).
- Braun, D. (2003). Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 9(1) : 57-90.
- Braun, D. (2009a). La coordination de la politique du savoir et de l'innovation : une analyse comparative. In Leresche, J.-P., Larédo, P. et Weber, K. (éds.), *Recherche et enseignement supérieur face à l'internationalisation*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (pp. 173-194).
- Braun, D. (2009b). Constitutional change in Switzerland. *Publius: The Journal of Federalism* 39(2) : 314-340.
- Brunetti, A. (1992). *Politisches System und Wirtschaftswachstum*. Chur/Zurich : Verlag Rüegger.
- Brunetti, A. et Straubhaar, T. (1991). Internationalisierung der direkten Demokratie. *Annuaire suisse de science politique* 31 : 237-256.
- Brunetti, A., Jaggi, M. et Weder, R. (1998). Umverteilungswirkungen einer wirtschaftlichen Öffnung und Abstimmungsverhalten : Eine Analyse am Beispiel des Schweizer EWR-Entscheidens. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 134(1) : 63-91.
- Brunetti, A., Jaggi, M. et Weder, R. (2000). Duplik zum Beitrag von Klaus Armingeon : 'Ökonomische Erklärungen des Verhaltens bei aussenpolitischen Abstimmungen : Eine Kritik der Analyse von Aymo Brunetti, Markus Jaggi und Rolf Weder'. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 136(1) : 215-222.
- Brunner, H. P. (1989). L'importance de la neutralité comme moyen d'affirmer l'indépendance suisse dans une Europe intégrée. In Ruffieux, R. (éd.), *La Suisse et son avenir européen*. Lausanne: Payot (pp. 109-118).
- Brunner, M. et Sciarini, P. (2002). L'opposition ouverture-traditions. In Hug, S. et Sciarini, P. (éds.), *Changements de valeurs et nouveaux clivages politiques en Suisse*. Paris: L'Harmattan (pp. 29-93).
- Brüschweiler, J. et Vatter, A. (2018). Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung. In Vatter, A. (éd.), *Das Parlament in der Schweiz*. Zurich: NZZ Libro (pp. 69-99).
- Bühlmann, M., Freitag, M. et Vatter, A. (2003). Die schweigende Mehrheit : Eine Typologie der Schweizer Nichtwählerschaft. In Sciarini, P., Hardmeier, S. et Vatter, A. (éds.), *Schweizer Wahlen 1999 – Élections fédérales 1999*. Berne: Haupt (pp. 27-58).
- Bundi, P., Eberli, D. et Bütikofer, S. (2016). Between occupatoin and politics : Legislative professionalization in the Swiss cantons. *Swiss Political Science Review* 23(1) : 1-20.
- Bundi, P., Eberli, D. et Bütikofer, S. (2018). Zwischen Beruf und Politik : die Professionalisierung in den Parlamenten. In Vatter, A. (éd.), *Das Parlament in der Schweiz*. Zurich: NZZ Libro (pp. 315-344).
- Burgos, E. (2009). Luttés et enjeux partisans : l'élection au gouvernement de 2003 et ses suites. In Mazzoleni, O. et Rayner, H. (éds.), *Les partis politiques suisses : traditions et renouvellements*. Paris: Michel Houdiard éditeur (pp. 169-297).
- Burgos, E., Mazzoleni, O. et Rayner, H. (2011). *La formule magique. Conflits et consensus dans l'élection du Conseil fédéral*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (collection «Savoir suisse»).

- Burri, B. (2007). Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung. *Leges – Gesetzgebung & Evaluation* 18(2) : 319-326.
- Bütikofer, S. (2014). *Das Schweizer Parlament. Eine Institution auf der Pfad der Moderne. Eine Analyse der 47. Legislature*. Baden-Baden: Nomos.
- Bütikofer, S. (2020). Zwischen Partei und Kanton: Von den Besonderheiten des Ständerats und seiner Mitglieder. In Mueller, S. et Vatter, A. (éds.), *Der Ständerat. Die zweite Kammer in der Schweiz*. Zurich: NZZ Libro (pp. 93-118).
- Bütikofer, S. et Hug, S. (2010). The Swiss Upper House. 'Chambre de réflexion' or conservative renegades? *Journal of Legislative Studies* 16(2) : 176-194.
- Bütikofer, S. et Hug, S. (2015). Strategic behavior in Parliament. *Journal of Legislative Studies* 21(3) : 295-322.
- Butler, D. et Ranney, A. (éds.) (1994). *Referendums around the World. The growing use of direct democracy*. Washington D.C.: The AEI Press.
- Bütler, H. (1991). Der europäische Aufbruch und die helvetische Identitätskrise. *Europäische Rundschau* 19(2) : 3-9.
- Bütschi, D. (1993). Compétence pratique. In Kriesi, H. (éd.), *Citoyenneté et démocratie directe. Compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses*. Zurich: Seismo (pp. 99-119).
- Bützer, M. (2007). *Direkte Demokratie in Schweizer Städten. Ursprung, Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Bützer, M. et Marquis, L. (2002). Public Opinion Formation in Swiss Federal Referendums. In Farrell, D. et Schmitt-Beck, R. (éds.), *Do political campaigns matter? Campaign effects in elections and referendums*. London/New York: Routledge (pp. 163-182).
- Byland, K., Roy, G. et Varone, F. (2015). Impacts of cours on policy implementation in a federal state: Evidence from disability insurance in Switzerland. *Yearbook of Swiss Administrative Sciences* : 167-180.
- Byland, K. et Varone, F. (2012). Judicialisation de l'action publique en Suisse: analyse du contentieux administratif au Tribunal fédéral. *Swiss Political Science Review* 18(1) : 78-100.
- Caluori, L. et Hug, S. (2005). Changes in the partisan composition of the Swiss government. 1891, 1919, 1929, 1943, 1959, 2003, ...? *Swiss Political Science Review* 11(3) : 101-122.
- Cameron, D. M. (2001). Structures of intergovernmental relations. *International Social Science Journal* 53 : 121-127.
- Cappelletti, F. (2016). *The politics of fiscal equalization in Switzerland*. Genève: Université de Genève, Faculté des sciences de la société, Thèse de doctorat No 47.
- Cappelletti, F., Fischer, M. et Sciarini, P. (2013). 'Let's talk cash': cantons' interests and the reform of Swiss federalism. *Regional and Federal Studies* 24(1) : 1-20.
- Christe, J., Gava, R. et Varone, F. (2016). Consultations et groupes d'intérêt: un aperçu quantitatif. *Leges – Gesetzgebung & Évaluation* 27(2) : 211-224.
- Christiansen, P. M. et Rommetvedt, H. (1999). From corporatism to lobbyism: Parliaments, executives, and organized interests in Denmark and Norway. *Scandinavian Political Studies* 22(3) : 195-220.
- Christin, T., Hug, S. et Sciarini, P. (2002a). La mobilisation des clivages lors des votations populaires. In Hug, S. e. P. S. (éd.), *Changements de valeurs et nouveaux clivages politiques en Suisse*. Paris: L'Harmattan (pp. 237-267).
- Christin, T., Hug, S. et Sciarini, P. (2002b). Interests and information in referendum voting: An analysis of Swiss voters. *European Journal of Political Research* 41(6) : 759-776.
- Christin, T. et Trechsel, A. H. (2002). Joining the EU? Explaining public opinion in Switzerland. *European Union Politics* 3(4) : 415-443.
- Church, C. et Vatter, A. (2009). Opposition in consensual Switzerland: A short but significant experiment. *Government and Opposition* 44(4) : 412-437.
- Colombo, C. (2018). Justifications and citizen competence in direct democracy: A multilevel analysis. *British Journal of Political Science* 48 : 787-806.

- Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) (2016). Optimisation de la péréquation financière. Recommandations et rapport du groupe de travail politique à l'intention de la Conférence des gouvernements cantonaux. Berne: CdC, 3 mars 2016.
- Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) (2020). COVID-19: gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons. Rapport intermédiaire. Berne: CdC (Assemblée plénière du 18 décembre 2020).
- Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) (2022). Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19: conclusions et recommandations. Berne: 29 avril 2022.
- Conseil fédéral (1919). Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations du 4 août 1919. Berne: FF 1919 IV 567.
- Conseil fédéral (1954). Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire pour la protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheinau (pp. 697-807). Berne: Feuille fédérale No 19, vol. 1, 4 mai 1954.
- Conseil fédéral (1960). Participation de la Suisse à l'Association européenne de libre-échange. Berne: FF I, rapport du 5 février.
- Conseil fédéral (1988). La position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne. Berne: FF I, rapport du 24 août.
- Conseil fédéral (1992). Rapport sur la question d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne du 18 mai 1992. Berne: FF 1992 III 1125.
- Conseil fédéral (1993a). Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90. Berne: rapport du 29 novembre 1993.
- Conseil fédéral (1993b). Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90. Annexe: Rapport sur la neutralité du 29 novembre 1993. Berne: rapport du 29 novembre 1993 (FF 1994 I 150).
- Conseil fédéral (1993c). Message concernant la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) du 20 octobre 1993, (FF 1993 III 949).
- Conseil fédéral (1995). Réforme de la Constitution fédérale. Exposé des motifs du projet de Constitution. Berne: Administration fédérale.
- Conseil fédéral (1997). Message relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996. Bern: FF 1997, I.
- Conseil fédéral (1999a). La sécurité par la coopération. Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000). Berne, 7 juin 1999: FF 1999 6903.
- Conseil fédéral (1999b). Suisse-Union européenne. Rapport sur l'intégration. Berne, 3 février 1999: FF 1999 3600.
- Conseil fédéral (2000). Rapport sur la politique extérieure 2000. Présence et coopération: la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration. Berne, 15 novembre 2000: FF 2001 237.
- Conseil fédéral (2001). Message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Berne: Feuille fédérale 2001 2155, 14 novembre 2001.
- Conseil fédéral (2005). Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Berne: Feuille fédérale 2005 5641, 7 septembre 2005.
- Conseil fédéral (2006). Message sur les arrêtés fédéraux concernant la dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur et sur la loi fédérale concernant la modification d'actes dans le cadre de la RPT. Berne: Feuille fédérale 2007 597, 8 décembre 2006.
- Conseil fédéral (2010). Rapport sur la politique extérieure 2010. Berne, Feuille fédérale 2010-1525.
- Conseil fédéral (2015). La candidature de la Suisse à un siège non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies pour la période 2023-2024. Rapport du Conseil fédéral du 5 juin 2015 en réponse au postulat (13.3005) de la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) du 15 janvier 2013.

- Crepaz, M. (1994). From semisovereignty to sovereignty. The decline of corporatism and the rise of Parliament in Austria. *Comparative Politics* 27(1) : 45-65.
- Crepaz, M. (1996). Constitutional structures and regime performance in 18 industrialized democracies: A test of Olson's hypothesis. *European Journal of Political Research* 29(January) : 87-104.
- Crouch, C. et Traxler, F. (éds.) (1995). *Organized industrial relations in Europe: What future?* Aldershot: Avebury.
- Culpepper, P. D. (2011). *Quiet politics and business power: Corporate control in Europe and Japan*. Cambridge: Vol. Cambridge University Press.
- Czada, R. (1987). The impact of interest politics on flexible adjustment policies. In Keman, H., Paloheimo, H. et Whiteley, P. F. (éds.), *Coping with the economic crisis: Alternative responses to economic recession in advanced industrial societies*. Beverly Hills: Sage Publications (pp. 20-53).
- Czada, R. (1988). Bestimmungsfaktoren und Genese politischer Gewerkschaftseinbindung. In Schmidt, M. G. (éd.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*. Opladen: Wesdeutscher Verlag GmbH (pp. 178-195).
- Dafflon, B. (2005). La nouvelle péréquation financière après le référendum du 28 novembre 2004. In Mazzoleni, O. (éd.), *Fédéralisme et décentralisation. L'expérience suisse et les nouveaux défis européens*. Lugano: Casagrande (pp. 127-181).
- Dafflon, B. (2014). Le fédéralisme financier suisse: état des lieux et réformes récentes. In Leroy, M. et Orsoni, G. (éds.), *Le financement des politiques publiques*. Bruxelles: Bruylant.
- Dalbert, A., de Weck, F. et Schlege, S. (2014). Volksinitiativen und Völkerrecht. Eine Lösung, um Vertragsbrüche zu vermeiden. Zurich: Foraus, Kurzanalyse, novembre 2014.
- Dalton, R. J. et Wattenberg, M. P. (éds.) (2000). *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Danthine, J.-P. et Lambelet, J.-C. (1987). The Swiss recipe: Conservative policies ain't enough. *Economic Policy* 5: 149-179.
- Dardanelli, P. et Mueller, S. (2019). Dynamic De/Centralization in Switzerland. *Publius: The Journal of Federalism* 49(1) : 138-165.
- Dardanelli, P., Kincaid, J., Fenna, A., Kaiser, A., Lecours, A. et Kumar, S. A. (2019a). Conceptualizing, measuring and theorizing dynamic De/Centralization. *Publius: The Journal of Federalism* 49(1) : 1-29.
- Dardanelli, P., Kincaid, J., Fenna, A., Kaiser, A., Lecours, A., Kumar, S. A., Mueller, S. et Vogel, S. (2019b). Dynamic De/Centralization in Federations: Comparative conclusions. *Publius: The Journal of Federalism* 49(1) : 194-219.
- David, T., Ginalski, S., Mach, A. et Rebmann, F. (2009). Networks of coordination: Swiss business associations as an intermediary between business, politics and administration during the 20th Century. *Business and Politics* 11(4).
- De Figueiredo, J. M., Ho Ji, C. et Kousser, T. (2011). Financing direct democracy: Revisiting the research on campaign spending and citizen initiatives. *The Journal of Law, Economics and Organizations* 27(3) : 485-514.
- Degen, B. (1993). *Sozialdemokratie: Gegenmacht? Opposition? Bundesratpartei? Die Geschichte der Regierungsbeteiligung der schweizerischen Sozialdemokraten*. Zurich: Orell Füssli.
- Delley, J.-D. (1978). *L'initiative populaire en Suisse*. Lausanne: L'Âge d'Homme.
- Delley, J.-D. (1987). La démocratie directe. Un système politique aux portes ouvertes. *Pouvoirs* 43: 101-114.
- Delley, J.-D. et Mader, L. (1986). *L'État face au défi énergétique*. Lausanne: Payot.
- Delley, J.-D., Derivaz, R. et Mader, L. (1982). *Le droit en action: Étude de mise en œuvre de la loi Furgler*. Saint-Saphorin: Georgi.
- Deutsch, K. W. (1976). *Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration*. Berne: Haupt.
- Dick, S. (2018). Der Ständerat im Schatten der Volkskammer? Die Gesetzgebungsmacht der zweiten Kammer. In Vatter, A. (éd.), *Das Parlament in der Schweiz*. Zurich: NZZ Libro (pp. 233-261).
- Dirlwanger, D., Guex, S. et Pordenone, G.-F. (2004). *La politique commerciale de la Suisse de la Seconde Guerre mondiale à l'entrée au GATT (1945-1966)*. Zurich: Chronos.

- Dupont, C. (1992). Succès avec la SDN, échec avec l'EEE? Résistances internes et négociation internationale. *Annuaire suisse de science politique* 32: 249-272.
- Dupont, C. et Sciarini, P. (2001). Switzerland and the European integration process: Engagement without marriage. *West European Politics* 24(2): 211-232.
- Dupont, C. et Sciarini, P. (2007). Back to the future: The first round of bilateral talks with the EU. In Church, C. (éd.), *Switzerland and the European Union: A close, contradictory and misunderstood relationship*. London: Routledge (pp. 202-214).
- Dupont, C., Sciarini, P. et Lutterbek, D. (1999). Catching the EC Train: Austria and Switzerland in comparative perspective. *European Journal of International Relations* 5(2): 189-224.
- Dupont, C., Sciarini, P. et Egli, C. (2001). Entre cohérence et efficacité: les négociations bilatérales Suisse-Union européenne. *Revue suisse de science politique* 7(4): 5-37.
- Duverger, M. (1951). *Les partis politiques*. Paris: Seuil.
- Eberli, D., Bütikofer, S. et Bundi, P. (2019). La professionnalisation dans les parlements cantonaux. In Pilotti, A. et Mazzoleni, O. (éds.), *Le système de milice et la professionnalisation politique en Suisse*. Lausanne: Alphil (pp. 91-126).
- Ecodiagnostic (2001). *Entschädigung und Infrastruktur der Parlamentsarbeit. Analytisches Profil über den Wert der parlamentarischen Arbeit, Beurteilung der heutigen Entschädigung in Bezug auf ihre Kongruenz zur Leistung, Lösungsvorschläge für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen*. Genf, Bericht im Auftrag der Staats-politischen Kommission des Nationalrates.
- Economiesuisse (2011). Quote-part fiscale de la Suisse: des apparences trompeuses. Genève: economiesuisse, dossier politique No 2.
- Eder, C. (2010). *Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene. Eine vergleichende Analyse der unmittelbaren Volksrechte in den deutschen Bundesländern, den Schweizer Kantonen und den US-Bundesstaaten*. Baden-Baden: Nomos.
- Eggenberger, K. et Emmenegger, P. (2015). Economic vulnerability and political responses to international pressure: Liechtenstein, Switzerland and the struggle for banking secrecy. *Swiss Political Science Review* 21(4): 491-507.
- Eichenberger, S. (2017). *Interest groups' access to policy venues: The rise of citizen groups in Switzerland?* University of Lausanne: PhD diss.
- Eichenberger, S. (2020). The rise of citizen groups within the administration and parliament in Switzerland. *Swiss Political Science Review* 26(2): 206-227.
- Eichenberger, P. et Mach, A. (2011). Organized capital and coordinated market economy: Swiss business interest associations between socio-economic regulation and political influence. In Mach, A et Trampusch, C. (eds.), *Switzerland in Europe. Continuity and change in the Swiss political economy*. London: Routledge (pp. 63-81).
- Eichenberger, S. et Mach, A. (2017). Formal ties between interest groups and members of parliament: Gaining allies in legislative committees. *Interest groups and advocacy* 6(1): 1-21.
- Eichenberger, S. et Varone, F. (2020). Interest groups and direct democracy. In Harris, P., Bitonti, A., Fleischer, C. S. et Skorkjaer Binderkrantz, A. (éds.), *The Palgrave encyclopedia of interest groups, lobbying and public affairs*. London: Palgrave/Macmillan.
- Elazar, D. J. (1997). Contrasting unitary and federal systems. *International Political Science Review* 18(3): 237-251.
- Emmenegger, P., Häusermann, S. et Walter, S. (2018). National sovereignty vs. international cooperation: Policy choices in trade-off situations. *Swiss Political Science Review* 24(4): 400-422.
- Engeli, I. et Tonka, L. (2010). L'évolution des campagnes électorales en Suisse. Un processus de modernisation en demi-teinte. In Nicolet, S. et Sciarini, P. (éds.), *Le destin électoral de la gauche. Le vote socialiste et vert en Suisse*. Genève: Georg (pp. 397-437).
- Engeli, I. et Tresch, A. (2005). Analyse VOX des votations fédérales du 5 juin 2005. Genève/Berne: Université de Genève/gfs.bern.
- Eppler-Grass, R. (1988). *Friedensbewegung und direkte Demokratie in der Schweiz*. Frankfurt: Haag & Herchen.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.

- Esser, F. (2013). Mediatization as a challenge: Media logic versus political logic. In Kriesi, H., Lavenex, S., Esser, F., Matthes, J., Bühlmann, M. et Bochsler, D. (éds.), *Democracy in the age of globalization and mediatization*. Houndmills/New York: Palgrave Macmillan (pp. 155-176).
- Esser, F. et Matthes, J. (2013). Mediatization effects on political news, political actors, political decisions, and political audiences. In Kriesi, H., Lavenex, S., Esser, F., Matthes, J., Bühlmann, M. et Bochsler, D. (éds.), *Democracy in the age of globalization and mediatization*. Houndmills/New York: Palgrave Macmillan (pp. 177-201).
- Département fédéral des affaires étrangères (2004). *La neutralité de la Suisse*. Berne: Administration fédérale.
- Faganini, H. P. (1978). Die Rolle der Parteien auf kantonaler Ebene. *Schweizeres Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 18: 75-94.
- Farago, P. et Kriesi, H. (éds.) (1986). *Wirtschaftsverbände in der Schweiz*. Grösch: Rüegger.
- Farman, D., Najy, C. et Zülch, W. (2019). Mesures d'accompagnement et accord institutionnel: 10 propositions pour construire un consensus interne en vue d'un accord institutionnel. Genève: Foraus-Forum de politique étrangère.
- Farquet, C. (2019). La politique étrangère de la Confédération helvétique après la Grande Guerre: commerce, finance et diplomatie. Université de Fribourg: Département d'histoire contemporaine.
- Fedderson, A. (2011). Clivages et démocratie directe. Analyse de la mobilisation des anciens et nouveaux clivages lors des votations populaires de 2002 à 2008. Université de Genève: Département de science politique et relations internationales (unpublished paper).
- Feh Widmer, A. et Vatter, A. (2018). Institutionnelle Regeln oder politische Kultur? Faktoren der parlamentarischen Mitgliederfluktuation in den Kantonen. In Vatter, A. (éd.), *Das Parlament in der Schweiz*. Zurich: NZZ Libro (pp. 345-366).
- Feld, L. P. (2002). Steuerwettbewerb in der Schweiz- kein Auslaufmodell! In Wagschal, U. et Rentsch, H. (éds.), *Der Preis des Föderalismus*. Zurich: Orell Füssli (pp. 151-176).
- Feld, L. P. et Savioz, M. R. (1997). Direct Democracy matters for economic performance: An empirical investigation. *Kyklos* 50(4): 507-538.
- Feld, L. P. et Kirchgässner, G. (2000). Direct democracy, political culture and the outcome of economic policy: A report on the Swiss experience. *European Journal of Political Economy* 16(2): 287-306.
- Feld, L. P. et Matsusaka, J. G. (2003). Budget referendums and Government spending: Evidence from Swiss cantons. *Journal of Public Economics* 87(12): 2703-2724.
- Feld, L. P., Kirchgässner, G. et Schaltegger, C. A. (2011). Municipal debt in Switzerland: New empirical results. *Public Choice* 149: 49-64.
- Finanzdirektorenkonferenz (1992). Finanzausgleichsbilanz und Orientierungsrahmen für die künftige Ausgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Luzern.
- Finger, M. et Rey, J.-N. (1987). Le parti socialiste suisse face aux nouvelles valeurs et aux nouveaux enjeux politiques de la société industrielle avancée. *Annuaire suisse de science politique* 27: 257-272.
- Finger, M. et Sciarini, P. (1991). Integrating 'new politics' into 'old politics': The Swiss party elite. *West European Politics* 14(1): 98-112.
- Fischer, A. (2002). Wirtschaftsverbände, Gewerkschaftsstärke und Interessengegensätze der Arbeitgeber: Der Fall der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 8(3): 85-100.
- Fischer, A. (2003). Die Schweizer Gewerkschaften und die Europäisierung helvetischer Politik. *österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3(3): 303-320.
- Fischer, A. (2005). *Die Auswirkungen der Internationalisierung und Europäisierung auf Schweizer Entscheidungsprozesse. Institutionen, Kräfteverhältnisse und Akteursstrategien in Bewegung*. Chur/Zurich: Verlag Rüegger.
- Fischer, A. (2006). Das Kantonsreferendum: Wirkungsweise und Reformansätze. In Vatter, A. (éd.), *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zurich: Verlag Neue Zürcher Zeitung (pp. 132-151).

- Fischer, A. (2007). Internationalization of Swiss decision-making processes. In Klöti, U., Knoepfel, P., Kriesi, H., Papadopoulos, Y. et Sciarini, P. (éds.), *Handbook of Swiss Politics*. Zurich : NZZ Libro.
- Fischer, A., Nicolet, S. et Sciarini, P. (2002). Europeanisation of a non-EU country : The case of Swiss immigration policy. *West European Politics* 25(4) : 143-170.
- Fischer, A., Sciarini, P. et Nicolet, S. (2003b). La politique suisse des télécommunications : Entre pression internationale et résistance nationale. *Politiques et management public* 21(3) : 1-20.
- Fischer, M. (2012). *Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. Zurich : Rüegger.
- Fischer, M. (2015a). Looking beneath the surface : differences in decision-making structures across processes. In Sciarini, P., Fischer, M. et Traber, D. (éds.), *Political decision-making in Switzerland : The consensus model under pressure*. Basingstoke/New York : Palgrave Macmillan (pp. 78-97).
- Fischer, M. (2015b). Reactive, slow and ... innovative ? Decision-making structures and policy outputs. In Sciarini, P., Fischer, M. et Traber, D. (éds.), *Political decision-making in Switzerland : Challenges to consensus politics*. London : Palgrave Macmillan (pp. 219-237).
- Fischer, M. et Sciarini, P. (2013). Europeanization and the inclusive strategies of executive actors. *Journal of European Public Policy* 20(10) : 1482-1498.
- Fischer, M. et Sciarini, P. (2014). The Europeanization of Swiss decision-making processes. *Swiss Political Science Review* 20(2) : 239-245.
- Fischer, M. et Sciarini, P. (2015a). Unpacking reputational power : Intended and unintended determinants of the assessment of actors' power. *Social Networks* 42 : 60-71.
- Fischer, M. et Sciarini, P. (2015b). « Going public » : The mediatization of decision-making processes. In Sciarini, P., Fischer, M. et Traber, D. (éds.), *Political decision-making in Switzerland : The consensus model under pressure*. Basingstoke/New York : Palgrave Macmillan (pp. 158-178).
- Fischer, M. et Sciarini, P. (2015c). Who is influential and why ? The determinants of reputational power. In Sciarini, P., Fischer, M. et Traber, D. (éds.), *Political decision-making in Switzerland : The consensus model under pressure*. Basingstoke/New York : Palgrave Macmillan (pp. 179-198).
- Fischer, M. et Traber, D. (2015). Coalition formation in parliament and during the policy process. In Sciarini, P., Fischer, M. et Traber, D. (éds.), *Political decision-making in Switzerland : The consensus model under pressure*. Basingstoke/New York : Palgrave Macmillan (pp. 120-138).
- Fischer, M., Fischer, A. et Sciarini, P. (2009). The Swiss political elite : an aggregation of sectoral network analyses. *Swiss Political Science Review* 15(1) : 31-62.
- Fischer, M., Sciarini, P. et Traber, D. (2010). The silent reform of Swiss federalism : The new constitutional articles on education. *Swiss Political Science Review* 16(4) : 744-771.
- Fischer, M., Sciarini, P. et Traber, D. (2015). Europeanization, institutional changes and differential empowerment. In Sciarini, P., Fischer, M. et Traber, D. (éds.), *Political decision-making in Switzerland : The consensus model under pressure*. Basingstoke/New York : Palgrave Macmillan (pp. 139-157).
- Fischer, M., Varone, F., Gava, R. et Sciarini, P. (2019). How MPs ties to interest groups matter for legislative co-sponsorship. *Social Networks* 57 : 34-42.
- Fischer, R., Bljan, T. et Fivaz, J. (2003a). Mehr Chancengleichheit und Eigenverantwortung : Der neue Schweizer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 72(3) : 407-22.
- Fischer, R., Bljan, T. et Jan, F. (2003b). Mehr Chancengleichheit und Eigenverantwortung : Der neue Schweizer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 72(3) : 407-422.
- Fleiner-Gerster, T. (1987). Le Conseil fédéral : Directoire de la Confédération. *Pouvoirs* 43(1) : 49-63.
- Fleiner-Gerster, T. (1991). *Das Vernehmlassungsverfahren des Bundes*. Freiburg : Rechtsgutachten z.h der Bundeskanzlei.

- Flückiger, A., Morand, C.-A. et Tanquerel, T. (2000). *Évaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement*. Berne: Office fédéral de la protection de l'environnement.
- Franklin, M. (2002). The dynamics of electoral participation. In Leduc, L., Niemi, R. G. et Norris, P. (éds.), *Comparing democracies 2: New challenges in the study of elections and voting*. Thousand Oaks: Sage.
- Franklin, M., Marsh, M. et Lauren, M. (1994). Uncorking the bottle: Popular opposition to European unification in the wake of Maastricht. *Journal of Common Market Studies* 32(4): 455-472.
- Franklin, M. N. (1992). The decline of cleavage politics. In Franklin, M. N., Mackie, T. T. et Valen, H. (éds.), *Electoral change: Responses to evolving social and attitudinal structures in Western countries*. Cambridge: Cambridge University Press (pp. 383-426).
- Frei, D. (1983). Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Aussenpolitik und die Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen. In Riklin, A. (éd.), *Handbuch politisches System der Schweiz, Band 1*. Berne: Haupt (pp. 465-537).
- Freiburghaus, R. et Mueller, S. (2023). Switzerland, quo vadis? Current challenges and potential solutions for Swiss politics. In Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A., Häusermann, S., Emmenegger, P. et Fossati, F. (éds.), *Oxford Handbook of Swiss Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Freitag, M. (2006). Bowling the State back in: Political institutions and the creation of social capital. *European Journal of Political Research* 45(1): 123-152.
- Freitag, M. et Vatter, A. (2000). Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftsleistung: Ein Vergleich der Schweizer Kantone. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 136(4): 579-606.
- Freitag, M. et Vatter, A. (2004). Political institutions and the wealth of regions: Swiss cantons in comparative perspective. *European Urban and Regional Studies* 11(4): 227-241.
- Freitag, M. et Vatter, A. (2006). Initiatives, referendums and the tax state. *Journal of European Public Policy* 13(1): 89-112.
- Freitag, M. et Stadelmann-Steffen, I. (2011). Making civil society work: Models of democracy and their impact on civic engagement. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 40(3): 526-551.
- Freitag, M., Vatter, A. et Christoph, M. (2003). Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuersaat. *Politische Vierteljahresschrift* 44(3): 346-368.
- Frenkel, M. (1986). Interkantonale Institutionen und Politikbereiche. In Germann, R. E. et Weibel, E. (éds.), *Manuel système politique de la Suisse*. Berne: Haupt (pp. 323-342).
- Frey, B. S. et Stutzer, A. (2000). Happiness, economy and institutions. *The Economic Journal* 110: 918-938.
- Frey, R. L. (2000). Wichtigste Föderalismusreformen: Neue Kantonsabgrenzungen und Neuer Finanzausgleich. In Neugebauer, G. (éd.), *Föderalismus in Bewegung – wohin steuert Helvetia?* Frauenfeld: Verlag Franz Ebner (pp. 113-120).
- Frey, R. L. (2001). *Analyse de l'objectif et de l'efficacité de la nouvelle péréquation financière. Rapport à l'attention de l'Administration fédérale des finances (AFF) et de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) du 14 mai 2001*. Basel: Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum WWZ.
- Frey, R. L. (2002). Der Neue Schweizer Finanzausgleich: Ausgestaltung und Vorteile. In Wagschal, U. et Rentsch, H. (éds.), *Der Preis des Föderalismus*. Zurich: Orell Füssli (pp. 203-208).
- Frey, R. L. (2005). *Föderalismus-zukunftstauglich?!* Zurich: NZZ Verlag.
- Frey, R. L., Dafflon, B., Jeanrenaud, C. et Meier, A. (1994). *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren*. Berne: EFV/FDK.
- Gabel, M. et Palmer, H. D. (1995). Understanding variations in public support for European integration. *European Journal of Political Research* 27(1): 3-19.

- Gabriel, J. M. (1988). Zielkonflikte in der schweizerischen Aussenpolitik. *Annuaire suisse de science politique* 28 : 17-31.
- Gabriel, J. M. (1989). Réflexions sur une neutralité « apte à l'Europe ». In Ruffieux, R. (éd.), *La Suisse et son avenir européen*. Lausanne : Payot (pp. 101-108).
- Gabriel, J. M. (1990). *Schweizer Neutralität im Wandel. Hin zur EG*. Frauenfeld : Huber.
- Gabriel, J. M. (1994). Neutralität für den Notfall : Der Bericht des Bundesrates zur Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren *Beiträge und Berichte* 221. Hochschule St. Gallen : Institut für Politikwissenschaft.
- Gabriel, J. M. (1995). Neutralität für den Notfall : Der Bericht des Bundesrates zur Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 1(2-3) : 163-191.
- Gallagher, M. (1991). Proportionality, disproportionality and electoral systems. *Electoral Studies* 10(1) : 33-51.
- Gallagher, M. et Uleri, P. V. (éds.) (1996). *The referendum experience in Europe*. London : Macmillan.
- Gans, H. J. (1979). *Deciding what's news: A study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek, and Time*. New York : Pantheon Books.
- Gauja, A. (2017). *Party reform: The causes, challenges, and consequences of organizational change*. Oxford : Oxford University Press.
- Gava, R. (2014). *Trusting bankers: Continuity and change in Swiss banking policy*. Université de Genève : Thèse de doctorat, SES 832.
- Gava, R., Sciarini, P. et Varone, F. (2017a). Who Europeanises parliamentary attention, on which issues and how? A policy agenda perspective. *Journal of Legislative Studies* 23(4) : 566-593.
- Gava, R., Varone, F., Mach, A., Eichenberger, S., Christe, J. et Chao-Blanco, C. (2017b). Interests groups in parliament : Exploring MPs' interest affiliations (2000-2011). *Swiss Political Science Review* 23(1) : 77-94.
- Gava, R., Jaquet, J. et Sciarini, P. (2021). Legislating or rubber-stamping? The impact of parliament on law-making. *European Journal of Political Research* 60(1) : 175-198.
- Gerber, D., Nicolet, S. et Sciarini, P. (2015). Voters are not fools, or are they? Party profile, individual sophistication and party choice. *European Political Science Review* 7(1) : 145-165.
- Gerlich, P. (1992). A farewell to corporatism. In Luther, K. R. et Müller, W. C. (éds.), *Politics in Austria. Still a case of consociationalism?* London : Frank Cass (vol. West European Politics Special Issue 15, pp. 132-146).
- Germann, R. E. (1975). *Politische Innovation und Verfassungsreform : ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung*. Berne/Stuttgart : Haupt.
- Germann, R. E. (1990). Pour une constitution fédérale «Euro-compatible». *Revue de droit suisse* 109(1) : 1-16.
- Germann, R. E. (1991). Die Europatauglichkeit der direkt-demokratischen Institutionen in der Schweiz. *Annuaire suisse de science politique*(30) : 257-269.
- Germann, R. E. (1994a). *Staatsreform. Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie*. Berne : Haupt.
- Germann, R. E. (1994b). La diplomatie référendaire de la Suisse dans l'Europe transnationale. In Papadopoulos, Y. (éd.), *Présent et avenir de la démocratie directe. Actes du colloque de l'Université de Lausanne*. Genève : Georg (pp. 111-119).
- Germann, R. E. (1995). Die bilateralen Verhandlungen mit der EU und die Steuerung der direkten Demokratie. *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 1(2-3) : 35-60.
- Germann, R. E. (1996). *Administration publique en Suisse. L'appareil étatique et le gouvernement*. Berne : Haupt.
- Germann, R. E., Frutiger, A., Muller, J.-D., Poitry, A.-V., et von Sury, M. (1985). *Experts et commissions de la Confédération*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Gernet, H. (2011). *(Un-)heimliches Geld. Parteifinanzierung in der Schweiz*. Zurich : NZZ Libro.
- Giugni, M. et Sciarini, P. (2009). Polarisation et politisation en Suisse. In Suter, C. (éd.), *Rapport social 2008*. Zurich : Seismo (pp. 222-243).

- Goetschel, L. (2014). Aussenpolitik. In Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A. et Häusermann, S. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich: NZZ Libro (pp. 623-644).
- Goetschel, L., Bernath, M. et Schwarz, D. (2004). *Politique extérieure suisse: Fondements et possibilités*. Lausanne: Payot.
- Goetz, K. H. et Meyer-Sahling, J.-H. (2008). The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives. *Living Reviews in European Governance* 3(2): 1-30.
- Goldberg, A. C. (2015). *The impact of cleavages in a longitudinal and contextual perspective*. Genève: Université de Genève, Faculté des sciences de la société, Thèse No 23.
- Goldberg, A. C. (2017). *The impact of cleavages on Swiss voting behavior: A modern research approach*. Cham: Springer.
- Goldberg, A. C. (2019). The evolution of cleavage voting in four Western countries: Structural, behavioural or political dealignment? *European Journal of Political Research* 59(1): 68-90.
- Goldberg, A. C. et Sciarini, P. (2014). Electoral competition and the new class cleavage. *Swiss Political Science Review* 20(4): 573-589.
- Goldberg, A. C., Lanz, S. et Sciarini, P. (2019). Mobilizing different types of voters: The influence of campaigns in direct democratic votes. *Electoral Studies* 57: 196-222.
- Graf, M. (1991). Motion and parlamentarische Initiative. Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischen Funktion. In Parlamentsdienste (éd.), *Das Parlament: Oberste Gewalt des Bundes?* Berne: Haupt (pp. 203-221).
- Groupe de travail interdépartemental (2000). *Politique suisse de neutralité – aspects actuels*. Berne: Administration fédérale, rapport du 30 août 2000.
- Gruner, E. (1970). *Die schweizerische Bundesversammlung. 1920-1968*. Berne: Francke.
- Gruner, E. (1977). *Die Parteien in der Schweiz*. Berne: Francke.
- Gruner, E. (1978). *Die Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat 1848-1919. Les élections au Conseil national suisse. Wahlrecht, Wahlsystem, Wahlbeteiligung, Verhalten von Wählern und Parteien, Wahlthemen und Wahlkämpfe*. Berne: vol. A. Francke.
- Gruner, E. et Hertig, H. (1983). *Der Stimmbürger und die 'neue' Politik*. Berne: Haupt.
- Gunziger, M. (2008). *Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses*. Lausanne: Cahier de l'IDHEAP 240.
- Habermas, J. (1992). Citizenship and national identity: Some reflections on the future of Europe. *Praxis International. Special Selection: Citizenship, Democracy and National identity* 12(1): 1-19.
- Hallin, D. C. et Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hamilton, A., Jay, J. et Madison, J. (1961). *The federalist papers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hänggli, R. et Feddersen, A. (2022). Medien und politische Kommunikation. In Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A., Häusermann, S., Emmenegger, P. et Fossati, F. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*. Zurich: NZZ Libro (pp. 491-516).
- Hänni, P. (éd.) (2000). *Schweizerische Föderalismus und europäische Integration. Die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden internationalen Kontext*. Zurich: Schultess.
- Hardmeier, S. (2003). Amerikanisierung der Wahlkommunikation? Einem Schlagwort auf der Spur. In Sciarini, P., Hardmeier, S. et Vatter, A. (éds.), *Schweizer Wahlen 1999 – Élections fédérales 1999*. Berne: Haupt (pp. 219-255).
- Häusermann, S., Mach, A. et Papadopoulos, Y. (2004). From corporatism to partisan politics: Social policy making under strain in Switzerland. *Swiss Political Science Review* 10(2): 33-59.
- Hega, G. M. (2000). Federalism, subsidiarity and education policy in Switzerland. *Regional and Federal Studies* 10(1): 1-35.
- Helbling, M. et Kriesi, H. (2004). Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinded. *Swiss Political Science Review* 10(4): 33-58.
- Helfer, L., Wäspi, F. et Varone, F. (2021). Does direct democracy enhance politicians' perceptions of constituents' opinions? Evidence from Switzerland. *Swiss Political Science Review* (27)4: 695-711.
- Henry, A. D. (2011). Ideology, power, and the structure of policy networks. *Policy studies journal* 39(3): 361-383.

- Herrmann, M. (2011). *Konkordanz in der Krise: Ideen für eine Revitalisierung*. Zurich: NZZ Libro.
- Herrmann, M. et Nowak, M. (2012). *Das politische Profil des Geldes. Wahl- und Abstimmungswerbung in der Schweiz*. Zurich: Forschungsstelle sotomo am Geographischen Institut UZH.
- Herrmann, I. (2001). «La patrie au-dessus des partis»: gestion et prévention des conflits en Suisse (1798-1918). *Traverse: Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire* 8(3): 80-99.
- Herrmann, I. (2003). Dire ou ne pas dire? L'histoire et la gestion des conflits à l'exemple de la guerre civile suisse de 1847. *Politique et Sociétés* 22(2): 53-73.
- Herrmann, I. (2014a). Histoire politique. In Knoepfel, P., Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A. et Häusermann, S. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich: NZZ Libro (pp. 95-116).
- Herrmann, I. (2014b). Zwischen Angst und Hoffnung. Eine Nation entsteht (1798-1848). In Kreis, G. (éd.), *Die Geschichte der Schweiz*. Basel: Schwabe Verlag (pp. 371-421).
- Hertig, H. P. (1982). Sind Abstimmungserfolge käuflich? Elemente der Meinungsbildung bei eidgenössischen Abstimmungen. *Schweizerische Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 22: 35-57.
- Hicks, A. (1988). National collective action and economic performance: A review article. *International Studies Quarterly* 32: 131-153.
- Hirschi, C., Serdült, U. et Widmer, T. (1999). Schweizerische Aussenpolitik im Wandel: Internationalisierung, Globalisierung und Multilateralisierung. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 5(1): 1-21.
- Hobolt, S. B. (2016). The Brexit vote: a divided nation, a divided continent. *Journal of European Public Policy* 23(9): 1259-1277.
- Höglinger, D. (2008). Verschafft die direkte Demokratie den Benachteiligten mehr Gehör? Der Einfluss institutioneller Rahmenbedingungen auf die mediale Präsenz politischer Akteure. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 14(2): 207-243.
- Hogwood, B. W. et Gunn, L. A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Holzer, T., Schneider, G. et Widmer, T. (2000). Discriminating decentralization. Federalism and the handling of asylum applications in Switzerland, 1988-1996. *Journal of Conflict Resolution* 44(2): 250-276.
- Hooghe, L. et Marks, G. (2009). A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science* 39: 1-23.
- Horber-Papazian, K. (éd.) (2015). *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*. Lausanne: EPFL Press.
- Horber-Papazian, K. et Jacot-Descombes, C. (2014). Communes. In Knoepfel, P., Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A. et Häusermann, S. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*. Zurich: NZZ Libro (pp. 275-305).
- Hottelier, M. (2003). Suisse: Réforme des droits populaires de rang fédéral. *Revue française de droit constitutionnel* 55(3): 657-670.
- Hotz, B. (1979). *Politik zwischen Staat und Wirtschaft*. Diessenhofen: Rügger.
- Huber-Hotz, A. (1991). Das Zweikammersystem – Anspruch und Wirklichkeit. In *Parlamentarismus* (éd.), *Das Parlament - 'Oberste Gewalt des Bundes'?* Berne: Haupt (pp. 165-182).
- Hug, P., Gees, T. et Dannecker, K. (2000). *Die Aussenpolitik der Schweiz in kurzen 20. Jahrhundert. Antibolchevismus, Deutschlandpolitik und organisierte Marktintegration – segmentierte Praxis und öffentliches Ritual. NFP42 Synthese* 49. Berne: Direction du programme PNR42.
- Hug, S. (1994). Les coalitions référendaires. In Papadopoulos, Y. (éd.), *Élites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales: 1970-1987*. Lausanne: Réalités sociales (pp. 57-83).
- Hug, S. (2001). *Direct and indirect initiatives*. Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago (unpublished paper).
- Hug, S. (2002). *Voices of Europe: Citizens, referendums, and european integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Hug, S. (2004). Occurrence and policy consequences of referendums: A theoretical model and empirical evidence. *Journal of Theoretical Politics* 16(3): 321-356.
- Hug, S. (2005). The political effects of referendums: An analysis of institutional innovations in Eastern and Central Europe. *Communist and Post-Communist Studies* 38(4): 475-499.

- Hug, S. et Sciarini, P. (1995). Switzerland – still a paradigmatic case? In Schneider, G., Weitsman, P. et Bernauer, T. (éds.), *Towards a new Europe: Stops and starts in regional integration*. New York: Praeger/Greenwood (pp. 55-74).
- Hug, S. et Sciarini, P. (2000). Referendums on european policy: Do institutions matter in the voter's decision? *Comparative Political Studies* 33(1): 3-37.
- Hug, S. et Sciarini, P. (2002). Conclusion. In Hug, S. et Sciarini, P. (éds.), *Changements de valeurs et nouveaux clivages politiques en Suisse*. Paris: L'Harmattan (pp. 299-314).
- Hug, S. et Sciarini, P. (2009). Parties and their success in Swiss parliament. In Vatter, A., Varone, F. et Sager, F. (éds.), *Demokratie als Leidenschaft. Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie*. Berne: Haupt (pp. 117-136).
- Hug, S. et Trechsel, A. (2002). Clivage et identification partisane. In Hug, S. e. P. S. (éd.), *Changements de valeurs et nouveaux clivages politiques en Suisse*. Paris: L'Harmattan (pp. 207-235).
- Humair, C. (2009). *1848. Naissance de la Suisse moderne*. Lausanne: Antipodes.
- Immergut, E. (1992). *Health politics. Interests and institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inglehart, R. (1971). Public opinion and European integration. In Lindberg, L. N. et Scheingold, S. A. (éds.), *European Integration*. Cambridge, MA: Harvard University Press (pp. 160-191).
- Inglehart, R. (1977). *The silent revolution: Changing values and political styles among western publics*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, R. (1990). *Culture shift in advanced industrial societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, R. et Sidjanski, D. (1975). Électeurs et dimension gauche-droite. In Sidhanski, D., Roig, C., Kerr, H., Inglehart, R. et Nicola, J. (éds.), *Les Suisses et la politique*. Berne: Lang (pp. 83-124).
- Iyengar, S. et Kinder, D. R. (1987). *News that matter. Television and American opinion*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Jaquet, J. M. (2021). *People's political power in the sister republics of direct democracy*. Université de Genève. Thèse No 173.
- Jaquet, J. M., Sciarini, P. et Varone, F. (2019). Policy-Agenda-Setting: Regierung als Hauptinitiator von Entscheidungsprozessen? In Ritz, A., Haldemann, T. et Sager, F. (éds.), *Blackbox Exekutive*. Zurich: NZZ Libro (pp. 213-233).
- Jaquet, J. M., Sciarini, P. et Gava, R. (2021). Can't buy me votes? Campaign spending and the outcome of direct democratic votes. *West European Politics* 45(2): 335-359. <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1852374> (consulté le 02.11.2022).
- Jegher, A. (1999). *Bundesversammlung und Gesetzgebung. Der Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räte*. Berne: Haupt.
- Jegher, A. et Lanfranchi, P. (1996). *Der Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess. Eine Analyse quantitativer und qualitativer Aspekte der parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit in der 44. Legislaturperiode (1991-95)*. Berne: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Jeitziner, B. et Hohl, T. (1997). Measuring political preferences: Ratings for the members of the Swiss National Council. *Swiss Political Science Review* 3(4): 1-28.
- Jenni, S. (2014a). The last Gallic village? An empirical analysis of Switzerland's differentiated European integration. Zurich: ETH, PhD Dissertation.
- Jenni, S. (2014b). Europeanization of Swiss law-making: Empirics and rethoric are drifting apart. *Swiss Political Science Review* 20(2): 208-215.
- Jost, H. U. (1986). Critique historique du parti politique. *Annuaire suisse de science politique* 26: 317-332.
- Jost, H. U. (2013). À rebours d'une neutralité improbable. *Traverse: Zeitschrift für Geschichte* 20(1): 200-214.
- Kappeler, B. (1996). *Regieren statt revidieren*. Zurich: Weltwoche-ABC-Verlag.

- Karlhofer, F. (2007). Filling the Gap? Korporatismus und neue Akteure in der Politikgestaltung. *Oesterreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 36(4) : 389-403.
- Katz, R. S. et Mair, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party. *European Journal of Political Research* 22(3) : 329-345.
- Katzenstein, P. J. (1984). *Corporatism and change: Austria, Switzerland, and the politics of industry*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Katzenstein, P. J. (1985). *Small states in world markets. Industrial policy in Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Keel, G. (1975). L'influence des groupes d'intérêt politique sur la politique étrangère suisse. In Riklin, A. (éd.), *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Berne/Stuttgart: Haupt.
- Kellenberger, J. (2014). *Wo liegt die Schweiz? Gedanken zum Verhältnis CH-EU*. Zurich: NZZ Libro.
- Keohane, R. O. et Milner, H. V. (éds.) (1996). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kepplinger, H. M. (2002). Mediatization of politics: Theory and data. *Journal of Communication* 52(4) : 972-986.
- Kerr, H. (1981). *Parlement et société en Suisse*. Saint-Saphorin: Georgi.
- Kerr, H. (1987). The Swiss party system: Steadfast and changing. In Daalder, H. (éd.), *Party systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands and Belgium*. London: Frances Pinter (pp. 107-192).
- Kirchgässner, G. (2002a). Auswirkungen der direkten Demokratie auf die öffentlichen Finanzen: Empirische Ergebnisse für die Schweiz. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 138(4) : 411-426.
- Kirchgässner, G. (2002b). Föderalismus und Staatsquote. In Wagschal, U. et Rentsch, H. (éds.), *Der Preis des Föderalismus*. Zurich: Orell Füssli (pp. 71-91).
- Kirchheimer, O. (1966). The transformation of the Western European party systems. In LaPalombara, J. et Weiner, M. (éds.) *Political parties and political development*, Princeton: Princeton University Press (pp. 177-200).
- Kitschelt, H. (1994). *The transformation of European social democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt, H. (1995). *The radical right in Western Europe. A comparative analysis*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Klöti, U. (1998). Kantonale Parteiensysteme – Bedeutung des kantonalen Kontexts für die Positionierung der Parteien. In Kriesi, H., Linder, Wolf und Ulrich Klöti (éds.), *Schweizer Wahlen 1995*. Berne: Haupt (pp. 45-72).
- Knoepfel, P., Larrue, C. et Varone, F. (2001). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Genève/Bâle/Munich: Heling & Lichtenhahn.
- Knoke, D., Pappi, F. U., Broadbent, J. et Tsujinaka, Y. (1996). *Comparing policy networks – Labor politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knöpfel, C. (1988). *Der Einfluss der politischen Stabilität auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz*. Grösch: Rüeegger.
- Knüsel, R. (1994). *Plurilinguisme et enjeux politiques. Les minorités ethnolinguistiques autochtones à territoire: l'exemple du cas helvétique*. Lausanne: Payot.
- Koch, P. et Lavenex, S. (2007). The (contentious) human face of Europeanization: Free movement and immigration. In Church, C. (éd.), *Switzerland and the European Union: A close, contradictory and misunderstood relationship*. London: Routledge (pp. 148-165).
- Koller, C., Hirzer, A., Rolland, A.-C. et de Martini, L. (2012). *Atlas de l'État. Cartographie du fédéralisme suisse*. Zurich: NZZ Libro.
- Kölz, A. (2006). *Histoire constitutionnelle de la Suisse moderne. Ses fondements idéologiques et son évolution institutionnelle dans le contexte européen, de la fin de l'Ancien Régime à 1848*. Berne: Stämpfli.
- Kölz, A. (2013). *Histoire constitutionnelle de la Suisse moderne. L'évolution institutionnelle de la Confédération et des cantons depuis 1848*. Berne: Stämpfli.
- Kreis, G. (1986). *Der Weg zur Gegenwart*. Basel: Birkhäuser.

- Kreis, G. (1992). La question de l'identité nationale. In Hugger, P. (éd.), *Les Suisses. Modes de vie, traditions, mentalités* (2). Lausanne: Payot (pp. 781-800).
- Kreis, G. (2004). *Kleine Neutralitätsgeschichte der Gegenwart. Ein Inventar zum Neutralitätspolitischen Diskurs in der Schweiz*. Berne: Haupt.
- Kreis, G. (2007). *La Suisse et l'Afrique du Sud, 1948-1994*. Genève: Zoé.
- Kreis, G. (2011). *Das « Helvetische Malaise ». Max Imbodens historischen Zuruf und seine überzeitliche Bedeutung*. Zurich: NZZ Libro.
- Kriesi, H. (1980). *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Kriesi, H. (1982). The structure of the Swiss political system. In Lehbruch, G. et Schmitter, P. C. (éds.), *Patterns of corporatist policy-making*. Beverly Hills: Sage Publications (pp. 133-161).
- Kriesi, H. (1990). Federalism and pillarization: The Netherlands and Switzerland compared. *Acta Politica* 25(October): 433-450.
- Kriesi, H. (1994). *Les démocraties occidentales. Une approche comparée*. Paris: Economica.
- Kriesi, H. (1998a). *Le système politique suisse*. Paris: Economica (2^e édition).
- Kriesi, H. (1998b). Einleitung. In Kriesi, H., Linder, W. et Klöti, U. (éds.), *Schweizer Wahlen 1995*. Berne: Haupt (pp. 1-16).
- Kriesi, H. (1998c). The transformation of cleavage politics. The 1997 Stein Rokkan lecture. *European Journal of Political Research* 33(2): 165-185.
- Kriesi, H. (1999). Introduction: State formation and nation building in the Swiss case. In Kriesi, H., Armingeon, K., Siegrist, H. et Wimmer, A. (éds.), *Nation and national identity: The European experience in perspective*. Chur/Zurich: Verlag Rüegger (pp. 13-28).
- Kriesi, H. (2000). La réforme du gouvernement fédéral – dans les traces de Raimund E. Germann. In Knoepfel, P. et Linder, W. (éds.), *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann*. Basel: Helbing und Lichtenhahn (pp. 163-174).
- Kriesi, H. (2001). The Federal Parliament: The limits of institutional reform. *West European Politics* 24(2): 59-76.
- Kriesi, H. (2005). *Direct democratic choices: The Swiss experience*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Kriesi, H. (2006a). Institutional filters and path dependency: The impact of Europeanization on Swiss business associations. In Streeck, W., Grote, J. R., Schneider, V. et Visser, J. (éds.), *Governing interests: Business, associations facing internationalization*. London: Routledge (pp. 49-67).
- Kriesi, H. (2006b). Role of the political elite in Swiss direct-democratic votes. *Party Politics* 12(5): 599-622.
- Kriesi, H. (2009a). The role of the Federal Government in direct democratic campaigns. In Nahrath, S. et Varone, F. (éds.), *Rediscovering public law and public administration in comparative policy analysis: A tribute to Peter Knoepfel*. Bern: Haupt (pp. 79-96).
- Kriesi, H. (2009b). Sind Abstimmungsergebnisse käuflich? In Vatter, A., Varone, F. et Sager, F. (éds.), *Demokratie als Leidenschaft. Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie*. Berne: Haupt (pp. 83-106).
- Kriesi, H. (éd.) (2012). *Political communication in direct democratic campaigns: Enlightening or manipulating?* London: Palgrave Macmillan.
- Kriesi, H. (2015). Conclusion: The political consequences of the polarization of Swiss politics. *Swiss Political Science Review* 21(4): 724-739.
- Kriesi, H. et Adam, S. (2007). The network approach. In Sabatier, P. (éd.), *Theories of the policy process* (pp. 129-154). Cambridge: Westview press.
- Kriesi, H. et Farago, P. (1989). The regional differentiation of business interest associations in Switzerland. In Coleman, W. D. et Jacek, H. J. (éds.), *Regionalism, business interest and public policy*. Beverly Hills: Sage Publications (pp. 153-172).
- Kriesi, H. et Sciarini, P. (2004). The impact of issue preferences on the voting choices in the Swiss federal elections 1999. *British Journal of Political Science* 34: 725-759.
- Kriesi, H. et Trechsel, A. H. (2008). *The politics of Switzerland: Continuity and change in a consensus democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Kriesi, H., Longchamp, C., Passy, F. et Sciarini, P. (1993). Analyse de la votation fédérale du 6 décembre 1992 (EEE). Genève/Berne: Université de Genève/Institut de recherche GfS, Analyse-Vox No 47.
- Kriesi, H., Koopmans, R., Duyendak, J. W. et Giugni, M. G. (1995). *New social movements in Western Europe: A comparative analysis*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kriesi, H., Wernli, B., Sciarini, P. et Gianni, M. (1996). *Le clivage linguistique: problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*. Berne: Office fédéral de la statistique.
- Kriesi, H., Lachat, R., Selb, P., Bornschier, S. et Helbling, M. (éds.) (2005). *Der Aufstieg der SVP. Acht Kantone im Vergleich*. Zurich: NZZ Verlag.
- Kriesi, H., Adam, S. et Jochum, M. (2006a). Comparative analysis of policy networks in Western Europe. *Journal of European Public Policy* 13(3): 341-361.
- Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschier, S. et Frey, T. (2006b). Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared. *European Journal of Political Research* 45(6): 921-957.
- Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschier, S. et Frey, T. (2008). *West European politics in the age of globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kriesi, H., Grande, E., Dolezal, M., Helbling, M., Höglinger, D., Hutter, S. et Wüest, B. (éds.) (2012). *Political conflict in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kübler, D. (2000). *Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre et santé. Analyse des conflits de mise en œuvre* Paris: L'Harmattan.
- Kübler, D. (2005). The lost dimension of Swiss federalism: democracy problems of new regionalism in metropolitan areas. In Kriesi, H., Farago, P., Kohli, M. et M. Zarin-Nejadan (éds.), *Contemporary Switzerland: Revisiting the special case*. New York: Palgrave Macmillan (pp. 256-280).
- Kübler, D., Schenkel, W. et Leresche, J.-P. (2005a). Bright lights, big cities? Metropolization, intergovernmental relations and the new Federal urban policy in Switzerland. *Swiss Political Science Review* 9(1): 35-60.
- Kübler, D., Schenkel, W. et Leresche, J.-P. (2005b). Métropolisation, relations intergouvernementales et nouvelle politique fédérale des agglomérations en Suisse. In Da Cunha, A. (éd.), *Enjeux du développement urbain durable: transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (pp. 359-381).
- Kunz, M. et Morandi, P. (2000). *Die Schweiz und die zweite Weltkrieg: zur Resonanz und Dynamik eines Geschichtsbildes anhand einer Analyse politischer Leitmedien zwischen 1970 ou 1996. NFP 42 Synthese* 32. Berne: Direction du programme PNR 42.
- Laasko, M. et Taggepera, R. (1979). "Effective" number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12(1): 3-27.
- Lacey, R. J. (2005). The electoral allure of direct democracy: The effect of initiative salience on voting, 1990-1996. *State Politics and Policy Quarterly* 5: 168-181.
- Lachat, R. (2007). *A heterogeneous electorate. Political sophistication, predisposition strength, and the voting decision process*. Baden-Baden: Nomos.
- Lachat, R. (2008). Switzerland: Another case of transformation driven by an established party. In Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschier, S. et Frey, T. (éds.), *West European politics in the age of globalization*. Cambridge: Cambridge University Press (pp. 130-153).
- Lachat, R. et Kriesi, H. (2008). Supply side: The positioning of political parties in a restructuring space. In Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschier, S. et Frey, T. (éds.), *West European politics in the age of globalization*. Cambridge: Cambridge University Press (pp. 267-295).
- Ladner, A. (2004). Typologien und Wandel: Die kantonalen Parteiensysteme im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 10(4): 3-32.
- Ladner, A. (2019). Regieren auf Gemeindeebene. In Ritz, A., Haldemann, T. et Sager, F. (éds.), *Blackbox Exekutive*. Zurich: NZZ Libro (pp. 255-274).
- Ladner, A. et Brändle, M. (2001). *Die Schweizer Parteien im Wandel*. Zurich: Seismo.
- Ladner, A., Felder, G., Gerber, S. et Fivaz, J. (2010). *Die politische Positionierung der europäischen Parteien im Vergleich. Eine Analyse der politischen Positionen der europäischen Parteien anlässlich*

- der Wahlen der Europäischen Parlaments 2009 mit besonderer Berücksichtigung der Schweizer Parteien.* Lausanne: Cahier de l'IDHEAP No 252.
- Ladner, A. et Haus, A. (2021). *Aufgabenerbringung der Gemeinden in der Schweiz: Organisation, Zuständigkeiten und Auswirkungen.* Lausanne: Cahier de l'IDHEAP No 319.
- Ladner, A. et Keufer, N. (2022). Les communes. In Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A., Häusermann, S., Emmenegger, P. et Fossati, F. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik.* Zurich: NZZ Libro (pp. 309-341).
- Ladner, A., Schwarz, D. et Fivaz, J. (2022). Parteien und Parteiensystem. In Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A., Häusermann, S., Emmenegger, P. et Fossati, F. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik.* Zurich: NZZ Libro (pp. 403-438).
- Landerer, N. (2013). Rethinking the logics: A conceptual framework for the mediatization of politics. *Communication theory* 23(3): 239-258.
- Landerer, N. (2014a). *The mediatization of political decision-making processes.* Genève: Université de Genève, Thèse de doctorat No 853.
- Landerer, N. (2014b). Opposing the government but governing the audience? Exploring the differential mediatization of parliamentary actors in Switzerland. *Journalism Studies* 15(3): 304-320.
- Landerer, N. (2015). *Mass media and political decision-making. Analyzing mediatization in Switzerland.* Baden-Baden: Nomos.
- Lasseb, K. et Piloti, A. (2019). Les fonctions électives en Suisse et leur rémunération. In Piloti, A. et Mazzoleni, O. (éds.), *Le système de milice et la professionnalisation politique en Suisse.* Neuchâtel: Livreo-Alphil (pp. 21-52).
- Lauener, L., Emmenegger, P., Häusermann, S. et Walter, S. (2021). Torn between international cooperation and national sovereignty: Voter attitudes in trade-off situations in Switzerland. *Swiss Political Science Review* 28(2): 277-295.
- Lauvaux, P. (1990). *Les grandes démocraties contemporaines.* Paris: PUF.
- Laver, M. et Shepsle, K. A. (1996). *Making and Breaking Governments.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Leemann, L. (2015). Political conflict and direct democracy: explaining initiative use 1920-2011. *Swiss Political Science Review* 21(4): 596-616.
- Lehmbruch, G. (1967). *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich.* Tübingen: Mohr.
- Lehmbruch, G. (1969). Konkordanzdemokratie im Internationalen System. Ein Paradigma für die Analyse von internen und externen Bedingungen politischer Systeme. *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft* 1: 139-163.
- Lehmbruch, G. (1979). Liberal corporatism and party government. In Schmitter, P. C. et Lehmbruch, G. (éds.), *Trends toward corporatist intermediation.* Beverly Hills: Sage Publications (pp. 147-184).
- Lehmbruch, G. (1982). Introduction: Neo-corporatism in comparative perspective. In Lehmbruch, G. et Schmitter, P. C. (éds.), *Patterns of corporatist policy-making.* Beverly Hills: Sage Publications.
- Lehner, F. (1984). Consociational democracy in Switzerland: A political economic explanation and some empirical evidence. *European Journal of Political Research* 12(1984): 25-42.
- Leutwiler, F. et Schmidheiny, S. (éds.) (1991). *La politique économique de la Suisse face à la concurrence internationale. Programme pour un ordre plus libéral.* Zurich: Orell Füssli.
- Lienhard, A., Rieder, S. et Killias, M. (2013). *Evaluation der Wirksamkeit der neuene Bundespflege. Schlusserbericht zuhanden des Bundesamts für Justiz.* Berne/Luzern/Zurich: KPM/Interface/Universität Zürich.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in plural societies.* New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1979). Religious vs. Linguistic vs. Class Voting: The 'Crucial Experiment' of Comparing Belgium, Canada, South Africa, and Switzerland. *American Political Science Review* 73(2): 442-457.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries. 2nd edition.* New Haven: Yale University Press.

- Lijphart, A. et Crepaz, M. L. (1991). Corporatism and consensus democracy in eighteen countries: Conceptual and empirical linkages. *British Journal of Political Science* 21: 235-256.
- Lindberg, L. N. et Scheingold, S. A. (1970). *Europe's would-be polity: patterns of change in the European community*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Linder, W. (1987). *La décision politique en Suisse*. Lausanne: Réalités sociales.
- Linder, W. (2009a). Schweizerische Konkordanz im Wandel. *ZSE* 2: 1-22.
- Linder, W. (2009b). The impact of direct democracy on public policies: A historical perspective. In Nahrath, S. et Varone, F. (éds.), *Rediscovering Public law and public administration in comparative policy analysis: A tribute to Peter Knoepfel*. Berne: Haupt (pp. 63-77).
- Linder, W. (2011). Europe and Switzerland: Europeanization without EU membership. In Mach, A. et Trampusch, C. (éds.), *Switzerland in Europe. Continuity and change in the Swiss political economy*. London: Routledge (pp. 43-59).
- Linder, W. (2013). Switzerland and the EU: the puzzling effects of Europeanisation without institutionalisation. *Contemporary politics* 19(2): 190-202.
- Linder, W. (2014). Swiss legislation in the era of globalization: A quantitative assessment of federal legislation (1983-2007). *Swiss Political Science Review* 20(2): 223-231.
- Linder, W. et Vatter, A. (2001). Institutions and outcomes of Swiss federalism: The role of the cantons in Swiss politics. *West European Politics, Special Issue on The Swiss Labyrinth, Institutions, Outcomes and Redesign* 24(2): 95-124.
- Linder, W. et Wirz, R. (2014). Direkte Demokratie. In Knoepfel, P., Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A. et Häusermann, S. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*. Zurich: NZZ Verlag (pp. 145-167).
- Linder, W., Schwager, S. et Comandini, F. (1985). *Inflation législative? Une recherche sur l'évolution quantitative du droit suisse 1948-82*. Lausanne: IDHEAP.
- Linder, W., Zürcher, R. et Bolliger, C. (2008). *Gespaltene Schweiz – geeinte Schweiz. Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874*. Baden: Hier + jetzt.
- Linder, W., Hümbelin, O. et Sutter, M. (2009). *Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983-2007: eine quantitative Analyse*. Universität Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- Linder, W., Bolliger, C. et Rielle, Y. (2010). *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848-2007*. Berne: Haupt.
- Linder, W. et Mueller, S. (2017). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Berne: Haupt (4. vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage).
- Linder, W. et Mueller, S. (2021). *Swiss Democracy: Possible solutions to conflict in multicultural societies*. New York: Palgrave Macmillan (4th edition).
- Lippmann, W. (1965 [1922]). *Public opinion*. New York: The Free Press.
- Lipset, S. M. et Rokkan, S. (1967). Cleavage structures, party systems, and voter alignments. In Lipset, S. M. (éd.), *Consensus and conflict. Essays in political sociology*. New Brunswick: Transaction Books.
- Lupia, A. (1994). Shortcuts versus encyclopedias: Information and voting behavior in California insurance reform elections. *American Political Science Review* 88(1): 63-76.
- Lupia, A. et Matsusaka, J. G. (2004). Direct democracy: New approaches to old questions. *Annual review of political science* 7: 463-482.
- Lüthi, R. (1996). Der Einfluss von institutionelle Reformen auf den politischen Prozess dargestellt am Beispiel der Reform des Kommissionensystem der Schweizerischen Bundesversammlung von 1991. *Swiss Political Science Review* 2(2): 81-111.
- Lüthi, R. (2014). Parlament. In Knoepfel, P., Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A. et Häusermann, S. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich: NZZ Libro (pp. 169-192).
- Lüthi, R., Meyer, L. et Hirter, H. (1991). Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikulärinteressen im Nationalrat. In Parlamentsdienste (éd.), *Das Parlament: Oberste Gewalt des Bundes?* Berne: Haupt (pp. 53-72).
- Lüthy, H. (1971). *Vom Geist und Ungeist des Föderalismus*. Zurich: Arche.
- Lutz, G. (2007). Low turnout in direct democracy. *Electoral Studies* 26(3): 624-632.

- Lutz, G. et Selb, P. (2014). Wahlen. In Knoepfel, P., Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A. et Häusermann, S. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich: Neue Zürcher Zeitung (pp. 465-496).
- Mach, A. (1998). Quelles réponses politiques face à la globalisation et à la construction européenne? Illustration à partir de la révision de la loi suisse sur les cartels. *Revue suisse de science politique* 4(2): 25-49.
- Mach, A. (1999). L'articulation entre facteurs externes et internes comme clef d'analyse des réformes économiques et sociales. In Mach, A. (éd.), *Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 1990*. Zurich: Éditions Seismo.
- Mach, A. (2006). *La Suisse entre internationalisation et changements politiques internes: La législation sur les cartels et les relations industrielles dans les années 1990*. Zurich: Verlag Rüegger.
- Mach, A. (2015). *Groupes d'intérêt et pouvoir politique*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Mach, A. et Oesch, D. (2003). Collective bargaining between decentralization and stability: A sectoral model explaining the Swiss experience. *Industrielle Beziehungen* 10(1): 160-182.
- Mach, A., Häusermann, S. et Papadopoulos, Y. (2003). Economic regulatory reforms in Switzerland: Adjustment without European integration or how rigidities become flexible. *Journal of European Public Policy* 10(2): 302-319.
- Mach, A., Eichenberger, S. et Frédéric, V. (2019). Transformations of Swiss neo-corporatism: From pre-parliamentary negotiations towards privileged pluralism in the parliamentary venue. *The European Social Model under Pressure – Liber Amicorum in Honour of Klaus Armin-geon*. Wiesbaden: Springer (pp. 447-460).
- Mach, A., David, T., Ginalski, S. et Bühlmann, F. (2021). From quiet to noisy politics: Transformations of the Swiss business elites' power. *Politics and Society* 49(1): 17-41.
- Mach, A. et Eichenberger, S. (2022). Associations d'intérêts. In Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A., Häusermann, S., Emmenegger, P. et Fossati, F. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*. Zurich: NZZ Libro (pp. 439-464).
- Mair, P. (2009). Representative versus responsible government. Cologne: MPfG Working Paper 09/8.
- Maissen, T. (2010). L'invention de la tradition de la neutralité helvétique: une adaptation au droit des gens naissant du XVII^e siècle. In Chanet, J.-F. et Windler C. (éds.), *Les ressources des faibles. Neutralités, sauvegardes, accommodements en temps de guerre (XVI^e-XVIII^e siècle)*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Malinverni, G., Hottelier, M., Hertig Randall, M. et Flückiger, A. (2021). *Droit constitutionnel suisse Volume I: L'État*. Berne: Stämpfli (4^e édition).
- Marquis, L. (2006). *La formation de l'opinion publique en démocratie directe. Les référendums sur la politique extérieure suisse 1981-1995*. Zurich: Seismo Verlag.
- Marquis, L. et Sciarini, P. (1999). Opinion formation in foreign policy: The Swiss experience. *Electoral Studies* 18(4): 453-471.
- Marti, K. (2010). Die Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung. *Justice – Justiz – Justizia* 2010(1): 1-5.
- Martin, L. W. et Vanberg, G. (2011). *Parliaments and coalitions. The role of legislative institutions in multiparty governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Martin, L. W. et Vanberg, G. (2014). Legislative institutions and coalition government. In Martin, S., Saalfeld, T. et Strøm, K. W. (éds.), *The Oxford handbook of legislative studies*. Oxford: Oxford University Press (pp. 326-337).
- Masmejean, D. (2017). *Démocratie directe contre droit international*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Mathys, L. (2015). The Swiss reform of the allocation of tasks: The conventions-programms as a new partnership model for vertical cooperation? *Federal Governance* 16: 37-54.
- Mathys, L. (2016). *Les conventions-programmes: un nouvel outil pour la collaboration verticale*. Lausanne: Cahier de l'IDHEAP No 294.
- Mathys, L. (2018a). *La collaboration verticale dans le système fédéral suisse au regard de la réforme de la répartition des tâches*. Lausanne: Université de Lausanne, Thèse de doctorat de l'IDHEAP.

- Mathys, L. (2018b). Dix ans de conventions-programmes : un bilan plutôt positif pour les cantons. *La Vie économique* 6 : 16-19.
- Mayrzedt, H. (1984). Das Profil der schweizerischen Wirtschaftsdiplomatie der Gegenwart. *Annuaire suisse de science politique* 24 : 143-158.
- Mazzoleni, G. et Schulz, W. (1999). 'Mediatization' of politics : A challenge for democracy. *Political Communication* 16 : 247-261.
- Mazzoleni, O. (2003). *Nationalisme et populisme en Suisse. La radicalisation de la « nouvelle » UDC*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes (collection « Savoir suisse »).
- Mazzoleni, O. et Rayner, H. (2009). Une coalition gouvernementale « immuable » ? Émergence, institutionnalisation et crise de la « formule magique » en Suisse (1959-2003) In Mazzoleni, O. et Rayner, H. (éds.), *Les partis politiques suisses : traditions et renouvellements*. Paris : Michel Houdiard éditeur (pp. 127-168).
- Mazzoleni, O., Ferragutti, P., Stanga, M. et Pilotti, A. (2007). *L'Europa vista dal Ticino*. Repubblica e Cantone del Ticino : Ufficio di statistica/Osservatorio della vita politica.
- Mazzoleni, O., Mach, A. et Pilotti, A. (2010). Entre professionnalisation et proximité. L'évolution du profil des candidats et des élus socialistes depuis les années 1950. In Nicolet, S. et Sciarini, P. (éds.), *Le destin électoral de la gauche. Le vote socialiste et vert en Suisse*. Genève : Georg (pp. 331-360).
- McCombs, M. E. et Shaw, D. L. (1995). The agenda-setting function of mass media. In Boyd-Barett, O. a. C. N. (éd.), *Approaches to media : A reader*. London : Arnold (pp. 153-163).
- Mény, Y. (1991). *Politique comparée. Les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*. Paris : Montchrestien (3^e édition)..
- Meuwly, O. (2009). Pour une histoire des partis politiques. Le cas du Parti radical-démocratique suisse. In Mazzoleni, O. et Rayner, H. (éds.), *Les partis politiques suisses : traditions et renouvellements*. Paris : Michel Houdiard éditeur (pp. 88-123).
- Meuwly, O. (2010). *Les partis politiques. Acteurs de l'histoire suisse*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Meuwly, O. (2018). *Une histoire politique de la démocratie directe*. Neuchâtel : Livreo-Alphil.
- Mezey, M. L. (1979). *Comparative legislatures*. Durham, N.C. : Duke University Press.
- Milic, T. (2008). Links, Mitte, Rechts : Worauf gründet die ideologische Selbstidentifikation der Schweizer und Schweizerinnen. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 14(2) : 245-285.
- Milic, T. (2015). 'For they knew what they did' – What the Swiss voters did (not) know about the mass immigration initiative. *Swiss Political Science Review* 21(1) : 48-62.
- Milic, T., Rousselot, B. et Vatter, A. (2014). *Handbuch der Abstimmungsforschung*. Zurich : Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Milic, T., Feller, A. et Kübler, D. (2020). *VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 27. September 2020*. Aarau/Lausanne/Luzern : FORS/zda/Link.
- Minger, T. (2004). Die Geschichte der Konferenz der Kantonsregierungen. *10 Jahre Konferenz der Kantonsregierungen 1993-2003*. Berne : KdK.
- Moos, C. (1998). Aufbruch von geringer Nachhaltigkeit. Zur Völkerbundsdebatte nach dem 1. Weltkrieg. In Guex, S., Ziegler, B., Studer, B. et Schade, E. (éds.), *Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*. Zurich : Chronos (pp. 47-60).
- Moos, C. (2001). *Ja zum Völkerbund – Nein zur UNO. Die Volksabstimmungen von 1920 und 1986 in der Schweiz*. Zurich : Chronos.
- Morand, C.-A. (1987). La formation et la mise en œuvre du droit. *Pouvoir* 43 : 73-86.
- Moravcsik, A. (1994). Why the European Community strenghtens the state: Domestic politics and international cooperation. *Harvard : Center for European Studies : Working Paper* 52.
- Morel, L. (2010). La V^e République, le référendum et la démocratie plébiscitaire de Max Weber. *Jus Politicum, « Science du droit et démocratie »* 4(2010).
- Morel, L. (2011). Referenda. *International encyclopedia of political science* 7 : 2226-2230.
- Morel, L. (2018). Types of referendums: Provisions and practice at the national level worldwide. In Morel, L. et Qvortrup, M. (éds.), *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London : Routledge (pp. 15-59).

- Morgenthau, H. J. (1956). *Politics among nations: The struggle for power and peace*. New York: Knopf.
- Morgenthau, H. J. (1958). *Dilemmas of politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Mottier, V. (1993). La structuration sociale de la participation aux votations fédérales. In Kriesi, H. (éd.), *Citoyenneté et démocratie directe. Compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses*. Zurich: Seismo (pp. 123-144).
- Mottu, E. (1997). Réforme de la péréquation financière et principe de subsidiarité. *Swiss Political Science Review* 3(3): 153-160.
- Mueller, S. (2015a). Switzerland: Federalism as an ideology of balance. In Gagnon, A.-G., Keil, S. et Mueller, S. (éds.), *Understanding federalism and federation*. London/New York: Routledge.
- Mueller, S. (2015b). *Theorising decentralisation: Comparative evidence from sub-national Switzerland*. Colchester: ECPR Press.
- Mueller, S. et Bernauer, J. (2018). Party unity in federal disunity: determinants of decentralised policy-seeking in Switzerland. *West European Politics* 41(3): 565-593.
- Mueller, S. et Vatter, A. (2020). Einleitung und Zusammenfassung. In Mueller, S. et Vatter, A. (éds.), *Der Ständerat. Die zweite Kammer in der Schweiz*. Zurich: NZZ Libro (pp. 21-33).
- Müller, F. (2020). *Kleine Geschichte des Rahmenabkommens: Eine Idee, ihre Erfinder und was Brüssel und der Bundesrat daraus machten*. Zurich: NZZ Libro.
- Müller, W. C. et Strom, K. (éds.) (1999). *Policy, office or votes? How political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Munk Christiansen, P., André, M. et Varone, F. (2018). How corporatist institutions shape the access of citizen groups to policy-makers: Evidence from Denmark and Switzerland. *Journal of European Public Policy* 25: 526-545.
- Muralt-Müller (1997). Vernehmlassungsverfahren – helvetisches Ritual oder modernes partizipatorisches Instrument der Konkordanzdemokratie? *Gesetzgebung heute* 8(2): 17-41.
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. New York: McGraw-Hill.
- Nahrath, S. (2003). *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990*. Lausanne: IDHEAP/Université de Lausanne. Thèse de doctorat en administration publique.
- Neidhart, L. (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendum*. Berne: Francke.
- Nicolet, S. et Sciarini, P. (2006). When do issue opinions matter, and to whom? The determinants of long-term stability and change in party choice in the 2003 elections. *Swiss Political Science Review* 12(4): 159-190.
- Nicolet, S. et Sciarini, P. (2010). Introduction. In Nicolet, S. et Sciarini, P. (éds.), *Le destin électoral de la gauche. Le vote socialiste et vert en Suisse*. Genève: Georg (pp. 9-44).
- Nuspiger, K. (2000). Die Kantonsregierungen – Strukturen, Prozesse, Reformen. In Knoepfel, P. et Linder, W. (éds.), *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann*. Basel: Helbing und Lichtenhahn.
- Nüssli, K. (1985). *Föderalismus in der Schweiz. Konzepte, Indikatoren, Daten*. Zurich: Verlag Rüegger.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jonavich.
- Oates, W. E. (1991). *Studies in fiscal federalism*. London: Edward Elgar Publishing.
- Ochsner, A. (1987). *Die schweizerische Bundesversammlung als Arbeitsparlament*. Entlebuch: Huber Druck.
- Oesch, D. (2007). Weniger Koordination, mehr Markt? Kollektive Arbeitsbeziehungen und Neokorporatismus in der Schweiz seit 1990. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 13(3): 337-368.
- Oesch, D. (2008). Explaining workers' support for right-wing populist parties in Western Europe: Evidence from Austria, Belgium, France, Norway and Switzerland. *International Political Science Review* 29(2): 349-373.

- Oesch, D. (2011). Swiss trade unions and industrial relations after 1990: a history of decline and renewal. In Mach, A. et Trampusch, C. (éds.), *Switzerland in Europe. Continuity and change in the Swiss political economy*. London : Routledge (pp. 82-102).
- Oesch, D. (2012). Die Bedeutung von Gesamtarbeitsverträgen für die Arbeitsmarktregulierung in der Schweiz. *Zeitschrift für Arbeitsrecht und Arbeitslosenversicherung* 1: 120-127.
- Oesch, D. et Rennwald, L. (2010a). La disparition du vote ouvrier ? Le vote de classe et les partis de gauche en Suisse. In Nicolet, S. et Sciarini, P. (éds.), *Le destin électoral de la gauche. Le vote socialiste et vert en Suisse*. Genève : Georg (pp. 219-256).
- Oesch, D. et Rennwald, L. (2010b). Un électorat divisé ? Les préférences politiques des classes sociales et le vote de gauche en Suisse en 2007. In Nicolet, S. et Sciarini, P. (éds.), *Le destin électoral de la gauche. Le vote socialiste et vert en Suisse*. Genève : Georg (pp. 257-291).
- Oesch, D. et Rennwald, L. (2010c). The class basis of Switzerland's cleavage between the new left and the populist right. *Swiss Political Science Review* 16(3) : 343-371.
- Oesch, D. et Rennwald, L. (2018). Electoral competition in Europe's new tripolar political space: Class voting for the left, centre-right and radical right. *European Journal of Political Research* 57(4) : 783-807.
- Oesch, M. (2020). *Schweiz-Europäische Union: Grundlagen, Bilateralen Abkommen, Autonomer Nachvollzug*. Zurich : EIZ Publishing.
- Oesch, M. (2021). La politique européenne de la Suisse au banc d'essais. In Bernauer, T., Gentinetta, K. et Kuntz, J. (éds.), *La politique extérieure de la Suisse au défi du 21^e siècle*. Genève : Slatkine (pp. 97-101).
- Office fédéral de la statistique (OFS) (2015). *Actualités OFS. Portrait des branches du secteur public (données consolidées 2012)*. Neuchâtel.
- Ordershook, P. et Shvetsova, O. (1994). Ethnic heterogeneity, district magnitude, and the number of parties. *American Journal of Political Science* 38(1) : 100-123.
- Organe parlementaire de contrôle de l'administration (1997). *Mise en œuvre des politiques fédérales et consultation des cantons. Rapport de synthèse*. Berne : Services du Parlement.
- Ossipow, W. (1994). Le système politique suisse ou l'art de la compensation. In Papadopoulos, Y. (éd.), *Élites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales : 1970-1987*. Lausanne : Réalités sociales (pp. 9-55).
- Panbianco, A. (1988). *Political parties: Organization and power*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Papadopoulos, Y. (1991). La Suisse : un « Sonderfall » pour la théorie politique ? Lausanne : Institut de science politique.
- Papadopoulos, Y. (1994a). Les votations fédérales comme indicateur de soutien aux autorités. In Papadopoulos, Y. (éd.), *Élites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales : 1970-1987*. Lausanne : Réalités sociales (pp. 113-160).
- Papadopoulos, Y. (1994b). Synthèse et perspectives. In Papadopoulos, Y. (éd.), *Élites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales : 1970-1987*. Lausanne : Réalités sociales (pp. 277-305).
- Papadopoulos, Y. (1995). Analysis of functions and dysfunctions of direct democracy: Top-down and bottom-up perspectives. *Politics and Society* 23(4) : 421-448.
- Papadopoulos, Y. (1996). De Charybde en Scylla: le système politique suisse entre crise de représentation et crise d'adaptation. In Honegger, C., Gabriel, J. M., Hirsig, R., Pfaff-Czarnecka, J. et Poglia, E. (éd.), *Gesellschaften im Umbau. Identitäten, Konflikte, Differenzen*. Zurich : Seismo (pp. 135-148).
- Papadopoulos, Y. (1997). *Les processus de décision fédéraux en Suisse*. Paris : L'Harmattan.
- Papadopoulos, Y. (1998). *Démocratie directe*. Paris : Economica.

- Papadopoulos, Y. (2000). Défense et illustration du système parlementaire. In Knoepfel, P. et Linder, W. (éds.), *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann*. Basel: Helbing und Lichtenhahn (pp. 175-193).
- Papadopoulos, Y. (2011). How much, and in what way, is Switzerland changing? In Mach, A. et Trampusch, C. (éds.), *Switzerland in Europe. Continuity and change in the Swiss political economy*. London: Routledge (pp. 224-237).
- Papadopoulos, Y. et Sager, F. (2022). Regierung. In Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A., Häusermann, S., Emmenegger, P. et Fossati, F. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich: NZZ Libro (pp. 213-240).
- Passy, F. (1993). Compétence et décision politique. In Kriesi, H. (éd.), *Citoyenneté et démocratie directe*. Zurich: Seismo (pp. 213-231).
- Pedersen, M. (1979). The dynamics of European party systems: Changing patterns of electoral volatility. *European Journal of Political Research* 7(1): 1-26.
- Peterson, P. E. (1995). *The Price of federalism*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Pilotti, A. (2017). *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016*. Zurich: Seismo.
- Pilotti, A., Mach, A. et Mazzoleni, O. (2010). Les parlementaires suisses entre démocratisation et professionnalisation, 1910-2000. *Swiss Political Science Review* 16(2): 211-245.
- Pilotti, A., Sciarini, P., Varone, F. et Cappelletti, F. (2019). L'Assemblée fédérale: un parlement de milice en voie de professionnalisation. In Pilotti, A. et Mazzoleni, O. (éds.), *Le système de milice et la professionnalisation politique en Suisse*. Lausanne: Alphil (pp. 53-89).
- Poitry, A.-V. (1989). *La fonction d'ordre de l'État. Analyse des mécanismes et des déterminants sélectifs dans le processus législatif suisse*. Berne: Lang.
- Porcellana, D. (2019). Von Konkordanz zu Konflikt? Die Rolle der parlamentarischen Kommissionen bei der Suche nach Kompromissen. In Bühlmann, M., Heidelberger, A. et Schaub, H.-P. (éds.), *Konkordanz im Parlament: Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz*. Zurich: NZZ Libro (pp. 197-211).
- Portmann, J.-L. (2009). *Histoire du gouvernement fédéral suisse. Le Conseil fédéral des prémices de l'Ancien Régime à 2009*. Lausanne/Zurich/Lugano: Artesia.
- Powell, B. G. (1982). *Contemporary democracies. Participation, stability, and violence*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rayner, H. (2009). Les partis politiques suisses n'ont rien d'exceptionnel. In Mazzoleni, O. et Rayner, H. (éds.), *Les partis politiques suisses: traditions et renouvellements*. Paris: Michel Houdiard éditeur (pp. 443-456).
- Rayner, H. et Voutat, B. (2014). La judiciarisation à l'épreuve de la démocratie directe. L'interdiction de construire des minarets en Suisse. *Revue française de science politique* 64(4): 689-709.
- Rebmann, F. (2011). Le réseau des commissions extra-parlementaires (1910-2000): essor et déclin d'une expression institutionnelle du néocorporatisme helvétique. *REDES – Revista hispana para el analisis de redes sociales* 21(10): 498-537.
- Rebmann, F. et Mach, A. (2013). Commissions extra-parlementaires fédérales. In Ladner, A. (éd.), *Manuel de l'administration publique en Suisse* (pp. 161-176). Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Rennwald, J.-C. et Zimmermann, A. (2018). *La grève générale de 1918 en Suisse. Histoire et répercussions*. Neuchâtel: Livreo-Alphil.
- Rennwald, L. (2005). *Le vote ouvrier pour les partis nationaux-populistes. Le cas de l'UDC en Suisse et dans le canton de Neuchâtel*. Courrendlin: Éditions CJE.
- Rennwald, L. (2006). *L'évolution de l'impact des clivages sur le choix partisan en Suisse entre 1995 et 2003: clivage de classe et vote pour le PS et l'UDC*. Genève: Département de science politique. Mémoire de DEA.
- Rennwald, L. (2015). *Partis socialistes et classe ouvrière. Ruptures et continuités du lien électoral en Suisse, en Autriche, en Allemagne, en Grande-Bretagne et en France (1970-2008)*. Neuchâtel: Alphil.
- Rennwald, L. (2020). *Social democratic parties and the working class: new voting patterns*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Rentsch, H. (1989). Cartels and wealth: A paradox in the Swiss economic system. Zug: Forschungsinstitut für Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Rey, J.-N. (1986). *Les mécanismes du contrôle financier du Parlement: le cas particulier de la Suisse*. Lausanne: IDHEAP.
- Rieder, S., Balthasar, A. et Kissling-Näf, I. (2014). Vollzug und Wirkung öffentlicher Politiken. In Knoepfel, P., Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A. et Häusermann, S. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich: NZZ Libro (pp. 563-598).
- Riker, W. (1975). Federalism. In Greenstein, F. et Polsby, N. (éds.), *Handbook of political science*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co. (vol. 5, pp. 93-172).
- Riklin, A. (1991). Funktionen der schweizerischen Neutralität. In Prongué, B., Rieder, J., Hauser, C. et Python, F. (éds.), *Passé pluriel. En hommage au professeur Roland Ruffieux*. Fribourg: Éditions universitaires (pp. 361-394).
- Riklin, A. (1995). Isolierte Schweiz. Eine europa- und innenpolitische Lagebeurteilung. *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 1(2-3): 11-34.
- Riklin, A. et Moeckli, S. (1983). Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee. In Riklin, A. (éd.), *Handbuch politisches System der Schweiz, Band 1*. Berne: Haupt (pp. 9-118).
- Riklin, A. et Moeckli, S. (1991). Milizparlament. In Parlamentsdienste (éd.), *Le Parlement – Autorité suprême de la Confédération?* Berne: Haupt (pp. 145-163).
- Riklin, A. et Ochsner, A. (1984). *Parlament. Manuel du système politique suisse*. Berne: Haupt (pp. 77-115).
- Rokkan, S. et Urwin, D. W. (1983). *Economy, territory, identity*. London: Sage.
- Rommetvedt, H., Thesen, G., Christiansen, P. M. et Norgaard, S. (2012). Coping with corporatism in decline and the revival of Parliament: Interest groups lobbyism in Denmark and Norway, 1980-2005. *Comparative Political Studies* 46(4): 457-485.
- Rothmayr, C. (1999). *Politik vor Gericht: Implementation und Wirkung von Entscheiden des Schweizerischen Bundesgerichts in den Bereichen Fortpflanzungsmedizin, Lohngleichheit von Frau und Mann un Sonntagsarbeit*. Berne: Haupt.
- Rothmayr, C. (2001). Towards the judicialisation of Swiss politics? *West European Politics* 24(2): 77-94.
- Rothmayr, C., Varone, F. et Flick Witzig, M. (2022). Justiz. In Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A., Häusermann, S., Emmenegger, P. et Fossati, F. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich: NZZ Libro (pp. 241-269).
- Rüegg, E. (1987). *Neokorporatismus in der Schweiz. Landwirtschaftspolitik*. Zurich: Forschungsstelle für Politische Wissenschaft (KSZPW Nr 249).
- Rühli, L. et Rother, N. 2017. *RPT2: Pour une revitalisation du fédéralisme suisse*. Zurich: Avenir suisse.
- Sager, F. et Rüefli, C. (2005). Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements. Eine konzeptionelle Erweiterung des Stufenmodells und eine praktische Anwendung. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 11(2): 101-129.
- Sägesser, T. (2007). Die Berücksichtigung von Stellungnahmen zu Vernemlassungen durch Bundesrat und Parlament. *LEGES*(3): 485-519.
- Saiegh, S. M. (2014). Law making. In Martine, S., Saalfeld, T. et Strom, K. (éds.), *The Oxford handbook of legislative studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Sardi, M. et Widmer, E. (1993). L'orientation du vote. In Kriesi, H. (éd.), *Citoyenneté et démocratie. Compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses*. Zurich: Seismo (pp. 191-212).
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems: A framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1987). *The theory of democracy revised*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Schäfer, A. (2013). Der Verlust politischer Gleichheit. Warum ungleiche Beteiligung der Demokratie schadet. In Armingeon, K. (éd.), *Staatstätigkeiten. Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt*. Wiesbaden: Springer (pp. 547-566).
- Schaltegger, C. A. (2001). Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig? *Revue suisse de science politique* 7(1): 1-18.

- Schaltegger, C. A., Winistörfer, M. M. et Luca, F. (2017). L'enchevêtrement des tâches, une menace pour le fédéralisme. *La Vie économique* 10 : 41-45.
- Scharpf, F. W. (1988). The joint-decision trap : Lessons from German federalism and European integration. *Public Administration* 66(Autumn) : 239-278.
- Scharpf, F. W. (1994). *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt : Campus.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder, CO : Westview Press.
- Scharpf, F. W. (1998). Globalization : The limitations on state capacity. *Swiss Political Science Review* 4(1) : 92-98.
- Scharpf, F. W. (2006). The joint-decision trap revisited. *Journal of Common Market Studies* 44(4) : 845-864.
- Schilknecht, K. (2002). Der Steuerwettbewerb – weder schädlich noch Auslaufmodell. In Wagschal, U. et Rentsch, H. (éds.), *Der Preis des Föderalismus*. Zurich : Orell Füssli (pp. 11-27).
- Schindler, D. (1990). Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neutralität. In Jacot-Guillarmod, O. Schindler D. et Cottier, T. (éds.), *EG-Recht und schweizerische Rechtsordnung*. Basel/Frankfurt am Main : Helbling & Lichtenhahn Verlag.
- Schmid, L. (2021). Les enseignements du fédéralisme face au Covid-19. Bilan intermédiaire des gestions cantonales de la pandémie. Zurich : Avenir suisse.
- Schmitter, P. C. (1974). Still the century of corporatism? *Review of Politics* 36(1) : 85-131.
- Schmitter, P. C. (1981). Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America. In Berger, S. D. (éd.), *Organizing interests in Western Europe*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Schmitter, P. C. (1982). Reflections on where the theory of neo-corporatism has gone and where the praxis of neo-corporatism may be going. In Lehbruch, G. et Schmitter, P. C. (éds.), *Patterns of corporatist policy-making*. Beverly Hills : Sage Publications (pp. 259-279).
- Schmitter, P. C. et Streeck, W. (1981). The organization of business interests. A research design. revised and extended version. Berlin : Wissenschaftszentrum IIMV/LMP 81-13, discussion paper.
- Schmitter, P. C. et Trechsel, A. (éds.) (2004). *The future of democracy in Europe : Trends, analyses and reforms*. Strasbourg : Council of Europe Publishing.
- Schnabel, J. (2017). Committed to coordination? Intergovernmental councils as a federal safeguard. *Swiss Political Science Review* 29(2) : 191-206.
- Schnabel, J. (2020). Die Konferenz der Kantonsregierungen als bessere Ständerat? Territoriale Mitbestimmung im schweizerischen Föderalismus. In Mueller, S. et Vatter, A. (éds.), *Der Ständerat. Die zweite Kammer in der Schweiz*. Zurich : NZZ Libro (pp. 181-202).
- Schnabel, J. et Mueller, S. (2017). Vertical influence or horizontal coordination? The purpose of intergovernmental councils in Switzerland. *Regional and Federal Studies* 27(5) : 549-572.
- Schnapp, K.-U. et Harfst, P. (2005). Parlamentarische Informations- und Kontrollressourcen in 22 westlichen Demokratien. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36 : 348-370.
- Schneider, G. et Marquis, L. (1996). Wer kommt als Vermittler zum Zuge? Überschätzte und unterschätzte Anforderungsfaktoren für Mediationstätigkeiten. *Swiss Political Science Review* 2(3) : 69-82.
- Schulz, T. et Hug, S. (2007). Left-right positions of political parties in Switzerland. *Party Politics* 13(3) : 305-330.
- Schumann, K. (1971). *Das Regierungssystem der Schweiz*. Köln : Karl Heymans Verlag.
- Schumpeter, J. A. (1994 [1943]). *Capitalism, socialism and democracy*. London/New York : Routledge.
- Schwarz, D., Bächtiger, A. et Lutz, G. (2011). Agenda-setting power of the government in a separation-of-powers framework. In Rash, B. E. et Tsebelis, G. (éds.), *The role of government in legislative agenda setting*. London : Routledge (pp. 127-143).
- Schwarz, D. et Linder, W. (2006a). *Formation des majorités et des coalitions au Conseil national, 1996-2005 (résumé)*. Berne : Institut für Politikwissenschaft.
- Schwarz, D. et Linder, W. (2006b). *Formation des majorités et des coalitions au Conseil national, 1996-2005*. Berne : Institut für Politikwissenschaft.

- Schwarz, D. et Linder, W. (2007). *Franktionsgeschlossenheit im schweizerischen Nationalrat 1996-2005*. Bern: Institut für Politikwissenschaft (Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung).
- Schwarz, D. et Linder, W. (2008). *Das Verhältnis von National- und Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren 1996-2005. Eine Analyse von Einflusspotential und Koalitionsverhalten*. Berne: Institut für Politikwissenschaft (Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung).
- Schwok, R. (1989). *Horizon 1992 – La Suisse et le grand marché européen*. Genève: Georg.
- Schwok, R. (2018). *Politique extérieure de la Suisse après la guerre froide*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (collection «Savoir suisse») (4^e édition).
- Schwok, R. (2021). *Suisse-Union européenne: l'adhésion impossible?* Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (collection «Savoir suisse») (4^e édition).
- Schwok, R. (2022). *Accord institutionnel: Retour sur un échec*. Lausanne: Fondation Jean Monnet pour l'Europe (<https://jean-monnet.ch/wp-content/uploads/2022/05/22-05-accord-institutionnel-r--schwok-cdd-n-25.pdf> [consulté le 02.11.2022]).
- Sciarini, P. (1991). Le rôle et la position de l'Assemblée fédérale dans les relations avec la Communauté européenne depuis 1972. In Parlamentsdienste (éd.), *Das Parlament – «Oberste Gewalt des Bundes»?* Berne: Haupt (pp. 403-423).
- Sciarini, P. (1992). La Suisse dans la négociation sur l'Espace économique européen: de la rupture à l'apprentissage. *Annuaire suisse de science politique* 32: 297-322.
- Sciarini, P. (1994). *La Suisse face à la Communauté européenne et au GATT. Le cas-test de la politique agricole*. Genève: Georg.
- Sciarini, P. (1995). Réseau politique interne et négociations internationales: le GATT, levier de la réforme agricole suisse. *Revue suisse de science politique* 1(2-3): 225-252.
- Sciarini, P. (1996a). Elaboration of the Swiss agricultural policy for the GATT negotiations: A network analysis. *Swiss Journal of Sociology* 22(1): 85-115.
- Sciarini, P. (1996b). Opinion publique et politique extérieure. *Revue d'Allemagne* 28(3): 337-352.
- Sciarini, P. (1999). La pratique de la démocratie directe en politique extérieure. In Delley, J.-D. (éd.), *Démocratie directe et politique étrangère en Suisse*. Bâle: Helbing et Lichtenhan (pp. 41-69).
- Sciarini, P. (2000). La formation des opinions dans les votations populaires de politique extérieure. *Revue suisse de science politique* 6(3): 71-84.
- Sciarini, P. (2002). La formulation de la décision. In Klöti, U., Knoepfel, P., Kriesi, H., Papadopoulos, Y. et Sciarini, P. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*. Zurich: NZZ Verlag (pp. 589-649).
- Sciarini, P. (2003a). Étude de la composition socio-professionnelle du Grand Conseil du canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat. Lausanne: IDHEAP (http://ge.ch/grandconseil/data/divers_publication_pdf/2003_10_rapport_com_idheap_2003_11.pdf [consulté le 02.11.2022]).
- Sciarini, P. (2003b). Introduction. In Sciarini, P., Hardmeier, Sibylle und Adrian Vatter (éd.), *Schweizer Wahlen 1999 – Élections fédérales 1999*. Berne: Haupt (pp. 1-23).
- Sciarini, P. (2005). Le centralisme et les pouvoirs cantonaux: quelles évolutions? In Mazzoleni, O. (éd.), *Fédéralisme et décentralisation. L'expérience suisse et les nouveaux défis européens*. Lugano: Casagrande (pp. 101-126).
- Sciarini, P. (2010a). Le potentiel électoral des partis de gauche. In Nicolet, S. et Sciarini, P. (éds.), *Le destin électoral de la gauche. Le vote socialiste et vert en Suisse*. Genève: Georg (pp. 87-129).
- Sciarini, P. (2010b). La concurrence au sein de la gauche. In Nicolet, S. et Sciarini, P. (éds.), *Le destin électoral de la gauche. Le vote socialiste et vert en Suisse*. Genève: Georg (pp. 131-177).
- Sciarini, P. (2011a). *La politique suisse au fil du temps*. Genève: Georg.
- Sciarini, P. (2011b). Les effets de la consultation sur les processus de décision au niveau fédéral. *Leges – Gesetzgebung & Évaluation* 22(2): 191-228.
- Sciarini, P. (2013a). Le rôle de la CdC dans la représentation des intérêts des cantons face à la Confédération. In Conférence des gouvernements cantonaux (éd.), *Les 20 ans de la CdC*. Berne: Stämpfli (pp. 103-105).

- Sciarini, P. (2013b). Le Parti socialiste et les Verts: concurrence et défis. In Mazzoleni, O. et Meuwly, O. (éds.), *Voisinages et conflits. Les partis politiques suisses en mouvement*. Lausanne: Slatkine (pp. 133-152).
- Sciarini, P. (2014). *Eppure si muove*: The changing nature of the Swiss consensus democracy. *Journal of European Public Policy* 21(1): 116-132.
- Sciarini, P. (2015a). Introduction. In Sciarini, P., Fischer, M. et Traber, D. (éds.), *Political decision-making in Switzerland: The consensus model under pressure*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan (pp. 1-23).
- Sciarini, P. (2015b). From corporatism to bureaucratic and partisan politics: Changes in decision-making processes over time. In Sciarini, P., Fischer, M. et Traber, D. (éds.), *Political decision-making in Switzerland: The consensus model under pressure*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan (pp. 24-50).
- Sciarini, P. (2015c). More power balance, less consensus: Changes in decision-making structures over time. In Sciarini, P., Fischer, M. et Traber, D. (éds.), *Political decision-making in Switzerland: The consensus model under pressure*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan (pp. 51-77).
- Sciarini, P. (2015d). Conclusion. In Sciarini, P., Fischer, M. et Traber, D. (éds.), *Political decision-making in Switzerland: The consensus model under pressure*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan (pp. 238-259).
- Sciarini, P. (2017). Direct democracy in Switzerland: The growing tension between domestic politics and foreign politics. In Ruth, S., Welp, Y. et Whitehead, L. (éds.), *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. London: ECPR Press (pp. 171-188).
- Sciarini, P. (2018). Immigration et intégration européenne: «Les Suisses et la politique», 40 ans plus tard. In Van Gene-Saillet, P. et Saint-Ouen, F. (éds.), *Liber Amirocum: Mélanges en l'honneur du professeur Dusan Stdjanski*. Lausanne: L'Âge d'Homme (pp. 289-306).
- Sciarini, P. (2019). Il comportamento di voto negli scrutini popolari sull'integrazione europea. In Mazzoleni, O. et Dardanelli, P. (éds.), *Svizzera-UE: un rapporto irrisolto*. Locarno: Armando Dadò (pp. 169-191).
- Sciarini, P. (2020). The dilemma between bilateral agreements and immigration control: How would Swiss voters decide? In Careja, R., Emmenegger, P. et Giger, N. (éds.), *The European social model under pressure – Liber amicorum in honour of Klaus Armingeon*. Wiesbaden: Springer (pp. 447-460).
- Sciarini, P. (2021a). Les acteurs de la politique extérieure: ceux qui la font et ceux qui aimeraient la faire. In Bernauer, T., Gentinetta, K. et Kuntz, J. (éds.), *La politique extérieure de la Suisse au défi du 21^e siècle*. Genève: Slatkine (pp. 51-63).
- Sciarini, P. (2021b). Explaining support to European integration in direct democratic votes. In Dardanelli, P. et Mazzoleni, O. (éds.), *Switzerland-EU relations: Lessons for the UK after Brexit*. London: Routledge (pp. 104-118).
- Sciarini, P. (2022). Le processus législatif. In Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A., Häusermann, S., Emmenegger, P. et Fossati, F. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*. Zurich: NZZ Libro (pp. 595-633).
- Sciarini, P. et Bochsler, D. (2006). Réforme du fédéralisme suisse: contribution, promesses et limites de la collaboration intercantonale. In Chappelet, J.-L. (éd.), *Un quart de siècle d'action publique*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (pp. 269-287).
- Sciarini, P. et Finger, M. (1991). Les dimensions de l'espace politique suisse et l'intégration de la « nouvelle politique écologique ». *Revue française de science politique* 41(4): 537-559.
- Sciarini, P. et Goldberg, A. C. (2016). Turnout bias in postelection surveys: Political involvement, survey participation and vote overreporting. *Journal of Survey Statistics and Methodology* 4 (1): 110-137.
- Sciarini, P. et Goldberg, A. C. (2017). Lost on the way. Nonresponse and its influence on turnout bias in post-election surveys. *International Journal of Public Opinion Research* 29(2): 291-315.
- Sciarini, P. et von Holzen, M. (1995). *GATT-Europe. La Suisse face à ses paysans*. Genève: Georg.

- Sciarini, P. et Listhaug, O. (1997). Single cases or a unique pair? The Swiss and Norwegian 'No' to Europe. *Journal of Common Market Studies* 35(3) : 407-438.
- Sciarini, P. et Marquis, L. (2000). Opinion publique et politique extérieure: le cas de la Suisse. *International Political Science Review* 21(2) : 149-171.
- Sciarini, P. et Nicolet, S. (2005). Internationalization and domestic politics: Evidence from the Swiss case. In Kriesi, H., Kohli, M. et Milad, Z.-N. (éds.), *Contemporary Switzerland: Revisiting the special case*. New York: Palgrave Macmillan (pp. 221-238).
- Sciarini, P. et Trechsel, A. (1996). Démocratie directe en Suisse: l'élite victime des droits populaires? *Revue suisse de science politique* 2(2) : 201-232.
- Sciarini, P. et Tresch, A. (2009). A two-level analysis of the determinants of direct democratic choices in European, immigration and foreign policy in Switzerland. *European Union Politics* 10(4) : 456-481.
- Sciarini, P. et Tresch, A. (2011). Campaign effects in direct-democratic votes in Switzerland. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 21(3) : 333-357.
- Sciarini, P. et Tresch, A. (2019). The political agenda-setting power of the media: The Europeanization nexus. *Journal of European Public Policy* 56(5) : 734-751.
- Sciarini, P. et Tresch, A. (2022). Votations populaires. In Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A., Häusermann, S., Emmenegger, P. et Fossati, F. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich: NZZ Libro (pp. 559-591).
- Sciarini, P., Hug, S. et Dupont, C. (2001). Example, exception or both? Swiss national identity in perspective. In Cedermann, L.-E. (éd.), *Constructing Europe's identity: The external dimension*. Boulder, CO: Lynne Rienner (pp. 57-88).
- Sciarini, P., Fischer, A. et Nicolet, S. (2002). L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse: Une analyse quantitative des actes législatifs 1995-1999. *Revue suisse de science politique* 8(3) : 1-34.
- Sciarini, P., Fischer, A. et Nicolet, S. (2004). How Europe hits home: Evidence from the Swiss case. *Journal of European Public Policy* 11(3) : 353-378.
- Sciarini, P., Nicolet, S., Oesch, D. et Rennwald, L. (2009). Le vote de gauche en Suisse. Potentiel électoral, concurrence et vote de classe. In Mazzoleni, O. et Rayner, H. (éds.), *Les partis politiques suisses: traditions et renouvellements*. Paris: Michel Houdiard (pp. 279-306).
- Sciarini, P., Nai, A. et Tresch, A. (2014). Analyse de la votation fédérale du 9 février 2014. Genève/Berne: Université de Genève/gfs.bern.
- Sciarini, P., Fischer, M. et Traber, D. (éds.) (2015a). *Political decision-making in Switzerland: The consensus model under pressure*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- Sciarini, P., Lanz, S. et Nai, A. (2015b). Till immigration do us part? Public opinion and the dilemma between immigration control and bilateral agreements. *Swiss Political Science Review* 21(2) : 271-286.
- Sciarini, P., Cappelletti, F., Goldberg, A. C. et Lanz, S. (2016). The underexplored species: Selective participation in direct democratic votes. *Swiss Political Science Review* 22(1) : 75-94. <https://doi.org/10.1111/spsr.12178> (consulté le 02.11.2022).
- Sciarini, P., Varone, F., Ferro-Luzzi, G., Cappelletti, F., Garibian, V. et Muller, I. (2017). *Étude sur le revenu et les charges des parlementaires fédéraux*. Université de Genève: Département de science politique et relations internationales (<https://www.unige.ch/sciences-societe/speri/accueil/actualites/etude-dur-le-revenu-et-les-charges-des-parlementaires-federaux/> [consulté le 02.11.2022]).
- Sciarini, P., Fischer, M., Gava, R. et Varone, F. (2020a). The influence of co-sponsorship on MPs' agenda-setting success. *West European Politics* 44: 327-353.
- Sciarini, P., Gava, R. et Jaquet, J. M. (2020b). *Swiss legislative processes (1987-2019) [LegPro database]* <https://legpro.unige.ch/publications/>.
- Sciarini, P., Tresch, A. et Vliegthart, R. (2020c). Political agenda-setting and building in small consensus democracies: Relationships between media and Parliament in the Netherlands and Switzerland. *The Agenda-Setting Journal* 4(1) : 109-134.

- Sciarini, P., Petitpas, A. et Rosset, J. (2021). Analyse de l'électorat du Parti socialiste suisse. Université de Genève: Département de science politique et relations internationales, étude (non publiée) réalisée pour le Parti socialiste suisse.
- Seitz, W. (2014). *Geschichte der politischen Gräben in der Schweiz*. Chur/Zurich: Verlag Rüegger.
- Senti, M. (1994). *Geschlecht als politischer Konflikt*. Berne: Haupt.
- Serdült, U. (2013). Partizipation als Norm und Artefakt in der schweizerischen Abstimmungsdemokratie. Entmystifizierung der durchschnittlichen Stimmbeteiligung anhand von Stimmregisterdaten aus der Stadt St. Gallen. In Good, A. et Platipodis, B. (éds.), *Direkte Demokratie. Herausforderungen zwischen Politik und Recht Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag* Berne: Stämpfli (pp. 41-50).
- Shugart, M. S. et Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siaroff, A. (1999). Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement. *European Journal of Political Research* 36: 175-205.
- Siaroff, A. (2003). Varieties of parliamentarism in the advanced industrial democracies. *International political science review* 24: 445-464.
- Sidjanski, D. (1966). Les groupes de pression et la politique étrangère en Suisse. *Annuaire suisse de science politique* 6: 28-45.
- Sidjanski, D., Roig, C., Kerr, H., Inglehart, R. et Nicola, J. (1975). *Les Suisses et la politique*. Berne: Lang.
- Skenderovic, D. (2009). Campagnes et agendas politiques: la transformation de l'Union démocratique du centre. In Mazzoleni, O. et Rayner, H. (éds.), *Les partis politiques suisses: traditions et renouvellements*. Paris: Michel Houdiard éditeur (pp. 378-409).
- Slomp, H. (2002). The Netherlands in the 1990s: Towards 'flexible corporatism' in the polder model. In Berger, S. et Compston, H. (éds.), *Policy concertation and social partnership in Western Europe*. Oxford: Berghahn Books (pp. 235-247).
- Smith, D. A. et Tolbert, C. J. (2004). *Educated by initiative: The effects of direct democracy on citizens and political organizations in the American states*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Smith, G. (1976). The functional properties of the referendum. *European Journal of Political Research* 4: 1-23.
- Smith, M. A. (2002). Ballot initiatives and the democratic citizen. *Journal of Politics* 64: 892-903.
- Spörer-Wagner, D. et Marcinkowski, F. (2010). Is talk always silver and silence golden? The mediatization of political bargaining. *Javnost-the public* 2: 2-56.
- Stadelmann-Steffen, I. et Leemann, L. (2022). Direkte Demokratie. In Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A., Häusermann, S., Emmenegger, P. et Fossati, F. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich: NZZ Libro (pp. 167-186).
- Stadelmann-Steffen, I. et Vatter, A. (2012). Does satisfaction with democracy really increase happiness? Direct democracy and individual satisfaction in Switzerland. *Political Behavior* 34(3): 535-559.
- Steiner, J. (1974). *Amicable agreement versus majority rule: Conflict resolution in Switzerland*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Steiner, J. (1982). Switzerland: «Magic formula» coalition. In Brown, E. C. et Dreijmanis, J. (éds.), *Government coalitions in Western democracies*. New York: Longman (pp. 332-333).
- Stiglitz, J. E. (1987). Principal and agent. In Eatwell, J., Milgate, M. et Newman, P. (éds.), *The new Palgrave: A dictionary of economics*. New York: Stockton Press.
- Stone Sweet, A. (2000). *Governing with judges: Constitutional politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Stone Sweet, A. (2004). *The judicial construction of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Stratmann, T. (2006). Is spending more potent for or against a proposition? Evidence from ballot measures. *American Journal of Political Science* 50(3): 788-801.
- Streeck, W. et Schmitter, P. C. (éds.) (1985). *Private interest government: Beyond market and state*. London: Sage.

- Strömbäck, J. (2008). Four phases of mediatization: An analysis of the mediatization of politics. *Politics* 13(3): 228-246.
- Studer, B. (1998). Verfassung, Staat und Nation in der Schweiz seit 1848. In Studer, B. (éd.), *Etappen des Bundesstaates: Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848-1998*. Zurich: Chronos.
- Stutzer, A. (1999). Demokratieindizes für die Kantone der Schweiz. University of Zurich: Working paper series/Institute for Empirical Research in Economics No. 23.
- Stutzer, A. et Frey, B. S. (2002). What can economists learn from happiness research? *The Journal of Economic Literature* 40(2): 402-435.
- Suksi, M. (1993). *Bringing in the people: A comparison of constitutional forms and practices of the referendum*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Suter, A. (2006). Die direkte Demokratie. Historische Reflexionen zur aktuellen Debatte. In Adler, B. (éd.), *Die Entstehung der direkten Demokratie. Das Beispiel der Landsgemeinde Schwyz*. Zurich: NZZ Verlag (pp. 219-277).
- Szvircev Tresch, T., Wenger, A., De Rosa, S., Ferst, T., Giovanoli, M., Moehlecke de Baseggio, E., Reiss, T., Rinaldo, A., Schneider, O. et Scurrall, J. V. (2019). *Sicherheit 2019. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zurich: ETH.
- Taagepera, R. et Shugart, M. S. (1989). *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems*. New Haven/London: Yale University Press.
- Tanquerel, T., Varone, F., Bolkenstein, A. et Byland, K. (2011). *Le contentieux administratif judiciaire en Suisse: une analyse empirique*. Genève/Zurich Schulthess.
- Tauxe, L. (2007). La concrétisation législative des initiatives populaires fédérales acceptées en votation: un processus aux outputs très incertains. *Swiss Political Science Review* 13(3): 433-458.
- Tawfik, A., Sciarini, P. et Horber, E. (2012). Putting voter turnout in a longitudinal and contextual perspective: An analysis of actual participation data. *International Political Science Review* 33(3): 352-371.
- Teorell, J. (2006). Political participation and the three theories of democracy: A research inventory and agenda. *European Journal of Political Research* 45(5): 787-810.
- Thorlakson, L. (2003). Comparing federal institutions: Power and representation in six federations. *West European Politics* 26(2): 1-22.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy* 64(5): 416-424.
- Tillie, J. (1995). *Party utility and voting behaviour*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Tippenhauer, L. (2010). Les élites judiciaires en Suisse: Des Commissions de recours fédérales au Tribunal administratif fédéral, entre changement et continuité. Université de Genève. Mémoire de master en management public.
- Tolbert, C. J., McNeal, R. S. et Smith, D. A. (2003). Enhancing civic engagement: The effect of direct democracy on political participation and knowledge. *State Politics and Policy Quarterly* 3: 23-41.
- Tornay, B. (2008). *La démocratie directe saisie par le juge: l’empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse*. Genève: Schulthess.
- Traber, D. (2013a). *Consensus democracy? Legislative decision-making in Switzerland*. Geneva: Department of political science and international relations. PhD Thesis (No 798).
- Traber, D. (2013b). Does participation in policymaking enhance satisfaction with the policy outcome? Evidence from Switzerland. *Swiss Political Science Review* 19(1): 69-83.
- Traber, D. (2015a). Who is successful and who is not? The determinants of actors' satisfaction with the policy output. In Sciarini, P., Fischer, M. et Traber, D. (éds.), *Political decision-making in Switzerland: The consensus model under pressure*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan (pp. 199-218).
- Traber, D. (2015b). Disenchanted Swiss Parliament? Electoral strategies and coalition formation. *Swiss Political Science Review* 21(4): 702-723.
- Traber, D., Hug, S. et Sciarini, P. (2014). Party unity in the Swiss Parliament: The electoral connection. *Journal of Legislative Studies* 20(2): 193-213.

- Traxler, D. (2004). Gute Dienste – Mythen, Fakten, Perspektiven. In Wenger, A. (éd.), *Bulletin 2004 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zurich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich (pp. 33-64).
- Trechsel, A. (1994). *Clivages en Suisse. Analyse des impacts relatifs des clivages sur l'électorat suisse des élections fédérales*. Genève: Département de science politique.
- Trechsel, A. (2000). *Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Trechsel, A. et Serdült, U. (1999). *Kaleidoskop Volksrechte. Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Trechsel, A. H. (2007). Popular votes. In Klöti, U., Knoepfel, P., Kriesi, H., Papadopoulos, Y. et Sciarini, P. (éds.), *Handbook of Swiss Politics*. Zurich: NZZ Verlag (pp. 435-461).
- Trechsel, A. H. et Sciarini, P. (1998). Direct democracy in Switzerland: Do elites matter? *European Journal of Political Research* 33(1): 99-124.
- Trees, P. (2005a). *Die regionalen Regierungskonferenzen in der Schweiz. Stand und Entwicklung*. Berne: Kompetenzzentrum für Public Management.
- Trees, P. (2005b). *Zusammenarbeit der Regierungs- mit den Direktorenkonferenzen. Analyse verschiedener Modelle*. Berne: Kompetenzzentrum für Public Management (Masterarbeit).
- Tresch, A. (2008). *Öffentlichkeit und Sprachenvielfalt. Medienvermittelte Kommunikation zur Europapolitik in der Deutsch- und Westschweiz*. Baden-Baden: Nomos.
- Tresch, A., Lauener, L., Bernhard, L., Lutz, G. et Scaperrotta, L. (2020). *Élections fédérales 2019: Participation et choix électoral*. FORS-Lausanne.
- Tresch, A. et Sciarini, P. (2017). Who is on stage? The conditionality of actors' media presence. Lausanne/Genève: Institute of political, historic and international studies/Department of political science and international relations (unpublished paper).
- Tresch, A., Sciarini, P. et Varone, F. (2013). The relationship between media and political agendas: Variations across decision-making phases. *West European Politics* 36(5): 897-918.
- Tschäni, H. (1984). *Qui dirige la Suisse? Les groupes de pression contre la démocratie*. Lausanne: Éditions 24 Heures.
- Turner-Zwinkels, T., Huwyler, O., Frech, E., Manow, P., Bailer, S., Goet, N. D. et Hug, S. (2021). Parliaments day-by-day: A new open source database to answer the question of who was in what Parliament, party, and party-group, and when. *Legislative Studies Quarterly* 47(3): 761-784.
- Udris, L., Lucht, J. et Schneider, J. (2015). Contested elections in increasingly commercialized media. A diachronic analysis of executive and parliamentary election news coverage in Switzerland. *Swiss Political Science Review* 21(4): 578-595.
- Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (2002). *Volume 16: Die Schweiz und die Goldtransaktionen im Zweiten Weltkrieg*. Zurich: Chronos.
- Urio, P. (1972). *L'affaire des Mirages: décision administrative et contrôle parlementaire*. Genève: Médecine et Hygiène.
- Varone, F. et Byland, K. (2019). Études en l'honneur du Professeur Thierry Tanquerel. Entre droit constitutionnel et droit administratif: question autour du droit de l'action publique. Genève/Zurich: Schulthess Éditions Romandes (pp. 309-316).
- Varone, F. et Eichenberger, S. (2021). Groupes d'intérêt. In Jacob, S. et Schiffino, N. (éds.), *Politiques publiques: Fondements et prospective pour l'analyse de l'action publique*. Bruxelles: Bruylant (pp. 471-509).
- Varone, F. et Giauque, D. (2022). L'administration fédérale. In Papadopoulos, Y., Sciarini, P., Vatter, A., Häusermann, S., Emmenegger, P. et Fossati, F. (éds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich: NZZ Libro (pp. 373-402).
- Varone, F., Engeli, I., Gava, R. et Sciarini, P. (2014). Agenda-setting and direct democracy: The rise of the Swiss people's party. In Green-Pedersen, C. et Walgrave, S. (éds.), *Agenda-setting, policies, and political systems: A comparative approach*. Chicago: The University of Chicago Press (pp. 105-122).
- Vatter, A. (1994). Der EWR Entscheid: Kulturelle Identität, rationales Kalkül oder Struktureller Kontext? *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 20(1): 15-42.

- Vatter, A. (1998). Die Wechselbeziehungen von Konkordanz- und Direktdemokratie. *Politische Vierteljahresschrift* 38(4) : 743-770.
- Vatter, A. (2002). *Kantonale Demokratie im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen : Leske + Budrich.
- Vatter, A. (2008). Vom Extremtyp zum Normalfall? Die schweizerische Konsensusdemokratie im Wandel: Eine Re-Analyse von Lijpharts Studie für die Schweiz von 1997 bis 2007. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 14(1) : 1-47.
- Vatter, A. (éd.) (2011). *Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*. Zurich : Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Vatter, A. (2016). *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden : Nomos.
- Vatter, A. (2018). Einleitung und Überblick: Macht und Ohnmacht des Parlaments in der Schweiz. In Vatter, A. (éd.), *Das Parlament in der Schweiz*. Zurich : NZZ Libro (pp. 17-67).
- Vatter, A. et Ackermann, M. (2014). Richerwahlen in der Schweiz: Eine empirische Analyse der Wahlen an das Bundesgericht von 1848 bis 2018. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 13(3/5) : 517-538.
- Vatter, A. et Bernauer, J. (2010). Consensus democracy indicators in 26 advanced democracies. Political Data Set 1997-2010. Universität Bern/Universität Konstanz : Institut für Politikwissenschaft/Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaft.
- Vatter, A. et Danaci, D. (2010). Mehrheitstyannei durch Volksentscheide? Zum Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenschutz. *Politische Vierteljahresschrift* 51(2) : 205-222.
- Vatter, A. et Ladner, A. (2020). Vom Gesandtenkongress zur Volkskammer : Der Ständerat im Wandel der Zeit. In Mueller, S. et Vatter, A. (éds.), *Der Ständerat. Die zweite Kammer in der Schweiz*. Zurich : NZZ Libro (pp. 35-69).
- Vatter, A. et Sager, F. (1996). Föderalismusreform am Beispiel des Ständemehrs. *Swiss Political Science Review* 2(2) : 113-141.
- Vliegthart, R., Walgrave, S., Baumgartner, F. R., Bevan, S., Christian, B., Brouard, S., Chaqués-Bonafont, L., Grossman, E., Jennings, W., Mortensen, P. B., Palau, A. M., Sciarini, P. et Tresch, A. (2016). Do media set the parliamentary agenda? A comparative study in seven countries. *European Journal of Political Research* (55)2 : 283-301.
- Vogel, H. (1981). Die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik: Domäne halbstaatlicher Verwaltungs- und Entscheidungsformen. In Ackermann, C. et Steinmann W. (éds.), *Trennung und Verflechtung von Staat und wirtschaftender Gesellschaft in der Schweiz*. Zurich : Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung.
- Voigt, S., Gutmann, J. et Feld, L. P. (2015). Economic growth and judicial independence: A dozen years on cross-country evidence using an updated set of indicators. *European Journal of Political Economy* 38(June) : 197-211.
- Wagemann, C. (2005). Private interest governments are dead. Long live private interest governments? Lessons from Swiss cows. *Swiss Political Science Review* 11(3) : 1-25.
- Wagschal, U. (2002). Der Preis des Föderalismus. In Wagschal, U. et Rentsch, H. (éds.), *Der Preis des Föderalismus*. Zurich : Orell Füssli (pp. 11-27).
- Wagschal, U. et Obinger, H. (2000). Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik. *Politische Vierteljahresschrift* 41(3) : 466-497.
- Wälti, S. (1996). Institutional reform of federalism – Changing the players rather than the rules of the game. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2(2) : 113-142.
- Wasserfallen, F. (2021). Une controverse sur l'accord-cadre dont la Suisse a elle-même pris l'initiative. In Bernauer, T., Gentinetta, K. et Kuntz, J. (éds.), *La politique extérieure de la Suisse au défi du 21^e siècle*. Genève : Slatkine (pp. 91-96).
- Watts, R. (1999). *Comparing federal systems*. Kingston, Ont. : McGill/Queen's University Press.
- Weber, E. (2012). *Geld in der direkten Demokratie*. Zurich : Institut für Politikwissenschaft (Lizentiatsarbeit der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich).
- Wernli, B., Sciarini, Pascal et José Barranco (1994). Analyse-VOX des votations fédérales du 12 juin. Zurich/Genève : GfS/Département de science politique.

- Wettstein, G. (2000). Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) – Erfolgsfaktoren und Hürden aus Sicht der Projektleitung. *Leges(2)*: 35-54.
- Widmer, P. (2003). *Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie. Von Charles Pictet de Rochemont bis Edouard Brunner*. Zurich: NZZ Libro.
- Wiesli, R. (1999). Schweiz: Miliz-Mytho und unvollkommene Professionalisierung. In Borschert, J. (éd.), *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*. Opladen: Leske+Budrich.
- Wirz, R. (2018). Oberste Gewalt in den Kantonen? Wahl-, Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion kantonaler Parlamente. In Vatter, A. (éd.), *Das Parlament in der Schweiz*. Zurich: NZZ Libro (pp. 289-314).
- Z'ggragen, H. (2009). *Die Professionalisierung von Parlamenten im historischen und internationalen Vergleich*. Berne: Haupt.
- Z'ggragen, H. et Linder, W. (2004). *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung*. Berne: Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.
- Zala, S. (2022). *Documents diplomatiques suisses: volume 1991*. Berne: Dodis/Académie suisse des sciences humaines et sociales.
- Zaller, J. (1992). *The nature and origins of mass opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zbinden, M. (1994). *La Suisse et la première tentative d'élargissement de la CEE 1961-63*. Lausanne: IDHEAP.
- Zehnder, E. (1988). *Die Gesetzüberprüfung durch die Schweizerische Bundesversammlung. Untersuchung der parlamentarischen Veränderungen von Vorlagen des Bundesrates in der Legislaturperiode 1971 bis 1975*. Huber, Entlebuch.
- Zimmer, O. (2003). *A contested nation: History, memory and nationalism in Switzerland, 1761-1891*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zürcher, R. (2006). *Konkordanz und Konfliktlinien. Eine Überprüfung der Konkordanztheorie anhand quantitativer und qualitativer Analysen der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 bis 1947*. Berne: Haupt.

Table des matières

Sommaire	7
Table des sigles et abréviations	9
Avant-propos	13
1 Fédéralisme	19
Introduction	19
1.1 Les bases du fédéralisme suisse	21
1.1.1 Les bases historiques du fédéralisme	21
1.1.2 Les bases institutionnelles du fédéralisme	26
1.1.3 Le développement des compétences de la Confédération	33
1.2 Principes et institutions du fédéralisme suisse	42
1.2.1 L'autonomie des cantons	43
1.2.2 Les institutions verticales du fédéralisme	45
1.2.3 Les institutions horizontales du fédéralisme	48
1.3 Le fédéralisme suisse en perspective comparée	53
1.3.1 États unitaires et États fédéraux	53
1.3.2 La Suisse parmi les États fédéraux	57
1.4 Fédéralisme d'exécution et disparités de mise en œuvre	62
1.4.1 Éléments introductifs	62
1.4.2 Diversité et disparités de mise en œuvre	64
1.5 Avantages et inconvénients du fédéralisme	66
1.5.1 Avantages et inconvénients sous l'angle économique et financier	67
1.5.2 Avantages et inconvénients sous l'angle politique	68
1.6 La RPT, réforme du fédéralisme Suisse	72
1.6.1 Objectifs de la réforme et processus décisionnel	73
1.6.2 Les quatre piliers de la réforme	74
1.6.3 Bilan et interprétation de la réforme	79
1.6.4 La suite de la réforme	80
Conclusion	85

2 Neutralité	93
Introduction	93
2.1 La neutralité: notions de base	95
2.1.1 Le statut juridique de la neutralité	95
2.1.2 Droit de neutralité et politique de neutralité	96
2.1.3 Les différentes formes de neutralité	99
2.1.4 Les fonctions de la neutralité	100
2.2 La neutralité suisse: discours officiel et pratique effective	103
2.2.1 Le 19 ^e siècle, âge d'or de la neutralité	103
2.2.2 20 ^e siècle, une neutralité à géométrie variable	104
2.2.3 Les conflits d'objectifs dans la politique étrangère	109
2.3 Politique étrangère et politique économique extérieure	111
2.3.1 La politique extérieure, entre fermeture politique et ouverture économique (sélective)	111
2.4 La neutralité sous pression	115
2.4.1 L'affaiblissement du droit de neutralité	115
2.4.2 L'affaiblissement de la politique de neutralité	117
2.5 La réorientation de la politique de neutralité	120
2.5.1 Neutralité et politique extérieure dans les années 1990 et 2000	120
2.5.2 Neutralité et adhésion à l'Union européenne	123
2.5.3 Neutralité et opinion publique	125
2.6 L'internationalisation/européanisation de la politique	127
2.6.1 Internationalisation directe	128
2.6.2 Internationalisation indirecte	129
Conclusion	131
3 Démocratie directe	135
Introduction	135
3.1 Origines et développement de la démocratie directe	136
3.1.1 Le rôle précurseur des cantons	137
3.1.2 Le développement de la démocratie directe au niveau fédéral	138
3.2 La pratique de la démocratie directe	145
3.2.1 Évolution du recours à la démocratie directe	145
3.2.2 Le soutien aux autorités	148

3.3 La démocratie directe dans les cantons	153
3.3.1 Les institutions de démocratie directe dans les cantons	153
3.3.2 La pratique de la démocratie directe dans les cantons	156
3.4 La démocratie directe suisse en perspective comparée	159
3.4.1 Formes et degré de développement de démocratie directe	160
3.5 Logiques et effets indirects des institutions de démocratie directe	164
3.5.1 L'initiative populaire	165
3.5.2 Le référendum	171
3.6 Les controverses autour de la démocratie directe	173
3.6.1 Surcharge et blocages par utilisation abusive de l'initiative et du référendum	173
3.6.2 Blocage du système en raison de la « menace référendaire »	178
3.6.3 Les effets vertueux et moins vertueux de la démocratie directe	179
3.6.4 La règle de la double majorité peuple et cantons	182
3.6.5 Des tensions croissantes entre démocratie directe et politique extérieure ?	185
3.6.6 Mise en œuvre des initiatives et engagements internationaux de la Suisse	189
3.7 Le comportement de vote en démocratie directe	195
3.7.1 La compétence des votants	195
3.7.2 La participation politique en Suisse	197
3.7.3 Le rôle de l'argent dans les campagnes de votations	200
Conclusion	204
4 Gouvernement	207
Introduction	207
4.1 Le système de gouvernement	208
4.1.1 Système parlementaire et système présidentiel	209
4.1.2 Les caractéristiques du système de gouvernement en Suisse	212
4.1.3 Les autres caractéristiques du gouvernement suisse	217
4.1.4 Les limites institutionnelles du pouvoir du Conseil fédéral	219
4.2 La concordance	221
4.2.1 Petit historique de la concordance	221

4.2.2	Concordance : cause ou conséquence de la participation au Conseil fédéral?	223
4.2.3	La crise de la concordance	230
4.3	La réforme du gouvernement	240
4.3.1	Les problèmes et la source des problèmes	240
4.3.2	Petit inventaire des réformes avortées	241
4.3.3	Une (im)possible réforme	245
4.4	Le gouvernement dans les cantons	249
4.4.1	Les quatre principes du système de gouvernement	251
4.4.2	Coalitions et degré de concordance	254
	Conclusion	258
5	Parlement	261
	Introduction	261
5.1	Le cadre institutionnel et politique du Parlement suisse	262
5.1.1	Les bases historiques	262
5.1.2	Système bicaméral et mode d'élection des deux Chambres	264
5.1.3	La composition partisane des deux Chambres	266
5.1.4	Statut et rôle du Conseil des États	269
5.2	Place et pouvoir du Parlement suisse	270
5.2.1	Le poids du Parlement dans ses rapports avec le gouvernement	271
5.2.2	Le Parlement suisse en perspective comparée	273
5.2.3	Les fonctions du Parlement	276
5.3	Un parlement de milice	282
5.3.1	La composition sociodémographique du Parlement	283
5.3.2	Heurs et malheurs de la professionnalisation du Parlement	286
5.3.3	Parlement de milice ou parlement professionnel?	289
5.4	La politique partisane au Parlement	296
5.4.1	La discipline de parti	296
5.4.2	Consensus, conflits et coalitions dans les votes au Parlement	298
5.5	Le parlement dans les cantons	303
5.5.1	Taille des parlements cantonaux, système électoral et proportionnalité	304

5.5.2	Le poids du parlement par rapport au gouvernement	306
5.5.3	Organisation et professionnalisation des parlements cantonaux	309
	Conclusion	314
6	Partis politiques	317
	Introduction	317
6.1	La fragmentation du système de partis	318
6.2	L'impact des institutions	321
6.2.1	Le fédéralisme	321
6.2.2	Le système électoral	322
6.3	L'impact des clivages politiques	327
6.3.1	Les clivages traditionnels	328
6.3.2	Les nouveaux clivages	333
6.3.3	Les deux dimensions de la politique suisse	341
6.3.4	La polarisation du système de partis	345
6.4	La transformation du système de partis	347
6.4.1	L'évolution de la force électorale des partis	347
6.4.2	La volatilité du système de partis	353
6.4.3	Les facteurs explicatifs de la montée en puissance de l'UDC	355
6.5	Les partis en tant qu'organisations	360
6.5.1	Professionnalisation et ressources	361
6.5.2	La base des partis: membres et ancrage dans la population	366
6.6	Le système de partis dans les cantons	370
6.6.1	La fragmentation des systèmes cantonaux de partis	370
6.6.2	Typologie des systèmes cantonaux de partis	372
6.6.3	La nationalisation du système de partis	375
6.6.4	La force des partis dans les parlements et les gouvernements cantonaux	377
	Conclusion	382
7	Groupes d'intérêt	385
	Introduction	385
7.1	Groupes d'intérêt: définitions et distinctions	386
7.1.1	Logique des membres et logique d'influence	387

7.1.2	Stratégie interne et stratégie externe	389
7.1.3	Origines et évolution des groupes d'intérêt	390
7.2	Structure et fonctionnement du système de groupes d'intérêt	393
7.2.1	Groupes d'intérêt économique	393
7.2.2	Syndicats	397
7.2.3	Groupes d'intérêt public	399
7.3	Relations industrielles et partenariat social	401
7.3.1	Du conflit de classe à la paix du travail	401
7.3.2	Le partenariat social sous pression	403
7.4	L'intégration des groupes d'intérêt dans les processus politiques	406
7.4.1	Phase pré-parlementaire	406
7.4.2	Phase parlementaire	409
7.4.3	Phase de démocratie directe	413
7.4.4	Phase de mise en œuvre	415
7.5	Le système de groupes d'intérêt en perspective comparée	417
7.5.1	L'approche néocorporatiste	417
7.5.2	La Suisse, un cas exemplaire de corporatisme démocratique?	421
7.5.3	Le degré de corporatisme en Suisse en comparaison internationale	422
7.6	Les systèmes de groupes d'intérêt dans les cantons	424
	Conclusion	426
8	Processus législatifs	429
	Introduction	429
8.1	Aperçu des étapes formelles d'un processus de décision	431
8.2	L'impulsion	432
8.2.1	Impulsion parlementaire	433
8.2.2	Les acteurs à l'origine des processus législatifs	435
8.3	La phase pré-parlementaire	438
8.3.1	Les commissions extra-parlementaires	439
8.3.2	La procédure de consultation	441
8.3.3	Degré de développement et déterminants de la phase pré-parlementaire	443
8.3.4	Procédures pré-parlementaires et recherche du consensus	447
8.3.5	Procédures pré-parlementaires: bilan intermédiaire	448

8.4 La phase parlementaire	451
8.4.1 Le poids du parlement dans l'élaboration des actes législatifs	452
8.4.2 Le bicamérisme intégral en action	457
8.5 La phase référendaire	459
8.5.1 Le lien entre consensus parlementaire et destin des actes dans la phase référendaire	460
8.6 Caractéristiques des processus décisionnels : vue d'ensemble	463
8.6.1 Importance des phases du processus	463
8.6.2 Les caractéristiques des processus de décision en Suisse	466
Conclusion	473
9 Configuration du pouvoir	477
Introduction	477
9.1 La configuration du pouvoir en Suisse dans les années 1970	479
9.2 La configuration du pouvoir en Suisse au début du 21^e siècle	480
9.2.1 Actes législatifs et acteurs des processus de décision	481
9.2.2 La structure de pouvoir	486
9.2.3 Collaboration et conflit	494
9.3 La judiciarisation de la politique	497
9.3.1 Les pouvoirs du Tribunal fédéral en matière de juridiction constitutionnelle	498
9.3.2 Les effets de la judiciarisation sur le contenu des politiques publiques	501
9.3.3 L'élection des juges du Tribunal fédéral et sa composition partisane	503
9.4 La médiatisation de la politique	507
9.4.1 Les interactions entre médias et politique	507
9.4.2 La médiatisation de la politique en Suisse	510
Conclusion	517
10 Politique européenne	523
Introduction	523
10.1 Les grandes étapes de la politique européenne de la Suisse	525
10.1.1 Cadre d'analyse	526
10.1.2 Du projet de grande zone de libre-échange à l'accord de libre-échange sur les produits industriels (1955-1972) : le rapprochement	527

10.1.3	De l'Acte unique européen à l'Espace économique européen (1985-1992): l'échec du mariage arrangé	532
10.1.4	Les accords bilatéraux (1993-2004): retour vers le futur	537
10.1.5	Synthèse et évaluation	543
10.2	L'accord-cadre	545
10.2.1	Des négociations longues et laborieuses	546
10.2.2	Évaluation	548
10.3	Les attitudes des Suisses à l'égard de la politique européenne	551
10.3.1	La multiplicité des votes de politique européenne	551
10.3.2	Les déterminants du vote dans les scrutins populaires en politique européenne	555
10.3.3	Politique européenne: les dilemmes auxquels font face les citoyens suisses	560
	Conclusion	565
Conclusion	_____	567
	Introduction	567
1	Vue panoramique: démocratie de consensus vs démocratie majoritaire	568
2	Synthèse des principaux résultats	571
2.1	Fédéralisme	571
2.2	Neutralité	573
2.3	Démocratie directe	575
2.4	Gouvernement	576
2.5	Parlement	578
2.6	Partis politiques et groupes d'intérêt	579
2.7	Processus législatifs, configuration du pouvoir et consensus	580
2.8	Politique européenne	583
3	Épilogue	584
Annexes	_____	587
Références bibliographiques	_____	593