

# Inerties et transformations de la politique suisse

Hervé Rayner \* et Bernard Voutat \*\*

**\* Hervé Rayner**

est maître d'enseignement et de recherche.

**\*\* Bernard Voutat**

est professeur de science politique, université de Lausanne – Institut d'études politiques, historiques et internationales (IEPHI).

*De manière classique, la Suisse est considérée comme un Sonderfall, un cas particulier, un modèle de régulation pacifique des rapports sociaux imputable à ses institutions politiques. En réalité, la remarquable stabilité de la politique suisse reposait sur la capacité des élites du « bloc bourgeois » à pérenniser un rapport de force en sa faveur. À partir des années 1990, la percée spectaculaire d'un parti souverainiste, elle-même tributaire d'évolutions sociales de grande ampleur, contribue à transformer un jeu politique longtemps perçu comme immuable.*

*« Un peu plus de stabilité dans le modèle, ce n'est pas mauvais. Il est bon qu'il y ait parfois des ciments, et le ciment apporté par l'institution en Suisse est un ciment très fort. Je crois que nos institutions sont tout simplement merveilleuses. »*

Didier Burkhalter, Radio suisse romande, 25 avril 2017.

Comment comprendre que le ministre suisse des Affaires étrangères, interrogé sur le premier tour de l'élection présidentielle en France, en vienne à célébrer spontanément la force intégratrice des institutions politiques de son pays ? Sacralisées dès l'adoption de la Constitution du 18 septembre 1848, les principales dimensions du régime (fédéralisme, bicamérisme, gouvernement collégial, démocratie directe) manifestent en effet une constance remarquable.

Souvent présentée comme un *Sonderfall*, une réussite exemplaire de démocratie de « concordance », la Suisse moderne n'a pas connu de conflit armé ni de crise politique majeure depuis sa création en 1848. Quasi immuables au long du xx<sup>e</sup> siècle, les rapports

de force politiques sont largement favorables au « bloc bourgeois » regroupant les formations de la droite traditionnelle (libérale-radical, démocrate chrétienne et agrarienne).

D'où une illusion d'optique souvent reconduite qui tend à imputer cette stabilité politique aux institutions plutôt qu'à leurs usages, aux représentations idéalisées dont elles font l'objet plutôt qu'à la capacité des élites à pérenniser ces rapports de force et à contrôler les antagonismes sociaux dans le cadre institutionnel du système politique.

## La Constitution du 18 septembre 1848 : naissance de la Suisse moderne

Sous diverses appellations, *Eidgenossenschaft*, Corps helvétique, la Suisse se présente jusqu'à la fin du xviii<sup>e</sup> siècle comme une confédération d'États indépendants, qui

émerge d'un réseau de relations entre trois, puis huit et finalement treize cantons de langue allemande. Au <sup>xvi</sup><sup>e</sup> siècle, l'assemblage est complexe : il ne repose pas sur un traité commun, mais sur une succession d'alliances à géométrie variable, incluant des « territoires sujets » administrés par un ou plusieurs cantons, ainsi que des pays dits « alliés ».

Les affaires communes sont alors traitées par une Diète, dont les décisions sont très peu contraignantes, d'autant que la Réforme fragilise la coalition : sept cantons sont catholiques, quatre protestants et deux mixtes. À cette opposition confessionnelle s'ajoutent des divisions sociopolitiques entre les cantons alpestres ou ruraux et les villes.

L'invasion des armées françaises en 1798 met fin à l'ancien régime auquel se substitue une République helvétique unitaire qui se maintient pendant cinq ans dans un contexte proche de la guerre civile. En 1803, Bonaparte, Premier consul, impose l'**Acte de médiation**, qui institue une structure fédérale constituée de dix-neuf cantons égaux, les treize de l'ancienne confédération et six territoires alliés ou sujets, dont deux latins (Vaud et Tessin).

La chute de l'Empire et le congrès de Vienne en 1815 conduisent à la restauration partielle de l'ancien régime. La Suisse redevient une confédération d'États, mais celle-ci est désormais fondée sur un traité unique, le **Pacte fédéral**, qui rétablit la Diète comme organe décisionnel et incorpore trois cantons supplémentaires, pays alliés sous l'ancien régime, deux de langue française (Genève et Neuchâtel) et un bilingue (Valais), dans un territoire qui correspond à celui de la Suisse actuelle.

La période qui s'ouvre est marquée par un antagonisme entre les conservateurs, hégémoniques dans les cantons catholiques, et les libéraux, dont l'importance croît dès 1830 dans plusieurs cantons dits « régénérés » où le rapport de force évolue en faveur des radicaux plus centralisateurs. Souhaitant instituer un État unifié pour construire un marché économique national, ceux-ci se heurtent à la règle de l'unanimité en vigueur à la Diète pour la **révision du Pacte de 1815**.

Les conflits politiques se polarisent dans les années 1840 : plusieurs cantons adoptent des Constitutions démocratiques et les oppositions entre radicaux et conservateurs se doublent d'un clivage religieux. Les sept cantons catholiques constituent une alliance séparée, le *Sonderbund*, au moment où les radicaux s'imposent, parfois par des soulèvements populaires, dans plusieurs cantons protestants.

Majoritaires à la Diète dès 1847, les radicaux prononcent la dissolution du *Sonderbund*. Cette décision engendre une guerre civile, certes de courte durée et peu meurtrière en raison de la suprématie militaire des radicaux, mais aussi de la modération dont ils font preuve, soucieux de ne pas s'aliéner les cantons vaincus pour mieux les inclure dans une entité politique formée de l'ensemble de la Confédération.

À la faveur des révolutions de 1848 en Europe, **la Diète abroge le Pacte fédéral** et le remplace par une Constitution démocratique, ratifiée à la majorité des cantons. Concession faite aux conservateurs, elle établit un État non pas unitaire comme le souhaitait une partie des radicaux, mais fédéral, inspiré du modèle américain : les cantons conservent leur autonomie ; ils sont représentés au Conseil des États (chambre haute), qui partage le pouvoir législatif avec le Conseil national ; les révisions constitutionnelles doivent être approuvées par le corps électoral *et* la majorité des cantons.

Une coalition libérale et radicale remporte largement les premières élections nationales dans chaque chambre et par la suite la totalité des sept sièges de l'exécutif (Conseil fédéral), une position dominante qu'ils conservent jusqu'au lendemain de la Première Guerre mondiale. Écartés du processus constitutionnel, les conservateurs sont néanmoins intégrés au nouvel ordre politique. Ils y incarnent l'opposition tout au long de la seconde moitié du <sup>xix</sup><sup>e</sup> siècle à partir des quelques cantons, leur ghetto selon l'historiographie, où ils demeurent hégémoniques.

Acte fondateur issu d'une crise politique majeure, la nouvelle Constitution institue un régime politique en rupture avec l'ordre juridique antérieur, mais que ses auteurs



© Fabrice Coffrini / AFP

inscrivent dans la continuité d'une culture politique aux origines médiévales. Selon une terminologie toujours en vigueur, son préambule évoque encore l'« alliance des confédérés » et plusieurs articles nomment le nouvel État fédéral « Confédération suisse ».

Présenté comme un compromis aux vertus inclusives, le coup de force de 1848 est très tôt euphémisé. S'élabore peu à peu un récit national qui, paradoxalement, se nourrit de la mythologie associée aux petits cantons alpestres de la Suisse centrale, vaincus de la guerre civile appelés à symboliser les valeurs nationales, l'esprit d'indépendance et de liberté représenté par Guillaume Tell, la démocratie des *Landsgemeinden*, ces assemblées dont les membres votent à main levée.

En 1891, aux prises avec le *Kulturkampf*, le Conseil fédéral décrète le 1<sup>er</sup> août fête nationale. Il se réfère alors non pas à 1848, mais à un pacte conclu six cents ans plus tôt, en 1291, entre les trois premiers cantons – ceux-là mêmes qui constituaient le noyau du *Sonderbund* – d'une

Le 18 juin 2017, les électeurs de la commune de Moutier ont fait le choix à 51,72 % de rejoindre le canton du Jura, francophone et progressiste, après plus de quarante ans d'appartenance au canton de Berne, germanophone et conservateur. En raison de la haute sensibilité de la question, le scrutin était surveillé de très près par des observateurs indépendants.

Suisse alors érigée en plus vieille démocratie du monde<sup>1</sup>.

## Les règles du jeu politique

Cette inscription du nouvel État dans une histoire nationale idéalisée se double d'une ouverture à l'avenir *via* une Constitution relativement souple, qui peut être révisée en tout temps, soit à l'initiative du Parlement, soit à la demande de 50 000 citoyens, moyennant un référendum obligatoire à la double majorité du corps électoral fédéral et des cantons.

Le plus souvent à l'initiative de l'Assemblée fédérale, la Constitution de 1848 a été révisée de nombreuses fois. En 1874 d'abord par

<sup>1</sup> Irène Hermann, *Les Cicatrices du passé. Essai sur la gestion des conflits en Suisse (1798-1918)*, Peter Lang, Berne, 2006.

## → FOCUS

### L'introduction tardive du suffrage féminin



Le suffrage universel masculin a d'emblée été inscrit dans la Constitution fédérale de 1848, et même auparavant dans certains cantons. La Suisse fait aussi figure d'exception pour avoir été le dernier État démocratique à l'étendre aux femmes, en 1971 seulement.

C'est peu dire que cette question fut constamment à l'agenda politique sur

le terrain de la démocratie directe. Vingt-cinq votations populaires, toutes très largement négatives, ont eu lieu dans les cantons depuis les années 1920 jusqu'au premier scrutin fédéral de 1959, au cours duquel le suffrage féminin, soutenu par les forces politiques de gauche et parfois par des élus bourgeois isolés, fut rejeté par plus des deux tiers des électeurs et par tous les cantons sauf trois, parfois avec des scores dépassant 80 % du corps électoral.

La majorité parlementaire à l'origine de ce vote était du reste précaire, de nombreux députés en réalité hostiles à l'extension du suffrage féminin ayant anticipé un rejet populaire massif pour clore la controverse.

Fédéralisme et démocratie directe obligent : plus d'une trentaine de votations ont été organisées dans les cantons au cours des années 1960. Treize d'entre eux finirent pas accorder les droits politiques aux femmes, mais au niveau cantonal seulement, avant un second scrutin fédéral, en 1971.

Sous l'effet de transformations sociales de grande ampleur, le rapport de force change alors. Si les petits cantons de Suisse centrale persistent dans leur refus, dix-sept cantons se montrent favorables, ainsi que les deux tiers du corps électoral fédéral. La situation est paradoxale : dans plusieurs cantons, les femmes peuvent voter aux scrutins fédéraux, mais non aux scrutins cantonaux ou communaux.

Durant les années 1970-1980, le suffrage féminin au niveau cantonal est progressivement introduit dans l'ensemble des cantons, le dernier (Appenzell) sur décision du Tribunal fédéral en 1990 suite à un refus de sa *Landsgemeinde*. Ce long processus de conquête du suffrage féminin montre que le fédéralisme et la démocratie directe, loin d'incarner la « concordance », peuvent certes favoriser l'expression publique d'un conflit, mais contribuent aussi à sa neutralisation durable en légitimant un rapport de force symbolique excluant les femmes du système politique.

une révision totale conçue pour renforcer l'État fédéral, puis près de cent cinquante fois jusqu'à la fin du xx<sup>e</sup> siècle à l'occasion de révisions partielles, les deux tiers consacrant l'attribution de compétences à l'État fédéral.

Elle a fait l'objet d'une seconde révision totale, promulguée le 1<sup>er</sup> janvier 2000 après une trentaine d'années de négociations, dont l'objectif était de « mettre à jour » le droit constitutionnel en vigueur. Présentée comme une « réforme » de la Constitution, la révision remplit alors principalement une fonction symbolique de réassurance du consensus établi autour du régime politique<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Pour une vue d'ensemble, Peter Knoepfel *et al.* (dir.), *Manuel de la politique suisse*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zurich, 2014.

### Le fédéralisme

La Suisse est composée de 26 cantons<sup>3</sup> dont l'autonomie est garantie par la Constitution fédérale. Les régimes politiques cantonaux se ressemblent : leur parlement est élu au scrutin proportionnel, leur gouvernement est collégial et de longue date élu par le peuple – scrutin majoritaire à deux tours dans la plupart des cas –, les mécanismes de démocratie directe s'y

<sup>3</sup> La Constitution de 1848 reconnaissait 19 cantons et 6 demi-cantons, soit 22 cantons en tout, auxquels s'est ajouté celui du Jura créé en 1978 à la suite de la séparation d'une partie francophone du territoire du canton de Berne. La nouvelle Constitution n'établit plus formellement la distinction entre cantons et demi-cantons, de sorte que l'on compte désormais 26 cantons, dont 6 avec un statut particulier, les anciens demi-cantons, dont la voix compte pour moitié dans le calcul de la majorité en cas de référendum obligatoire et qui ne disposent que d'un siège au Conseil des États.



## Votations populaires fédérales (1848-2017)

<b>Référendums obligatoires</b>	<b>236</b>
<i>acceptés</i>	171
<i>rejetés</i>	65
<b>Référendums facultatifs</b>	<b>183</b>
<i>acceptés</i>	104
<i>rejetés</i>	79
<b>Initiatives populaires</b>	<b>209</b>
<i>acceptées</i>	22
<i>rejetées</i>	187
<b>Total votations populaires</b>	<b>628</b>

Source : Office fédéral de la statistique, « Statistique des votations » (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/politique.html>)

développent dès le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Dans le respect du droit fédéral, ils ont chacun une Constitution, une législation, une administration, un système judiciaire complet et une large autonomie fiscale.

Les compétences de l'État fédéral devant figurer dans la Constitution, chaque nouvelle attribution implique une votation soumise à la double majorité du peuple et des cantons. Au gré des rapports de force entre fédéralistes et centralisateurs, la répartition des tâches entre les deux niveaux étatiques s'avère peu lisible. Certaines compétences sont exclusives, soit au profit de l'État fédéral, soit de celui des cantons, mais celles-ci se sont amenuisées. D'autres sont en revanche exercées parallèlement ou de manière concurrente.

À l'inverse du système dualiste américain, le fédéralisme suisse, proche du modèle allemand, est dit « coopératif » : plusieurs compétences fédérales, même lorsqu'elles sont partagées avec les cantons, sont dans les faits exécutées par ces derniers avec une marge de manœuvre parfois importante. Et si le fédéralisme fiscal induit une forte concurrence entre les cantons, ceux-ci coopèrent également à travers des accords (concordats) portant sur la mise en œuvre de certaines politiques publiques.

Outre leur rôle dans les révisions constitutionnelles, les cantons virent aussi leur parti-



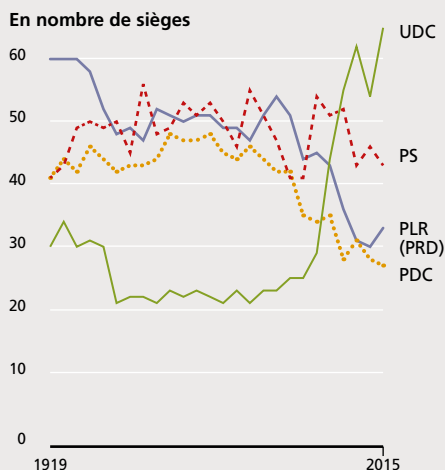
© Fabrice Coffrini / AFP

Ancien ministre de la Justice, conseiller fédéral et longtemps chef de file de l'Union démocratique du centre (UDC), Christoph Blocher est l'une des rares personnalités suisses connues à l'étranger.

icipation au pouvoir fédéral reconnue à travers l'institution d'un Parlement bicaméral, soit l'Assemblée fédérale composée du Conseil national (200 membres élus dans les cantons proportionnellement à leur population) et du Conseil des États (46 membres élus par les cantons le plus souvent au scrutin majoritaire à deux tours).

Le bicamérisme est dit « parfait », attendu que les actes parlementaires doivent être adoptés dans les mêmes termes par les deux conseils. Assurément, ces règles accordent un pouvoir considérable aux petits cantons, considérant que le plus peuplé (Zurich) dépasse le million et demi

### Principaux partis gouvernementaux au Conseil national (1919-2015)



Réalisation : Sciences Po - Atelier de cartographie. © Dila, Paris, 2017

PDC : Parti démocrate-chrétien suisse.  
 PRD : Parti radical-démocratique suisse. En 2009, fusion du PRD avec le PLS (Parti libéral suisse) au plan national sous la dénomination de « PLR. Les Libéraux-Radicaux ».  
 PS : Parti socialiste suisse.  
 UDC : Union démocratique du centre. Jusqu'en 1971 : Parti des paysans, artisans et bourgeois (PAB).

Source : Office fédéral de la statistique, www.bfs.admin.ch

d'habitants, tandis que huit autres en comptent moins de 100 000.

### Les autorités politiques fédérales et la séparation des pouvoirs

L'aménagement des relations entre le Conseil fédéral et le Parlement différencie tout particulièrement la Suisse des autres démocraties libérales, parlementaires, présidentielles ou semi-présidentielles. Outre sa forme collégiale, le gouvernement dit des « sept sages » est élu par l'Assemblée fédérale en chambres réunies, l'élection par le peuple proposée par des initiatives populaires ayant été refusée à trois reprises. Chaque conseiller fédéral est élu individuellement dans l'ordre d'ancienneté à l'occasion de sept scrutins successifs à plusieurs tours.

En l'absence de motion de censure, le Parlement ne peut pas révoquer le gouvernement, ou l'un de ses membres, durant la législature, et il est très rare qu'un conseiller fédéral ne soit pas réélu. De manière symétrique, le Conseil fédéral n'a pas le pouvoir de dissoudre

le Parlement. Si cette absence de responsabilité politique induit l'indépendance réciproque des pouvoirs, celle-ci reste nuancée du fait que le gouvernement intervient activement dans le processus législatif. Outre son pouvoir réglementaire, il dispose d'un droit d'initiative devant le Parlement et intervient directement dans des procédures où le bicamérisme parfait impose une navette parlementaire et des mécanismes de conciliation des divergences à l'issue souvent incertaine.

Surtout, le Conseil fédéral joue un rôle déterminant dans la phase pré-parlementaire, particulièrement longue et sophistiquée en raison du référendum, une menace qu'il s'efforce d'anticiper en soumettant ses projets à des mécanismes de consultation fortement institutionnalisés, faisant intervenir des commissions extra-parlementaires associant experts et représentants des groupes d'intérêts les plus puissants du pays.

La Constitution prévoyant une répartition équitable entre les régions et communautés linguistiques, le gouvernement comprend en règle générale cinq germanophones, ou quatre si un italoophone est élu, et deux francophones.

Sur le plan politique, la représentation partisane s'est élargie au fil du temps : les radicaux, qui occupaient sans partage les sept sièges depuis 1848, accordent un siège aux conservateurs catholiques en 1891, puis deux en 1919, auxquels s'ajoute en 1929 un siège octroyé à un représentant agrarien. Un socialiste est intégré entre 1943 et 1953.

Dès 1959 se met en place la « formule magique », une forme de transaction entre les quatre grands partis leur assurant une représentation au gouvernement proportionnelle à leur force au Parlement, soit cinq représentants des partis bourgeois (deux radicaux, deux démocrates chrétiens et un agrarien), ainsi que deux socialistes, cooptés par leurs « adversaires »<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Elie Burgos, Oscar Mazzoleni et Hervé Rayner, *La Formule magique. Conflits et consensus dans l'élection du Conseil fédéral*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2011.