



LE SYSTÈME POLITIQUE DE LA SUISSE



INTRODUCTION

La Suisse forme un petit pays d'Europe occidentale regroupant quelque 7,8 millions d'habitants. Avec ses 41 285 km², elle ne représente que 0,15 pour-cent de la surface totale des terres émergées. Ses voisins sont l'Allemagne au Nord, l'Autriche et le Liechtenstein à l'Est, l'Italie au Sud et la France à l'Ouest. Sa population se montre extrêmement diversifiée, tant du point de

vue de la langue que de la religion. L'histoire du pays remonte à 1291, mais l'Etat nation moderne a été fondé en 1848. La population suisse représente 1,5 pour-cent de celle de l'Europe, bien que le pays soit comparativement plus important du point de vue économique.

LE FÉDÉRALISME



La Suisse forme une fédération ; son territoire est divisé en vingt-six cantons. Les cantons eux-mêmes regroupent quelque 2 600 communes (villes et villages).

ÉLECTIONS ET DÉMOCRATIE DIRECTE



Le système politique est fortement influencé par la participation directe des citoyennes et des citoyens. En plus des élections, les initiatives et les référendums représentent les éléments fondamentaux de la démocratie directe qui a trouvé en Suisse sa terre d'élection.

LA DÉMOCRATIE DE CONCORDANCE



La démocratie de concordance incarne la troisième caractéristique du système politique suisse. Les institutions sont conçues de manière à refléter la diversité culturelle et à rassembler les principaux partis politiques au sein d'un large gouvernement de coalition. En conséquence, le pouvoir n'est pas concentré aux mains de quelques personnes, mais diffusé entre de multiples acteurs.

PERSPECTIVES COMPARATIVES



Après une présentation plus détaillée de ces trois importants éléments du système politique suisse, une perspective comparative nous permettra de mieux comprendre ses différences par rapport aux autres démocraties occidentales.

TABLE DES MATIÈRES

IMPRESSUM



LE FÉDÉRALISME

La Suisse forme un Etat fédéral comportant trois niveaux : le gouvernement fédéral (appelé Confédération), les 26 cantons et quelque 2 600 communes.

■ Un élément important du système fédéral suisse tient à la répartition non centralisée des compétences.

■ Simultanément, le système fédéral suisse se caractérise par diverses formes de coopération, horizontale aussi bien que verticale, entre les différents niveaux.

■ La position traditionnellement forte des cantons se reflète dans les aménagements institutionnels leur permettant d'influencer le processus de prise de décision au niveau fédéral, parmi lesquels le plus classique est la chambre haute du parlement (appelée Conseil des Etats).

■ Dans les limites des dispositions constitutionnelles adoptées par les cantons, les communes conservent également une

position forte au sein du système fédéral, en raison du développement de la fédération, qui s'est opéré du bas vers le haut (« bottom-up »).

■ La répartition décentralisée du pouvoir se reflète également dans le fédéralisme fiscal, qui accorde aux cantons et aux communes le droit de percevoir leurs propres impôts.

■ Une des raisons essentielles ayant conduit à l'instauration d'un Etat fédéral au XIX^e siècle tient au fait que la société suisse est composée de plusieurs groupes religieux et linguistiques ; seul le fédéralisme permettait d'associer unité nationale et diversité multiculturelle.

■ En raison de la globalisation et de l'internationalisation, le système fédéral suisse doit affronter divers problèmes appelant un besoin de réformes, celles-ci restant néanmoins difficiles à mettre en œuvre



RÉPARTITION DÉCENTRALISÉE DES COMPÉTENCES : DU BAS VERS LE HAUT (« BOTTOM UP »)

En raison du développement historique de la fédération, les cantons conservent d'importantes compétences propres et une répartition décentralisée des compétences s'est mise en place. Les nouvelles compétences sont toutes attribuées aux cantons, et lors d'une modification de leur répartition, les cantons bénéficient d'une sorte de « droit de veto ». Ce mode de faire et le soin mis à traiter les questions au niveau le plus bas possible – en application du principe de subsidiarité – forment la pierre angulaire du fédéralisme suisse.

Répartition des compétences et des responsabilités

Les communes sont exclusivement compétentes pour la fourniture des services publics (construction et entretien des routes locales, approvisionnement en gaz, en électricité et en eau potable, évacuation des déchets, aménagement du territoire local, construction des écoles et choix des instituteurs). Les cantons conservent surtout des compétences importantes pour leur identité (culture, éducation, langue, religion), mais également en matière de politique sociale (santé et services sociaux). Dans les domaines politiques qui concernent directement la souveraineté nationale (armée, politique monétaire ou relations extérieures), ou qui nécessitent une coordination accrue (sécurité sociale, protection de l'environnement, énergie ou infrastructures), le niveau fédéral dispose d'une compétence exclusive, ou alors il lui est possible d'adopter des lois-cadres. Les trois niveaux (fédéral, cantonal et communal) disposent du droit de prélever des impôts, ce qui leur garantit ipso facto une certaine autonomie financière.

Modification de la répartition des compétences

En Suisse comme dans d'autres fédérations, la centralisation ou la décentralisation représentent un enjeu politique permanent prompt

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ET DES RESPONSABILITÉS

COMPÉTENCES FÉDÉRALES Basées sur la Constitution suisse	COMPÉTENCES CANTONALES Basées sur les constitutions cantonales	COMPÉTENCES LOCALES Dépendant des législations cantonales
Organisation des autorités fédérales	Organisation des autorités cantonales (y.c. constitution, hymne et drapeau)	Education (jardins d'enfants et écoles primaires)
Relations extérieures	Coopération transfrontalière	Gestion des déchets
Défense nationale et protection civile	Police	Routes locales
Routes nationales (autoroutes)	Relations Eglises – Etat	Infrastructures locales
Energie nucléaire	Culture	Police locale
Services postaux et télécommunications	Santé publique	Aménagement du territoire
Politique monétaire	Routes cantonales	Citoyenneté
Sécurité sociale (retraites, pensions d'invalidité)	Forêts, eaux, ressources naturelles	Impôts municipaux
Droit civil, droit pénal	Education (écoles secondaires et universités)	
Procédure civile, procédure pénale	Protection de l'environnement	
Douanes	Protection des biens culturels	
Education (universités techniques)	Citoyenneté	
Energie	Impôts cantonaux	
Principes d'aménagement du territoire		
Protection de l'environnement		
Citoyenneté		
Impôts fédéraux		

à susciter des tensions de nature idéologique, sociale et économique. La Constitution prévoit que le gouvernement fédéral ne peut assumer de nouvelles responsabilités que si une double majorité du peuple et des cantons y consent, lors d'une votation populaire. Cette procédure entraîne deux conséquences. Premièrement, les cantons eux-mêmes sont les premiers responsables de toute nouvelle tâche. Deuxièmement, la disposition constitutionnelle protège leur autonomie. Dans le passé, nombre de projets visant à transférer de nouvelles responsabilités au gouvernement central n'ont pas

réussi à franchir l'obstacle du scrutin populaire, et l'une des raisons principales de ces échecs tenait à l'opposition à la centralisation. Dans de tels cas, les projets ont pu être adoptés lors d'un second scrutin pour peu que le gouvernement fédéral ait présenté un projet amendé et moins centralisateur.

Le principe de subsidiarité

Le système fédéral suisse fait preuve d'une préférence marquée pour une large autonomie cantonale et communale basée sur l'idée de subsidiarité. Cela signifie que l'autorité centrale ne

Cantons et chefs-lieux avec date d'adhésion à la Confédération helvétique

Les 26 cantons et chefs-lieux de la Suisse

Abréviation du canton / Nom du canton / Entrée dans la Confédération

AG	Aargau	(1803)
AI	Appenzell Innerrhoden	(1513)
AR	Appenzell Auserroden	(1513)
BE	Bern	(1353)
BL	Basel-Landschaft	(1501)
BS	Basel-Stadt	(1501)
FR	Fribourg	(1481)
GE	Genève	(1815)
GL	Glarus	(1815)
GR	Graubünden	(1803)
JU	Jura	(1979)
LU	Luzern	(1332)
NE	Neuchâtel	(1815)
NW	Nidwalden	(1291)
OW	Obwalden	(1291)
SG	St.Gallen	(1803)
SH	Schaffhausen	(1501)
SO	Solothurn	(1481)
SZ	Schwyz	(1291)
TG	Thurgau	(1803)
TI	Ticino	(1803)
UR	Uri	(1291)
VD	Vaud	(1803)
VS	Valais	(1815)
ZG	Zug	(1352)
ZH	Zürich	(1351)



Etat au 5 décembre 2000



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Statistik BFS
Office fédéral de la statistique OFS

0 25 50 km

Quelle: ThemaKart, BFS
Source: ThemaKart, OFS
© BFS, ThemaKart, Neuchâtel 2010 - Relief: swisstopo, Wabern
© OFS, ThemaKart, Neuchâtel 2010 - Relief: swisstopo, Wabern

saurait exécuter que les tâches qui ne peuvent plus être effectuées de manière efficace à un niveau inférieur ou local. En Suisse, cette tradition est ancienne, bien avant que la subsidiarité ne soit inscrite dans la constitution en l'an 2000. De fait, les sondages montrent que les citoyens suisses – par rapport à ceux des Etats voisins – attendent de l'Etat central qu'il exerce moins de responsabilités et favorise dans toute la mesure du possible des solutions décentralisées. En d'autres termes, la forte autonomie des cantons et des communes correspond encore et toujours aux préférences des citoyens suisses. ■

EXEMPLE

Citoyenneté suisse



FÉDÉRALISME COOPÉRATIF

Au cours de ses premières années d'existence, la fédération moderne a mis en place une délimitation précise des compétences, assortie d'une claire répartition entre le niveau fédéral, les cantons et les communes. Par la suite cependant, cette rigueur dans l'attribution des responsabilités s'est vue remplacer par une intense coopération entre les trois niveaux du système fédéral. La complexité des infrastructures modernes, l'interventionnisme économique et les programmes sociaux ont favorisé le parachèvement de la législation fédérale par les cantons, l'exécution des programmes fédéraux par les autorités cantonales et locales, ainsi qu'un partage généralisé des finances et des ressources. De la sorte, un réseau de coopération horizontale et verticale entre les trois niveaux s'est mis en place.

Exécution

Les programmes politiques de la Confédération sont exécutés pour l'essentiel par les cantons et les communes. Dès lors, les cantons ne disposent pas seulement de compétences et de responsabilités propres, mais ils ont également la possibilité d'influencer la mise en œuvre de la politique fédérale. On ne rencontre dans les régions aucune administration fédérale parallèle dotée de ses services, de ses bureaux ou de ses tribunaux. Cette forme de coopération entre la Confédération et les cantons suscite quelques controverses. Dans le passé, la législation fédérale se cantonnait aux généralités, laissant une large marge de manœuvre à l'exécution cantonale. De nos jours, quand la nécessité d'une application uniforme se fait sentir, la législation fédérale se montre plus détaillée, et les autorités cantonales doivent donc soumettre à la Confédération des rapports relatifs à la manière dont ils se sont chargés de l'exécution. Dès lors, les cantons ne cessent de déplorer que leur autonomie est mise en danger dès l'instant où la législation fédérale se révèle trop détaillée, ne leur laissant plus de marge quant à l'exécution, ce qui ouvre la voie à une centralisation rampante. Ils considèrent le droit à la différence comme un élément fondamental du fédéralisme.

EXEMPLE

Politique suisse en matière d'asile

les questions de politique extérieure. Comme la CdC ne peut pas adopter de normes impératives mais uniquement des recommandations, elle est obligée de compter sur le consensus entre les cantons. ■

Coopération verticale

Il existe d'autres formes de coopération verticale entre la Confédération et les cantons que celles qui résultent de l'application du droit fédéral par ces derniers. Ainsi, conséquence de l'internationalisation et de la globalisation, les relations extérieures sont devenues un important enjeu de coopération verticale entre les cantons et la Confédération. Récemment, de nouvelles formes de coopération ont fait leur apparition, qui réunissent les trois niveaux gouvernementaux. Ainsi, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) forme une plateforme à disposition de la Confédération, des cantons et des villes. Elle a pour but d'élaborer des solutions politiques aux problèmes des villes, en particulier des grandes agglomérations comme Zurich et Genève, qui dépassent largement les frontières cantonales ou même fédérales.

Coopération horizontale

Les cantons ont le droit de coopérer entre eux, et ils sont même encouragés à le faire. A l'heure actuelle, il existe plus de 700 conventions intercantionales (appelées « concordats » en Suisse) touchant divers domaines politiques, la plupart d'entre elles étant conclues simplement entre deux cantons. Elles concernent principalement les impôts et les finances, l'instruction publique, la police, les infrastructures et la santé. Pour ces domaines politiques bien précis, diverses Conférences de ministres cantonaux (notamment sur l'éducation, la police, la santé et les finances) ont été mises en place il y a bien longtemps déjà. Une organisation plus jeune se consacre à la coopération horizontale, la Conférence des Gouvernements cantonaux (CdC), une réunion de tous les exécutifs cantonaux. Son objectif consiste notamment à élaborer des positions cantonales communes vis-à-vis des autorités fédérales, principalement pour



PARTICIPATION DES CANTONS AU PROCESSUS DÉCISIONNEL DE LA CONFÉDÉRATION

Outre la répartition non centralisée des compétences, la participation des cantons au processus de décision du niveau fédéral représente une autre caractéristique importante du fédéralisme suisse. Formellement, les institutions les plus importantes pour ce faire sont la Chambre haute, la double majorité des cantons en votation populaire et la possibilité pour ces derniers de recourir à l'initiative et au référendum cantonaux. Au surplus, le processus (informel) de consultation pré-parlementaire est devenu un vecteur essentiel de leur influence. Par son truchement, les cantons peuvent faire entendre leur voix dans le processus décisionnel quand une loi est en cours d'élaboration.

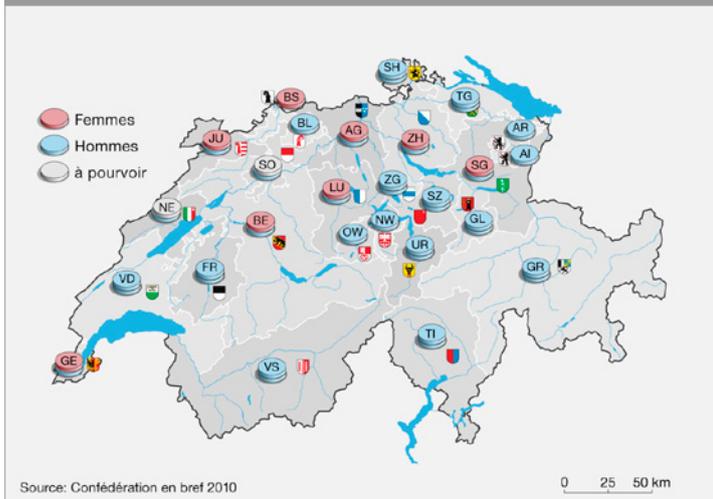
Chambre haute

La Chambre haute du parlement, appelée Conseil des Etats, est dévolue à la représentation des cantons. En vertu du principe fédéral d'égalité, elle est composée d'un député pour les cantons de Bâle Ville et Bâle Campagne, Obwald et Nidwald, Appenzell Rhodes Extérieures et Intérieures, et de deux députés pour chacun des vingt autres cantons, soit un total de 46 membres, qui ne sont pas liés aux instructions de leurs cantons. Ceux-ci déterminent eux-mêmes le mode d'élection de leurs représentants. La composition de la Chambre haute se caractérise par une forte surreprésentation des petits cantons : les quatorze plus petits d'entre eux représentent à peine vingt pour-cent de la population et pourtant, avec leurs 23 sièges, ils disposent d'une minorité de blocage au Conseil des Etats.

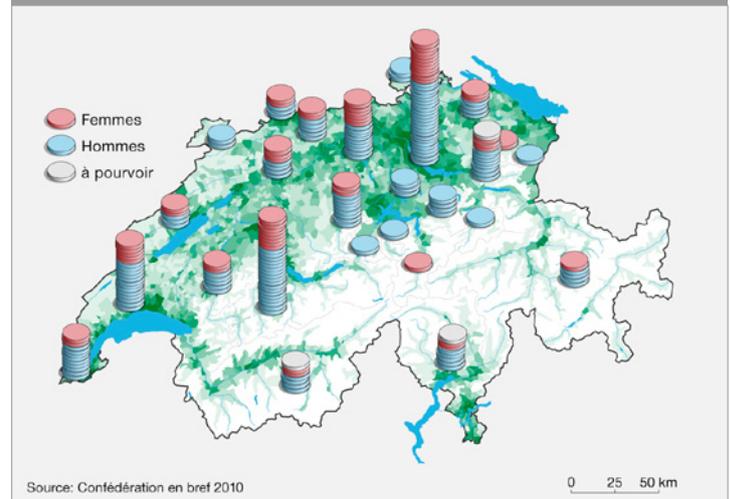
Double majorité des cantons lors de votations populaires

A part la Chambre haute, les cantons suisses disposent d'autres leviers leur permettant d'influencer les décisions prises au niveau fédéral. Toute modification de la Constitution (suite à un référendum obligatoire ou à une initiative populaire) nécessite l'approbation d'une majorité des votants, mais aussi de la majorité des cantons. Pour le décompte, les cantons de

Membres du Conseil des Etats par canton



Membres du Conseil national par canton



Bâle Ville et Bâle Campagne, Obwald et Nidwald, Appenzell Rhodes Extérieures et Intérieures, comptent chacun pour une demi-voix, alors que les vingt autres cantons comptent pour une voix, de sorte que pour obtenir la majorité des cantons il convient d'atteindre 12 voix sur 23.

Instruments de démocratie directe

Chaque canton peut faire des propositions relatives à une loi fédérale, ce que l'on appelle le droit d'initiative cantonale. La proposition doit être entérinée par l'Assemblée fédérale, et si elle est rejetée par une des deux Chambres elle est abandonnée. Au surplus, huit cantons ont le droit de demander que toute loi adoptée par l'Assemblée fédérale soit soumise à une votation populaire. Cette faculté a été utilisée pour la première fois en 2003, quand les cantons se sont violemment opposés à une nouvelle législation fiscale au niveau fédéral.

EXEMPLE

2003, année du premier référendum cantonal

Procédure de consultation (pré-parlementaire)

Les cantons peuvent influencer la prise de décision lors de la phase pré-parlementaire. Il s'agit là de la manière la plus classique pour eux d'exercer leur influence, bien plus aisément que lors des délibérations parlementaires ultérieures ou des scrutins populaires. Les cantons ne sont cependant pas les seuls acteurs ayant leur mot à dire au cours de la procédure de consultation ; les partis politiques et toutes sortes d'associations y sont également conviés. Traditionnellement, les cantons maximisent leur influence dès lors qu'ils sont responsables de l'exécution d'une loi. ■



L'IMPORTANCE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les communes suisses – il y en a quelque 2 600 – présentent de considérables différences en termes de géographie et de démographie. A l'instar des cantons, elles voient leur existence garantie par la constitution. Dans les limites fixées par le droit cantonal, les communes disposent non seulement du droit de choisir leur propre organisation politique, mais elles ont également celui de percevoir des impôts communaux et de déterminer leurs taux d'imposition. Les communes sont très proches des citoyens et elles développent souvent des solutions taillées sur mesure pour les problèmes locaux.

Garanties constitutionnelles

Dans les limites de l'organisation cantonale, les communes se voient garantir un droit constitutionnel à l'existence, y compris la liberté de fusionner avec d'autres communes ou de demeurer indépendantes, ce qui ne saurait être remis en cause par les cantons. Cela signifie qu'une réforme des collectivités locales imposée « d'en haut », comme cela peut être observé dans d'autres fédérations où les petites communes sont parfois obligées de fusionner, serait pratiquement impossible en Suisse. De fait, le nombre des communes – quelque 2 600 à l'heure actuelle – avait à peine diminué jusque dans les années 1990. Mais depuis lors, quelque 400 communes ont fusionné, ce qui n'a rien d'exceptionnel quand on songe que plus de la moitié des communes suisses compte environ 500 habitants. La carte ci-après représente les communes du pays.

Organisation politique

Les communes ont toute latitude pour choisir, dans les limites du droit cantonal, la structure politique et l'administration qui leur conviennent. Il existe des cantons comptant nombre de petites municipalités et d'autres qui en regroupent moins, mais de plus grande taille, et le degré d'autonomie des communes peut varier d'un canton à l'autre. Dans les petites communes, les autorités locales sont composées d'un nombre

limité d'élus engagés à temps partiel et recevant une modeste indemnité. Les grandes communes disposent quant à elles d'un parlement et d'un exécutif à temps complet dirigeant des services publics professionnels. Cette situation conduit à des disproportions parfois surprenantes : ainsi Zurich, la plus grande ville de Suisse avec quelque 385 000 habitants, compte 20 000 employés communaux, soit plus que la population totale du plus petit canton, Appenzell Rhodes-Intérieures (15 500 habitants).

Impôts locaux

Les communes disposent du droit de prélever leurs propres impôts et de fixer elles-mêmes leur taux d'imposition. Il s'agit là sans aucun doute de l'élément le plus important pour garantir l'autonomie locale. L'autonomie financière ne permet pas seulement aux communes de se déterminer en fonction de leurs préférences sur

les infrastructures locales, les services publics, l'aménagement du territoire et d'autres services publics. Elle instaure également une responsabilité bipolaire au sein de la communauté : les autorités locales sont responsables d'utiliser les deniers publics conformément aux besoins des citoyens, et ces derniers doivent participer par leurs contributions aux services publics qu'ils réclament. De la sorte, cette forme décentralisée de gouvernement permet de rapprocher l'Etat du peuple. Les communes comptent pour environ 30 pour-cent dans l'ensemble des recettes et des dépenses des trois niveaux de la fédération, ce qui est considérable. ■

EXEMPLE

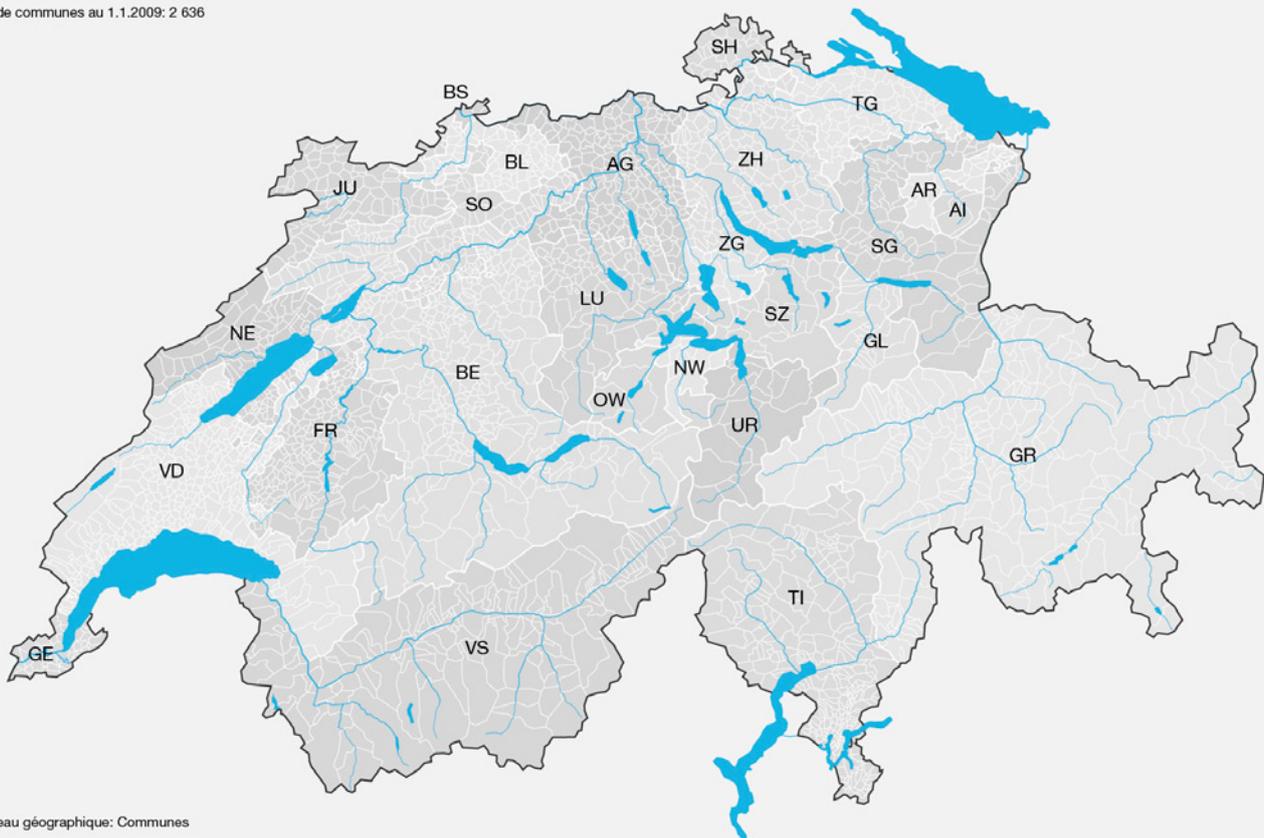
La politique en matière de stupéfiants dans les villes suisses

Communes et cantons de Suisse 2009

Les communes et cantons de Suisse, en 2009

Suisse

Nombre de communes au 1.1.2009: 2 636



Niveau géographique: Communes

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Statistik BFS
Office fédéral de la statistique OFS

0 25 50 km

Quelle: Dienst Raumnomenklaturen, Sektion GEWO, BFS
Source: Service des nomenclatures spatiales, section GEWO, OFS
© BFS, ThemaKart, Neuchâtel 2010 - Relief: swisstopo, Wabern
© OFS, ThemaKart, Neuchâtel 2010 - Relief: swisstopo, Wabern



LE FÉDÉRALISME ÉCONOMIQUE EN SUISSE

En Suisse, chaque niveau de gouvernement se voit attribuer diverses sources de revenus, même si les cantons perçoivent certains impôts pour le compte de la Confédération. Grâce à leur autonomie, ils ont également la possibilité de déterminer librement leur taux d'imposition, ce qui conduit à une certaine concurrence fiscale. Cependant, les effets potentiellement négatifs d'une telle rivalité sont sensiblement amoindris par les divers instruments de la péréquation financière. De manière générale, même si le but du fédéralisme économique ne consiste pas à promouvoir l'égalité des conditions de vie, il reste basé sur la solidarité régionale.

Chacun des niveaux dispose de ses propres ressources financières

Les trois niveaux de gouvernement, la Confédération, les cantons et les communes, prélèvent des impôts directs (impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, et sur le bénéfice et le capital des personnes morales). Le revenu est ainsi imposé par les trois niveaux. Mais pour la Confédération, le droit de percevoir des impôts directs repose sur une disposition transitoire qui doit être périodiquement prorogée par le Parlement fédéral. D'autres assiettes fiscales sont attribuées exclusivement à un seul niveau étatique. La TVA, certains impôts de consommation, de même que le droit de timbre et l'impôt anticipé sont réservés à la Confédération. Les cantons disposent du droit exclusif de prélever des impôts sur le capital des entreprises, ainsi que d'autres impôts dans les limites de la Constitution fédérale, par exemple des droits de succession. Au niveau local, outre les impôts directs, la principale source de revenus est constituée par les taxes d'utilisation des services publics (p. ex. approvisionnement en eau, évacuation et traitement des eaux usées, gestion des déchets).

Perception des ressources

Les cantons perçoivent les impôts cantonaux mais également, comme un service rendu à

Berne, les impôts fédéraux directs ainsi que l'impôt anticipé et les droits de timbre. Tous les autres impôts fédéraux – indirects – sont prélevés par la Confédération elle-même. Les communes prélèvent parfois les impôts cantonaux en plus de leurs propres impôts, bien que dans la majorité des cantons ceux-ci perçoivent plutôt les impôts pour les communes. En règle générale, chacun des niveaux se voit attribuer les impôts qu'il a prélevés. La taxation est basée sur une déclaration rédigée par le contribuable lui-même, et les impôts ne sont pas prélevés directement sur les salaires, comme dans d'autres pays européens.

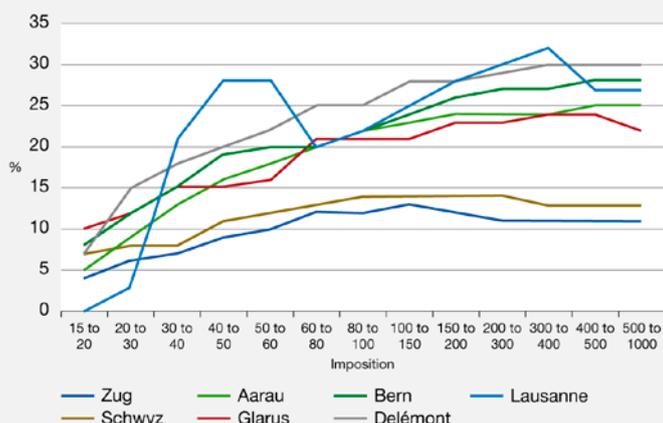
Concurrence fiscale

Les cantons peuvent déterminer librement leur taux d'imposition. Voilà qui entraîne de sensibles différences de charge fiscale d'un canton à l'autre (cf. le tableau ci-dessous), mais également une certaine concurrence fiscale entre les cantons. Une telle compétition peut conduire à un « nivèlement par le bas » avec le risque pour les cantons d'avoir de plus en plus de peine à générer des revenus suffisants. Il existe cependant divers mécanismes destinés à tempérer cette compétition, principalement celui de la péréquation financière.

EXEMPLE

Impact du fédéralisme économique

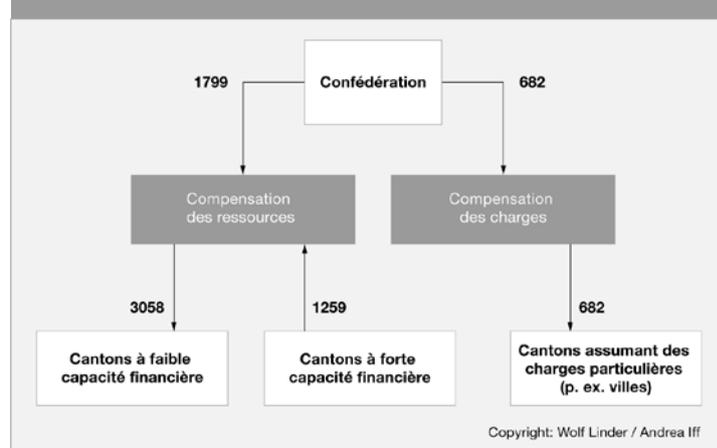
Charge fiscale dans différents chefs-lieux



Le système de péréquation financière

Les cantons suisses présentent de considérables différences en termes de dimension, de topographie, mais également de population et de structure sociodémographique. De manière à en tempérer les conséquences défavorables pour certains cantons dotés de capacités moindres et donc de coûts plus élevés en matière de services publics, la Suisse a introduit un système de péréquation financière auquel contribuent aussi bien la Confédération que les cantons. L'objectif n'est pas une égalisation des conditions de vie, mais une compensation des différences contributives entre les cantons nantis et ceux qui sont moins bien dotés. En plus de ces mesures péréquatives entre tous les cantons, les tâches cantonales comportant des effets de spillovers doivent être exécutées en respectant des formes de coopération mutuelle, de telle sorte que les cantons qui bénéficient de services fournis par un autre canton doivent payer une compensation au prestataire du service en question. En outre, certains cantons reçoivent une compensation pour des prestations de services réalisées dans l'intérêt national.

Péréquation financière entre l'Etat et les cantons (en mio. CHF, 2008)



Pas de promotion d'une équivalence des conditions de vie, mais une solidarité régionale

Le fédéralisme suisse ne promeut pas l'égalité des conditions de vie entre les cantons. Le prix à payer pour la diversité et l'autonomie, c'est l'acceptation d'un certain degré de disparité éco-

nomique entre les cantons, et même entre les communes. Une égalisation des conditions de vie impliquerait des politiques et des réglementations centralisatrices, ce qu'une majorité de Suisses n'est pas prête à accepter. Mais même ainsi les politiques nationales sont marquées par un objectif de solidarité régionale. Dès lors, la Confédération garantit des standards minimaux pour les services publics, par exemple en ce qui concerne l'école primaire, ou alors elle prévoit des transports en commun qui ne desservent pas seulement les grandes villes, mais également les villages reculés dans les montagnes.

Distribution aux cantons des bénéfices de la Banque Nationale Suisse (BNS)

La Banque Nationale Suisse (BNS) est une banque centrale indépendante qui gère la politique monétaire nationale. Son objectif principal consiste à lutter contre l'inflation, sans oublier pour autant le développement de l'économie. La distribution de ses bénéfices n'est pas réservée à la Confédération, les cantons en bénéficient également. Un tiers du bénéfice net revient à la première et deux tiers aux seconds. La part revenant aux cantons est répartie en fonction de leur population résidante. ■



LE FÉDÉRALISME DANS UN ÉTAT MULTICULTUREL

La Suisse est composée de cantons pratiquant différentes langues et différentes religions. Le fédéralisme est idéal pour de telles conditions, parce qu'il autorise la diversité culturelle des cantons dans le contexte de l'unité nationale. Le fédéralisme a contribué à minimiser les conflits entre Catholiques et Protestants et à prévenir les fractures entre groupes linguistiques. Il n'a pourtant pas été toujours efficace dans sa tentative d'intégrer les minorités linguistiques et culturelles. Le canton du Jura représente hélas un échec de l'intégration, puisque la région jurassienne s'est séparée du canton de Berne.

EXEMPLE

Résoudre la question séparatiste

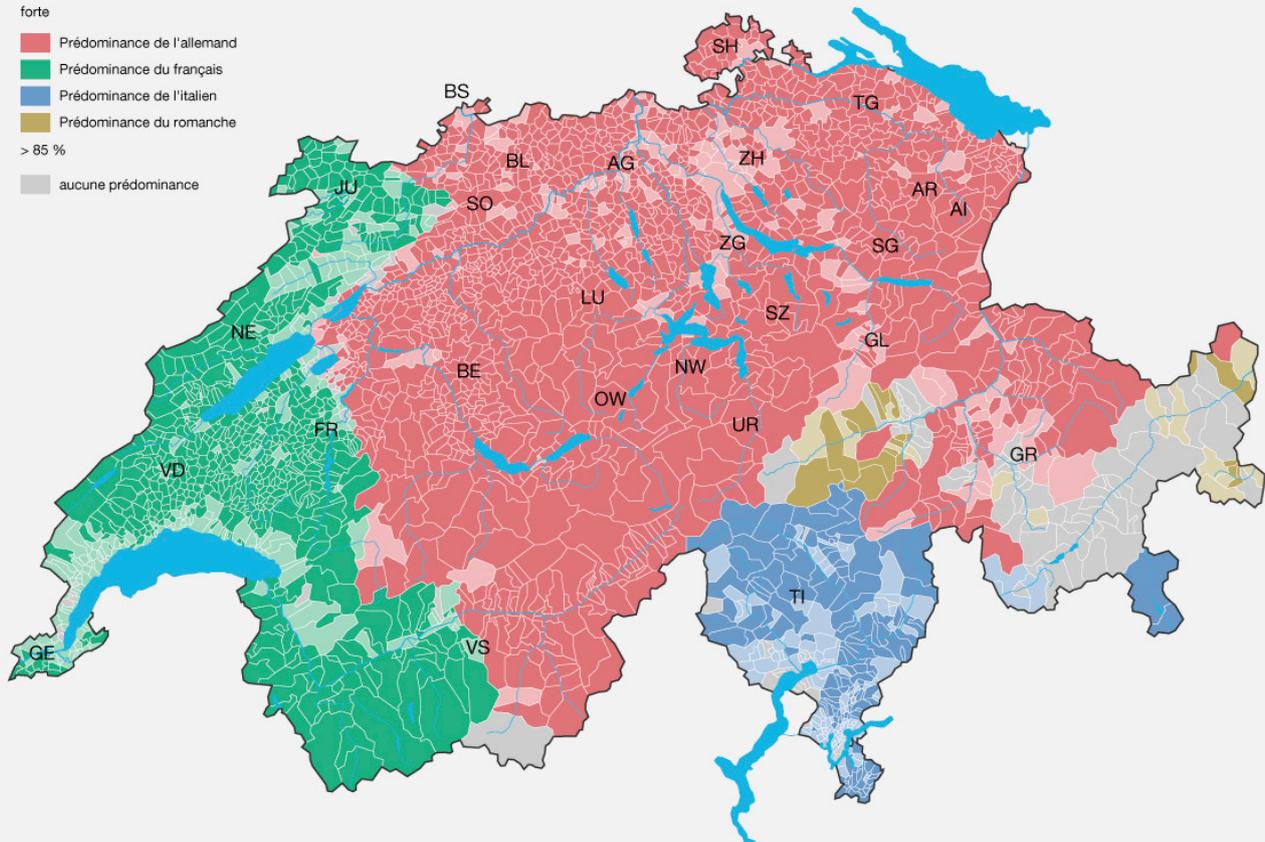
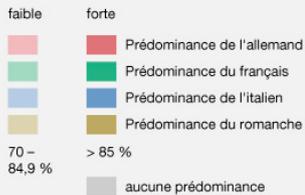
Une société multiculturelle

64 % de la population suisse parle l'allemand, 20 % le français, 6,5 % l'italien, 0,5 % le romanche et, en raison de l'immigration, 9 % pratique une autre langue maternelle (données fournies par le recensement de l'an 2000). Les groupes linguistiques sont concentrés sur des territoires déterminés. La plupart des cantons sont unilingues : Il existe des cantons germanophones, francophones ou italophones. Seuls trois des 26 cantons (Valais, Berne et Fribourg) sont bilingues, alors que celui des Grisons est trilingue. La communauté parlant romanche est la seule à ne former de majorité dans aucun canton. En ce qui concerne les religions, les deux groupes prédominants sont les Catholiques (44 %) et les Protestants (37 %). Les communautés religieuses sont aujourd'hui un peu plus dispersées qu'elles ne l'étaient au XIX^e siècle, quand on rencontrait des cantons clairement catholiques ou protestants. Cependant, même dans les cantons connaissant une diversité à la fois religieuse et linguistique, les communes demeurent relativement homogènes.

Répartition linguistique en Suisse

Langues nationales parlées dans les communes, en 2000

Langue nationale la plus parlée



 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral de la statistique OFS

0 25 50 km

Source: Recensement fédéral de la population 2000, OFS
© OFS, ThemaKart, Neuchâtel 2004 - Relief: swisstopo, Wabern / K16.17

Un État multiculturel

La nation suisse ne se fonde pas sur l'unité ethnique et culturelle de sa population. Dès le début, la Suisse s'est considérée comme un Etat multiculturel, mettant sur pied d'égalité différentes langues et différentes croyances religieuses. Dès lors, la Constitution de 1848 a reconnu que la Suisse se composait de 25 cantons et de leurs peuples. L'identité nationale ne consiste pas dans le rattachement de sa population à un groupe ethnique, à une croyance religieuse ou à une culture unique, mais elle repose sur une citoyenneté identique au sein de la même démocratie constitutionnelle. Les institutions politiques ont permis de développer une société suisse commune qui n'existait pas encore avant 1848.

Le fédéralisme et le dépassement des clivages culturels

Durant les premières décennies de la fédération suisse, les Protestants et les Catholiques se sont montrés profondément divisés sur la question de la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Les clivages linguistiques se sont également élargis, par exemple au début de la première Guerre mondiale lorsque les francophones ont soutenu la France alors que les germanophones étaient du côté de l'Allemagne. Il était vital pour la Suisse de dépasser ces clivages culturels. En dépit du fédéralisme, des pays comme la Belgique ou le Canada connaissent de sérieuses difficultés entre leurs groupes linguistiques. A l'évidence, l'intégration des minorités culturelles ne va pas de soi. Dans le cas de la Suisse, le succès de cette intégration tient à plusieurs raisons :

■ Le fédéralisme a conféré une grande autonomie aux cantons, ce qui a permis aux minorités linguistiques et religieuses de préserver leurs particularités culturelles ;

■ Les minorités linguistiques et religieuses se sont vu reconnaître une représentation proportionnelle au sein du Conseil fédéral et des autres autorités fédérales, ce qui s'est révélé bénéfique pour leur intégration politique ;

■ La plupart des partis politiques n'ont pas évolué sous forme de partis régionaux mais comme des partis nationaux. Lors des élections, ces derniers doivent engranger les votes de l'ensemble du pays ; de la sorte, ils ne sont pas intéressés à jeter de l'huile sur le feu des conflits linguistiques. Voilà qui sert l'unité nationale ;

■ La Constitution de 1848 a regroupé des cantons pratiquant des langues et des religions

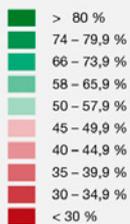
différentes. Cependant, les clivages linguistiques et religieux ne coïncident pas. Au sein des cantons francophones, certains connaissent une majorité catholique alors que d'autres sont essentiellement protestants. Il s'agit là d'une caractéristique très importante, qui a permis des changements de majorités au parlement et lors de votations populaires : la minorité francophone, en s'alliant avec la majorité protestante, avait une chance de se retrouver du côté des vainqueurs ; il en allait de même pour les catholiques alliés aux germanophones. En conséquence, les conflits linguistiques et religieux n'ont jamais pu se superposer au point de former un clivage unique surpassant tous les autres.

La grande opposition religieuse du XIX^e siècle s'est tempérée lorsque le parti catholique

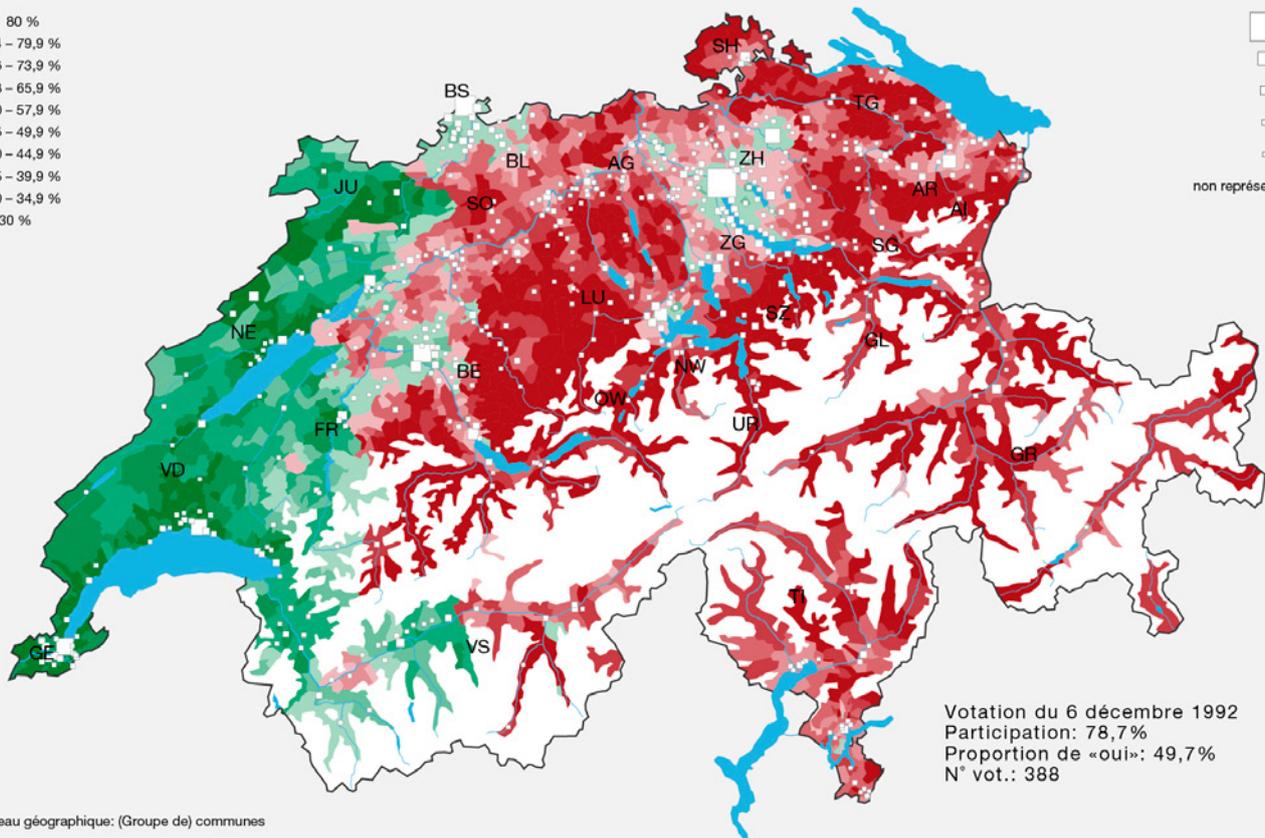
Arrêté fédéral sur l'adhésion à l'EEE en 1992

Arrêté fédéral sur l'espace économique européen (adhésion à l'EEE)

Proportion de «oui»



Bulletins valables



Votation du 6 décembre 1992
Participation: 78,7 %
Proportion de «oui»: 49,7 %
N° vot.: 388

Niveau géographique: (Groupe de) communes

conservateur a accepté la séparation de l'Eglise et de l'Etat telle que la réclamait la majorité radicale. La Constitution définit l'allemand, le français, l'italien et le romanche comme les quatre langues officielles du pays. La liberté de la langue donne aux cantons le droit de définir leur(s) propre(s) langue(s) officielle(s). Sous ces conditions, les conflits linguistiques n'ont pas connu d'escalade. Et pourtant, même ainsi, on trouve des votations populaires reflétant des sensibilités différentes entre les cantons germanophones et francophones. Un exemple symptomatique en est la votation sur l'Espace Economique Européen en 1992.

EXEMPLE

La votation populaire sur l'adhésion à l'Espace Economique Européen (EEE)

Par opposition à la partie germanophone du pays, les cantons romands sont plus enclins à soutenir l'intégration européenne, les libertés individuelles ou l'Etat social, alors qu'ils demeurent plus critiques en ce qui concerne l'armée. Ces différences restent pourtant moins problématiques que l'augmentation des clivages sociaux entre le capital et les masses laborieuses ou entre les populations urbaines et rurales.

Pas un Etat-nation typique

Contrairement à ses voisins, la création de l'Etat (fédéral) en Suisse ne poursuivait pas un but d'unification nationale. La Suisse ne se considère pas comme un Etat conçu par et pour la majorité germanophone. Le pays a développé un concept étatique reconnaissant l'égalité des différents groupes linguistiques et religieux. Le concept d'homogénéité nationale, basé sur l'homogénéité linguistique, ne correspond pas aux réalités helvétiques. Depuis toujours, la population manifeste plusieurs sortes de loyautés et d'identités (attachement à la commune et au canton, identité religieuse et linguistique). Il

était donc dans l'intérêt du pays tout entier de rechercher une identité commune qui ne repose pas sur des éléments ethniques ou culturels.

Intégration des communautés linguistiques et religieuses

L'intégration de ses communautés linguistiques et religieuses peut être considérée comme l'une des plus importantes réussites de la Suisse. Celle-ci n'a en effet pas mis un canton à disposition de chaque groupe linguistique ou religieux. Cette assimilation a été rendue possible notamment en raison de la préexistence historique des cantons, mais aussi parce que les communautés linguistiques et religieuses ne se chevauchent que de manière limitée. Il existe par exemple des cantons comportant des populations francophones catholiques et protestantes aussi bien que des populations germanophones. Excepté l'épisode relatif à la création du canton du Jura, qui a vu s'opposer les catholiques francophones aux protestants germanophones, les identités se juxtaposent très peu de sorte que des coalitions changeantes peuvent être opérées entre cantons et entre groupes linguistiques, religieux mais aussi sociaux.

Tensions multiculturelles

Jusqu'au début du XX^e siècle, les conflits opposaient principalement les deux communautés religieuses, les Protestants et les Catholiques, mais pas les divers groupes linguistiques. De nos jours, la religion a perdu de son importance en tant que facteur conflictuel, au profit de la langue. Les votations populaires font ressortir les divergences entre groupes linguistiques, principalement dans les domaines politiques de l'Union européenne, de la sécurité sociale et de l'environnement. Pour autant, le système politique suisse a développé plusieurs mesures permettant d'atténuer les tensions entre ses différentes communautés linguistiques, l'une d'elle n'étant autre que la structure fédérale du pays permettant précisément l'autonomie. La carte ci-après, qui présente le résultat du scrutin relatif à l'adhésion à l'Espace Economique

Européen en 1992, révèle une opposition très claire entre la partie germanophone et la partie francophone du pays.

Le fédéralisme dans une société multiculturelle

Spécialement pour ce qui concerne la langue et la religion, les cantons et les communes se sont vus accorder une certaine autonomie, associée cependant à divers garde-fous pour les communautés respectives au niveau fédéral. Celui-ci a mis en œuvre diverses politiques lui permettant de concilier d'une part la diversité linguistique et de l'autre la diversité religieuse. Pour ce qui concerne les quatre communautés linguistiques du pays, la Confédération a adopté une politique d'égalité. Pour ce qui concerne la diversité religieuse, elle se repose sur une politique de (relative) neutralité. En ce qui concerne les langues, la constitution instaure la règle fondamentale d'un statut plurilingue. Une disposition semblable fait défaut pour la religion. Les cantons choisissent leurs langues officielles et ils peuvent réglementer les relations entre Eglise et Etat, certains cantons hétérogènes concédant même ces pouvoirs décisionnels au niveau inférieur, celui des communes. Au surplus, la Constitution fédérale garantit la liberté de religion et de langue et il se doit de promouvoir la paix et la compréhension intercommunautaires. Enfin, une loi sur les langues vient d'être adoptée, qui formalise pour l'essentiel les règles informelles existant déjà ■



LES DÉFIS ET LES LIMITES DU FÉDÉRALISME SUISSE

En dépit de son bilan globalement positif, le fédéralisme suisse doit également relever un certain nombre de défis. Premièrement, dans un monde globalisé, les frontières des entités relativement petites qui composent la Suisse sont mises à l'épreuve. Deuxièmement, la surreprésentation des petits cantons plutôt ruraux entraîne un très fort déséquilibre du poids politique attribué au principe de l'unicité du vote. Troisièmement, on peut se demander si les innombrables petits cantons de la Suisse peuvent survivre à long terme. Quatrièmement, la forte immigration de cette dernière décennie a engendré de nouveaux problèmes relatifs à l'intégration multiculturelle. Or, le fédéralisme ne peut pas offrir de solutions à ces problèmes sociaux.

Le fédéralisme Suisse dans un monde globalisé ?

La Suisse est un des pays les plus fédéralistes et les plus décentralisés qui existe. Mais l'autonomie des cantons, comme des communes, est remise en cause dans un monde de plus en plus globalisé. A l'heure de la mondialisation, le gouvernement fédéral conclut des traités internationaux dans des matières qui peuvent relever de la responsabilité des cantons. La question consiste alors à trouver le moyen de faire participer ces derniers au processus décisionnel. Si l'on prend l'exemple des relations avec l'Union Européenne, les cantons ont pris les choses en main. Ils se sont dotés de leur propre représentant au sein de la Mission suisse auprès de l'UE à Bruxelles. Ils disposent en outre de « délégués à l'information » dans plusieurs départements fédéraux qui sont concernés par les politiques européennes. Finalement, ils ont aussi instauré une Conférence des Gouvernements cantonaux qui canalise le processus de prise de décision entre les 26 cantons, de telle sorte qu'ils puissent « parler d'une seule voix » au moment d'engager une négociation avec la Confédération. Il n'en demeure pas moins que l'internationalisation et l'eupéanisation de la politique ont incontestablement conduit à une perte d'autonomie politique, tant pour la Confédération que pour les cantons et les communes.

Comment le vote d'un citoyen d'Uri peut-il surpasser les votes de 35 citoyens de Zurich ?

La démocratie accorde une grande importance au principe de la représentation égale de tous les individus, autrement dit « one man one vote ». Le fédéralisme de son côté garantit l'égalité entre les Etats membres d'une fédération, soit « one canton one vote ». Si les deux modes de prise de décision sont utilisés pour trancher la même question, ils peuvent conduire à deux résultats divergents. Une telle situation peut se produire non seulement dans les deux Chambres du parlement mais également lors de votations populaires : un amendement constitutionnel peut être accepté par une majorité de la population et rejeté par une majorité de cantons, ou vice-versa. Le veto que représente le fédéralisme joue donc un rôle important : théoriquement, les 13 plus petits cantons, représentant seulement 11 pour-cent des votants, peuvent former une minorité de blocage de 11.5 votes cantonaux. Cela signifie qu'une petite « minorité fédérale » de 11 pour-cent des citoyens suisses peut empêcher un amendement constitutionnel à l'encontre des vœux exprimés par une majorité démocratique de 89 pour-cent. Une telle situation demeure exceptionnelle. On dénombre seulement huit cas au cours des vingt dernières années, et le « veto » fédéral représentait alors entre 20 et 25 pour-cent des votants. Même ainsi, dans tout scrutin constitutionnel, un citoyen uranais peut surpasser 35 citoyens zurichois. L'électeur de Zurich peut trouver cela injuste, mais celui d'Uri rappellera que, dans tous les pays, la correction des majorités démocratiques correspond précisément à l'idée du fédéralisme.

Les frontières fédérales sont-elles toujours d'actualité ?

C'est un fait avéré que la plupart des problèmes économiques, sociaux ou environnementaux se rient des frontières. Dès lors, un besoin accru de coopération se fait sentir dans les grandes régions, que ce soit entre communes et cantons, ou entre cantons, communes et régions voisines en cas d'activités transfrontalières. Au cours de

ces dernières décennies, différentes formes de coopération horizontale et verticale se sont développées. Nombre d'entre elles donnent pleinement satisfaction. Leur succès est cependant terni par le fait qu'elles manquent de transparence, de participation directe du peuple ou même d'un contrôle politique adéquat par le parlement.

La réforme territoriale

Certains experts dénoncent le fait que les 26 cantons suisses sont trop petits et trop nombreux pour s'attaquer efficacement aux problèmes qui les attendent. Ils proposent dès lors une réforme territoriale de grande ampleur, par exemple la fusion des cantons existants au sein de six grands cantons regroupant chacun une population d'environ un million d'habitants. Les experts considèrent qu'une telle réforme rendrait le fédéralisme plus efficace. De telles propositions seraient cependant difficilement acceptables par le peuple. Lors d'une votation populaire en 2002, les citoyens de Genève et de Vaud ont largement rejeté l'idée d'une fusion entre leurs deux cantons. Voilà qui rejoint les conclusions de nombreux sondages : une grande majorité des Suisses demeure très attachée à ses cantons. Le temps d'une réforme territoriale n'est pas encore venu. Les autorités sont cependant obligées de renforcer les collaborations. Cette situation diffère de celle des communes, tant il est vrai que la fusion des communes s'est banalisée au cours de la dernière décennie.

EXEMPLE

Des réformes territoriales au niveau communal mais pas au niveau cantonal

De nouveaux problèmes résultant de l'intégration sociale

En raison d'une immigration en provenance de nombreux pays, qui ne s'est jamais ralentie au cours de ces cinquante dernières années, plus de 20 pour-cent de la population résidente suisse est d'origine étrangère. A l'heure

actuelle, plus de 500 000 personnes parlent une langue maternelle étrangère, et la communauté musulmane compte environ 400 000 membres. Cela conduit à de nouveaux problèmes d'intégration culturelle, parfois sérieux. Les nouvelles minorités peuvent-elles profiter du fédéralisme à l'instar des minorités suisses dans le passé ? La réponse est négative, et cela pour deux raisons. Premièrement, seule une mince proportion des immigrants acquiert la nationalité suisse, condition préalable à toute participation politique. Deuxièmement, le fédéralisme ne peut protéger les minorités qu'à certaines conditions : une minorité doit être géographiquement concentrée dans une entité subnationale où elle peut former une majorité politique, comme la minorité de six pour-cent des locuteurs italophones en Suisse qui représente une majorité de plus de 90 pour-cent dans le canton du Tessin. Cela n'est pas le cas des immigrants. Tout au contraire, ceux-ci sont dispersés dans l'ensemble du pays. Voilà qui montre les limites du fédéralisme pour ce qui concerne la protection des minorités. L'intégration sociale des migrants doit donc être obtenue par d'autres moyens. ■



ÉLECTIONS ET DÉMOCRATIE DIRECTE

■ En Suisse, des élections sont organisées aux trois niveaux de la fédération. Les plus importantes concernent l'Assemblée fédérale (le Conseil national et le Conseil des Etats), de même que les gouvernements cantonaux.

■ En plus de la démocratie représentative, la Suisse a développé un système dans lequel les initiatives et les référendums populaires donnent aux citoyens l'occasion de participer régulièrement aux décisions politiques de leur parlement.

■ En Suisse, les votations populaires sont importantes, et elles se déroulent fréquemment. Les campagnes électorales donnent des indices quant à la volonté et à la compétence des votants de participer à la vie politique. Démocratie directe et représentative ne sont pas contradictoires, mais complémentaires.

■ La démocratie directe représente un des

éléments les plus originaux de la culture politique suisse, d'autant plus qu'elle a fait ses preuves depuis plus de 150 ans. Pour ce qui concerne l'avenir, elle devra relever un certain nombre de défis : peut-elle survivre à la globalisation de la politique et s'adapter à ce nouveau phénomène ?



ÉLECTIONS

L'Assemblée fédérale forme la plus haute autorité politique du pays. Elle se compose du Conseil national, qui représente les citoyens, et du Conseil des Etats, qui représente les cantons. Contrairement à ce qui se passe au niveau fédéral, les exécutifs des cantons et des communes sont élus au suffrage universel. On ne rencontre que des parlements unicaméraux au niveau cantonal, et 80 pour-cent de toutes les communes ne disposent pas d'un parlement, leur autorité suprême étant constituée par l'assemblée des citoyens.

L'Assemblée fédérale

En Suisse, le pouvoir législatif est exercé par l'Assemblée fédérale, un parlement bicaméral représentant le peuple (Conseil national) et les cantons (Conseil des Etats). Les deux Chambres disposent exactement des mêmes pouvoirs. L'Assemblée fédérale exerce l'autorité suprême de la fédération, disposant du pouvoir d'adopter toutes les lois fédérales, de nommer les membres du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral, de désigner le chef des armées (en temps de guerre) et d'autres organes fédéraux d'importance. Elle exerce la haute surveillance sur toutes les autorités du gouvernement fédéral, et elle approuve le budget préparé par le Conseil fédéral. Le parlement siège quatre fois par an pour des sessions durant trois semaines. Si nécessaires, des sessions spéciales sont convoquées.

Des parlementaires à temps partiel

Alors que dans la plupart des pays les parlementaires exercent cette fonction à titre professionnel, en Suisse la plupart d'entre eux exercent une profession à côté de leur activité sous la coupole. Dès lors, l'Assemblée fédérale peut être considérée comme un parlement semi-professionnel. Les députés consacrent en moyenne soixante pour-cent de leur temps de travail aux tâches parlementaires (sessions,

Palais fédéral à Berne



travaux préparatoires, commissions ou réunions de groupes). En raison de la surcharge de travail qu'il implique, la question d'une professionnalisation du système revient régulièrement sur le devant de la scène. Cependant, un système semi-professionnel permet aux députés de rester plus près de leurs électeurs et de faire bénéficier le parlement de leur expérience professionnelle. Il en va de même aux niveaux cantonal et communal, où la plupart des politiciens travaillent à temps partiel.

Le Conseil national

Le Conseil national représente le peuple. L'élection de ses 200 membres se déroule dans 26 circonscriptions, chaque canton formant une circonscription électorale distincte et disposant d'un nombre de siège proportionnel à sa population. Zurich, qui est le plus peuplé, dispose de 34 sièges, Berne en a 26 et les petits cantons comme Appenzell Rhodes-Intérieures ou Uri ne comptent qu'un seul siège. Dans le canton le plus peuplé (Zurich), un parti politique peut gagner un siège en remportant moins de trois pour-cent des voix, alors que dans des petits cantons comme Schaffhouse ou le Jura, qui disposent de deux députés, il faut au moins 33 pour-cent des suffrages pour s'assurer un siège.

La procédure de vote

Le système électoral est un système de représentation proportionnelle avec listes ouvertes,

chaque canton formant une circonscription. Les électeurs ont diverses possibilités de désigner leurs représentants au Conseil national. Ils peuvent par exemple inscrire à leur guise les noms des candidats sur une liste vierge. Ou alors ils peuvent utiliser une liste préimprimée fournie par un parti. S'ils choisissent la seconde option, ils ont trois possibilités de modifier la liste : premièrement, certains candidats peuvent être bifés ; deuxièmement, des candidats peuvent être remplacés par un candidat d'une autre liste ou d'un autre parti, et troisièmement un candidat peut être inscrit deux fois sur la liste de manière à doubler ses chances.

Le Conseil des Etats

Le Conseil des Etats compte 46 membres. Chaque canton est représenté par deux députés, à l'exception de Bâle Ville et de Bâle Campagne, d'Obwald et de Nidwald, d'Appenzell Rhodes Intérieures et Extérieures, qui sont représentés

Conseil national



POUVOIR EXÉCUTIF, LÉGISLATIF ET JUDICIAIRE AUX TROIS NIVEAUX DE LA FÉDÉRATION

	Pouvoir exécutif	Pouvoir législatif		Pouvoir judiciaire
Confédération	Conseil fédéral	Assemblée fédérale		Tribunal fédéral
	Sept Conseillers fédéraux élus par l'Assemblée fédérale ; ils dirigent les sept départements formant le gouvernement de la Confédération	Conseil national : 200 Conseillers nationaux élus au suffrage universel selon le système proportionnel. Le nombre de députés par canton dépend de la population de ceux-ci	Conseil des Etats : 46 Conseillers aux Etats, à savoir un ou deux par canton, désignés selon des règles établies par les cantons eux-mêmes	De 35 à 48 juges à plein temps et juges suppléants élus par l'Assemblée fédérale
Cantons	Conseil d'Etat	Parlements cantonaux (Grands Conseils)		Tribunaux cantonaux
	Election au suffrage universel tous les quatre ou cinq ans ; le Conseil compte habituellement cinq ou sept membres	Election au suffrage universel selon le système proportionnel		Election par le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil
Communes	Conseil communal	Assemblée communale		Tribunaux d'arrondissement
	Election au suffrage universel	Dans les petites communes, réunion de l'ensemble des citoyens. Dans les grandes communes, on trouve des parlements élus au suffrage universel		Election au suffrage universel dans des circonscriptions regroupant un certain nombre de communes, ou alors désignation par les autorités cantonales

par un seul sénateur. L'élection au Conseil des Etats est laissée au choix des cantons. Ils ont tous introduit le suffrage universel et, à l'exception du canton du Jura, appliquent le principe majoritaire. La règle veut qu'au premier tour chacun des deux candidats doit obtenir la majorité absolue pour être élu, une majorité relative suffisant au second tour. Le canton de Genève forme une exception : au premier tour, une majorité relative de plus d'un tiers des suffrages est suffisante pour l'emporter.

Elections cantonales

Contrairement au niveau fédéral, où le gouvernement est élu par le parlement, dans les cantons le gouvernement est élu au suffrage

universel (voir tableau ci-dessus). Dans la plupart des cantons, l'élection du gouvernement



suit le principe majoritaire, bien que Zoug et le Tessin se soient prononcés pour la représentation proportionnelle. Une autre différence par rapport au niveau fédéral tient au fait qu'il n'y a jamais qu'une chambre au parlement. Comme au Conseil national, une majorité des cantons élisent leurs députés selon le système proportionnel.

Elections locales

Dans les communes, les exécutifs sont également élus au suffrage universel. Environ vingt pour-cent seulement des communes, surtout les villes, disposent d'un parlement élu. Dans les autres, l'assemblée des citoyens représente l'autorité politique suprême, de sorte qu'il n'y a pas d'autre élection que celle du Conseil municipal. En ce qui concerne celui-ci, les systèmes majoritaires et proportionnels se côtoient. Même si la plupart des communes élisent leur Conseil municipal selon le système majoritaire, trente pour-cent d'entre elles ont choisi la représentation proportionnelle. Ce sont avant tout les grandes communes qui ont opté pour cette seconde solution, de manière à mieux représenter les petites formations politiques. ■



DÉMOCRATIE DIRECTE

La démocratie directe représente une des caractéristiques les plus importantes du système politique suisse. Elle permet au peuple d'avoir le dernier mot sur les décisions fondamentales du parlement ou de formuler des propositions de lois. Depuis la fondation de l'Etat fédéral moderne, que ce soit au niveau local, cantonal et fédéral, toute une palette d'instruments de démocratie directe ont été instaurés. Au niveau national, celui auquel il est le plus fréquemment fait recours est le référendum obligatoire, ce qui signifie que toute modification constitutionnelle exige une votation populaire. Les deux autres instruments, que les citoyens peuvent actionner eux-mêmes, sont le référendum législatif facultatif et l'initiative populaire.

Au fond, la démocratie directe représente un contrôle permanent des élites politiques, et elle confère une meilleure acceptation et un plus haut degré de légitimité aux décisions politiques les plus importantes.

Effet indirect de ces pratiques, le système politique est passé d'une démocratie majoritaire à une démocratie orientée vers le compromis et le consensus.

Pertinence de la démocratie directe

La démocratie directe permet au peuple d'avoir le dernier mot sur les décisions fondamentales du parlement ou de formuler des propositions de lois. Elle n'a certes pas remplacé le processus parlementaire, mais elle apporte un correctif aux décisions du parlement et un contrôle permanent des élites politiques. Grâce au référendum et à l'initiative populaires, le peuple participe à tous les niveaux de la fédération. Les textes soumis à un vote populaire sont déterminés par la constitution. Une fois prises, les décisions du peuple sont souveraines. Par nature, la démocratie directe représente un instrument d'opposition, qui astreint les élites politiques à des innovations raisonnables et à des changements progressifs. De plus, la démocratie directe a profondément transformé le système suisse, qui est passé d'une démocratie où « le gagnant rafle la mise » à un système où les décisions prises par accord mutuel et compromis ont le plus de chances d'être acceptées par le peuple.

Pertinence de la démocratie représentative

Même si la démocratie directe, avec ses référendums et ses initiatives populaires, constitue un élément important de la démocratie suisse, elle n'a jamais déclenché de révolution, pas plus qu'elle n'a conduit au « gouvernement du

peuple ». En Suisse, les acteurs-clé du processus décisionnel restent le parlement et le gouvernement. Les décisions ordinaires de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral, celles qui ont une portée limitée mais sont de loin les plus nombreuses, ne sont pas soumises au référendum. De ce point de vue, le système suisse fonctionne comme n'importe quelle autre démocratie parlementaire.

Evolution historique

Certaines formes archaïques de référendum et d'initiative populaires étaient utilisées dans les cantons dès les années 1830. En 1848, année marquant la fondation de la fédération moderne, la constitution ne prévoyait que le référendum obligatoire pour les amendements constitutionnels. Elle a été complétée par le référendum facultatif pour les lois en 1874, et par l'initiative

TYPES DE RÉFÉRENDUMS ET D'INITIATIVES POPULAIRES (AU NIVEAU FÉDÉRAL)

Type, année d'introduction et révisions éventuelles	Conditions de mise en œuvre	Description
Référendum constitutionnel (1848), adhésion à des organisations supranationales (1921, 1977)	Aucune (obligatoire)	En cas de révision de la constitution, dans les cas d'amendements et, depuis 1977, pour les décisions relatives à l'adhésion à des organisations supranationales. Tous les référendums obligatoires doivent recueillir la double majorité du peuple dans l'ensemble du pays et d'une majorité de citoyens dans une majorité de cantons (double majorité du peuple et des cantons).
Référendum législatif (1874), référendum sur les traités internationaux (1921, 1977, 2003)	Facultatif (50 000 signatures ou huit cantons)	Toute loi adoptée par l'Assemblée fédérale et les traités internationaux les plus importants sont soumis au référendum ; si une majorité des citoyens vote non, la loi est annulée.
Référendum abrogatoire I (1949)	Facultatif : 50 000 signatures	Certaines lois « urgentes » entrent en vigueur immédiatement, mais elles doivent être soumises au référendum facultatif dans le délai d'une année.
Référendum abrogatoire II (1949)	Aucune (obligatoire)	Certaines lois « urgentes » ne disposant pas d'une base constitutionnelle entrent en vigueur immédiatement mais doivent obligatoirement être soumises à une votation populaire dans le délai d'une année. Elles sont abrogées si la loi n'est pas acceptée par la double majorité du peuple et des cantons.
Initiative populaire pour les amendements constitutionnels (1891)	100 000 signatures	Proposition populaire en faveur d'un amendement constitutionnel. Le gouvernement et le parlement proposent d'accepter ou de rejeter l'initiative, qui est acceptée si elle recueille la double majorité du peuple et des cantons.
Initiative populaire pour la révision totale de la Constitution (1848)	100 000 signatures	La proposition est tout d'abord soumise au peuple. Si une majorité accepte, le parlement est dissout et une constituante élue pour rédiger une nouvelle charte fondamentale. Le projet sera alors soumis au référendum et devra obtenir la double majorité du peuple et des cantons. Cela ne s'est produit qu'une seule fois en 1935 à l'initiative du Mouvement frontiste, et la proposition a été rejetée dès le premier vote.

SUCCÈS DES RÉFÉRENDUMS ET DES INITIATIVES POPULAIRES (1848-2009)

	Nombre	Accepté	Rejeté
Initiative populaire	169	16	153
Référendum obligatoire	187	139	48
Référendum facultatif	164	91	73

Source : www.swissvotes.ch

populaire en 1891. Le référendum sur les traités internationaux a été introduit en 1921, et étendu en 1977 puis en 2003. Outre ces procédures classiques, plusieurs autres types de référendums et d'initiatives ont été introduits (cf. tableau page 30). Au niveau local et cantonal, toute une série d'instruments supplémentaires ont été développés, comme les référendums portant sur les finances, la planification des routes ou les grands projets d'infrastructures.

Le référendum constitutionnel obligatoire

Tout amendement constitutionnel proposé par le parlement doit être approuvé par une majorité du peuple et des cantons. Cela signifie que la proposition doit être acceptée tout à la fois par le peuple (la majorité des bulletins valides dans l'ensemble du pays) et par les cantons (les votants doivent accepter la proposition dans une majorité de cantons). La majorité des cantons est calculée de la manière suivante : chacun des cantons acceptant le projet compte pour une voix, à l'exception de Bâle Ville et Bâle Campagne, Obwald et Nidwald, Appenzell Rhodes Intérieures et Extérieures qui comptent pour une demi voix. Dès lors, un amendement constitutionnel proposé par le parlement doit obtenir une majorité de 12 voix sur 23, de sorte que 11.5 voix cantonales peuvent bloquer un amendement constitutionnel même si le peuple dans sa majorité l'a accepté.

Comme tout transfert de compétence à la Confédération doit faire l'objet d'un amendement constitutionnel, les référendums obligatoires sont fréquents. De 1848 à 2009, 187 modifications ont été soumises au vote, et 139 ont été acceptées (cf. tableau ci-dessus). Les nombreuses défaites du gouvernement et du

parlement, qui sont parfois désavoués sur des sujets très importants, montrent l'effet « de rupture » du référendum. Un cas d'école en la matière est le vote sur l'Espace Economique Européen en 1992.

EXEMPLE

La votation populaire sur l'adhésion à l'Espace Economique Européen (EEE)

Les effets du référendum constitutionnel

Sur le long terme, la participation directe aux questions constitutionnelles a eu une influence considérable sur le développement de l'Etat suisse. Il a ralenti la centralisation, a limité le développement de l'Etat providence, et a conduit à des dépenses publiques raisonnables et à une bureaucratie modeste.

Le référendum législatif facultatif

Le référendum législatif facultatif permet à un certain nombre de citoyens de s'opposer à une loi adoptée par le parlement. Ceux-ci doivent réunir 50 000 signatures dans les 100 jours après l'adoption de la loi contestée. S'ils y parviennent, un scrutin national est organisé, au cours duquel une majorité simple des votants peut adopter ou rejeter la loi. Huit cantons peuvent également lancer un tel référendum.

EXEMPLE

Le référendum cantonal



Comparativement à l'ensemble des lois adoptées, le référendum demeure rare : il n'a été lancé par des groupes d'opposants que dans quelque huit pour-cent des 2 260 lois adoptées de 1848 à 2006 (cf. tableau page 31). Mais si le référendum aboutit, ses chances de succès ne sont pas minces : dans plus de quarante pour cent des cas les opposants ont réussi à défaire les autorités. Il n'en demeure pas moins que près de 97 pour-cent des lois adoptées par le parlement ont fini par entrer en vigueur.

Effet du référendum

Dans leur action, les élites politiques anticipent toujours le lancement d'un référendum. Par la négociation, elles s'efforcent de trouver des compromis satisfaisant tous les groupes d'intérêt et tous les partis. Ainsi, la plupart du temps, l'épreuve du référendum facultatif est évitée. Les politiciens suisses ne disposent ni du pou-

voir discrétionnaire de soumettre une question au référendum, ni à l'inverse d'empêcher un vote. Le parlement ne peut pas contourner les référendums, même s'il est évident que certains objets seront particulièrement difficiles à faire adopter en votation populaire. Les nouveaux impôts, par exemple, ne sont appréciés dans aucun Etat.

EXEMPLE

Introduction d'une nouvelle forme d'imposition

Les obstacles à franchir sont donc élevés, et pas seulement pour les amendements constitutionnels requérant une double majorité du peuple et des cantons. Dans le processus législatif ordi-

naire, le parlement ne peut jamais éviter que sa décision ne soit finalement soumise au référendum, et il est dès lors contraint de légiférer d'une manière mesurée. De ce fait, le référendum reste un instrument d'opposition et il favorise le status quo.

L'initiative populaire

Contrairement au référendum, où le peuple intervient à la fin du processus législatif, l'initiative en marque le point de départ. Elle permet à un certain nombre de citoyens d'inscrire à l'agenda politique de nouvelles propositions, qui pourraient avoir été négligées par les élites politiques. Pour ce faire, ils déposent un amendement constitutionnel qui doit avoir recueilli 100 000 signatures dans un délai de 18 mois. Après le dépôt des signatures nécessaires, l'initiative est discutée par le gouvernement et le parlement, qui proposent aux citoyens son acceptation ou – dans la plupart des cas – son rejet. Les autorités n'ont pas le droit de modifier le texte d'une initiative, mais elles peuvent proposer un contre-projet (direct ou indirect), qui sera soumis au vote conjointement avec l'initiative populaire. Celle-ci est limitée aux amendements constitutionnels, ce qui dans la pratique n'exclut aucun domaine politique – depuis les plus graves comme la suppression de l'armée suisse, jusqu'aux questions plus anecdotiques de limitations de vitesse. Mais en sa qualité d'amendement constitutionnel, toute initiative populaire requiert la double majorité du peuple et des cantons pour être acceptée. Dix pour-cent seulement de toutes les initiatives populaires ont surmonté l'obstacle de la votation populaire.

Effets de l'initiative

En dépit de leur taux de réussite relativement bas, les initiatives populaires influencent la politique, et cela pour quatre raisons principales : Premièrement, l'initiative représente un instrument à disposition des groupes minoritaires au parlement ; ils espèrent que leur objet sera suffisamment populaire pour obtenir une majorité en votation. Deuxièmement, les autorités fédérales s'inspirent des idées contenues dans les

initiatives lorsqu'elles rédigent un contre-projet ou simplement en les intégrant dans un projet de loi ; ce faisant, l'idée générale d'une initiative peut être transformée en une proposition plus en accord avec la sagesse traditionnelle et améliorant dès lors ses chances de succès. Troisièmement, les initiatives élargissent l'agenda politique et mettent en lumière des problèmes auxquels les élites politiques ne prêtent pas suffisamment attention. Quatrièmement enfin, les partis politiques et les mouvements sociaux utilisent l'initiative populaire comme une plateforme en vue de succès électoraux. ■

EXEMPLE

La suppression de l'armée suisse



ÉLECTEURS ET CAMPAGNES ÉLECTORALES EN DÉMOCRATIE DIRECTE

Comme dans d'autres pays, tout le monde ne prend pas part aux votations. Les gens ayant un niveau d'instruction et un revenu supérieurs, les hommes et les personnes âgées participent en général plus que les autres. Il n'en demeure pas moins qu'en moyenne quelque quarante pour-cent des citoyens participent aux scrutins, quoique la participation dépende fortement des objets abordés. Les votants se forgent une opinion au cours de campagnes influencées par de nombreux facteurs comme la tradition, les intérêts personnels et les valeurs politiques. Une importante question concerne la manière dont la propagande peut influencer les électeurs. En Suisse, les scrutins touchent une très large palette d'objets, allant de la suppression de l'armée aux changements dans le système de santé. Cela montre que la démocratie directe et la démocratie représentative peuvent fort bien se compléter.

Qui bénéficie du droit de vote ?

« Le peuple » recouvre les hommes et les femmes majeurs ayant la nationalité suisse. Les personnes de moins de 18 ans et les étrangers ne disposent d'aucun droit politique au niveau fédéral. Dans les cantons de Neuchâtel et du Jura, les étrangers sont également autorisés à voter aux niveaux cantonal et communal. Les cantons de Vaud et de Fribourg ont eux aussi introduit un tel droit, mais uniquement au niveau local. Au surplus, certaines communes isolées connaissent le droit de vote pour les étrangers dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et des Grisons. Au niveau fédéral, les femmes ont le droit de vote depuis 1971. Le dernier canton à introduire ce droit a été celui d'Appenzell Rhodes-Intérieures, contraint de se plier aux injonctions du Tribunal fédéral en 1992.

Qui prend part au vote ?

Comme dans d'autres pays, les personnes bénéficiant d'une formation supérieure et d'un revenu confortable sont plus enclines à s'exprimer dans les urnes que celles dont la formation est sommaire ou qui émanent des classes laborieuses. Outre l'éducation et le revenu, d'autres critères socioéconomiques influencent l'engagement citoyen : les jeunes, les femmes, les personnes célibataires ou divorcées participent moins que les autres. De plus, certaines caractéristiques

APERÇU DES VOTATIONS

Question posée	Type	Année
Adhésion à l'Organisation des Nations Unies	RO	1986, 2002
Assurance-maternité	RF	1987, 1999
Protection des marais	I	1987
Semaine de travail de quarante heures	I	1988
Augmentation de la vitesse limite sur les autoroutes à 130 km/h	I	1989
Suppression de l'armée	I	1989
Moratoire sur la construction de nouvelles centrales nucléaires	I	1990
Traité international sur l'Espace Economique Européen (EEE)	ROblig	1992
Naturalisation facilitée des étrangers	ROblig	1994, 2004
Nouvelles transversales ferroviaires à travers les Alpes	RFac	1992
Indemnités aux parlementaires fédéraux	RFac	1992
Limitation de l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étrangers	RFac	1995
Nouvelle Constitution fédérale	ROblig	1999
Prescription d'héroïne aux toxicomanes dépendants	RFac	1999
Accords bilatéraux avec l'Union européenne (UE)	RFac	2000, 2005
Libéralisation de l'avortement	RFac	2002
Réglementation des abus en matière d'asile	I	2002
Emprisonnement à vie des délinquants dangereux	I	2004
Loi sur la recherche en matière de cellules souches embryonnaires	RFac	2004
Réglementation des couples de même sexe	RFac	2005
Aide financière aux pays d'Europe orientale	ROblig	2006
Assouplissement de l'âge de la retraite	I	2008
Interdiction des minarets	I	2009

I = Initiative populaire ; ROblig = Référendum (constitutionnel) obligatoire ; RFac = Référendum (législatif) facultatif

Une base de données répertoriant tous les scrutins qui se sont tenus depuis 1848 se trouve sous : www.swissvotes.ch

politiques marquent également la différence : les personnes ne faisant preuve d'aucune affinité avec un parti ou demeurant méfiantes envers les autorités participent moins. Le critère le plus important de tous demeure néanmoins l'intérêt pour la chose publique.

Quels sont les objets soumis au vote ?

Comme il n'y a pratiquement pas de restrictions en ce qui concerne les objets pouvant être soumis au vote, on trouve un large éventail de

thèmes en feuilletant quelques scrutins passés (cf. tableau ci-dessus).

Comment s'organise le vote ?

Il existe deux possibilités de voter en Suisse : l'une consiste à déposer un bulletin dans l'urne le jour du scrutin, et l'autre à voter par correspondance. Plus de moitié des votants recourt à cette seconde possibilité et ne se déplace pas au local de vote. Des projets pilotes de vote électronique (e-voting) ont été lancés dans les

Dans un bureau de vote



cantons de Genève, Neuchâtel et Zürich, ce qui témoigne de l'intérêt pour le e-voting au sein de la population. L'avenir dira si les obstacles dus aux coûts de l'opération et à l'opposition envers un registre électronique centralisé pourront être surmontés pour introduire le vote électronique au niveau fédéral.

Démocratie directe et taux de participation

Seul un quart environ des citoyens vote régulièrement, la moitié se rend occasionnellement aux urnes, et un bon vingt pour-cent ne s'exprime jamais. En moyenne, la participation se monte à 45 pour-cent. Ce taux peut sembler modeste, mais la démocratie directe se montre très exigeante en termes de participation. Les votants doivent s'exprimer sur des questions parfois fort complexes. Il peut être fastidieux de consacrer plusieurs heures à lire la documentation officielle relative à plusieurs objets. Avec les votations portant sur les objets cantonaux et communaux, un électeur peut facilement devoir se prononcer sur quelque vingt à trente objets par année. Si ces derniers sont controversés, le taux de participation augmente sensiblement, pour atteindre 58 pour-cent lors du vote sur l'adhésion à l'ONU ou même 79 % pour l'EEE.

La majorité qui décide et sa légitimité démocratique

Les personnes disposant du droit de vote en Suisse forment environ 65 pour-cent de la population totale. Les personnes de moins de 18 ans

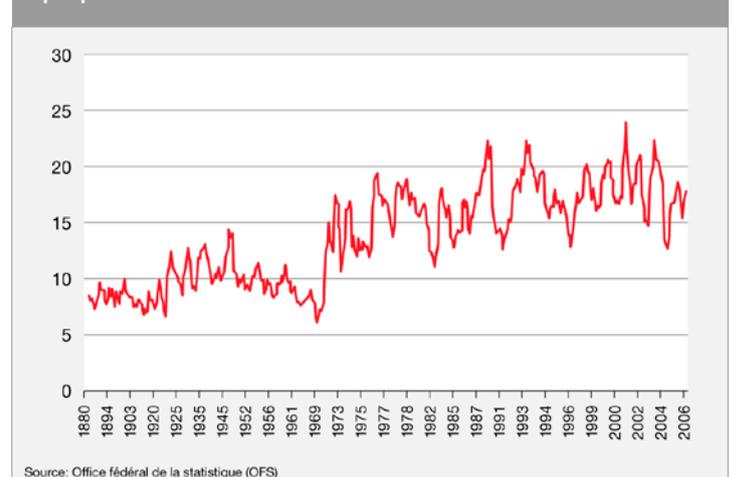
et les ressortissants étrangers, qui représentent plus de vingt pour-cent de la population, n'ont pas le droit de vote. Mais une fois encore tous ceux qui ont le droit de le faire ne prennent pas forcément part au vote. Si l'on divise les votants grosso modo en deux parties égales 50:50, la majorité qui décide peut s'avérer relativement mince, 15 pour-cent environ. Le tableau ci-dessous présente la majorité déterminante dans les scrutins fédéraux en pourcentage de la population suisse totale depuis 1880. Il tient compte du fait que les femmes n'avaient pas le droit de vote jusqu'en 1971, que la participation varie entre 20 et 80 pour-cent et que les majorités diffèrent d'un scrutin à l'autre.

Même ainsi, les décisions prises en démocratie directe sont considérées comme bénéficiant de la plus haute légitimité démocratique. La raison en est simple : la démocratie directe relève moins de la majorité d'un recensement démographique que de la participation directe des citoyens actifs dans une procédure contraignante, ce qui donne à leurs décisions une crédibilité que l'on peut assimiler à un acte d'autodétermination.

Campagnes électorales : les votes peuvent-ils être achetés ?

Plusieurs semaines avant le jour du scrutin, les groupes de pression, les partis politiques et les autorités tentent de mobiliser les votants et de les convaincre de glisser un « oui » ou un « non »

Majorité décisive en pour-cent de la population totale





La démocratie semi-directe – un système exceptionnel

Le système suisse prend le contrepied de la pensée politique traditionnelle. Il contredit les théoriciens de la démocratie représentative qui considèrent les capacités du peuple comme trop limitées pour garantir un choix direct raisonnable. La Suisse illustre le fait qu'une participation politique intensive, qui va bien au-delà de l'élection ponctuelle d'une élite politique, est possible et peut même jouer un rôle important. La participation directe n'a pas conduit à des choix déraisonnables, et elle n'a pas non plus entravé le bon fonctionnement de la démocratie parlementaire. Bien au contraire, le parlement et le peuple sont des acteurs complémentaires de la vie politique : ils partagent la prise de décision pour les questions les plus importantes. Dès lors, il est possible d'appeler ce système une « démocratie semi-directe », en ce sens que si les élites déterminent la politique, elles doivent demeurer ouvertes aux besoins et aux préférences du peuple. Le système a fait ses preuves dans le passé, mais quelques défis l'attendent à l'avenir. ■

dans l'urne. Les citoyens doivent se forger une opinion au milieu de la propagande, des slogans partisans, des éditoriaux dans la presse, des discussions au café du Commerce, des apparitions télévisées des politiciens et des brochures d'information officielles. De nos jours, les campagnes de votations sont devenues très professionnelles, même si les budgets restent très inégaux : il arrive parfois que l'une des parties puisse récolter vingt ou trente fois plus d'argent que l'autre. Les votes peuvent-ils dès lors être « achetés » ? Les analyses montrent que, dans certaines circonstances, l'argent et une propagande unilatérale peuvent effectivement se révéler un facteur décisif. C'est le cas si l'on s'attend à un résultat serré et si de grosses sommes sont investies dans la propagande. Cependant, l'argent reste ordinairement un facteur parmi d'autres pour ce qui est de l'impact sur le résultat du scrutin.



LES DÉFIS DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE

L'expérience suisse permet de démontrer qu'il ne faut jamais sous-estimer la capacité globale des citoyens ordinaires de se prononcer sur des objets relevant de la haute politique. Grâce aux partis politiques qui, dans le passé, ont renoncé au populisme, la démocratie directe s'est montrée capable de surmonter même des clivages profonds. Il faut espérer qu'il en ira de même ces prochaines années. Par ailleurs, la globalisation et l'internationalisation de la politique représentent des défis qui comportent quelques risques inédits pour la démocratie directe.

Les citoyens ordinaires sont-ils capables de se prononcer sur des questions relevant de la haute politique ?

On prétend souvent que les citoyens ordinaires sont capables d'élire leurs autorités mais pas de se prononcer sur la haute politique. De nombreuses études montrent en effet que beaucoup de votants connaissent assez mal les questions sur lesquelles ils doivent se prononcer. Ils sont cependant capables d'exprimer un choix rationnel. Ils se fondent sur les mots d'ordre des partis, les slogans ou la propagande – ce qui simplifie la question. Ils ne se contentent pas d'une obéissance aveugle : ils s'intéressent également aux arguments rationnels de l'élite politique et font un usage intelligent de l'heuristique. Il ne faut jamais sous-estimer la capacité des électeurs à évaluer les questions politiques de manière rationnelle.

En fonction de l'objet du vote, le comportement politique du peuple sera déterminé plutôt par les liens sociaux traditionnels, par les intérêts personnels ou encore par les valeurs sociales appelant la solidarité ou l'altruisme. La question de savoir si les Suisses votent plutôt avec leur cœur, avec leur porte-monnaie ou sur la base des liens traditionnels n'a jamais pu obtenir de réponse définitive.

Le populisme, un miroir aux alouettes

En ce qui concerne les tensions sociétales, la démocratie directe demeure ambiguë. D'un côté, le vote populaire bénéficie d'une légitimité élevée ; il s'agit d'une décision finale qui met fin aux conflits. De l'autre côté, il offre à l'opposition politique un instrument idéal pour exprimer en permanence des tensions et des divisions sociales. Dans le passé, les partis politiques ont recouru occasionnellement à cette « opposition intelligemment ciblée », et de manière plutôt mesurée. Au cours du XX^e siècle, la démocratie directe s'est montée capable de juguler les conflits émergents, grâce au fait que les partis politiques ont renoncé au populisme. Il faut espérer que cela continuera au XXI^e siècle.

La démocratie directe sur la scène internationale

Comme il a été relevé précédemment, la participation directe a été progressivement étendue aux questions internationales. Actuellement, tout traité international d'importance est soumis au référendum obligatoire ou facultatif. Pour les affaires internes, une défaite en votation populaire ne représente pas un problème parce que les autorités ont tout loisir de présenter un meilleur projet lors d'un vote ultérieur. Mais il n'en va pas de même si un traité international est rejeté en votation populaire : le partenaire international n'est pas tenu de coopérer et il peut très bien préférer ne pas négocier de nouveau traité. Dès lors, la démocratie directe comporte un risque à l'heure où les questions internationales ne cessent de prendre de l'importance : s'il ne peut garantir l'acceptation des traités qu'il négocie, le gouvernement helvétique risque de perdre sa crédibilité sur la scène internationale. ■



LA DÉMOCRATIE DE CONCORDANCE

La Suisse est une démocratie de concordance. A ce titre, elle se caractérise par un gouvernement de coalition regroupant les principaux partis politiques, la coopération de ces derniers au parlement et un processus décisionnaire marqué par la négociation et le compromis.

■ Les sept membres du Conseil fédéral (le gouvernement helvétique) forment une grande coalition permanente. Les principaux partis politiques se répartissent les sièges au sein de l'exécutif grosso modo en fonction de leur force électorale.

■ La répartition du pouvoir au sein de l'exécutif ne représente qu'un élément de la démocratie de concordance. La coopération des partis au sein d'une grande coalition s'observe également au parlement.

■ L'objectif de la démocratie de concordance consiste à permettre à tous les

acteurs politiques d'une certaine importance de participer à la politique fédérale. Le développement de la démocratie de concordance a été influencé par la diversité culturelle du pays, par le fédéralisme, par le système électoral et par la démocratie directe.

■ Le processus politique se caractérise dès lors par la négociation et la recherche du compromis. Il s'agit-là d'une différence marquante par rapport à la démocratie majoritaire.

■ La démocratie de concordance a de bons et de moins bons côtés. Il existe des conditions plus ou moins propices à son bon fonctionnement. Les changements actuels dans le système des partis et la polarisation qui en résulte représentent des défis pour la démocratie de concordance à la sauce helvétique.



LE CONSEIL FÉDÉRAL

En Suisse, l'exécutif est composé d'un collège de sept membres élus par le parlement. La constitution dispose uniquement que les diverses régions et les communautés linguistiques doivent y être équitablement représentées. Pourtant, les critères politiques sont encore plus importants : les partis politiques les plus importants y sont représentés plus ou moins proportionnellement à leur force électorale ; plus récemment la représentation des genres a pris de l'importance. L'exécutif est organisé comme un organe collégial : les sept ministres prennent les décisions conjointement. Il n'existe aucun premier ministre disposant de prérogatives. Le président, qui change chaque année et fonctionne également comme président de la Confédération, exerce une charge essentiellement formelle. Dès lors, les sept ministres prennent les décisions importantes en commun, collégalement. En outre, chacun des Conseillers fédéraux est à la tête d'un des sept ministères (appelés départements).

Election du Conseil fédéral

Les membres du Conseil fédéral sont élus par l'Assemblée fédérale pour un mandat de quatre ans. Il n'y a pas de motion de censure, ce qui veut dire que le Conseil fédéral n'a pas besoin de démissionner s'il est mis en minorité au parlement ou lors d'un référendum. Cela signifie que la politique du Conseil fédéral peut rester relativement indépendante du parlement. Mais celui-ci est également indépendant du Conseil fédéral, dont il peut refuser les propositions sans en subir de conséquence. Jusqu'à récemment, les membres du Conseil fédéral étaient systématiquement réélus après chaque mandat de quatre ans, de sorte que la durée moyenne de fonction représente plus de deux législatures entières, soit près de neuf années. Néanmoins, la règle informelle de la réélection automatique des Conseillers fédéraux sortants a été mise à mal au cours de ces dernières années, ce qui pourrait conduire à davantage de changements dans la composition du collège.

EXEMPLE

La non-réélection des Conseillers fédéraux et la crise de la démocratie de concordance en 2008

D'un gouvernement monocoloré à la grande coalition

A l'heure actuelle, le Conseil fédéral forme une grande coalition. Cette constellation n'est pas prévue par la loi, mais elle est le fruit d'un long processus d'intégration politique. Durant les cinquante premières années d'existence de la fédération, le Conseil fédéral était dominé par le Parti radical. En 1891, le premier membre du Parti catholique conservateur (actuellement Parti démocrate chrétien) est entré au gouvernement, rejoint par un second vingt ans plus tard. En 1929, le premier membre du Parti agrarien (actuellement Union démocratique du centre) a été élu. Les socialistes, bien qu'ils aient formé le principal parti du pays au cours des années 1930, ont dû attendre 1943 pour faire leur entrée au gouvernement. En 1959, la « formule magique », autrement dit la représentation proportionnelle pleine et entière au sein du Conseil fédéral, a été adoptée entre les partis. Les quatre partis dits « gouvernementaux » sont représentés plus ou moins au prorata de leur force électorale. Pendant plus de 40 ans, le pays a été dirigé par un collège de deux radicaux, deux démocrates-chrétiens, deux socialistes et un représentant de l'Union démocratique du centre, qui réunissent environ trois quarts des suffrages.

Les raisons qui ont conduit à cette grande coalition

Trois facteurs ont favorisé cette transformation d'un régime majoritaire en un système de partage du pouvoir. Le premier est le fédéralisme. Les petits cantons, principalement catholiques, disposaient dès le début d'un droit de veto dans le processus décisionnel fédéral. Ce privilège a obligé les radicaux au pouvoir à des compromis politiques. Le deuxième est l'introduction de la représentation proportionnelle en 1918, fruit d'une coalition entre catholiques conservateurs et socialistes décidés à mettre un terme à l'hégémonie des radicaux. En conséquence, ceux-ci ont perdu leur majorité au parlement, et le système partisan s'est fragmenté au cours des élections ultérieures. Le troisième facteur, le plus important, tient à la démocratie directe.

En effet, dans la période suivant la seconde Guerre mondiale, le référendum a représenté une incitation très forte à la coopération au sein d'une coalition globale, faute de quoi le risque de défaite en votation populaire devenait trop élevé.

Représentation des régions, des langues et des sexes

Outre l'astreinte à une représentation proportionnelle des partis, d'autres règles – formelles et informelles – président à la composition du Conseil fédéral. L'art. 175 al. 4 de la Constitution prévoit que « les diverses régions et les communautés linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral ». Dès lors, la représentation linguistique et régionale demeure un élément central pour les élections au gouvernement. Depuis 1848, les trois régions linguistiques ont été équitablement représentées en tenant compte de l'importance réciproque des populations germanophones, francophones et italophones. Les trois plus grands cantons, Zurich, Berne et Vaud, ont bénéficié dans le passé d'une représentation quasiment permanente. En revanche la religion ne joue plus de rôle dans l'élection d'un Conseiller fédéral. Treize ans après l'introduction du suffrage féminin, en 1984, la première femme a été élue au Conseil fédéral : Elisabeth Kopp, une radicale zurichoise. Fin 2010, on n'y trouve pas moins de quatre femmes.

Un fonctionnement réglé selon le principe de collégialité

Aux termes de la constitution, le Conseil fédéral prend ses décisions en autorité collégiale (Art. 177 al. 1). Dès lors, il fonctionne comme un groupe collectivement responsable de ses activités et de ses décisions. Bien que l'unanimité ne puisse être trouvée dans chaque situation, d'intenses discussions et des consultations préliminaires permettent souvent d'aboutir à un consensus acceptable entre tous ses membres. Les Conseillers fédéraux disposent tous des mêmes droits. Le Président de la Confédération change chaque année. Il préside les séances

du collège mais ne dispose pas de prérogatives particulières et sa fonction est cantonnée à des tâches de représentation.

Une organisation répartie entre sept ministères

La constitution dispose que « pour la préparation et l'exécution des décisions, les affaires du Conseil fédéral sont réparties entre ses membres par département. » Puisque le Conseil fédéral se compose de sept membres, sept départements fédéraux ont été instaurés (cf. tableau ci-dessous). Conséquence pratique de cette organisation, toute l'action gouvernementale doit être entreprise par ces sept départements, de sorte qu'un membre du gouvernement couvre plus de domaines politiques que ses homologues des autres pays européens. A titre d'exemple, un

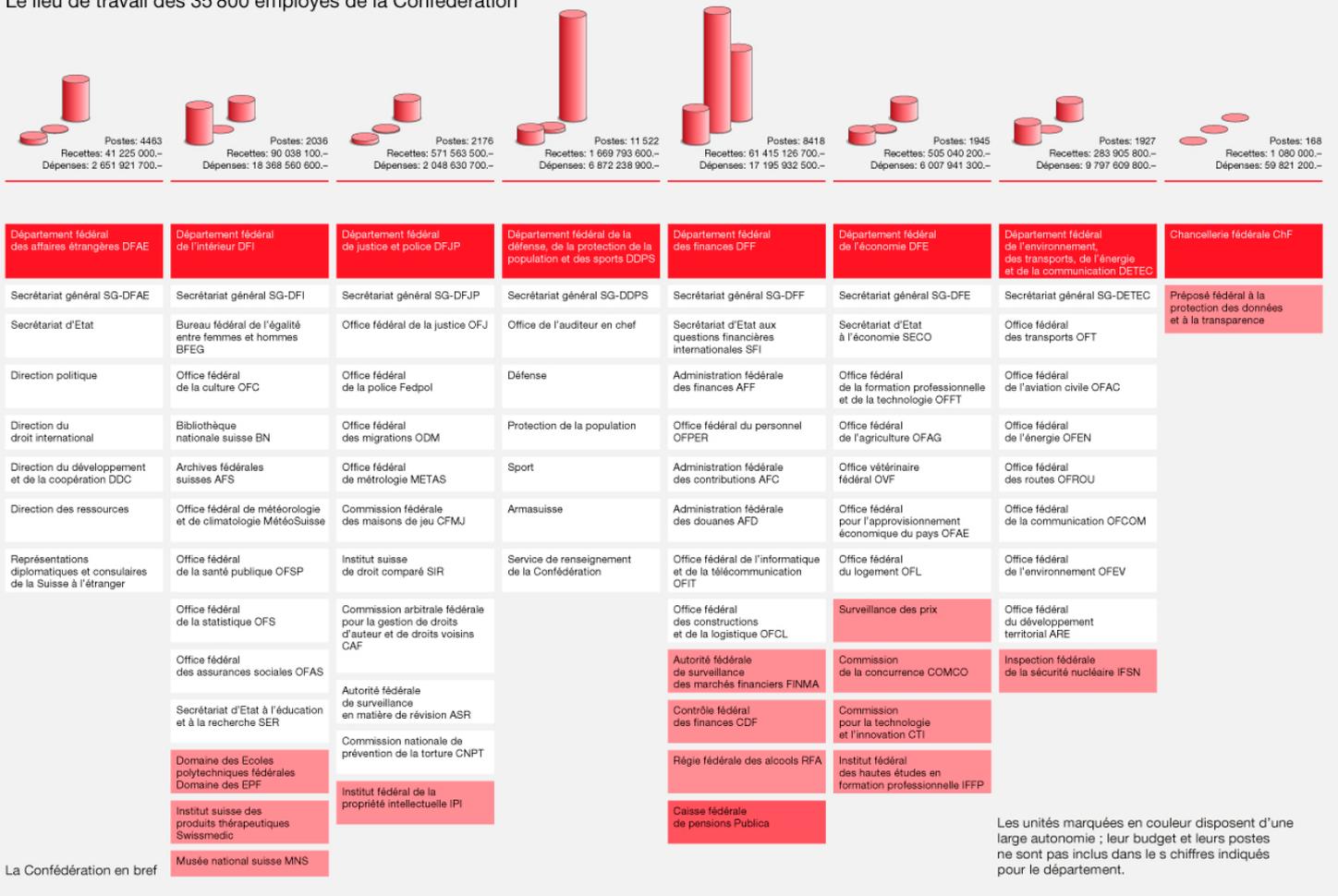
des ministres est chargé de l'énergie, des transports et de la protection de l'environnement, alors qu'un autre est en charge de la culture, de l'instruction publique et de la recherche, mais aussi de la santé et des assurances sociales. Cela conduit à une surcharge de travail pour les membres du gouvernement, spécialement dans le domaine de la coopération internationale. Bien que plusieurs projets de réformes aient été avancés pour améliorer la situation, aucun n'a obtenu de succès. ■

Les sept départements de l'administration fédérale 2011

L'organisation de l'administration fédérale

Le lieu de travail des 35 800 employés de la Confédération

Le pouvoir exécutif





LA RECHERCHE DU CONSENSUS AU PARLEMENT

La hantise d'un référendum couronné de succès a conduit à une coopération permanente entre partis politiques, au gouvernement comme au parlement. Les quatre partis dits gouvernementaux – l'Union démocratique du centre, les Radicaux, les Démocrates-chrétiens et les Socialistes, regroupant quelque 80 pour-cent de l'électorat – tentent d'obtenir des compromis sur toutes leurs décisions. Il se peut cependant que la tentative échoue, et que ce soit même un parti gouvernemental qui lance le référendum, pratiquant une politique d'opposition ciblée. De toute manière, la politique de concordance reste un succès. Alors que la plupart des amendements constitutionnels sont acceptés par le peuple et les cantons, les lois qui font l'objet d'un référendum sont peu nombreuses. Les coalitions à géométrie variable entre les différents partis engendrent une confiance et un respect mutuels entre tous les partenaires de la grande coalition.

La coopération au parlement

Il paraissait important d'intégrer les principaux partis politiques au sein d'une coalition gouvernementale. La cooptation n'était cependant par un cadeau mais un marchandage. On attendait des nouveaux membres du gouvernement de coalition qu'ils coopèrent avec le parlement en soutenant des compromis législatifs suffisamment solides pour surmonter l'obstacle du référendum. Cela n'a pas toujours été le cas, et l'absence de coopération entre le gouvernement et le parlement, sans compter la mauvaise volonté dans la recherche de compromis, a même conduit à une crise du système politique suisse.

EXEMPLE

La crise du système politique suisse durant la grande dépression des années 1930

La question de l'opposition sélective

Dans l'hypothèse idéale, tous les partis gouvernementaux soutiennent unanimement un projet adopté de manière consensuelle. Mais cette situation idéale se présente assez rarement. Le plus souvent, les élites politiques sont partagées : un ou plusieurs partis politiques font défection et jouent le jeu d'une opposition ciblée

sur un projet précis. Cela peut se passer déjà durant la procédure parlementaire, ou alors ultérieurement suite à une décision des partis politiques qui ne soutiennent pas toujours la position de leur propre fraction parlementaire. Dans ce cas, le risque de défaite augmente considérablement pour les autorités. Autrefois la coalition de centre-droit, comme une majorité somme toute naturelle, était capable de remporter deux voix sur trois face à l'opposition de la gauche. Aujourd'hui, avec l'Union démocratique du centre en quête d'un profil plus affirmé à droite par le biais d'une opposition sélective, la coalition de centre-droit est souvent partagée, ce qui fragilise les projets du gouvernement. Si deux partis rompent le consensus, un échec du projet gouvernemental devient hautement probable.

L'importance des coalitions à géométrie variable

Des coalitions qui se recomposent d'un dossier à l'autre jouent un rôle important pour développer une culture de la négociation et du compromis. Les acteurs politiques opposés aujourd'hui à un projet bien précis, peuvent se retrouver demain partenaires au sein d'une coalition soutenant un autre dossier. Les groupes parlementaires des Socialistes et des Démocrates-chrétiens, opposés aujourd'hui sur les questions financières, peuvent se retrouver demain au cœur d'une coalition touchant les questions sociales. Chaque parti politique doit être pleinement conscient du fait qu'il peut se retrouver tout à la fois dans le rôle du gagnant et du perdant. Voilà qui favorise le respect mutuel. Ces coalitions à géométrie variable au parlement représentent une des raisons essentielles pour lesquelles la démocratie de concordance fonctionne toujours, en dépit d'une polarisation croissante.

La faiblesse du système tient au fait que les conditions pour des changements de coalitions ne sont pas toujours données. Dans les années 1980, par exemple, les trois partis de l'alliance de centre-droit l'ont régulièrement emporté sur la coalition rose-verte à propos de questions importantes touchant les finances publiques, l'énergie ou l'environnement. La majorité au pouvoir a

refusé les accords et les compromis, et elle n'était pas exposée au risque de perdre le pouvoir lors d'élections concurrentielles comme dans un système majoritaire. Dès lors, comme de grandes rocadés entre partis de la majorité et de l'opposition n'existent pas dans le système politique suisse, les petits changements qui s'opèrent entre partis dans les coalitions à géométrie variable n'en deviennent que plus importants.

Consensus parlementaire et démocratie directe

Moins de dix pour-cent des lois adoptées par le parlement sont contestées par un référendum. Son habileté dans l'art de l'esquive tient à plusieurs facteurs. Le projet issu de la procédure de consultation pré-parlementaire possède toute une histoire : le parlement connaît les questions controversées et celles qui ont été unanimement acceptées, et il est au courant des prises de position des principaux groupes d'intérêts et du Conseil fédéral. Une partie des députés entretient des contacts étroits avec les groupes d'intérêts dont ils soutiennent certaines prises de position. Les modifications survenues au cours de toutes les phases de la procédure sont documentées pour chaque article de la nouvelle loi. Dès lors, les membres du parlement et les groupes connaissent tout des difficultés et des fragilités des compromis ayant pu être trouvés, ainsi que de la solidité d'une solution. Les groupes parlementaires eux aussi essaient d'éviter qu'un référendum ne soit lancé, et ils cherchent un compromis soutenu par le plus grand nombre possible de partis.

Démocratie semi-directe : l'interaction entre démocratie représentative et démocratie directe

En Suisse comme dans toute autre démocratie représentative, la politique est aux mains du parlement et de l'exécutif. Mais dans un certain nombre de cas déterminés par la constitution, c'est le peuple qui a le dernier mot. Pour dire les choses simplement, il s'agit toujours du peuple pour les questions les plus importantes (constitution), il peut s'agir du peuple pour les ques-

tions importantes (législation), et c'est le parlement ou l'exécutif pour toutes les décisions de moindre importance. C'est la raison pour laquelle le système suisse peut être qualifié de « démocratie semi-directe », ce qui signifie que le processus décisionnaire comporte des éléments de démocratie directe et de démocratie représentative. ■



LE PROCESSUS DÉCISIONNEL POLITIQUE ET SES ACTEURS

Le fédéralisme, la répartition du pouvoir et la démocratie directe permettent à une multitude d'acteurs de participer au processus politique. Contrairement à la démocratie parlementaire, qui concentre l'essentiel du pouvoir aux mains de la majorité du parlement et de son cabinet, on peut localiser le processus décisionnel dans cinq endroits différents, un acteur bien spécifique tenant le premier rôle dans chacun d'eux : le Conseil fédéral, les groupes d'intérêts, le parlement, le peuple et l'administration fédérale. Certes, la prise de décision par le biais de la négociation et du compromis prend plus de temps et permet moins d'innovations que les décisions simplement prises à la majorité. Mais par ailleurs les décisions ainsi adoptées sont acceptées également par les minorités politiques et sociales, ce qui garantit la stabilité politique, l'unité et l'intégration.

Le Conseil fédéral dans le processus décisionnel

La fonction principale du Conseil fédéral consiste à gérer l'intégralité du processus politique. Etant donné son emprise sur la plupart des étapes formelles que suit la prise de décision, sans compter sa faculté de fixer des priorités quant aux objets et au calendrier, le Conseil fédéral bénéficie d'une grande influence sur l'agenda politique. Il dispose également de toutes les ressources professionnelles de l'administration, ce qui lui permet de préparer ses propres projets politiques. Son leadership politique reste cependant limité pour deux raisons principales. D'une part, dans ce gouvernement de large coalition, le consensus demeure limité. De l'autre, le parlement n'est pas obligé de soutenir le gouvernement parce que la notion de vote de confiance n'existe pas, et que dès lors il peut toujours rejeter les propositions du Conseil fédéral. En politique extérieure cependant, ce dernier préserve son hégémonie : il dirige l'ensemble des relations internationales alors que le parlement doit se borner à accepter ou à rejeter les traités en bloc.

Les groupes d'intérêts dans le processus décisionnel

Le domaine d'influence privilégié des groupes d'intérêts (associations, ONGs, organisations environnementales) est la procédure de consul-

tation pré-parlementaire, qui a été formellement institutionnalisée après la seconde Guerre mondiale. Ils disposent d'une influence supérieure aux lobbyistes d'autres pays : la capacité de marchandage accrue de ces groupes d'intérêts tient au fait qu'ils peuvent utiliser la menace du référendum comme un gage. Au surplus, les groupes d'intérêts jouent un rôle important dans les arrangements « semi-privés » ou « para-étatiques ». Le partenariat social entre le travail et le capital, ou les partenariats public-privé, qui jouaient autrefois un rôle prédominant dans l'architecture des politiques économiques et sociales et leur concrétisation, n'ont rien perdu de leur importance. Précédée parfois par les discussions de comités d'experts, la procédure de consultation a pour but d'intégrer les groupes d'intérêts et par là même de réduire les risques d'un futur référendum.

Le parlement dans le processus décisionnel

La fonction principale du parlement consiste à légiférer. En plus de l'adoption du budget, il dispose de nombreux instruments pour lancer de nouveaux projets, pour influencer le calendrier des politiques intérieures et pour exercer la haute-surveillance sur l'administration. Cependant sa liberté d'action est restreinte par la démocratie directe, par les groupes d'intérêts qui interviennent au cours de la procédure de consultation pré-parlementaire et par le Conseil fédéral qui, aidé de son administration, contrôle largement le calendrier de la politique extérieure.

Le peuple dans le processus décisionnel

Le peuple intervient de deux manières. Premièrement, en recourant au référendum, il peut défaire les projets déposés par les élites politiques. A contrario, si le projet est accepté par le peuple, le texte de loi bénéficiera de la légitimité supérieure accordée à l'autonomie démocratique. Deuxièmement, en utilisant l'initiative populaire, le peuple peut proposer des amendements constitutionnels, une façon de mettre à l'agenda politique des questions qui ont été négligées ou qui avaient même été rejetées par le gouvernement et le parlement.

L'administration fédérale dans le processus décisionnel

Avec l'accroissement des activités sociales et économique du gouvernement central depuis la fin de la seconde Guerre mondiale, l'administration fédérale bénéficie d'une plus grande influence politique, et cela pour deux raisons. Premièrement, elle dispose de ses propres experts, qui pilotent souvent les procédures pré-parlementaires. Deuxièmement, elle est la seule à disposer d'informations complètes sur le feedback de l'exécution, ce qui stimule souvent ses propositions de réformes législatives. Ainsi, l'administration joue un rôle important dans la définition des problèmes qui doivent être résolus comme dans la promotion de ses propres intérêts. ■



LE CYCLE POLITIQUE

Le processus législatif peut être considéré comme un processus permanent de résolution des problèmes, ou cycle politique. Celui-ci débute par les premières idées et autres propositions entourant une nouvelle législation ou un amendement constitutionnel. Au parlement, chaque projet doit trouver une majorité dans les deux Chambres. Cependant, les députés et le gouvernement savent que toute décision peut être combattue par un référendum. Si une proposition a passé le cap du parlement sans être soumise au vote, ou si celui-ci a donné un résultat positif, alors le gouvernement en commence l'exécution, une tâche menée à bien par l'administration de la Confédération aussi bien que celles des cantons. A chaque stade du processus, des négociations peuvent entraîner des modifications, des changements parfois radicaux, voire l'abandon du projet. Si le nouveau programme entre dans sa phase exécutoire, cela ne signifie pas pour autant la fin du processus : tôt ou tard, l'expérience de l'application conduira à de nouvelles propositions de réformes, et un nouveau cycle politique pourra débiter.

Le stade pré-parlementaire

Le processus débute avec des propositions pour une nouvelle législation ou un amendement constitutionnel. Celles-ci peuvent prendre la forme d'une initiative populaire, d'une motion parlementaire, ou d'une proposition de l'administration, qui fonctionne alors comme porte d'entrée informelle pour les groupes de pression en quête de réformes. Si le Conseil fédéral entérine la proposition, il organise la procédure de consultation pré-parlementaire. Selon la situation, il charge l'administration de rédiger un premier projet ou mandate pour ce faire un comité d'experts. La procédure de consultation qui s'en suit implique d'autres organisations, chacune d'elle essayant de formuler une position représentant le point de vue de ses membres. Lors de l'évaluation des résultats de cette procédure de consultation, l'administration essaie de ne préserver que les réformes ayant bénéficié d'un soutien suffisant. C'est en substance le projet qui sera déposé au parlement.

Le stade parlementaire

Chaque projet doit obtenir une majorité dans les deux Chambres. Si des divergences persistent à l'issue des délibérations au Conseil des Etats et au Conseil national, une procédure de conciliation entre les Chambres tente de trouver une solution acceptable pour les deux parties. Si cela

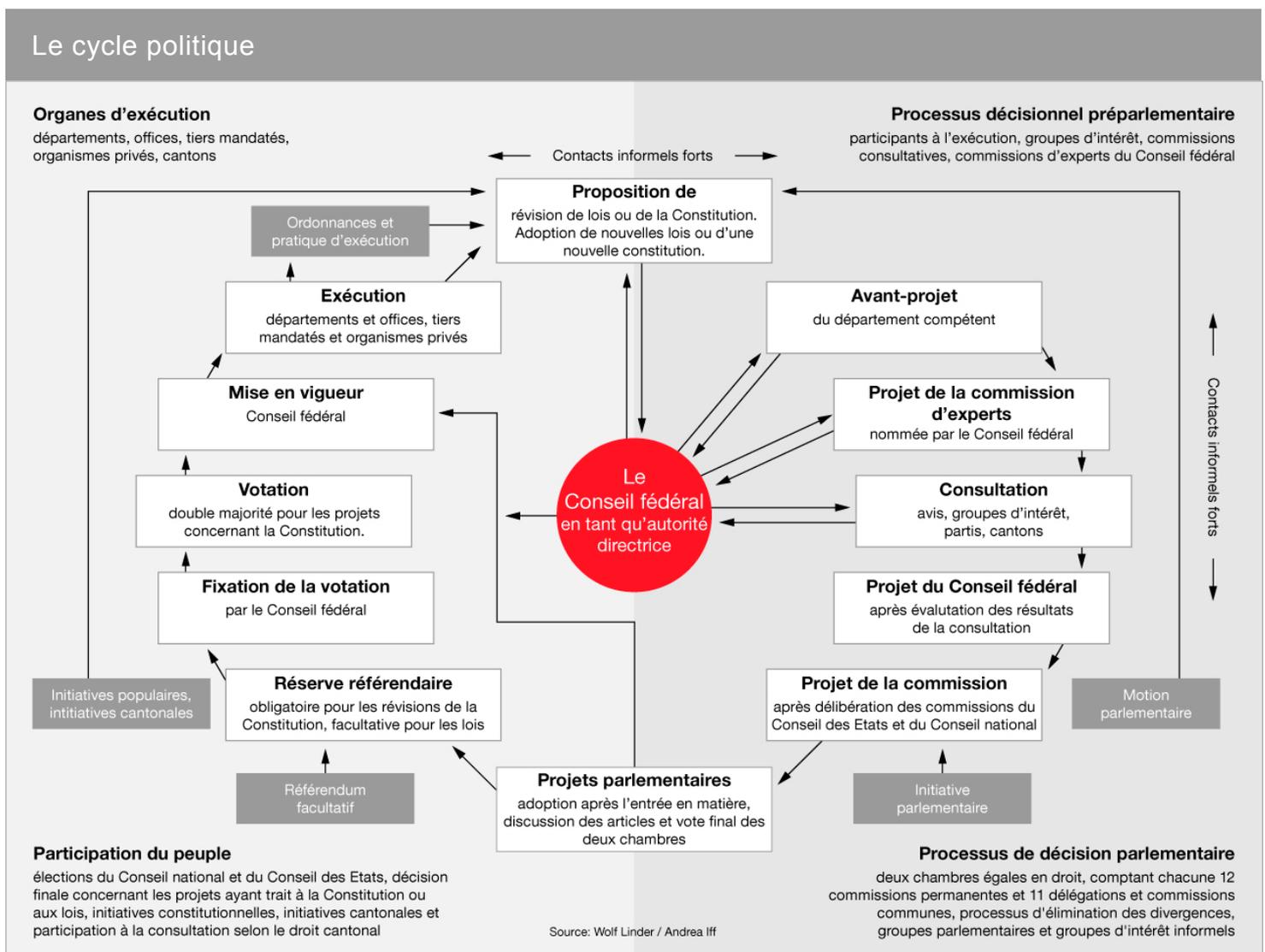
se révèle impossible, alors le projet est abandonné. Seuls quelque sept pour-cent des lois adoptées par le parlement sont ensuite contestées par un référendum facultatif. Cela signifie que les Chambres semblent disposer du talent nécessaire pour déjouer ce risque. Cette habilité est due à divers facteurs. Le projet résultant de la procédure pré-parlementaire a toute une histoire : le parlement connaît les éléments qui se sont révélés controversés et ceux qui ont été unanimement acceptés, et il est familier avec les positions des groupes d'intérêts et du Conseil fédéral.

Le stade de la démocratie directe

La situation la plus emblématique est le lancement d'un référendum par un parti gouvernemental, quand les quatre partenaires de

la grande coalition n'ont pas réussi à se mettre d'accord. Si l'un des partis considère qu'un texte est préjudiciable aux intérêts de ses membres, il va pratiquer une politique d'opposition ciblée. Les Socialistes et l'UDC y recourent plus fréquemment que les partis centristes, radicaux et démocrates chrétiens. Les petites formations politiques, les groupes d'intérêts ou même certains mouvements populaires sont également en mesure de lancer un référendum, voire de le faire gagner dans de rares cas. En fin de compte, si le consensus est fragile au sein des élites politiques, un modeste outsider peut déclencher une réaction en chaîne entraînant à sa suite d'autres acteurs ou même un parti gouvernemental.

Dès lors, les élites politiques ne peuvent jamais exclure la possibilité d'un référendum, et elles



acceptent à l'occasion la défaite de leurs projets. La décision du peuple est à la fois obligatoire et immédiate : en cas de référendum, le projet entre en vigueur ou est enterré.

Le stade de l'exécution

Quand une loi est adoptée par le parlement ou a franchi l'obstacle référendaire, elle entre en vigueur. Son application représente une partie importante du cycle législatif. Il arrive souvent que les programmes politiques nécessaires à une exécution convenable doivent être élaborés ou révisés. Comme la plupart de ces programmes sont appliqués en coopération avec les cantons, des discussions avec les administrations de ces derniers doivent avoir lieu. C'est une des caractéristiques du fédéralisme que les autorités fédérales disposent de peu de moyens de coercition, et que dès lors elles doivent respecter l'autonomie et les préférences des autorités cantonales durant la phase d'exécution. Une résistance de la part des cantons peut prêter à la mise en œuvre. Inversement, la négociation et le compromis peuvent conduire à une intense coopération, ce qui facilite la concrétisation des politiques fédérales. Dès lors, il est possible de parler d'une certaine forme de répartition verticale des compétences. ■



LES CONDITIONS PLUS OU MOINS FAVORABLES À LA DÉMOCRATIE DE CONCORDANCE

La démocratie de concordance représente plus qu'une simple figure de style. Ses institutions diffèrent de celles de la démocratie majoritaire, comme le montre une comparaison entre la Suisse et le Royaume-Uni. La démocratie de concordance est exigeante. Il peut se révéler difficile d'obtenir un consensus. Cela dépend notamment de la situation économique et de l'enjeu. Dès lors, la démocratie de concordance exige des élites politiques capables de rechercher le compromis et le consensus également lorsque les conditions sont moins propices.

Les caractéristiques principales de la répartition du pouvoir

Le processus politique est entièrement tourné vers l'instauration d'un compromis politique. Au lieu d'une majorité imposant sa solution à une minorité, nous nous trouvons en face d'un accord mutuel : il n'y a pas de gagnant qui empêche toute la mise, mais chacun gagne quelque chose (cf. la démocratie de concordance). D'aucuns attribuent ce comportement à une préférence typique de la culture suisse. Du point de vue de la science politique cependant, l'effet des institutions semble primordial. La menace du référendum, la forte influence des cantons et le système multipartite créent des possibilités de veto qui interdisent les décisions majoritaires et contraignent les acteurs politiques à la coopération et au compromis. Le tableau ci-après montre les différences entre le Royaume-Uni, un exemple typique de démocratie majoritaire avec gouvernement et opposition, et la Suisse qui pratique la démocratie de concordance.

Le consensus dépend de la situation économique

L'idée selon laquelle « personne ne rafle la mise mais tout le monde gagne quelque chose » (« win-win ») n'a pas toujours fait preuve de la même efficacité. Les ajustements mutuels ont été les plus fructueux dans la période qui a

UNE COMPARAISON SYSTÉMIQUE ENTRE LA GRANDE-BRETAGNE ET LA SUISSE

GRANDE-BRETAGNE : démocratie représentative majoritaire	SUISSE : démocratie de concordance semi-directe
Compétition féroce entre les partis. Le vainqueur rafle la mise.	Faible compétition entre partis. Représentation proportionnelle.
Elections tranchées, qui conduisent à : Une alternance périodique du pouvoir.	Elections peu tranchées ; la répartition du pouvoir entre partis politiques empêche l'alternance.
L'application du programme politique du gouvernement, soutenu par la majorité parlementaire. Possibilité de changements radicaux.	Intégration des minorités culturelles et des groupes d'intérêts conflictuels ; coalitions à géométrie variable en fonction des dossiers. Innovations progressives.
Légitimation politique par les changements de majorité ou la réélection d'un gouvernement répondant aux attentes des électeurs. Idée sous-jacente : la politique pour le peuple.	Légitimation institutionnelle par différentes formes de participation : les décisions les plus importantes sont prises par le peuple, celles qui sont importantes par le parlement et les autres par le gouvernement. Idée sous-jacente : la politique par le peuple.
La participation comme une forme d'influence générale et programmatique : les électeurs élisent un gouvernement pour l'intégralité de la législature.	La participation directe comme une forme d'influence sélective : le peuple vote sur des questions bien précises. Pas de stratégie politique gouvernementale, pas d'influence des électeurs sur un programme gouvernemental spécifique.

précédé les années 1970, époque où la croissance économique a permis la redistribution de biens publics supplémentaires. Les demandes de référendums facultatifs demeuraient peu nombreuses et les textes soumis au référendum obligatoire souvent acceptés. Le consensus est devenu plus délicat après la récession des années 1970. Une croissance ralentie à la suite de la première crise pétrolière a offert moins d'excédents à distribuer. La redistribution politique pour la sécurité sociale et le système de santé est devenue un jeu à somme nulle (le « zero-sum game ») : des augmentations de subventions pour un groupe impliquaient des réductions pour un autre. Le développement durable s'est imposé comme un enjeu politique et a entraîné de nouvelles tensions. Le système des partis s'est quelque peu fragmenté et de nouveaux mouvements sociaux ont fait leur apparition. A la fin des années 1980, d'importantes législations faisaient encore défaut ou demeuraient incomplètes. Au cours des deux dernières décennies, la globalisation a repré-

senté un moyen de pression extérieur obligeant à des innovations politiques plus rapides et plus audacieuses, mais apportant également une certaine polarisation, des gagnants et des perdants pour cause de globalisation et d'euro-péanisation, sans oublier l'approfondissement d'anciens clivages.

Le consensus dépend de l'objet

La faisabilité de l'idée selon laquelle « personne ne rafle la mise mais tout le monde gagne quelque chose » (« win-win ») dépend également de l'objet en cause. Dans les questions financières, le consensus peut facilement être trouvé au prix d'un compromis : si par exemple la proposition d'une augmentation des rentes de 100 francs est combattue par ceux qui ne veulent pas entendre parler d'une hausse, les deux parties peuvent s'entendre sur la somme de 50 francs. Il y a cependant des biens publics « indivisibles » pour lesquels le consensus devient difficile. Ainsi, en 1977, le Conseil fédéral a proposé d'introduire l'heure d'été comme

dans de nombreux autres pays occidentaux. Les agriculteurs étaient opposés à l'idée d'avancer leurs horloges d'une heure au printemps et de les retarder ensuite d'une heure en automne, motif pris que les vaches produiraient moins de lait. Un compromis fixant la différence horaire à trente minutes n'aurait eu aucun sens. De la sorte, l'opposition des milieux agricoles a entraîné un rejet sans appel de l'heure d'été. Cependant, le fait de vivre sur une « île chronométrique » au cœur de l'Europe s'étant révélé impraticable, l'heure d'été a quand même été introduite deux ans plus tard... De la même manière, le compromis peut se révéler délicat sur des questions relevant de valeurs fondamentales, comme l'avortement. Savoir si oui ou non une femme doit disposer du droit de se faire avorter est souvent considéré comme une question de principe. En Suisse, la réforme du droit en la matière a engendré d'interminables débats et plusieurs votations populaires.

L'élite politique dans un système de répartition du pouvoir

La répartition du pouvoir génère d'intenses contacts formels et informels au sein de l'élite politique dans son ensemble. Ce phénomène prête le flanc à la critique : la répartition du pouvoir instaurerait un cartel de la « classe politique » qui neutraliserait la compétition électorale et le contrôle démocratique. Dans le cas de la Suisse, on peut rétorquer qu'en réalité les élections ne conduisent pas à un changement des positions entre le gouvernement et l'opposition, et qu'elles jouent dès lors un rôle mineur pour le contrôle démocratique. En revanche, la démocratie directe conduit à un contrôle permanent sur les élites. Chaque parti politique (et ses responsables) doit défendre ses compromis dans les scrutins populaires. La démocratie directe fixe des limites à l'élitisme. ■



PROBLÈMES ET PERSPECTIVES DE LA DÉMOCRATIE DE CONCORDANCE

La démocratie de concordance ne saurait offrir à tous les groupes d'intérêts l'égalité des chances en termes d'influence politique. Dans les négociations politiques, les occasions d'exercer son pouvoir sont inégales parce qu'elles dépendent des ressources. L'influence de nombreux et de puissants groupes d'intérêts ne repose sur aucune légitimité démocratique. La démocratie de concordance favorise le status quo ; dès lors la politique suisse doit se contenter d'innovations qui suivent une politique des petits pas. Au cours de ces dernières années, le système suisse s'est polarisé – ce qui rappelle également la fragilité de la démocratie de concordance. Il n'en demeure pas moins que ce modèle semble capable de relever tous ces défis.

Inégalité de l'influence politique

Le processus politique ne saurait garantir une compétition équitable, en ce sens que tous les groupes d'intérêts et les partis politiques disposeraient d'une influence égale. Dans les négociations et la législation par ajustements mutuels, ceux qui ont les bonnes cartes en main sont mieux lotis que les autres, dont le refus de coopérer n'est pas porteur. De plus, les organisations défendant des bénéfices spécifiques à court terme pour leurs membres se révéleront plus puissantes que celles qui se consacrent à l'intérêt général sur le long terme. Par exemple, les associations de défense de l'environnement sont confrontées à la difficulté de s'engager pour un bien public à très long terme. Elles sont certes populaires et le nombre de leurs adhérents dépasse celui des plus grands partis politiques. Et pourtant, elles se montrent incapables de dépeindre des menaces aussi bien que les industriels, tandis que les consommateurs ne sont pas prêts à renoncer à l'essence bon marché pour des raisons écologiques. On peut cependant objecter que ces inégalités ne sont pas une particularité de la démocratie de concordance en Suisse mais qu'elles se rencontrent dans tous les systèmes pluralistes et démocratiques.

Influence politique des groupes d'intérêts

Les groupes d'intérêts sont capables de lancer des référendums. La possibilité d'utiliser cette institution comme une menace ou comme un gage en fonction des négociations leur confère un supplément d'influence dans tous les registres de la législation. Dès lors la démocratie directe, au lieu d'être la voix du peuple, est devenue en partie l'instrument des droits acquis. De fait, cette critique repose sur certains arguments de poids, spécialement au cours de la longue période durant laquelle le parlement suisse s'est révélé relativement faible, au point d'adopter régulièrement les compromis pré-parlementaires entre les groupes d'intérêts sans leur apporter le moindre correctif. Aujourd'hui pourtant, l'image d'un Etat des droits acquis dominant le parlement correspond moins à la réalité politique, et cela pour diverses raisons. Tout d'abord, le parlement s'est renforcé dans son activité législative, l'administration pouvant également représenter un homologue puissant. Il arrive que des groupes d'intérêts finissent par s'affaiblir. Avec la globalisation, certains puissants groupes d'intérêts du marché intérieur, comme l'agriculture et l'industrie, ont sensiblement perdu de leur influence, et certaines coalitions traditionnelles, par exemple celles de l'industrie, ou alors entre patronat et syndicats, sont actuellement rompues et se neutralisent mutuellement. En revanche, les industries globalisées comme le lobby pharmaceutique ou les banques semblent gagner en influence.

Manque d'innovation

La négociation et le compromis ont apporté de considérables avantages. En l'absence de revirements électoraux, la politique fédérale n'offre pas de ruptures brutales. L'effet modérateur de la négociation refroidit les excès idéologiques et promeut des solutions pragmatiques. La coopération des élites au sein des commissions, du gouvernement et du parlement conduit à des ajustements mutuels où les processus d'apprentissage transcendent la substance de la législation. Mais les élections n'offrent pas la possibilité de créer l'alternance entre le gouvernement

et l'opposition comme dans les démocraties parlementaires. Dès lors, le système suisse manque également de ces processus innovants d'une certaine ampleur qui sont mis en place par les changements de régime dans les démocraties parlementaires, et il doit se rabattre sur des réformes graduelles.

EXEMPLE

Les révisions de l'assurance invalidité (AI)

La démocratie de concordance dans un système polarisé

Exacerbée par les partis de gauche comme de droite, la polarisation laisse des traces dans la culture politique. Le pluralisme, la croyance dans le compromis et la coopération, la tolérance envers les différences, la volonté d'accepter les décisions contraires sont en déclin au sein de l'élite politique, mais également de l'électorat. Les défenseurs de la démocratie de concordance déplorent cette perte de l'« esprit d'intégration. » Mais cette politique de confrontation ne serait pas suffisante si l'on voulait y voir une stratégie vers une politique majoritaire. Encore faudrait-il réduire les points de veto offerts par le fédéralisme et la démocratie directe. Une transformation graduelle vers une politique majoritaire ne semble réalisable qu'au prix d'un changement électoral qui verrait l'émergence d'un parti dominant, capable de formuler un programme politique convaincant, mais également de faire aboutir les réformes institutionnelles indispensables.

Perspectives du système suisse de répartition du pouvoir

Depuis les années 1990, des pressions extérieures – globalisation et européanisation – ont stimulé l'innovation. En dépit d'une polarisation accrue, la répartition du pouvoir continue de fonctionner. La grande coalition gouvernementale est parfois battue lors de référendums, mais pas plus souvent qu'autrefois. Au parle-

ment, on constate un antagonisme croissant entre la droite conservatrice et les factions de la gauche favorables à l'Etat social. Le compromis renaît pourtant au sein de coalitions à géométrie variable, dans lesquelles le centre politique joue un rôle important. C'est l'éclatement partiel du camp bourgeois qui a permis ce phénomène. Sous les auspices d'un système tripartite comportant la droite, le centre et la gauche, la démocratie de concordance pourrait même fonctionner plus efficacement que dans les années 1980, quand la majorité bourgeoise faisait de la gauche un éternel perdant. La politique de concordance peut changer, mais les droits populaires imposent encore et toujours aux principaux acteurs politiques de pratiquer la coopération et le compromis. ■



Dans ce chapitre, les quatre éléments principaux du système politique suisse sont examinés dans une perspective comparative.

■ En Suisse, le fédéralisme garantit « l'unité dans la diversité » tout en permettant de sauvegarder les minorités culturelles. Mais d'autres pays donnent à ce terme des acceptions différentes ; en fait, il existe une grande variété de « fédéralismes ».

■ La démocratie directe n'est pas pratiquée seulement en Suisse, mais dans de nombreux autres pays. Il n'en demeure pas moins que les citoyens suisses sont les seuls à disposer du droit de participer directement à tous les échelons du gouvernement.

■ Le système suisse de démocratie de concordance contraste singulièrement avec la démocratie majoritaire appliquée par exemple en Grande-Bretagne. Il peut

représenter une solution appropriée pour résoudre les problèmes auxquels sont confrontées les sociétés multiculturelles.

■ Face à l'eupéanisation et à la globalisation, le système suisse doit relever de multiples défis, non seulement en ce qui concerne ses relations avec l'Union européenne, mais également sur le plan des tensions sociales internes.



LE FÉDÉRALISME COMPARÉ

Le fédéralisme suisse a consisté à surmonter les clivages culturels entre divers segments de la société et les régions linguistiques du pays, c'est sa fonction la plus importante. Le fédéralisme peut-il également protéger les minorités dans d'autres pays ? Les études comparatives montrent que les structures, les procédures et les cultures du fédéralisme présentent de sensibles variations. Les pays ne pratiquent pas tous le fédéralisme dans l'idée de préserver la diversité culturelle et de se forger une expérience en matière de protection des minorités. Pour protéger les minorités qui ne sont pas territorialement segmentées, on peut recourir au fédéralisme non territorial ou personnel. Le fédéralisme peut cependant contredire le principe démocratique « one man one vote ».

Les institutions du fédéralisme en bref

Le fédéralisme est une réponse politique permettant d'offrir une biosphère commune à des éléments segmentés d'une population plus large. La tension entre unité et diversité est résolue en donnant aux différents segments de la société la plus grande autonomie possible dans les limites de la nation globale. Cependant, il s'agit uniquement de la réponse à la segmentation d'une société. Le fédéralisme apporte une réponse aux minorités culturelles seulement dans la mesure où celles-ci disposent de la majorité politique dans l'une ou l'autre des unités subnationales. Institutionnellement, le fédéralisme répartit le pouvoir politique, ce qui peut être réalisé de diverses manières. La culture politique joue ici un rôle essentiel. En dépit de l'hétérogénéité de leurs unités subnationales, les fédérations ont impérativement besoin de la volonté politique d'une société pour se constituer et pour subsister en qualité d'Etat ou de nation. Le manque de volonté politique peut conduire à l'éclatement fatal de l'unité politique, comme dans le cas des défunctes fédérations de Tchécoslovaquie ou de Yougoslavie.

Le fédéralisme – une structure, une procédure et une culture politique

Le fédéralisme représente plus qu'une simple structure. A côté des variations en termes d'amé-

nagements structurels, le processus politique peut lui aussi être organisé de différentes manières. De plus, divers modes d'équilibre entre les pouvoirs vont induire différents comportements topiques, qui peuvent se cristalliser dans des cultures politiques. Ainsi, les Etats-Unis et la Suisse possèdent des structures identiques : ces deux fédérations se sont développées au cours d'un processus opéré de bas en haut (« bottom-up »), les unités subnationales ayant préservé la plupart des droits « souverains » qui leur revenaient en qualité d'anciens Etats indépendants. Pourtant, leur culture politique est différente : le but principal du fédéralisme américain n'est pas la protection des minorités culturelles, mais avant tout la séparation des pouvoirs et le contrôle du pouvoir de l'Etat. En Suisse, la possibilité de « veto » très élevée dont bénéficient les cantons a engendré une coopération non hiérarchisée entre les niveaux national et subnational. Le processus d'intégration entre les autorités fédérales et les unités subnationales a représenté le comportement idoine pour trouver des solutions. Il est devenu un élément de la culture politique, essentiellement informel, et prévu seulement occasionnellement comme une procédure légale.

Le fédéralisme, une garantie pour la différence culturelle et la diversité

Le fédéralisme est parfois considéré comme un garant de la différence culturelle et de la diversité, et cela indépendamment des circonstances historiques et socio-économiques. Mais le fédéralisme est-il vraiment capable d'y parvenir, si tant est que ce soit là son objectif ? Les expériences se révèlent contrastées. En Afrique du Sud, le fédéralisme semble jouer un rôle important pour la consolidation d'une société profondément divisée. En revanche, quelques ombres se dissimulent sous le vaste toit recouvrant l'immense diversité culturelle de l'Inde ou du Nigeria : des études approfondies montrent que dans des situations de crises sérieuses les structures fédérales de ces deux pays ne sont pas utilisées pour apaiser les tensions. En Belgique, qui accorde une autonomie extrêmement

étendue à ses deux groupes de locuteurs francophones et néerlandophones, l'unité nationale est semble-t-il en voie d'extinction. En tous les cas, pour obtenir une protection efficace des minorités, d'autres dispositifs institutionnels doivent être ajoutés au fédéralisme, comme le concept de laïcité et de neutralité de l'Etat central, une tradition forte et efficace du respect des droits de l'homme et des éléments institutionnels de partage du pouvoir.

Fédéralisme et démocratie

La démocratie, au fond, c'est la règle de la majorité fondée sur le nombre des votants, chaque vote disposant d'un poids égal, alors que le fédéralisme implique une représentation égale ou pondérée d'unités inégales. Inévitablement, les votes d'individus ou de représentants d'Etats membres peu peuplés ont plus de poids que ceux des grands Etats membres. Ils peuvent organiser un « veto » pour bloquer des majorités démocratiques. Le fédéralisme interfère donc avec la démocratie. Il présente cependant deux avantages considérables permettant de compenser cet inconvénient. Premièrement, lorsque des conflits surviennent, le fédéralisme est une contrainte qui « oblige » les majorités démocratiques à composer avec les minorités fédérales, et il stimule donc les compromis constructifs. Deuxièmement, le coût démocratique du fédéralisme au niveau central peut être compensé par des gains démocratiques dans les unités subnationales, là où les droits politiques des citoyens se voient attribuer beaucoup plus d'importance.

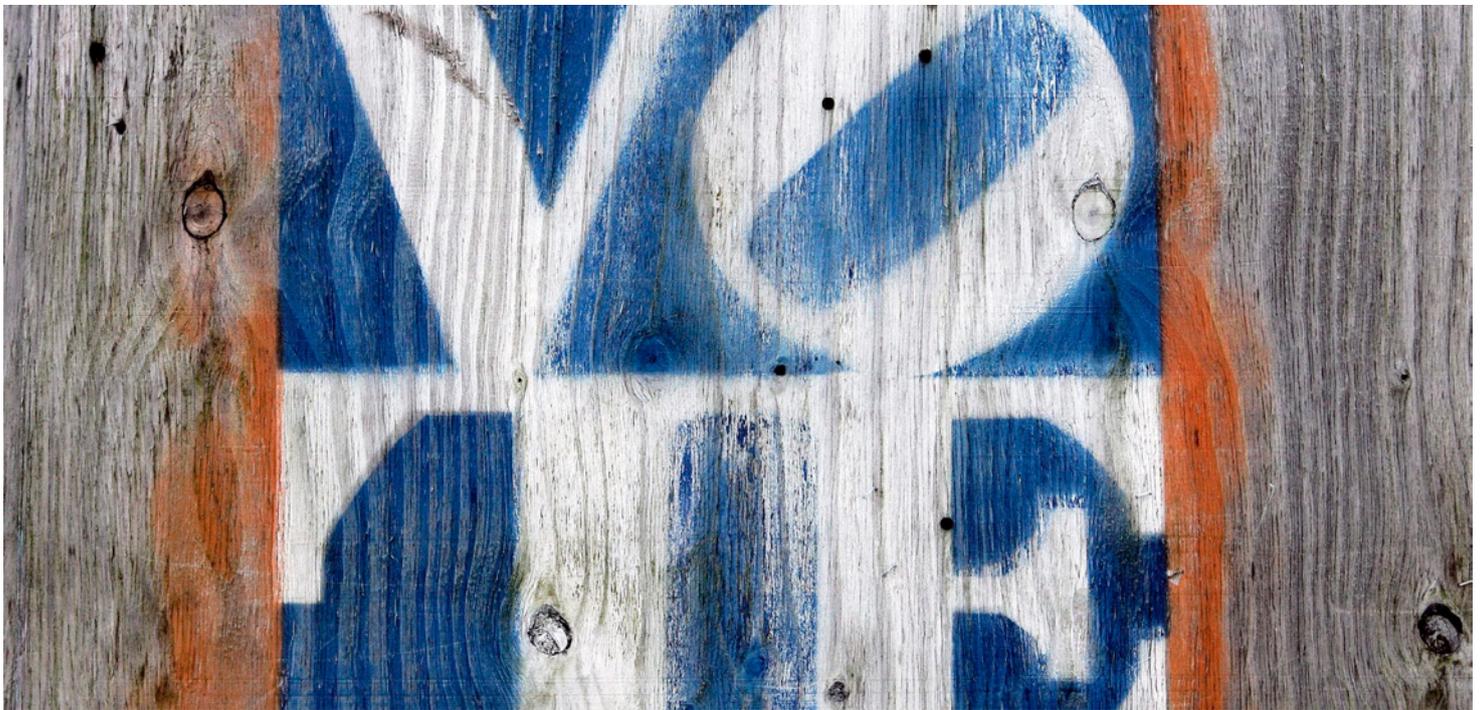
Le fédéralisme non territorial

Le fédéralisme non territorial, ou personnel, permet à une minorité de préserver ses propres institutions publiques en l'absence de segmentation territoriale. Les communautés religieuses, par exemple, peuvent avoir le droit d'ouvrir leurs propres écoles. Cette approche soulève deux questions. La première touche aux limites mises aux droits des minorités culturelles de disposer de leurs propres institutions publiques. La réponse dépendra notamment du concept de

l'Etat, de la constitution, mais aussi de l'idée que la société se fait du pluralisme. La seconde question touche les conséquences : le fédéralisme non territorial peut-il préserver l'équilibre entre l'unité et la diversité, ou bien des institutions parallèles, réservées exclusivement aux minorités culturelles, ne font-elles qu'approfondir les fossés sociaux et miner l'unité ? La discussion reste ouverte : alors que certains observateurs craignent la seconde hypothèse, d'autres considèrent le fédéralisme non territorial comme une approche prometteuse des « politiques identitaires ». ■

EXEMPLE

Le fédéralisme non territorial en Belgique



LA DÉMOCRATIE DIRECTE COMPARÉE

La Suisse est le pays qui organise le plus de votations populaires, mais ce n'est pas le seul à pratiquer la démocratie directe. Au niveau sub-national, différents pays offrent des exemples d'utilisation intensive des instruments de la démocratie directe. Les Etats américains présentent nombre de similitudes avec la pratique suisse. La participation populaire directe est donc possible de nombreuses manières.

Expériences comparées en matière de démocratie directe

Dans une majorité de pays du monde entier, des votations populaires ont été organisées un jour ou l'autre au niveau national. La répartition de ces scrutins demeure pourtant très inégale. Dans la plupart des pays leur nombre est inférieur à une dizaine, alors que plus de la moitié des scrutins nationaux se sont tenus en Suisse. En ce qui concerne les objets soumis, on peut distinguer trois catégories principales. La première concerne la création ou la sécession d'un Etat, ou alors un nouvel ordre constitutionnel ou un changement de régime. Une deuxième catégorie, relativement nouvelle, englobe les décisions d'adhésion ou des changements de statut dans la qualité de membre d'organisations transnationales. La troisième touche les décisions politiques d'importance nationale pour lesquelles le gouvernement souhaite bénéficier d'une légitimité supplémentaire. Au bout du compte, il existe toute une palette d'occasions permettant au peuple d'exprimer ses préférences. Le tableau ci-après présente les critères généraux servant à la classification des instruments de la démocratie directe.

LES CRITÈRES POUR LA CLASSIFICATION DES INSTRUMENTS DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE

Caractéristique principale	Description
Référendums contraignants ou consultatifs	Il est évident que les référendums contraignants ont plus d'impact que les votations qui sont simplement consultatives.
Autorité capable de lancer une votation populaire	En ce qui concerne l'autorité disposant de la capacité d'organiser un référendum, on peut distinguer quatre types fondamentaux de participation : <ul style="list-style-type: none"> • Référendums contrôlés par le gouvernement • Référendums prévus par la Constitution • Référendums demandés par le peuple • Initiatives populaires
Référendums au niveau national ou subnational	Alors qu'en Suisse la démocratie directe est connue à tous les niveaux de l'Etat fédéral, d'autres pays ne la pratiquent qu'au niveau subnational (p. ex. USA, Allemagne).

La pratique de la démocratie directe dans les Etats américains et en Suisse – similitudes et différences

La démocratie directe pratiquée aux Etats-Unis est fondamentalement différente de ce qui se fait en Suisse sur un point : elle est limitée au niveau des Etats ou au niveau local. Il n'en demeure pas moins que les expériences des Etats américains et de la Suisse en la matière sont les plus riches ; les instruments du référendum et de l'initiative populaires y sont pratiquement identiques, et l'on trouve aussi nombre de similitudes quant à leur utilisation. Comme exemples de ces dernières, on peut citer le fait que la démocratie directe peut orienter le calendrier politique vers des questions importantes aux yeux d'intérêts moins bien organisés, que la propagande et les campagnes électorales influencent l'issue d'un scrutin et que la démocratie directe est un instrument supplémentaire de contrôle sur les élites politiques. En revanche – importante différence d'avec la Suisse – dans le système américain la démocratie directe n'est pas un élément de répartition du pouvoir politique et elle n'a pas conduit à la coopération entre les partis politiques.

La démocratie directe au niveau subnational

Alors qu'en Suisse la démocratie directe est connue aux trois niveaux de la Confédération, d'autres pays ne la pratiquent qu'au niveau subnational. C'est le cas notamment en Allemagne où des votations sont organisées dans certains Bundesländer et leurs municipalités. L'exemple le plus révélateur demeure les Etats-Unis où la démocratie directe est aussi largement institutionnalisée et utilisée qu'en Suisse. Dans tous les Etats américains, à l'exception du Delaware, tout amendement de la constitution nécessite une votation populaire. Dans la moitié environ des Etats, on trouve l'un ou l'autre type de référendum contre les lois adoptées par le parlement, souvent complété par un référendum financier. De plus, les citoyens de nombreux Etats peuvent proposer de nouvelles idées législatives au moyen d'une initiative populaire, ou alors lancer un « recall » qui permet aux électeurs de révoquer le titulaire d'une fonction publique. La Californie est l'endroit au monde où les citoyens ont eu le plus souvent l'occasion d'exprimer leurs préférences politiques : de 1884 à 2003, les Californiens ont voté sur près de 1800 objets.

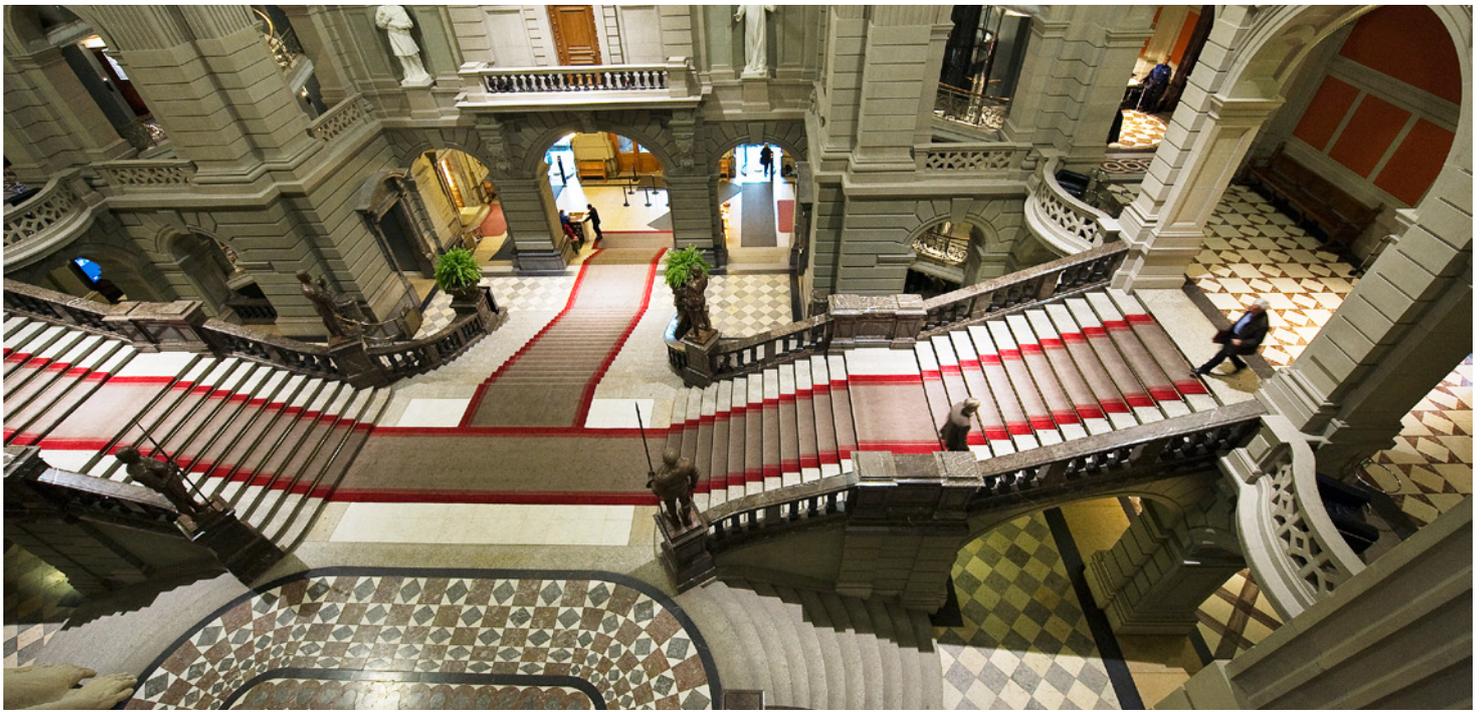
Le renforcement de la démocratie directe – une tendance mondiale

L'idée de démocratie directe est en train de s'étendre dans le monde entier. Nombre de référendums ont été tenus au cours des changements de régime et de la restauration de la démocratie en Europe centrale. De surcroît, les plébiscites relatifs aux questions européennes sont devenus de plus en plus fréquents, tant dans les anciens que les nouveaux Etats membres.

EXEMPLE

Les votations sur le Traité de Lisbonne en Irlande

De nouveaux mouvements sociaux, des organisations de base et des ONGs ainsi que les nouvelles technologies de l'information ont rendu la société civile plus active dans les questions relevant de la politique au quotidien. Tous revendiquent plus d'influence sur la politique, tant du point de vue quantitatif que qualitatif. Les instruments de la participation directe, spécialement aux niveaux local et subnational, se sont développés sous de multiples formes. ■



LA DÉMOCRATIE DE CONCORDANCE COMPARÉE

Le système suisse correspond largement à un modèle idéal de démocratie de concordance, ou de répartition du pouvoir, par opposition à la démocratie majoritaire. Dans des sociétés multiculturelles, la démocratie de concordance peut se révéler supérieure à la démocratie majoritaire comme instrument de résolution des conflits politiques.

Démocratie majoritaire et de concordance – une comparaison

Si l'on devait discerner un fil rouge dans l'histoire politique de la Suisse, c'est probablement le désir d'empêcher un vainqueur de rafler la mise et de laisser les autres sur le carreau – autrement dit la volonté de répartir le pouvoir. Certes, la répartition du pouvoir n'est pas pratiquée seulement en Suisse, mais dans d'autres pays comme la Belgique, les Pays-Bas, l'Irlande du Nord, l'Afrique du Sud ou l'Inde. La répartition du pouvoir, ou démocratie de concordance, permet de distinguer fondamentalement ces pays du genre de démocratie majoritaire que l'on rencontre en Grande-Bretagne ou en Nouvelle-Zélande. Arend Lijphart, un professeur célèbre pour ses comparaisons entre institutions politiques, a baptisé ce type de démocratie « consociative », « partagée » ou « consensuelle, » un genre de démocratie différent du modèle dit « majoritaire » ou « de Westminster ». Ces deux modèles démocratiques forment des politiques cohérentes et dès lors idéales pour maximiser les idées fondamentales des politiques majoritaires et consociatives. Le tableau ci-après présente une comparaison directe entre démocratie majoritaire et consensuelle. Il est cependant facile de reconnaître la Suisse et la Grande-Bretagne derrière les deux systèmes politiques qui respectent le plus grand nombre de critères de chacun de ces modèles.

LES TYPES DE DÉMOCRATIE MAJORITAIRE ET CONSOCIATIVE SELON LIJPHART

	DÉMOCRATIE MAJORITAIRE p. ex. Grande-Bretagne	DÉMOCRATIE CONSOCIATIVE p. ex. Suisse
1. Exécutif	Concentration du pouvoir aux mains d'un parti et de son cabinet	Partage du pouvoir au sein d'une large coalition
2. Relations exécutif / parlement	Prédominance du cabinet	Equilibre des pouvoirs
3. Partis politiques	Système bipartisan	Système multipartite
4. Système électoral	Majoritaire et non proportionnel	Représentation proportionnelle
5. Influence des groupes d'intérêts	Pluralisme	Corporatisme
6. Structure gouvernementale	Unitaire et centralisée	Fédérale et décentralisée
7. Parlement	Concentration du pouvoir législatif dans des parlements monocaméraux	Bicaméralisme fort
8. Genre de constitution	Souplesse, procédure d'amendement aisée, ou constitution non écrite	Rigidité, procédure d'amendement complexe
9. Contrôle judiciaire	Absent ou faible	Fort
10. Banque centrale	Contrôlée par l'exécutif	Haut degré d'autonomie

La répartition démocratique du pouvoir – la clé pour résoudre les conflits des sociétés multiculturelles

Le modèle démocratique prédominant reste le modèle majoritaire. Mais la démocratie majoritaire peut rencontrer de sérieuses difficultés dans les sociétés multiculturelles. Les valeurs culturelles, les croyances et les langues n'y sont pas seulement hétérogènes, mais elles peuvent également conduire à des différences durables dans les préférences politiques. En cas de conflits, les minorités ne peuvent pas se faire entendre ; à l'écart du pouvoir, elles ne disposent d'aucune influence politique. En revanche, la démocratie de concordance offre aux minorités sociétales une chance de participer au pouvoir politique, et elle leur donne une voix dans les politiques gouvernementales, une voix qui ne peut pas être étouffée. Par la recherche de l'accord mutuel et du compromis, les clivages sociétaux peuvent être réduits ou même comblés. L'Irlande du Nord en représente un exemple intéressant. Pendant des décen-

nies, le régime majoritaire protestant, excluant la minorité catholique du pouvoir, n'a pas pu prévenir l'exacerbation des tensions ni la division de la société. Récemment, les deux parties ont convenu d'un gouvernement pratiquant le partage du pouvoir, dans l'espoir de surmonter les clivages de la société et les tensions politiques.

La culture de la répartition du pouvoir

Comment la confiance peut-elle se développer entre opposants politiques au sein d'une société multiculturelle ? Il est évident qu'un besoin vital de coopération se fait sentir, qui peut être dirigée ou même imposée. La représentation proportionnelle est la clé universelle de la répartition du pouvoir. Elle peut avoir pour effet de permettre à des acteurs antagonistes de se reconnaître comme des partenaires égaux. A ces conditions, le compromis devient réalisable. Si aucun des partenaires d'une grande coalition ne dispose d'une position prépondérante, on peut s'attendre à des changements de majorités au gré des différents dossiers. Un tel phéno-

mène facilite le respect mutuel et permet d'éviter que les minorités n'abusent de leur droit de veto. La coopération permanente en matière de décisions politiques permet aux élites de différentes cultures, langues ou religions, de surmonter leur défiance mutuelle et de mieux accepter leurs différences. Une fois que les élites politiques ont développé une meilleure compréhension mutuelle, celle-ci peut se transmettre à des pans entiers de la société.

Même sous des conditions favorables, le développement de la confiance mutuelle et d'une culture du compromis prend du temps. Le processus est fragile et peut échouer. Les institutions de partage du pouvoir ne garantissent pas à coup sûr le dépassement des clivages sociaux et des conflits profondément enracinés. Il n'en demeure pas moins qu'elles offrent de meilleures chances d'intégration politique que la démocratie majoritaire. ■



ÉPILOGUE – L’AVENIR DU SYSTÈME SUISSE

Certes, la Suisse est exposée aux divers courants de l’eupéanisation et de la globalisation, qui provoquent des tensions internes. Le pays se montre divisé sur la question de l’intégration européenne. La polarisation croissante entre gauche et droite rend la concordance plus difficile. La démocratie suisse n’est pas un produit d’exportation. Mais pourtant son expérience peut servir d’exemple pour d’autres pays en quête d’un système de fédéralisme, de partage du pouvoir ou de démocratie directe qui leur soit propre.

La Suisse dans le processus de globalisation

Depuis 1992, date à laquelle le peuple suisse a rejeté en votation populaire l’adhésion à l’Espace Economique Européen (EEE), les autorités suisses et l’UE ont réussi à trouver un autre moyen d’aménager leurs relations : la « voie bilatérale ».

EXEMPLE

Les traités bilatéraux entre la Suisse et l’Union européenne

Celle-ci a conduit à un certain nombre de traités entre l’UE et la Suisse, qui ont tous été acceptés lors de votations populaires. Ils donnent à la Suisse un accès partiel au marché européen, à la condition que les normes européennes s’appliquent au marché suisse. Les autorités fédérales prétendent que la voie bilatérale préserve au mieux l’autonomie du pays. Mais la Suisse reste exposée aux courants de l’eupéanisation et de la globalisation, ce qui ne crée pas seulement des gagnants et des perdants d’un nouveau genre, mais élargit encore le fossé entre pro-européens libéraux et nationalistes conservateurs. La politique suisse s’est sensiblement polarisée. Les anciens clivages entre

travail et capital, mais aussi entre villes et campagnes, tendent à s'accroître. La polarisation, une stratégie de la droite comme de la gauche, rend le consensus plus difficile et porte préjudice à l'esprit d'intégration.

EXEMPLE

L'internationalisation législative

démocratie doivent se rendre compte que le système suisse, à l'instar des autres, est tout à fait unique. Il n'empêche que des concepts tels que le fédéralisme, la répartition du pouvoir ou la démocratie directe peuvent être instaurés dans divers pays, quoique de manière spécifique. Dans ce sens, les partenaires peuvent trouver l'expérience suisse utile pour l'aménagement de leur propre voie. ■

L'avenir de la voie bilatérale

Il n'est pas certain que la voie bilatérale reste couronnée de succès dans l'avenir. Pour peu que le bilatéralisme ne permette plus de garantir l'autonomie nationale, la question de l'adhésion à l'UE va inévitablement se poser. Mais aussi longtemps qu'une majorité des électeurs suisses considère l'Union européenne comme un projet élitiste, bureaucratique et centralisateur, ses chances en votation populaire sont très limitées. La démocratie directe, tout en demeurant le principal obstacle à une adhésion, est en même temps l'institution politique permettant de préserver le plus fermement l'intégrité du pays. Elle oblige l'élite politique à partager le pouvoir, mais aussi à maintenir la coopération, la négociation et le compromis, et cela en dépit de toutes les transformations de la politique suisse, en dépit des divisions croissantes et en dépit de toutes les difficultés induites par l'europanisation.

La démocratie suisse – pas un produit d'exportation mais un thème de discussion

Chaque pays se doit de trouver une manière spécifique de développer ses institutions politiques, en tenant compte de son héritage culturel, de son histoire, de sa situation économique et sociale. C'est la raison pour laquelle le « modèle suisse de démocratie » ne saurait être exporté tel quel, que ce soit vers des pays industrialisés ou des pays en développement. Dès lors, si les Suisses entendent soutenir la démocratie, ils doivent choisir la voie du dialogue. Les partenaires intéressés au modèle helvétique de

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	2
LE FÉDÉRALISME	3
Répartition décentralisée des compétences : du bas vers le haut (« bottom up »)	4
Fédéralisme coopératif	7
Participation des cantons au processus décisionnel de la Confédération.....	9
L'importance des collectivités locales	11
Le fédéralisme économique en Suisse.....	13
Le fédéralisme dans un état multiculturel.....	16
Les défis et les limites du fédéralisme suisse.....	21
ÉLÉCTIONS ET DÉMOCRATIE DIRECTE	24
Élections.....	25
Démocratie directe	29
Électeurs et campagnes électorales en démocratie directe	34
Les défis de la démocratie directe.....	38
LA DÉMOCRATIE DE CONCORDANCE.....	40
Le Conseil fédéral	41
La recherche du consensus au parlement.....	44
Le processus décisionnel politique et ses acteurs.....	47
Le cycle politique	49
Les conditions plus ou moins favorables à la démocratie de concordance	52
Problèmes et perspectives de la démocratie de concordance	55
PERSPECTIVES COMPARATIVES	58
Le fédéralisme comparé	59
La démocratie directe comparée.....	62
La démocratie de concordance comparée.....	65
Épilogue – l'avenir du système suisse	68
Table des matières	70
Impressum	71

IMPRESSUM

Publisher	Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Presence Switzerland
Authors	Prof. Dr. Wolf Linder and Dr. Andrea Iff; University of Bern, Institute of Political Science
Reference to the Text	Wolf Linder, Swiss Democracy – Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies. 3 rd Edition, 2010.
French Translation and Revision	Prof. Dr. Bernhard Waldmann and Dr. Nicolas Schmitt; University of Fribourg, Institute of Federalism
German Translation	Prof. Dr. Wolf Linder
Spanish Translation and Revision	Lingua-Communications, Köniz
English and German Revision	Rotstift AG, Bern
Concept and Design	Presence Switzerland and Screenlight Interactive AG
Technical Realisation	Screenlight Interactive AG, Zollikerberg
Photos Copyright	Presence Switzerland, Swiss Parliament, Imagepoint, IRI, 123rf
Films	
Publisher	Federal Department of Foreign Affairs FDFA, Presence Switzerland
Production and Scripts	Tina Hirschbühl
Video Editing and Sound Mix	Swissinfo.ch
TV Footage	Schweizer Radio und Fernsehen SRF, Zurich; Radio Télévision Suisse RTS, Geneva; Telepool GmbH, Zurich; RTS Mise au Point, Geneva
Script Translation	SRG SSR Media Services
Speakers English	Tina Hirschbühl and Michael Morris
Speakers French	Isabelle Eichenberger and Bernard Lechot
Speakers German	Regula Siegfried and Urs-Peter Wolters
Speakers Spanish	Patricia Islas and Jaime Ortega

EXEMPLE

Citoyenneté suisse

Tout citoyen suisse bénéficie d'une triple citoyenneté : celle d'une commune, d'un canton et de la Confédération. Si un étranger souhaite adopter la nationalité suisse, il doit commencer par acquérir le droit de cité d'une commune. Celui-ci doit être obtenu avant qu'il ne puisse se mettre en quête du droit de cité cantonal, puis fédéral. Toute cette procédure se révèle fastidieuse, mais l'obstacle le plus difficile à franchir demeure le niveau local. Les postulants doivent avoir vécu un certain nombre d'années dans la même commune. Une commission locale va ensuite leur demander de prouver qu'ils s'expriment dans une des langues nationales et qu'ils connaissent le système politique suisse, de même que les faits et les données relatives à la société. De surcroît, dans les petites communes ou dans certains cantons, une assemblée populaire se prononce en dernier ressort au cours d'un vote démocratique.

Vers la fin des années 1990, alors que les candidats en provenance de certains pays ont été frappés d'une forme d'ostracisme, le Tribunal fédéral est intervenu en définissant des standards pour une procédure équitable devant les assemblées populaires. Saluée par les milieux libéraux, cette décision a été critiquée par les conservateurs : à leurs yeux, les injonctions du tribunal représentaient une violation de la liberté et de la souveraineté des citoyens locaux. ■

EXEMPLE

Politique suisse en matière d'asile

Un exemple de fédéralisme coopératif, autrement dit d'application par les cantons des lois adoptées au niveau fédéral, est offert par la politique suisse en matière d'asile. La Confédération et les cantons financent conjointement les coûts occasionnés par les requérants d'asile. En 1998, il a été décidé de réduire les indemnités en la matière, pour diminuer la charge financière. Les cantons avaient deux possibilités pour y parvenir, la première consistant à renvoyer les requérants et donc à raccourcir leur séjour en Suisse, la seconde à augmenter le nombre de requérants autorisés à travailler. Ces possibilités ont été utilisées de manière intensive, les cantons optant pour différentes pratiques. Les cantons urbains et latins ont choisi la seconde option, et les cantons ruraux la première. Il n'en demeure pas moins qu'un problème subsiste : les requérants d'asile ne bénéficient pas du même traitement à travers tout le pays. ■

EXEMPLE

La politique en matière de stupéfiants dans les villes suisses

Au début des années 1980, on dénombrait plusieurs « scènes ouvertes de la drogue » dans des villes suisses comme Zurich, Berne, Olten ou Soleure. En conséquence, la situation navrante des drogués est devenue de plus en plus visible, et chacune de ces villes a développé ses propres services sociaux chargés de venir en aide aux drogués et de les protéger contre le virus HIV. L'Office fédéral de la santé publique (OFS) a soutenu nombre de ces services. Grâce aux différentes expériences faites par les villes avec leurs propres programmes dans les années 1990, la Suisse a pu introduire de nouvelles mesures destinées à réduire les problèmes liés à l'usage des stupéfiants, et elle a adopté une nouvelle stratégie nationale en matière de drogues. C'est uniquement en raison des expériences menées au niveau local, de leurs succès et de leurs échecs, qu'il a été possible d'élaborer une stratégie fédérale à la fois innovante et cohérente. Elle ne comporte pas seulement des mesures répressives, mais également préventives et thérapeutiques, sans oublier la réduction des risques. D'importantes agences internationales, obnubilées par la répression, ont commencé par considérer avec un certain scepticisme la stratégie suisse, avant que celle-ci ne soit unanimement reconnue. ■

EXEMPLE

Impact du fédéralisme économique

Quels est l'impact de ce système sur la vie quotidienne des contribuables suisses ? Les différences de taxation peuvent être illustrées par l'exemple d'une famille avec deux enfants disposant d'un revenu imposable de 150 000 francs. En 2003 à Delémont, la capitale du canton du Jura, une telle famille aurait dû payer environ 24 000 francs au titre des impôts cantonaux et communaux, mais moins de la moitié de cette somme dans le canton de Zoug, soit 10 000 francs seulement. Mais dans le même temps, en raison du système de péréquation, les familles disposent peu ou prou des mêmes conditions de vie dans leurs cantons et des mêmes possibilités pour ce qui concerne l'éducation et les infrastructures. ■

EXEMPLE

Résoudre la question séparatiste

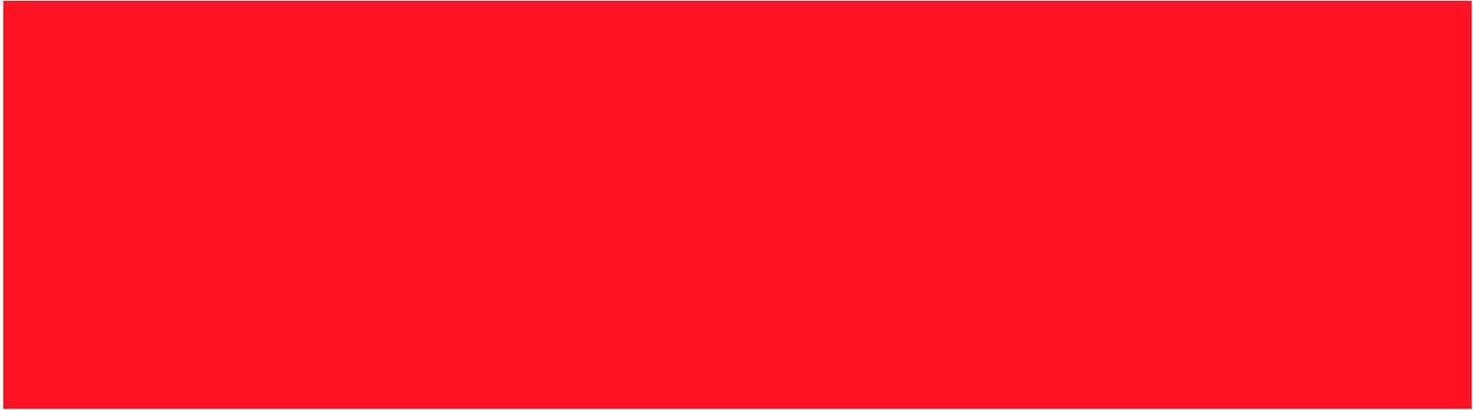
Le canton du Jura représente une exception à l'intégration des minorités culturelles telle qu'elle se pratique en Suisse. La région jurassienne, majoritairement catholique et francophone, a été incorporée en 1815 dans le canton de Berne, protestant et germanophone. En leur qualité de minorité reléguée à la périphérie septentrionale du canton, les Jurassiens ont eu le sentiment d'être discriminés à la fois politiquement et économiquement. Une escalade des tensions politiques après la seconde Guerre mondiale a donné naissance à un mouvement séparatiste, dont les idées ont triomphé en 1978 lors de la création du nouveau canton du Jura.

La question jurassienne s'est compliquée du fait que la population jurassienne était elle-même divisée : trois districts au Sud, protestants de la première heure, se trouvaient dans une situation économique plus favorable et entretenaient traditionnellement de meilleures relations avec le canton de Berne. De la sorte, le conflit qui était en train de prendre de l'ampleur n'opposait pas seulement le Jura et Berne, mais également les « séparatistes » et les « anti-séparatistes » (bernois) au sein même du Jura. En raison de cette complexité, le gouvernement du canton de Berne a finalement proposé une « cascade de plébiscites » permettant aux districts de décider au suffrage universel s'ils préféreraient rester avec Berne ou former un nouveau canton. En 1974 et en 1975, les habitants du Jura ont voté en suivant ce système, qui avait été préalablement accepté sous forme d'un addendum à la Constitution bernoise.

Lors du premier scrutin, les habitants des sept districts du Jura se sont exprimés en faveur de l'indépendance par 37 000 oui contre 34 000

non. Le clivage entre séparatistes et loyalistes (anti-séparatistes) s'est manifesté très clairement : les districts du Nord ont voté par trois contre un en faveur de la sécession, alors que les trois districts du Sud se sont exprimés à deux contre un pour le maintien dans le canton de Berne. Deux des trois districts ont confirmé leur préférence pour le maintien dans le canton de Berne lors du deuxième vote en 1975, mais dans un des districts du Sud le scrutin s'est révélé très indécis. Alors un troisième vote a été organisé : Moutier, la principale localité du district, a décidé de rester avec Berne, alors que certaines communes septentrionales du district ont choisi de rejoindre le nouveau canton. Ces scrutins terminés, les frontières du nouveau canton étaient définies et, en 1976, une assemblée constituante a pu être élue, à charge pour elle de rédiger une nouvelle Constitution. Celle-ci a été acceptée par le peuple jurassien en 1977, et une année plus tard le peuple et les cantons suisses ont accueilli à leur tour le Jura comme le vingt-sixième canton de la Confédération.

Tôt ou tard, la question jurassienne va refaire les grands titres. De fait, une initiative populaire déposée dans le Jura en 2004 (NON : le 12.09.2003) charge le parlement cantonal d'instaurer un cadre constitutionnel baptisé « Un seul Jura » englobant également les districts du Sud. Les autorités bernoises, jusqu'à présent, ont suivi un cheminement différent : elles proposent un statut d'autonomie partiel pour ces districts. Cet exemple est pertinent à plusieurs titres. Premièrement, la procédure conduisant à la séparation a dû être créée de toutes pièces dès l'instant où les tensions se sont envenimées. Son succès s'est révélé assez stupéfiant. Le peuple



bernois a concédé un droit de sécession au peuple jurassien, et le peuple suisse, en dernier recours, a accueilli le canton du Jura comme un nouveau canton de la Confédération. Deuxièmement, le droit de sécession n'était pas basé sur l'affiliation ethnique, mais sur les principes de la démocratie directe : c'est la majorité populaire dans chacun des districts qui s'est prononcée sur la sécession. Troisièmement, même si le cas jurassien s'est inscrit dans un contexte historique spécifique, il montre les risques de conflits dès lors que plusieurs clivages coïncident : la partie nord du Jura s'est sentie discriminée à la fois comme minorité linguistique et religieuse, mais également comme une région défavorisée. Cette situation reste exceptionnelle et ne se retrouve pas dans d'autres régions, ce qui a sans doute épargné les problèmes de sécession aux autres cantons. ■

EXEMPLE

Des réformes territoriales au niveau communal mais pas au niveau cantonal

Une initiative visant à fusionner les cantons de Genève et de Vaud a été sèchement rejetée en votation populaire en 2002. En dépit d'une intense campagne électorale, il est rapidement apparu que l'idée de cette fusion était purement académique et ne reflétait pas les aspirations de la population. Dans les deux cantons en cause, l'initiative a été balayée avec une majorité de plus de 70 %. En revanche, les réformes territoriales se sont banalisées au niveau local. Au cours des années 1990, le nombre de communes est passé de quelque 3 000 à environ 2 600, et il ne cesse de diminuer. L'exemple le plus significatif est celui de Glaris : en 2006, les citoyens du canton ont décidé de faire passer le nombre des communes de 25 à trois seulement.



EXEMPLE

Introduction d'une nouvelle forme d'imposition

Dans une démocratie, quand le peuple peut contester n'importe quelle loi par le biais d'un référendum, le gouvernement se doit de trouver de très larges majorités. Un domaine politique qui illustre très clairement cette nécessité est celui des impôts. Si le gouvernement a besoin d'augmenter ses ressources, il va théoriquement rencontrer une résistance aux impôts de la part de tous les citoyens. Il peut cependant proposer une solution qui séduira une majorité des votants, par exemple en réduisant un peu la charge fiscale pour une majorité de contribuables aux revenus modestes et en augmentant la charge fiscale d'un petit groupe de contribuables aux revenus élevés. En procédant de la sorte, le gouvernement peut espérer une majorité politique pour son projet de gain fiscal net. Cependant, ces espoirs peuvent être réduits à néant. Premièrement, non seulement les petits groupes disposant de hauts revenus seront tentés de voter contre de nouvelles taxes, mais il peut en aller de même pour les deux autres groupes, à savoir celui des contribuables disposant de bas revenus mais votant néanmoins comme s'ils disposaient de hauts revenus (une situation qui se rencontre souvent). Deuxièmement, des contribuables de tous les groupes peuvent considérer que de nouveaux impôts sont inévitables, mais qu'il vaut mieux favoriser les impôts cantonaux et les biens publics cantonaux. Dans la pratique, les autorités fédérales ont, par le passé, réussi à s'assurer des revenus tout en se montrant conscientes de ces difficultés : les taxes sur la consommation, que nombre de ménages n'aiment pas, sont plus basses que dans d'autres pays, et les ressources fédérales reposent beaucoup plus sur les impôts

sur le revenu que sur la consommation. L'impôt fédéral direct se montre très progressif, de sorte qu'une minorité de gros revenus contribue beaucoup plus aux ressources de la Confédération que tous les autres contribuables. Finalement, une bonne partie des ressources fédérales est ristournée aux cantons sous forme de transferts financiers. ■

EXEMPLE

La votation populaire sur l'adhésion à l'Espace Economique Européen (EEE)

Le 6 décembre 1992, le peuple suisse a refusé de rejoindre l'Espace Economique Européen (EEE), ce qui lui aurait ouvert les portes de l'intégration économique dans le marché européen, sans les droits et les responsabilités afférents à une adhésion à l'UE. Bien que les autres membres de l'Association Européenne de Libre-Echange (AELE) – Autriche, Finlande, Islande, Norvège, Suède et Liechtenstein – aient décidé d'intégrer le marché européen, la Suisse a décidé de rester à l'écart. Le résultat du scrutin était connu dès le début de l'après-midi grâce au seul décompte des voix dans les petits cantons. Trente pour-cent de l'ensemble des votes ont suffi à rejeter la proposition, faute de majorité dans les cantons. Au bout du compte, 19 cantons ont rejeté le traité. Le peuple en fit de même, mais avec une majorité beaucoup plus faible de 50.3 pour-cent.

Depuis la seconde Guerre mondiale, aucune décision n'avait semblé aussi cruciale pour le pays. Ce changement de politique a soulevé les plus vives controverses, et la votation de décembre 1992 a laissé un pays profondément divisé. Bien que le traité ait revêtu avant tout une importance économique, sa signification s'étendait bien au-delà de la sphère économique. De nombreux citoyens ont exprimé leurs craintes pour la neutralité du pays, sa démocratie directe et sa souveraineté. Le référendum s'est dès lors imposé comme un vote relatif à l'identité nationale et à l'avenir de la Suisse. ■

EXEMPLE

Le référendum cantonal

Les cantons n'avaient jamais fait usage de cet instrument jusqu'en 2003, lorsqu'ils se sont unis pour contester les coupes budgétaires entraînées par une nouvelle législation fiscale fédérale. Pour la première fois, les cantons ont réussi à convoquer un vote national contestant une décision du parlement. Les cantons de Vaud, Bâle-Ville, Berne, St-Gall, Grisons, Soleure, Valais et Obwald ont soutenu le référendum. Leur objectif consistait à éviter l'entrée en vigueur d'une réforme fiscale qui aurait représenté une lourde charge pour les cantons. Les citoyens ont à leur tour soutenu ces derniers, et ils ont rejeté cette loi fédérale en mai 2004. ■

EXEMPLE

La suppression de l'armée suisse

Le 27 novembre 1989, le New York Times a publié l'information suivante : « Aujourd'hui, la Suisse s'est prononcée en faveur du maintien de son armée comme le meilleur moyen de préserver sa neutralité. Une initiative visant à la suppression de l'armée a été rejetée par une majorité de presque deux contre un. « Une majorité des cantons l'a rejetée », a indiqué un porte-parole du gouvernement. Seuls les cantons de Genève et du Jura ont voté oui. Signée par 111 300 citoyens, cette initiative a donné lieu à des débats passionnés sur l'utilité d'une armée dans une petite démocratie cultivant la neutralité. » L'initiative sur l'abolition de l'armée suisse est un parfait exemple de l'effet mobilisateur des initiatives. Dès le début, ses partisans savaient qu'ils ne gagneraient pas la votation populaire, mais ils ont très bien su profiter des quatre années de débats pour transformer l'attitude générale sur un sujet autrefois tabou, celui de l'armée suisse et de la politique de paix. ■

EXEMPLE

La non-réélection des Conseillers fédéraux et la crise de la démocratie de concordance en 2008

La règle ancestrale de la réélection automatique des conseillers fédéraux sortants a été battue en brèche ces derniers temps. Lors des élections parlementaires de 2003, l'Union démocratique du centre (UDC) est devenue le parti le plus important, alors que le parti Démocrate-chrétien (PDC) figuraient au nombre des perdants. Christophe Blocher le leader de l'UDC a été élu comme deuxième représentant de ce parti au Conseil fédéral, éjectant ipso facto la Conseillère fédérale sortante PDC Ruth Metzler. Mais en 2007, une coalition des socialistes, des démocrates-chrétiens et des verts, opposée à sa politique, a réussi à empêcher la réélection de Blocher et à faire élire à sa place une autre représentante de l'UDC, Eveline Widmer-Schlumpf. L'UDC n'a pas accepté la manœuvre et a exclu de ses rangs la nouvelle conseillère fédérale ainsi que son autre représentant, Samuel Schmid. En conséquence, l'UDC s'est retrouvée divisée et les deux Conseillers fédéraux exclus ont fondé un nouveau parti. Ne se sentant plus représentée au Conseil fédéral, l'UDC a proclamé la fin de la grande coalition et a fait part de son intention de mener une politique d'opposition systématique. Mais une année plus tard Ueli Maurer – le candidat officiel de l'UDC – a été élu comme successeur de Samuel Schmid, démissionnaire.

Cet épisode prouve deux choses : Premièrement, la « crise de la démocratie de concordance » n'a pas duré longtemps. L'UDC a vite réalisé que, politiquement, les chances de succès d'une opposition permanente d'un seul parti contre une coalition des trois autres étaient minces. Les partis gouvernementaux, de leur côté, étaient également intéressés à restau-

rer la grande coalition. L'élection d'Ueli Maurer en a représenté la première étape. Deuxièmement, la non-réélection d'un conseiller fédéral sortant peut se reproduire dans le futur. Cela peut être perçu comme une perte de stabilité du gouvernement, mais également comme l'occasion de changements plus personnels au sein du Conseil. ■

EXEMPLE

La crise du système politique suisse durant la grande dépression des années 1930

Au cours de la crise économique mondiale des années 1930, la coalition bourgeoise n'a pas seulement été mise sous pression par la gauche mais également par ses propres groupes d'intérêts, qui ont contesté des lois adoptées par les Chambres fédérales. De plus les forces extrémistes, impressionnées par la propagande nazie en Allemagne et fasciste en Italie, ont tenté de saper la confiance dans la démocratie et les institutions parlementaires. Bien que l'initiative dite « frontiste », qui préconisait un nouvel ordre politique, ait été massivement rejetée en votation populaire, la procédure législative classique a été enrayée par des demandes de référendum fusant de tous les côtés. Les autorités politiques suisses ont soudainement découvert que l'arme du référendum pouvait également être utilisée avec succès par des groupes relativement petits, et qu'il devenait difficile d'obtenir des majorités suffisantes, même avec le soutien des groupes d'intérêts et des partis. Dans les années précédant la seconde Guerre mondiale, le Conseil fédéral et le Parlement ont abondamment recouru à la « clause d'urgence » de la Constitution, qui autorisait l'adoption de lois sans les soumettre au référendum. La démocratie directe s'est trouvée pour ainsi dire suspendue. Après la deuxième Guerre mondiale, des mesures ont été prises pour éviter qu'à l'avenir le processus législatif ne devienne obsolète : la législation urgente a été restreinte et un processus de consultation introduit pour donner aux cantons et aux groupes d'intérêts la possibilité de faire valoir leurs intérêts avant les débats parlementaires. ■

EXEMPLE

Les révisions de l'assurance invalidité (AI)

Depuis de nombreuses années, l'assurance-invalidité (AI) connaît de considérables difficultés financières. Pourtant, le régime de cette assurance a déjà subi plusieurs révisions. A chaque fois, les débats parlementaires se sont révélés houleux. Les politiciens de droite, avant tout ceux de l'Union démocratique du centre, ainsi que les organisations économiques, prônaient des économies liées à la réduction des rentes, alors que ceux de gauche, le Parti socialiste en tête, se montraient hostiles à toute coupe dans les rentes. Il a été possible de trouver un consensus, mais sur des réformes trop modestes pour résoudre les difficultés financières de l'assurance.

Mais les discussions relatives à l'assurance-invalidité se sont montrées aussi controversées dans la rue qu'au parlement. Au cours de ces dix dernières années, deux votations populaires ont touché une révision de l'AI. En 1999, le peuple suisse a rejeté les mesures d'économie adoptées par le parlement. Les organisations de personnes handicapées, soutenues par les partis de gauche, avaient lancé le référendum facultatif contre la révision. En 2007, ces mêmes organisations ont à nouveau lancé le référendum contre la diminution des rentes, mais cette fois les partis de droite ont réussi à les contrer et la loi a été adoptée par le peuple.

Cela signifie que l'écart par rapport au status quo doit demeurer modeste et que seules des réformes progressives ont une chance de succès. ■

EXEMPLE

Le fédéralisme non territorial en Belgique

La Belgique représente l'exemple le plus révélateur d'un pays dans lequel le fédéralisme, depuis 1970, a pris des formes territoriales aussi bien que personnelles. Le pays est divisé en trois régions, la Flandre, la Wallonie et Bruxelles-Capitale. Mais la Belgique est également répartie entre une communauté néerlandophone (comprenant à la fois la zone géographique de la Flandre et les groupes des locuteurs flamands de Bruxelles), francophone (comprenant à la fois la Wallonie et les Bruxellois francophones) et germanophone (Eupen/Malmédy). ■

EXEMPLE

Les votations sur le Traité de Lisbonne en Irlande

En 2008 et en 2009, l'Irlande a organisé deux référendums sur le Traité de Lisbonne relatif à l'Union Européenne (UE). Les citoyens de ce pays devaient décider s'ils acceptaient ou non les dispositions du Traité. Le 13 juin 2008, 53.4 % des Irlandais ont voté non, et ce rejet a plongé l'UE dans une crise institutionnelle. Les élites politiques du pays ont soudainement compris que leurs décisions, même les plus importantes, ne correspondaient pas toujours aux préférences du peuple et que le vote populaire d'un seul pays était capable de paralyser les mécanismes institutionnels de tout le continent. Le gouvernement irlandais a décidé d'organiser un second scrutin qui s'est déroulé le 2 octobre 2009. Cette fois, une écrasante majorité de 67.1 % de oui a approuvé le texte. Le vote irlandais représentait le dernier obstacle pour le traité qui est entré en vigueur peu de temps après. ■

EXEMPLE

Les traités bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne

Suite au rejet de l'EEE lors d'une votation populaire en 1992, les autorités suisses ont décidé de geler les négociations d'adhésion à l'Union européenne. Mais, de manière à pérenniser leurs relations, la Suisse et l'UE ont entamé dès 1994 des négociations portant sur des traités bilatéraux. L'objectif poursuivi par la Suisse était de permettre une intégration économique partielle dans le marché européen, sans adhérer à l'UE et en préservant son autonomie politique. En 1999 et 2004, deux séries de traités bilatéraux ont été conclues, qui réglementent notamment les entraves techniques au commerce, les marchés publics, la coopération scientifique et technique, la libre-circulation des personnes, la sécurité publique (Schengen) aussi bien que l'agriculture et l'environnement. Les « bilatérales » regroupent environ vingt traités principaux et une centaine d'accords secondaires liant la Suisse à l'Union européenne.

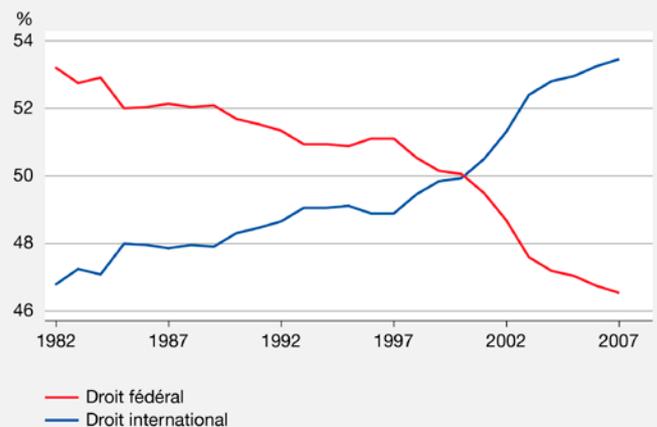
Ces traités ont été adoptés par le parlement et par le peuple en référendum. De sérieux doutes existent quant au succès de la voie bilatérale dans l'avenir. Pour des raisons pratiques, la Suisse est contrainte d'accepter de larges pans de législation communautaire, ainsi que l'adaptation unilatérale des traités si l'« acquis communautaire » vient à changer. ■

EXEMPLE

L'internationalisation législative

L'exposition de la Suisse à l'eupéanisation et à la globalisation se reflète dans l'internationalisation du droit. L'interdépendance internationale croissante conduit à une augmentation du droit international adopté par les autorités fédérales et directement applicable dans le pays, par rapport au droit national originaire. Jusqu'aux années 1990, la proportion de la législation nationale était nettement supérieure à celle du droit international. Cette situation a désormais changé et, en 2007, quelque 53 pour-cent des actes législatifs en Suisse découlaient du droit international. ■

Internationalisation du droit



EXEMPLE

2003, année du premier référendum cantonal

Il faut l'accord de huit cantons au moins pour faire aboutir une demande de référendum cantonal – un instrument de démocratie directe qui n'avait jamais été utilisé depuis son instauration en 1874. En 2003 cependant, un nombre suffisant de cantons a décidé d'en faire usage : Vaud, Bâle-Ville, Berne, St-Gall, Grisons, Soleure, Valais et Obwald ont soutenu le référendum. Ils s'opposaient à une réforme de la fiscalité, prévue par une loi fédérale, qui aurait fait perdre aux cantons 500 millions de francs de recettes fiscales. Le référendum a été couronné de succès. Cette « découverte » tardive du référendum cantonal montre que le fédéralisme suisse forme un cadre institutionnel en perpétuel mouvement, qui n'est pas figé mais s'ouvre aux nouveaux modes d'action des milieux politiques. ■

DÉFINITION

La diversité de la société

Selon le recensement de l'an 2000, 64 pour-cent des Suisses parlent l'allemand, 20 pour-cent le français, 6,5 pour-cent l'italien et 0,5 pour-cent le romanche. En raison de l'immigration, 9 pour-cent ont une autre langue maternelle. Ces groupes linguistiques sont concentrés sur des territoires spécifiques, de sorte que la plupart des cantons sont unilingues. Parmi les vingt-six cantons, seuls trois sont bilingues (Berne, Fribourg et le Valais), et un est trilingue (les Grisons). La communauté romanche est la seule à ne former de majorité dans aucun canton. En ce qui concerne la religion, le tableau semble plus équilibré avec 44 pour-cent de Catholiques et 36,6 pour-cent de Protestants. Les communautés religieuses sont légèrement plus dispersées que les groupes linguistiques. Cependant, même dans les cantons hétérogènes aussi bien du point de vue linguistique que confessionnel, les communes restent relativement homogènes.



DÉFINITION

Origines historiques

La Suisse a été fondée en 1291 comme une confédération de trois Etats (cantons) indépendants, principalement dans un but de défense contre les ennemis extérieurs. La confédération a évolué lentement, de nouveaux Etats la rejoignant au prix de nouveaux traités. La Révolution française a mis fin à cette ancienne structure confédérale. En 1789, les troupes françaises ont envahi les cantons suisses, dans lesquels Napoléon a instauré un régime centralisé. Celui-ci s'étant révélé totalement inadapté, Napoléon l'a réformé en restaurant les cantons. En 1815, avec la chute de l'Empereur, la Suisse a retrouvé son organisation de type confédéral, mais les aménagements confédéraux n'ont pas réussi à s'adapter à l'industrialisation et à la formation d'Etats-nations aux frontières du pays. Les décennies suivantes ont donc été marquées par une démocratisation limitée à certains cantons seulement, par des disputes sur l'organisation future du pays et par des conflits de nature religieuse, qui ont dégénéré en une brève guerre civile entre cantons catholiques et protestants en 1847. La victoire du clan protestant réformiste a ouvert la voie à l'instauration d'un régime fédéral et démocratique en 1848. La procédure suivie pour l'adoption de la nouvelle constitution est venue rappeler que seule une volonté de consensus entre partisans et opposants du fédéralisme lui donnait une chance de réussite. Les principaux principes de l'organisation étatique n'ont plus changé depuis lors, malgré l'adoption d'un grand nombre de révisions constitutionnelles mineures et de deux révisions totales en 1874 et en 1999. ■

DÉFINITION

L'économie suisse

L'économie suisse est largement globalisée. Elle repose sur une main d'œuvre hautement qualifiée fabriquant des produits de grande qualité. Ses principaux secteurs d'activité comprennent la microtechnique, la haute technologie, la biotechnologie et l'industrie pharmaceutique, sans oublier les banques et les assurances. La main d'œuvre travaille pour l'essentiel dans des petites et moyennes entreprises (PMEs) qui jouent un rôle extrêmement important dans le tissu industriel du pays. Dans les années 1990, celui-ci a été touché par une récession qui a conduit à un taux de chômage élevé auquel le pays n'était guère accoutumé. Malgré tout, l'économie suisse demeure très compétitive sur le plan international, se comportant mieux que la plupart des pays de l'OCDE. ■

DÉFINITION

Confédération

Aujourd'hui encore, le nom officiel de l'Etat fédéral suisse est en latin « Confœderatio Helvetica, » ou Confédération suisse. Cette dénomination traditionnelle traduit la manière dont le pays s'est formé au cours de l'histoire. C'est de « Confœderatio Helvetica » que dérive le code CH que l'on croise sur les véhicules à moteur ou sur Internet. Le terme « Confédération suisse » peut cependant prêter à confusion, car depuis 1848 la Suisse forme une « fédération » et non plus une « confédération », terme qui désigne une union assez lâche d'Etats souverains. ■

DÉFINITION

Romanche

Le romanche est une des quatre langues officielles de la Suisse. Il s'agit d'une variété de latin comportant des particularités régionales. Le romanche prédomine dans le canton trilingue des Grisons, au Sud-est du pays, aux côtés de l'allemand et de l'italien. Selon le recensement de l'an 2000, seul 0.5 pour-cent environ de la population suisse parle encore le romanche. Le terme lui-même coiffe un groupe de plusieurs dialectes étroitement apparentés. Cette langue a été reconnue dès 1938 comme une des quatre langues nationales, et en 1996 comme langue officielle également, de sorte que les locuteurs romanches peuvent désormais l'utiliser dans leurs relations avec les autorités fédérales. ■

DÉFINITION

Fédéralisme

Le mot « fédéralisme » vient du latin « foedus, » terme qui décrivait les traités et les unions personnelles entre peuples au Moyen Âge. Le fédéralisme définit un Etat dans lequel (1) deux niveaux de gouvernement au moins régissent le même territoire et la même population, (2) chacun des niveaux disposant au moins d'un domaine d'activité qu'il exerce de manière autonome, (3) les unités subnationales participant aux décisions importantes du gouvernement central. Ce dernier point représente la différence essentielle entre le fédéralisme et les régimes décentralisés. ■

DÉFINITION

Conférence Tripartite sur les Agglomérations (CTA)

Selon les statistiques officielles, plus de 70 pour-cent de la population suisse vit dans des agglomérations. Il n'existe cependant aucune organisation politique consacrée aux besoins spécifiques de leurs habitants. Après des années de négociations infructueuses, les villes suisses d'une certaine importance ont remporté un premier succès avec la création de la Conférence Tripartite sur les Agglomérations (CTA), une plateforme politique de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. Elle a été fondée en 2001 par le Conseil fédéral, la Conférence des Gouvernements cantonaux (CdC), l'Association des communes suisses (AdCS) et l'Union des villes suisses (UVS). Son objectif est d'instaurer une collaboration plus étroite entre tous les niveaux de la fédération pour trouver des solutions réalisables aux problèmes transversaux auxquels sont confrontées les agglomérations. ■

DÉFINITION

Conférence des Gouvernements cantonaux (CdC)

Suite au rejet de l'Espace Economique Européen (EEE) en votation populaire en 1992, les gouvernements cantonaux se sont mis en quête des moyens leur permettant d'améliorer la coopération entre cantons et Confédération. Ces efforts ont conduit à la fondation de la Conférence des Gouvernements cantonaux en 1993. Le but de celle-ci est d'encourager la coopération entre les cantons et avec le niveau fédéral. Plus spécifiquement, il s'agit de garantir en temps utile une information complète sur les politiques internationales ou européennes susceptibles d'avoir une influence sur les compétences et les responsabilités des cantons. ■

DÉFINITION

La démocratie de concordance

Un système dit de concordance se caractérise par le fait que les décisions sont prises à une large majorité réunissant l'ensemble des acteurs politiques. Ce mode de faire impose un processus permanent de négociations et de discussions permettant de trouver un compromis politique. L'idée de rechercher un consensus allant bien au-delà d'une majorité de circonstance est profondément enracinée dans la culture politique suisse. Elle exige pour ce faire des institutions qui diffèrent de la démocratie majoritaire pratiquée dans la plupart des pays anglo-saxons. ■

DÉFINITION

Article 175 de la Constitution fédérale

Art. 175 Composition et élection

¹ Le Conseil fédéral est composé de sept membres.

² Les membres du Conseil fédéral sont élus par l'Assemblée fédérale après chaque renouvellement intégral du Conseil national.

³ Ils sont nommés pour quatre ans et choisis parmi les citoyens et citoyennes suisses éligibles au Conseil national.

⁴ Les diverses régions et les communautés linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral. ■

DÉFINITION

Article 177 de la Constitution fédérale

Art. 177 Principe de l'autorité collégiale et division en départements

¹ Le Conseil fédéral prend ses décisions en autorité collégiale.

² Pour la préparation et l'exécution des décisions, les affaires du Conseil fédéral sont réparties entre ses membres par département.

³ Le règlement des affaires peut être confié aux départements ou aux unités administratives qui leur sont subordonnées ; le droit de recours doit être garanti. ■

DÉFINITION

L'organisation judiciaire et le Tribunal fédéral

Avec des autorités judiciaires aux niveaux communal, cantonal et fédéral, l'organisation judiciaire reflète exactement l'idée du fédéralisme. Au sommet, on trouve la cour la plus importante et le tribunal de dernière instance, le Tribunal fédéral. Il se compose de 35 à 45 juges à plein temps et d'un nombre équivalent de juges assesseurs. Sur la base de la Constitution entrée en vigueur en 2000, il a été décidé d'instaurer une Cour pénale et une Cour administrative fédérales comme des instances supplétives avant le Tribunal fédéral lui-même. Il existe par ailleurs certaines juridictions spécialisées, comme le Tribunal fédéral des assurances et les tribunaux militaires.

Actif dans tous les domaines du droit, le Tribunal fédéral exerce des fonctions très diverses selon les spécificités du cas. Il se prononce sur les litiges opposant la Confédération et les cantons, ou les cantons entre eux. Il peut contrôler les actes législatifs et exécutifs des cantons, et il garantit les droits constitutionnels de leurs citoyens. Cependant, le Tribunal fédéral n'exerce pas de contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales. ■

DÉFINITION

Les Partis politiques

Les clivages sociaux et les antagonismes politiques de la seconde moitié du XIX^e siècle ont donné naissance à trois tendances principales dans la vie politique suisse : le libéralisme, le conservatisme et le socialisme. Celles-ci se sont cristallisées dans les quatre partis dits « gouvernementaux », à savoir le parti radical, le parti démocrate-chrétien, le parti socialiste et le parti agrarien (ou Union démocratique du centre). Le fédéralisme et la représentation proportionnelle ont cependant contribué à créer un système multipartite très éclaté. Les profils des partis politiques et leur pourcentage des suffrages nationaux (au terme des élections générales de 2007) sont les suivants :

■ Le parti radical (15.8 pour-cent) : il se considère lui-même comme l'héritier des idées libérales du XIX^e siècle ; il entretient des liens étroits avec l'industrie et le monde du business et reste très influent sur les questions économiques. Politiquement, il représente les professions libérales, les entrepreneurs et la classe moyenne.

■ Le Parti démocrate-chrétien (14.5 pour-cent) : il a pris la succession du mouvement catholique conservateur et demeure le parti préféré des Catholiques. Disposant d'une aile bourgeoise et d'une aile syndicale, il tente de concilier les intérêts contradictoires des entrepreneurs et des employés.

■ Le Parti socialiste (19.5 pour-cent) : il s'agissait naguère d'une émanation systématique de la gauche radicale. Il est aujourd'hui plus modéré et s'engage pour des réformes sociales, écologiques et économiques. Il cultive des liens étroits avec les syndicats. La plupart de ses partisans vivent dans les régions urbaines et indus-

trialisées, mais il recueille des suffrages dans tous les groupes sociaux.

■ L'Union démocratique du centre (28.9 pour-cent) : autrefois parti conservateur principalement orienté vers le monde rural, les artisans et les professions indépendantes, il a plus que doublé sa force électorale au cours des quinze dernières années pour devenir le premier parti politique. Défendant la souveraineté nationale et la neutralité, il représente actuellement la droite nationaliste et conservatrice.

■ Les Verts (9.8 pour-cent) : C'est le parti du mouvement écologique ; il a séduit les électeurs des partis de gauche comme des nouveaux mouvements sociaux.

■ Les Verts libéraux (1.4 pour-cent) : il s'est distancé du parti écologiste en 2007 et s'adresse aux écologistes du centre-droit.

■ Le Parti libéral (1.9 pour-cent) : ce parti remonte au XIX^e siècle à la suite d'une scission sur la droite du parti radical. C'est le parti qui présente le plus d'affinités avec les idées néolibérales. Il représente la classe moyenne supérieure et les professions libérales. En 2009, il a fusionné avec les radicaux.

■ Le Parti évangélique (2.4 pour-cent) : il représente la contrepartie des démocrates-chrétiens dans le monde protestant, mais sans son succès électoral.

■ La Gauche (ou « Gauche alternative » en allemand) (1.1 pour-cent) : Succédant aux anciens partis radicaux de gauche (principalement le Parti communiste et les organisations dites progressistes) qui ont pratiquement disparu, il n'est pas dogmatique et présente une orientation sociale et écologique.

■ Le Parti bourgeois démocratique : né d'une



dissidence de l'Union démocratique du centre en 2008, il compte cinq membres au Parlement et une Conseillère fédérale élue en 2007 contre le candidat officiel du parti. En 2011, il participe pour la première fois aux élections générales. ■