HAL
open science

Le consensus suisse

Marc Chevrel, Jean-Philippe Vert

To cite this version:

Marc Chevrel, Jean-Philippe Vert. Le consensus suisse. Sciences de l'Homme et Société. 1998. hal-01917136

HAL Id: hal-01917136

https://minesparis-psl.hal.science/hal-01917136v1

Submitted on 9 Nov 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

École nationale supérieure des mines de Paris

Corps techniques de l'État

BIBLIOTHÈQUE
DE L'ÉCOLE DES MINES
60, boulevard St-Michel
75272 PARIS CEDEX 06
Téléphone : 40 51 90 58

JE 1 [386]

Le consensus suisse

Consultation sur place

Mémoire de troisième année

Pilote : **Lionel Stoleru**

Auteurs : **Marc Chevrel**

Jean-Philippe Vert

Ingénieurs-élèves

[1998]

Résumé

Bien que pleinement européenne, la Suisse reste un *défi à l'analyse* : ce pays à l'origine multiséculaire arrive à faire coexister dans la prospérité des germanophones, des francophones et des italophones. Son secret est certainement sa pratique particulière du *consensus*. Il s'agit d'un consensus original, différent de celui que l'on peut rencontrer au Japon par exemple, car il repose avant tout sur *l'autonomie* accordée à tous les acteurs de la société suisse, et au respect de cette autonomie. Le fédéralisme illustre avec éclat ce mécanisme, les cantons étant particulièrement jaloux de leur souveraineté. D'un autre côté, et de façon un peu contradictoire, le consensus suisse fonctionne grâce à des *structures contraignantes*, en obligeant les gens à se mettre d'accord pour pouvoir prendre une décision. L'exemple le plus flagrant est l'existence de gouvernements de très large coalition (80 % des sièges au Parlement), où les sept ministres ont tous le même poids : ils doivent donc s'entendre pour pouvoir diriger le pays. C'est en s'appuyant sur ces deux mécanismes, autonomie et codécision, que le consensus suisse se forge.

Les *manifestations* en sont multiples : on est tout d'abord frappé par le grand nombre de personnes qui sont concernées par toute décision, en particulier lors des référendums, qui sont devenus l'élément central du système institutionnel suisse. En outre, les solutions auxquelles on parvient, résultats de compromis subtils, sont toujours très *complexes*, afin de refléter les intérêts du plus de monde possible. Il ne faut donc pas s'étonner que le processus de décision soit très long et très *lent* : le consensus n'est pas une donnée *a priori*, il se construit petit à petit. Mais il a bien des avantages, en particulier la *robustesse*, car on ne remet pas en cause un accord auquel tous ont participé et qui, sans satisfaire pleinement personne, ne rencontre plus l'opposition catégorique de quelqu'un. Autre avantage, lié à l'autonomie : le système suisse s'accommode très bien de *l'expérimentation*, et le fédéralisme a permis d'introduire le vote des femmes dans plusieurs cantons avant de pouvoir l'étendre à l'ensemble du pays.

Le système institutionnel suisse semble donc très séduisant, mais il est toutefois soumis actuellement à la rude épreuve de *l'intégration européenne*, qui divise profondément le pays : doit-il rejoindre ou non l'Union européenne ? Ce problème pose la question de l'existence même de la Suisse pour les opposants à l'Europe, car il remet en cause ce qui fait l'unité du pays : *neutralité, fédéralisme, démocratie directe*. Les débats sont donc passionnés, et l'intégration européenne permet de voir comment le consensus suisse fonctionne concrètement face à un défi de grande ampleur.

Inversement, le fonctionnement de la Confédération peut intéresser les Européens en leur proposant un *modèle institutionnel*, à petite échelle certes, et dont certains éléments, tels que le référendum et la collégialité du pouvoir, sont difficilement transposables ailleurs. La Suisse montre que l'on peut construire un pays sans mettre à mal les identités locales, sans construire une bureaucratie centrale tentaculaire et en respectant le principe de subsidiarité (qui n'est rien d'autre que ce que les Suisses appellent fédéralisme). En revanche, on peut s'interroger sur les capacités d'un système régi par le consensus suisse à disposer d'une réelle *politique extérieure*, la neutralité suisse étant aussi le résultat de l'incapacité des cantons à trouver un terrain d'entente dans ce domaine pour mener des actions d'envergure.

Sommaire

I. Les mécanismes du consensus suisse..... 3

A. La recherche d'autonomie ou le partage des compétences..... 5

1. Le fédéralisme..... 5
2. Les relations entre l'exécutif et le législatif..... 9
3. Le problème des langues..... 11
4. Le problème de la police..... 16
5. Les relations dans le travail..... 17

B. Les structures forçant au consensus ou la codécision permanente 19

1. Les gouvernements de coalition..... 19
2. L'assemblée fédérale..... 23
3. Le référendum..... 24
4. Le fédéralisme..... 31
5. Les conventions collectives du travail..... 32

C. Le poids de la tradition..... 34

1. Aux origines..... 35
2. La Suisse des Huit Cantons..... 36
3. La Suisse des Treize Cantons..... 37
4. La Réforme..... 38
5. La Suisse moderne..... 40

II. Les manifestations du consensus suisse..... 43

A. Un grand nombre d'acteurs concernés..... 45

1. Des décisions prises ensemble..... 45
2. La conférence des directeurs..... 46
3. La phase préparlementaire des projets de loi..... 47
4. Les référendums..... 49

B. La complexité..... 51

1. La mise à mal du mythe de la simplicité..... 51
2. La péréquation intercantonale..... 52
3. Le système fiscal..... 55
4. Le système pénal..... 59

C. La lenteur..... 61

1. Le consensus comme raison de la lenteur légendaire des Suisses..... 61
2. La parité entre sexes..... 62
3. La réforme de la péréquation..... 63
4. La révision totale de la constitution..... 64

D. L'efficacité..... 66

1. La pérennité des décisions consensuelles..... 66
2. Le consensus en économie : un avantage comparatif..... 67

E. La possibilité d'expérimentation *69*
1. Quand la différence permet l'expérimentation 69
2. Le droit de vote aux femmes 70
3. Le droit des étrangers 72

III. La Suisse et l'Europe **75**

A. La Suisse menacée par l'Europe *77*
1. L'environnement de la Suisse change complètement 77
2. Les peurs vis-à-vis de l'Europe 79
3. Les désirs vis-à-vis de l'Europe 82
4. La position actuelle 83
5. Perspectives 86

B. La Suisse comme inspiration de l'Europe *89*
1. Des éléments non reproductibles 89
2. Des éléments précieux 91
3. Une perspective de l'Europe de demain ? 92

IV. Bibliographie **95**

Quelques chiffres sur la Suisse

Population	7 millions
Étrangers	18,1 %
Urbains	68,9 %
Ruraux	31,3 %
Superficie	41.300 km²
Terres cultivées	15.800 km²
Forêts	12.500 km²
Densité	169 hab./km²

Population active	3,958 millions
Taux d'activité (pop. active / pop. totale > 15 ans)	
Total	63,9 %
Hommes	76,9 %
Femmes	51,8 %
Répartition par secteur	
Agriculture	4,0 %
Industrie et bâtiment	28,8 %
Autres	67,3 %

Chômage (1er trimestre 1997)		
Total	5,7 %	
Suisse alémanique	4,8 %	
Suisse romande et Tessin	7,8 %	
Suisses	3,9 %	(110.640)
Étrangers	11,6 %	(94.027)

Production (1995)		
PIB au taux de change courant	$ 306,1 milliards	$ 43.233 par habitant
PIB en parité de pouvoir d'achat	$ 175,7 milliards	$ 24.809 par habitant

Commerce extérieur

Exportations de bien et services moy. 92-96 (% PIB)	36,0 %	Importations de bien et services moy. 92-96 (% PIB)	31,8 %
Exportation de marchandises 1996	94.174 mio FS	Importation de marchandises 1996	91.967 mio FS
OCDE	81,1 %	OCDE	91,3 %
UE	60,7 %	UE	79,0 %
OPEP	2,8 %	OPEP	1,5 %
Mat. prem. et prod. semi-finis	28,4 %	Mat. prem. et prod. semi-finis	29,5 %
Biens d'équipement	36,3 %	Énergie	3,6 %
Biens de consommation	35,3 %	Biens d'équipement	29,1 %
		Biens de consommation	37,7 %

Population

Langues		**Répartition par âge**	
Allemand	63,6 %	0-24 ans	29,9 %
Français	19,2 %	25-49 ans	38,8 %
Italien	7,6 %	50-74 ans	24,5 %
Romanche	0,6 %	> 75 ans	6,9 %
Autres	9,0 %		

Taille des ménages	
1 personne	32,4 %
2 personnes	31,7 %
3 personnes	14,9 %
4 personnes et plus	21,0 %

Populations scolaire et étudiante

Enseignement préscolaire	145.000
École primaire, secondaire et enseignement spécialisé	740.000
Gymnase, formation professionnelle	282.000
Formation professionnelle supérieure extra-universitaire	146.000
Formation universitaire	91.000

Salaires moyens (1995, FS par mois)

Employés	6.250
Ouvriers	4.878
Employées	4.299
Ouvrières	3.406

Indicateurs de niveau de vie (par habitant)

Voitures de tourisme	440 ‰
Téléphones	611 ‰
Télévisions	407 ‰
Médecins	3,1 ‰

État

Dépenses publiques	36,8 % du PIB
Dette publique totale	47,0 % du PIB

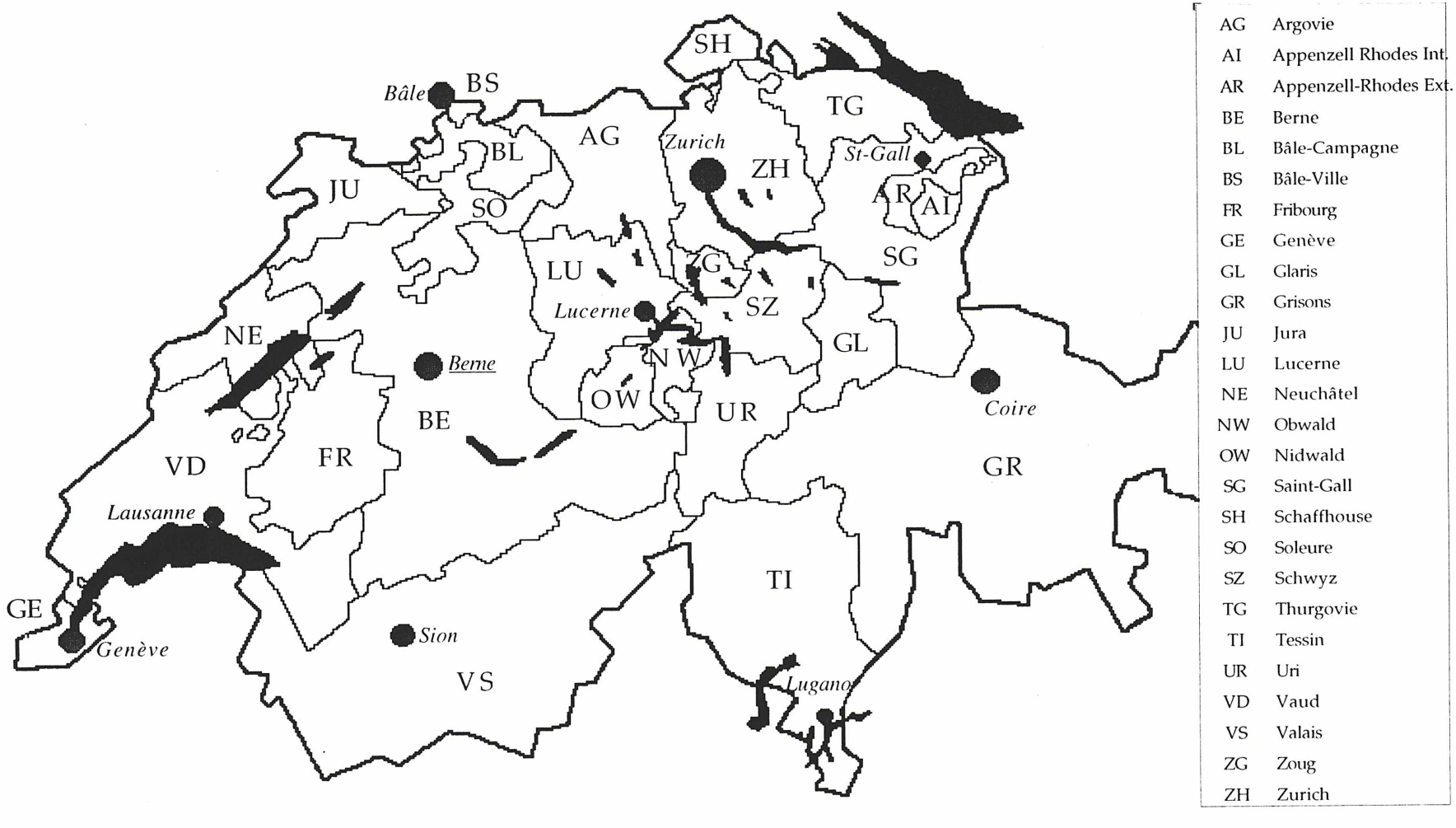
Recettes de la Confédération

TVA	32,7 %
Impôt fédéral direct	24,4 %
Taxe sur les carburants	10,9 %
Impôt anticipé	7,8 %
Autres impôts	14,2 %
Autres recettes	10,0 %

Dépenses de la Confédération (budget 1997)

Politique sociale	27,1 %
Transports et énergie	15,9 %
Sécurité (armée)	12,3 %
Agriculture	9,0 %
Formation et recherche	7,3 %
Affaires étrangères	4,7 %
Autres	23,7 %

La Suisse politique



Les cantons sont traditionnellement énumérés suivant leur ordre d'adhésion, à l'exception des trois cantons primitifs qui ont laissé la préséance aux trois premières villes : Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald (le Haut et le Bas), Glaris, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle (Ville et Campagne), Schaffhouse, Appenzell (les deux Rhodes), Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura.

Introduction

Nous remercions toutes les personnes qui nous ont permis de réaliser ce mémoire, en particulier notre pilote, M. Lionel Stoleru, pour les conseils qu'il nous a prodigués, et notre terrain, M. Francis-Luc Perret, de l'École polytechnique fédérale de Lausanne, qui nous aidé à découvrir la Suisse.

Isolée au cœur de l'Europe, entourée de grands États, la Suisse est une curiosité à bien des égards. C'est un pays riche, le plus riche d'Europe après le Luxembourg et un des plus riches du monde ; c'est un pays multilingue dans un continent qui a vu récemment l'éclatement des fédérations tchécoslovaque, yougoslave, soviétique et qui va peut-être perdre également la Belgique, dont les deux principales communautés sont en conflit maintenant permanent ; c'est un pays aux pratiques institutionnelles exotiques, avec ses votations à répétition, son gouvernement réduit à sept membres et dépourvu de chef ; c'est un pays en paix avec ses voisins depuis 1516, à une époque où c'était une rareté, et qui entend rester neutre alors que la Suède et l'Autriche commencent à se poser des questions sur leur propre neutralité (relativement récente d'ailleurs) ; c'est néanmoins un pays dont l'armée est bien dotée et où tous les citoyens sont tenus à des périodes régulières de service militaire au cours de leur vie. La Suisse ne correspond à aucun schéma habituel, c'est une exception irréductible, elle semble incompréhensible. Et pourtant elle existe, depuis l'alliance défensive de 1291, devenue le mythe fondateur de la Confédération, et surtout depuis la création de l'État fédéral en 1848.

À l'heure où l'Europe se donne une monnaie unique et voit certains de ses citoyens chercher un modèle politique, la Suisse offre, à petite échelle certes, un exemple réussi d'unité dans la diversité. Fédération assez lâche au regard de ce qui se pratique ailleurs, habituée à gérer les différences culturelles, la Suisse n'offre-t-elle pas une perspective de ce que pourrait être une Europe fédérale ? Les raisons de rejeter toute tentative de comparaison ne manquent pas : les tailles sont sans commune mesure, l'Europe comporte en son sein des anciennes grandes puissances dont la susceptibilité est énorme et dont les abandons de souveraineté sont douloureusement ressentis, la variété culturelle est bien plus grande en Europe… Pourtant il n'est pas illégitime de se pencher un peu sur cet étrange pays, et s'il est absurde de vouloir copier sans se poser de questions ses institutions ou ses modes de fonctionnement, on peut s'interroger sur ce qui fait que la Suisse fonctionne.

L'élément le plus frappant est sans aucun doute le *consensus* suisse. L'art du compromis, de parvenir à un accord tel que personne n'a plus envie de s'y opposer, est certainement ce qui a permis à la Suisse de traverser les siècles et surtout d'exister aujourd'hui. Le but de cette étude est d'essayer de comprendre comment le consensus fonctionne en Suisse, quels sont les mécanismes qui régissent son utilisation, mais aussi d'en voir les manifestations et les conséquences, afin de bien comprendre s'il peut s'agir d'un modèle où les avantages l'emportent sur les inconvénients, et enfin d'en observer les limites, en particulier en le confrontant au dilemme de l'intégration de la Suisse dans l'UE : il est ironique de constater que la Suisse a peur de mourir parce qu'autour d'elle se crée une entité qui finalement lui ressemble.

Première partie

Les mécanismes du consensus suisse

La recherche d'autonomie ou le partage des compétences

Le fédéralisme

La Confédération suisse, qui est malgré son nom une fédération (elle a gardé le nom qu'elle s'était donné en 1815[1]), est constituée de vingt-trois cantons, dont trois (Unterwald, Appenzell et Bâle) sont partagés en deux demi-cantons. Bien que de tailles et de populations très diverses, ces vingt-six entités fédérées sont toutes égales entre elles et jouissent des mêmes attributions. En particulier, elles ont leur propre constitution, leur Parlement, appelé Grand Conseil, qui dispose naturellement de la compétence législative, et leur gouvernement, qui prend souvent le nom de Conseil d'État. Ce n'est qu'au niveau fédéral que les demi-cantons se distinguent des autres : ils n'ont qu'un représentant au Conseil des États (au lieu de deux), et comptent pour une demi-voix dans les référendums constitutionnels. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons est inscrite dans la constitution : tout ce qui n'est pas explicitement attribué à la Confédération revient aux cantons. Le tribunal fédéral, qui siège à Lausanne, connaît des conflits de compétences entre la Confédération et les cantons.

La souveraineté des cantons — Une des caractéristiques les plus frappantes de la Suisse est la recherche d'autonomie par toutes les parties. En effet, chaque acteur du jeu politique ou social veille jalousement sur ses prérogatives, mais a tendance à respecter également celles des autres. Cette attitude permet un partage réel et efficace des compétences. C'est tout naturellement dans le fédéralisme, c'est-à-dire la répartition des pouvoirs entre la Confédération et les cantons, que l'on peut constater le plus aisément cet état de fait. Il convient tout d'abord de noter les deux acceptions diamétralement opposées que recouvre le terme de fédéralisme : aux États-Unis, il signifie l'accroissement des pouvoirs du centre, il montre que l'on est en faveur de la fédération opposée aux États. La conception suisse, au contraire, entend par ce mot le fait de donner le plus de pouvoir possible aux cantons fédérés, opposés au centre.

Il est frappant de constater comment la préférence suisse penche en faveur des États contre la Confédération, et comment les compétences entre les deux niveaux sont réparties avec l'objectif constant, remis à la mode par la construction européenne, de la subsidiarité, c'est-à-dire que l'on cherche à faire agir l'échelon le plus pertinent pour la tâche à accomplir. La clef de voûte de ce mécanisme est la constitution fédérale, qui donne la liste exhaustive des compétences de la

[1] En allemand, on emploie le terme de *Eidgenossenschaft*, qui signifie « coopérative du serment », et qui ne peut désigner que la Suisse puisque le nom fait référence à l'alliance conclue en 1291 par les trois cantons primitifs.

Confédération : par principe, tout le reste revient aux cantons, qui sont d'ailleurs qualifiés de souverains par le texte fondamental (article 3). Il s'agit là d'une souveraineté bien dégradée, puisque bien évidemment les cantons ne sont pas sujets du droit international — seule la Suisse dans son ensemble bénéficie de ce privilège —, mais on constate que les Suisses restent très attachés à ce concept de souveraineté, comme le montre cette citation tirée de *Belle du Seigneur* d'Albert Cohen : « *La République de Genève est alliée à des cantons suisses, mais à part cela nous n'avons rien de commun avec ces gens.* » La constitution de Genève rappelle pour sa part que la République forme « un des cantons souverains de la Confédération suisse ». La présence abondante d'oriflammes cantonales est également là pour rappeler la survivance du patriotisme local et cette double allégeance à l'État fédéré et à la Confédération dans son ensemble.

Les Suisses font donc extrêmement attention aux tâches qu'ils confient à la Confédération, et ce n'est que progressivement que le centre a acquis de nouvelles compétences. Ils ont été en cela considérablement aidés par le principe même de répartition, puisque toute nouvelle attribution fédérale doit faire l'objet d'une modification constitutionnelle, qui est un processus assez lourd (bien que les Suisses soient parfaitement rodés désormais à la multiplicité des scrutins) : contrairement à la France où le président de la République peut décider de faire adopter une modification constitutionnelle par un vote du Parlement, un référendum doit obligatoirement avoir lieu en Suisse et le texte proposé doit recueillir non seulement la majorité des suffrages exprimés, ce qui est après tout normal en démocratie, mais aussi la majorité des cantons (un canton est réputé avoir voté oui lorsque le oui y remporte la majorité des voix), chaque canton ayant une voix et chaque demi-canton une demi-voix. Ce système de double majorité illustre la permanence du fait fédéral : les petits cantons comme Uri (34.000 habitants) ou le Jura (66.000) ont la même importance que Zurich (1,2 million) ou Berne (958.000).

La répartition constitutionnelle des compétences — La constitution fédérale de 1848, qui marque l'avènement de la Suisse moderne, avait naturellement restreint les attributions du centre : celui-ci se contentait essentiellement des droits de douane, de la monnaie, des relations extérieures, de l'armée. Peu à peu, une tendance centralisatrice, qui s'explique par la nécessité de coordonner les politiques mais aussi par la domination au gouvernement des radicaux, favorables à un accroissement des pouvoirs de la Confédération, est apparue. De nombreux articles constitutionnels bis, ter, quater (jusqu'à novies pour les articles 24 et 34 !) ont été votés, certains sur des sujets très importants, comme la sécurité sociale après la seconde guerre mondiale, d'autres plus anecdotiques et qui concernent des sujets aussi divers que le trafic routier, les alcools, le logement, qui ont rarement leur place dans les constitutions des autres pays (à noter toutefois que la prohibition de l'alcool aux États-Unis se fit par le vote d'un amendement à la constitution). Au bout du compte, on se retrouve avec un texte long, peu lisible et dont on peine à voir les lignes directrices.

Il est frappant de considérer également l'importance que revêt le chapitre consacré à l'attribution des compétences centrales : il occupe les trois quarts du texte (hors dispositions transitoires), et est composé d'articles souvent longs et précis (les taux maximaux des impôts fédéraux sont précisés). En revanche, le reste, c'est-à-dire le fonctionnement concret des

institutions fédérales (Parlement, gouvernement, tribunal, référendum...) se traite avec des articles simples et courts, qui ne semblent pas appeler de commentaire immédiat. C'est évidemment un contraste flagrant avec la constitution de l'État unitaire français, qui s'étend largement sur les institutions centrales et en particulier les rapports entre le gouvernement (et ce qu'il a le droit de faire) et le Parlement (et ce qu'il n'a pas le droit de faire). En revanche, les collectivités territoriales, hors départements et territoires d'outre-mer, n'ont que l'article 72, sur un total de 86, pour fonder leur autorité, et encore n'ont-elles aucune compétence constitutionnelle : c'est la loi, votée par le Parlement, qui fixe leurs attributions.

La France est bien sûr un cas extrême, et l'Italie ou l'Espagne, États unitaires en voie de fédéralisation, accordent dans leur loi fondamentale une place plus importante aux compétences des régions. Il reste que la longueur du chapitre sanctionnant la distribution des compétences centrales et locales est symptomatique de l'importance que ce sujet revêt dans chaque pays : à l'aune de ce critère, la Suisse est nettement en tête, et la précision du texte montre bien la volonté de ne pas laisser la Confédération se développer librement. On étend certes le champ de compétences du centre par un ajout constitutionnel, mais on veille à ce que ce pouvoir soit encadré par des conditions strictes, le meilleur exemple, déjà cité, en est la fixation de taux plafonds pour l'impôt : le principe de l'impôt fédéral est accepté, mais toute augmentation doit recueillir l'accord du peuple et des cantons.

Le fédéralisme d'exécution — La répartition des compétences par la constitution n'explique pas tout, la pratique est tout aussi importante, et elle se montre là encore respectueuse des cantons par le mécanisme du *fédéralisme d'exécution*, que les fonctionnaires fédéraux préfèrent qualifier de fédéralisme coopératif. Le principe est simple, puisqu'il s'agit de confier aux cantons l'exécution des tâches décidées par la Confédération. Un exemple en est la construction des routes nationales : la Confédération fixe les grands axes et fournit des crédits, mais ce sont les cantons qui décident les tracés précis (contournement ou pas de telle ville) et construisent la route (ce qui peut prendre du temps, plus que ce que souhaiterait Berne). Aussi le centre dispose-t-il de peu de fonctionnaires en propre, et aucun dans les cantons, à l'exception des douanes : tout est concentré à Berne depuis que la poste, les chemins de fer fédéraux et Swisscom, qui disposaient naturellement de nombreux agents répartis sur tout le territoire, ont été séparés de l'État. Les quelques exceptions sont avant tout des conséquences du fédéralisme et du respect qu'il faut témoigner à d'autres villes suisses : le tribunal fédéral siège à Lausanne, le tribunal des assurances à Lucerne...

Cela contraste avec les États-Unis, et leur fonction publique fédérale présente du Maine à la Californie, avec en particulier une police fédérale, le FBI, alors que l'office fédéral de la police en Suisse ne dispose que d'une centaine de policiers (et encore est-ce à la suite d'un renforcement récent des compétences de la Confédération). En revanche, cette situation fait irrésistiblement songer à l'Union européenne, avec une administration légère qui s'en remet aux fonctionnaires nationaux pour mettre en œuvre les réglementations adoptées par le Conseil et le Parlement. Le parallélisme vaut également pour le siège des institutions européennes : la plupart sont à Bruxelles, mais pour ménager les États on a su donner le Parlement à Strasbourg (peut-être provisoirement

quand on voit l'hémicycle construit dans la capitale belge pour l'accueillir), la Cour de justice à Luxembourg, la Banque centrale à Francfort... La Suisse nous montre qu'il n'est pas nécessaire d'avoir un appareil d'État très gros pour faire tourner une fédération, et qu'au contraire les entités fédérées préfèrent nettement garder la maîtrise de ce qui se fait sur leur territoire, quand bien même les règles seraient fixées par un organe supérieur.

On retrouve concrètement le fédéralisme suisse lorsque l'on observe les dépenses publiques : on a déjà souligné que Berne était limité dans sa capacité à lever l'impôt, mais les cantons sont entièrement libres de fixer leurs prélèvements, sauf s'ils sont réservés à la Confédération (la TVA par exemple). Les dépenses publiques, hors sécurité sociale, sont de l'ordre de 30 % du PIB[2], qui se répartissent en 30 % pour la Confédération, 40 % pour les cantons et 30 % pour les communes. On voit ainsi que les cantons sont bien l'élément central du système suisse, même si les dépenses se répartissent en fait de façon relativement équitable entre les trois niveaux administratifs. On est donc fondé à parler de faiblesse du budget de l'Union européenne quand on le compare à la Suisse, puisque le premier est plafonné à 1,27 % du PIB alors que Berne dispose d'environ 10 %, mais cela est corrigé en partie par le fait que Bruxelles n'assume ni la défense nationale, ni la diplomatie, ni la sécurité sociale (cette dernière est financée en partie par le budget fédéral).

L'organisation interne des cantons — Suivant le principe des poupées russes, on retrouve au niveau cantonal une répartition des compétences entre le canton et les communes. La constitution fédérale est muette sur les communes, ce qui veut dire que les cantons sont entièrement libres pour décider de la forme de leur administration, mais le projet de réforme constitutionnelle prévoit d'officialiser le fédéralisme à trois étages : Confédération, cantons, communes. Ces dernières sont en effet bien vivantes en Suisse, au nombre de 3.000 environ, ce qui est beaucoup (la France en a 36.000 pour huit fois plus d'habitants, et il est devenu un lieu commun de déplorer l'éclatement du paysage communal français). Les compétences des communes varient d'un canton à un autre, Genève étant par exemple connu pour un certain centralisme qui serait hérité de l'époque napoléonienne, mais dans l'ensemble on reconnaît aux municipalités une grande autonomie, en particulier elles ont le droit de fixer leur impôt (directement ou en pourcentage de l'impôt cantonal). Le maître mot est là encore la subsidiarité.

La libre organisation des cantons ne doit pas faire croire à une hétérogénéité de leurs systèmes et de leurs modes fonctionnement. La tutelle exercée par la Confédération est très faible, puisque la constitution fédérale n'impose que quelques conditions de bon sens, telles que l'exercice des droits politiques d'après des formes démocratiques ou représentatives, ainsi que la nécessité d'une ratification par référendum de la constitution cantonale et la possibilité de sa modification à la demande du peuple (on retrouve là l'idée que seul le peuple détient le pouvoir constituant). Les textes cantonaux ne doivent bien entendu contenir aucune disposition contraire à la constitution fédérale. Pour le reste, les cantons sont libres, mais il est frappant de constater que les grandes lignes de leur organisation sont semblables d'un canton à l'autre. Le Parlement, appelé le Grand Conseil, est monocaméral, le gouvernement, appelé en général Conseil d'État, est

[2] 31,8 % en 1996, 39,4 % en incluant le reste de la sécurité sociale, dont une partie est assurée par les budgets fédéral et cantonaux

composé de cinq, sept ou neuf membres (le Conseil fédéral a sept ministres) élus séparément, les référendums sont une pratique courante partout...

De ce point de vue, la Suisse se rapproche des États fédéraux comme les États-Unis ou l'Allemagne, dont les entités constitutives ont des structures proches entre elles, et en fait proches du modèle fédéral : en particulier, les États américains ont des systèmes présidentiels alors que les États allemands ont des systèmes parlementaires. En revanche, la diversité constitutionnelle est bien grande au sein de l'Union européenne, même si la quasi-totalité des pays ont un régime parlementaire : si l'on prend la convergence institutionnelle comme critère de rapprochement des cultures politiques, on voit que l'Europe est encore très loin derrière les fédérations, même la plus lâche d'entre elles, la Suisse.

Les relations entre l'exécutif et le législatif

Le Parlement suisse est constitué de deux chambres, le Conseil national qui représente la population et le Conseil des États qui représente les cantons. Il est intégralement renouvelé tous les quatre ans, et après chaque élection les deux chambres réunies en Assemblée fédérale élisent un par un les sept ministres qui collégialement constituent le Conseil fédéral, c'est-à-dire le gouvernement. L'Assemblée pourvoit également à l'élection d'un conseiller fédéral en cours de législature si un siège devient vacant à la suite d'une démission ou d'un décès. Le Parlement ne peut pas destituer les conseillers fédéraux, ni individuellement ni collectivement, et le Conseil fédéral ne peut pas dissoudre le Parlement ni aucune de ses chambres séparément.

Assemblée fédérale et Conseil fédéral — Le partage vertical des compétences entre les trois niveaux administratifs est celui que l'on repère avant tout, sans doute parce qu'il est plus étranger à des Français acquis à la suprématie du niveau supérieur, celui de l'État. Mais la Suisse pratique également avec succès un partage horizontal des pouvoirs, qui s'apparente un peu au système américain, et qui se distingue nettement des régimes européens où tous les gouvernements sont responsables devant leur Parlement et ont, sous des formes plus diverses, le droit de dissolution. En Suisse, le pouvoir législatif revient au Parlement et le pouvoir exécutif au gouvernement (le pouvoir constituant revenant, après délibération des chambres, au peuple et aux cantons), mais le Parlement ne saurait mettre en cause les ministres, ni collectivement ni individuellement. Réciproquement, le Parlement est assuré d'aller au terme de son mandat de quatre ans puisqu'il ne peut pas être dissous. En fait, il y a bien un cas où des élections générales sont anticipées, mais c'est dans le cas purement théorique (jusqu'à présent, mais aussi dans un avenir prévisible) où les deux chambres diffèrent sur la nécessité d'une révision totale de la constitution et où le peuple, appelé à trancher par référendum, conclut à la révision, ou encore si on obtient le même résultat à la suite d'une demande de 100.000 citoyens. Cela reste suffisamment anecdotique pour que l'on dise que les chambres ne peuvent être soumises à la dissolution, et en tout cas pas de l'initiative du Conseil fédéral.

Il y a toutefois une certaine liaison entre Parlement et gouvernement au niveau fédéral puisque les ministres sont élus individuellement par l'Assemblée fédérale (c'est-à-dire les deux chambres réunies), mais cela se fait sans engagement sur un programme ni même une désignation à un poste donné (on élit un conseiller fédéral sans savoir *a priori*, du moins en théorie, quel ministère il va diriger). Au niveau cantonal, les choses sont encore plus distinctes puisqu'en général, les ministres (conseillers d'État) sont élus directement par le peuple, là encore sans que leurs attributions soient précisées. En outre, chaque électeur disposant d'autant de voix qu'il y a de ministres, il peut procéder à tous les panachages qu'il entend, ce qui conduit à des gouvernements de coalition forcée, comme on le verra plus loin.

Au bout du compte, on peut tout à fait se retrouver dans les cantons avec des situations à l'américaine entre un Parlement de droite et un exécutif de gauche, ou bien l'inverse (cela reste assez rare compte tenu du tropisme suisse vers la droite) : la fin de la législature 1994-1998 dans le canton de Vaud a mis face à face un gouvernement de gauche et un Grand Conseil de droite (un conseiller d'État du parti ouvrier populaire, communiste, ayant été élu lors d'une élection partielle), alors que Genève connaît actuellement la situation inverse, la gauche possédant la majorité d'une voix au Parlement (ce qui ne s'était pas vu depuis des décennies). Le canton n'en est pas pour autant ingouvernable, entre autres pour une raison que l'on retrouve aux États-Unis : il n'y a pas de discipline partisane, et les projets peuvent être adoptés sur des « majorités d'idées », pour reprendre une terminologie française (ce qui est d'ailleurs très mal vu en France, où l'on estime que l'opposition doit s'opposer, sous peine de perdre sa lisibilité et de mécontenter son électorat).

Le tribunal fédéral — Cette répartition stricte des pouvoirs, ou du moins l'absence de moyens de pression réciproques, puisque les pouvoirs doivent souvent coopérer pour faire avancer les choses, se retrouve également au niveau judiciaire. Contrairement à ce qui s'est passé aux États-Unis où la Cour suprême a rapidement mis le contrôle de constitutionnalité des lois sous son autorité, et contrairement à la plupart des pays européens où, fort de l'expérience de l'arrivée légale ou quasi-légale du fascisme au pouvoir, on a créé des cours constitutionnelles sous des formes variées, la Suisse, qui n'a pas connu les mêmes problèmes, a maintenu le principe qui veut que la justice ne puisse pas mettre en cause les lois. Aussi deux articles (113 et 114 bis) enjoignent-ils explicitement le tribunal fédéral de juger selon les lois votées par le Parlement, ce qui signifie *a contrario* qu'il ne peut remettre en cause une loi, fût-elle manifestement contraire à la constitution. Il n'y a donc jamais eu en Suisse de dénonciation d'un « gouvernement des juges » qui ne peut exister, et on continue à attribuer la plus grande légitimité au peuple et à ses représentants.

On peut toutefois remarquer que le contrôle est récent en France, puisque le conseil constitutionnel a été créé en 1958 et qu'il n'exerce son autorité en terme de constitutionnalité que depuis 1971, et par ailleurs les lois adoptées par référendum ne sont pas soumises à un tel contrôle (ce qui a été le cas du statut de 1988 de la Nouvelle-Calédonie, dont la définition du corps électoral contrevient au principe d'égalité des citoyens). De plus, ni le Conseil n'État ni la Cour de Cassation ne peuvent juger de la validité constitutionnelle d'une loi, réputée parfaite dès après sa promulgation. La Suisse évolue toutefois dans le sens de l'Europe puisque dans le cadre de toilettage de la constitution, le gouvernement compte proposer également une révision du rôle du

tribunal fédéral qui pourrait désormais juger quelles parties d'une loi peuvent être appliquées au regard de la constitution ou du droit international (nouvel article 178 : contrôle des normes).

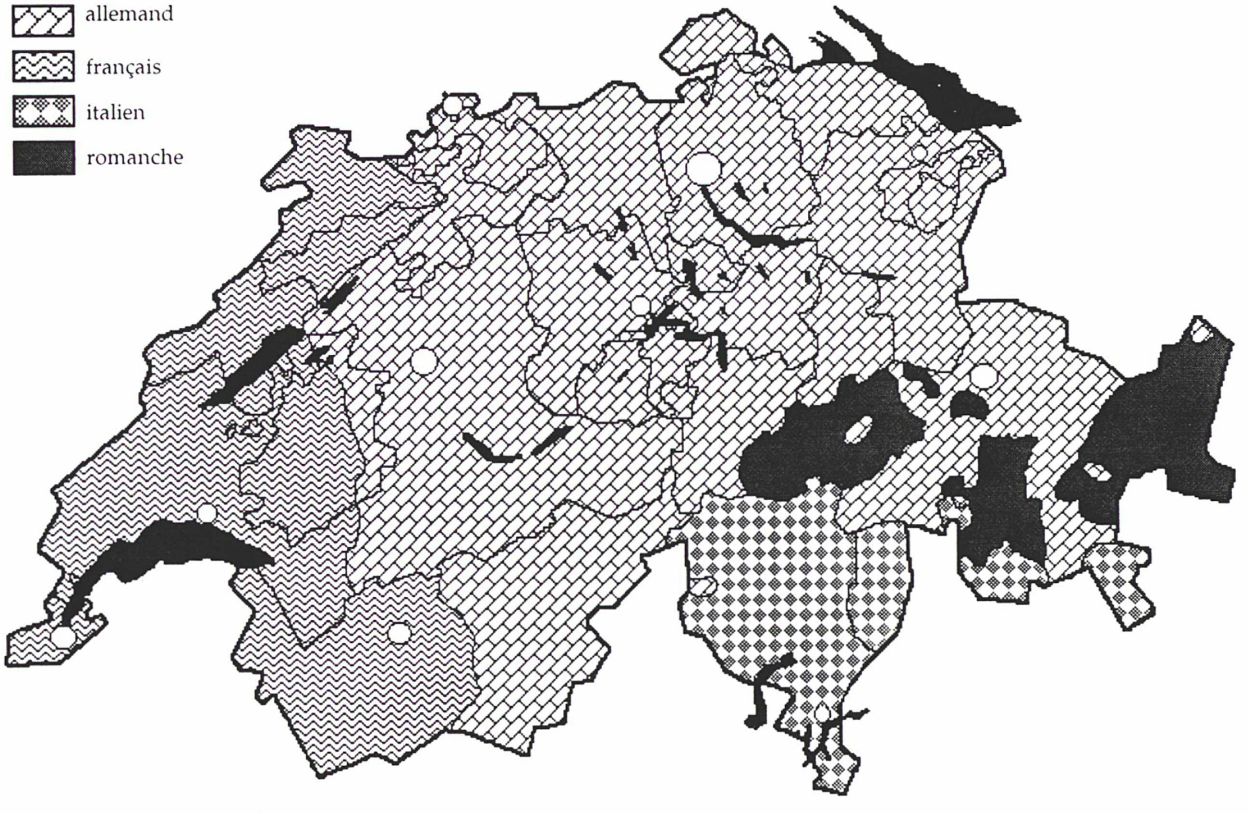
Le problème des langues

La Suisse était dotée jusqu'en 1996 de trois langues officielles (allemand, français, italien) et de quatre langues nationales (les mêmes et le romanche). Depuis un ajout constitutionnel en 1996, le romanche est devenu langue officielle pour les rapports entre la Confédération et les citoyens de langue romanche. Les Alémaniques, germanophones, sont largement majoritaires en Suisse puisqu'ils représentent 63,6 % de la population, et la Suisse historique est issue de cette partie germanophone. Seize cantons sont à majorité alémanique. Les Romands, francophones, se concentrent à l'ouest du pays, avec six cantons (dont Fribourg et le Valais qui ont une minorité germanophone) ; ils représentent 19,2 % de la population. Les italophones n'occupent que le canton du Tessin (qui a tout de même un village germanophone) et quelques vallées des Grisons, ils sont 7,6 %. Enfin les Romanches se trouvent dans les Grisons, qui a trois langues officielles (allemand, romanche et italien) ; au niveau fédéral ils ne représentent que 0,6 % de la population. Les autres langues font les 9 % restants (la population étrangère est de 18 % en Suisse, dont une partie vient des pays voisins, ce qui explique ces pourcentages). L'allemand parlé en Suisse, le *Schwyzertütsch*, est dialectal, il varie d'une région à l'autre mais les Alémaniques se comprennent entre eux. En revanche, tout est écrit en haut allemand (à l'exception de quelques publicités).

Langues et fédéralisme — La présence de plusieurs communautés linguistiques au sein d'un même État constitue sans doute un des problèmes les plus délicats à gérer. Il suffit de considérer deux États, la Belgique et le Canada, pour prendre la mesure de la difficulté à faire cohabiter des citoyens parlant des langues différentes : le Québec, malgré la révolution tranquille des années 1960, songe régulièrement à quitter la Confédération canadienne, alors que nul ne peut dire si Flamands et Wallons pourront continuer encore longtemps à se disputer le long de la frontière linguistique, et en particulier autour de Bruxelles, sans envisager finalement une séparation pure et simple. La Suisse connaît certes ces derniers temps quelques tensions linguistiques, essentiellement entre Alémaniques et Romands, mais reste très en deçà des affrontements canadiens ou belges. Cela tient en partie à des raisons historiques : lorsque les cantons germanophones, Berne en tête, ont conquis des territoires francophones ou italophones, ils n'ont pas essayé d'imposer leur langue aux peuples soumis désormais à leur autorité, et la religion était alors une question autrement plus importante. Par contraste, le royaume belge n'était pas officiellement bilingue à sa création en 1830 et il a fallu attendre 1898 pour que le néerlandais soit reconnu langue officielle.

Mais au-delà de l'absence d'hégémonie linguistique, le mécanisme qui permet aux Suisses

latins de ne pas sentir la prépondérance de l'allemand est le fédéralisme. En effet, les frontières linguistiques recoupent largement les frontières cantonales, et les cantons sont dans leur grande majorité linguistiquement homogènes. Dès lors, il est naturel d'attribuer toutes les compétences éducatives aux cantons, ce qui rend les populations maîtresses de leur culture. Pour le Canada, le même principe du fédéralisme joue, et le gouvernement de Québec utilise pleinement ses compétences pour lutter contre ce qu'il considère comme une invasion de la langue anglaise. La Belgique s'est récemment muée en État fédéral pour essayer précisément de résoudre les tensions permanentes entre ses deux communautés linguistiques principales (la petite minorité germanophone ne pose pas de problème, au moins jusqu'à présent). Elle a même inventé un fédéralisme nouveau, à deux dimensions : une dimension traditionnelle, c'est-à-dire géographique, avec trois régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles-Capitale), et une dimension linguistique, avec trois communautés (néerlandophone, francophone, germanophone), les frontières des deux ne se recoupant pas, mais étant toutefois liées puisque Bruxelles, par exemple, est bilingue. Un Belge est donc ressortissant d'une région et d'une communauté linguistique. En place depuis 1993, ce système a provisoirement réduit les conflits à l'intérieur du royaume, mais tout laisse penser que cela ne suffira pas à créer une cohabitation harmonieuse : en particulier, l'obstination du gouvernement flamand à imposer le néerlandais aux communes de la périphérie bruxelloise peuplées d'une majorité de francophones pourrait bien être l'origine de futurs affrontements.



La Suisse, quant à elle, s'en tient au système simple mais robuste du fédéralisme à une dimension, mais en l'agrémentant de pragmatisme pour faire face aux endroits où plusieurs

idiomes sont pratiqués. Il existe en effet des cantons officiellement bilingues : Fribourg, Berne et le Valais voient coexister français et allemand, et les Grisons sont trilingues avec l'allemand, le romanche et l'italien. Dans la plupart des cas, on applique le principe de territorialité, qui est en fait le principe du fédéralisme pratiqué à un échelon plus petit : les communes sont monolingues, et elles disposent de l'autonomie qui convient en matière culturelle. Seules quelques municipalités sont elles-mêmes bilingues, comme les villes de Fribourg (Freiburg) ou de Bienne (Biel). Ce système fonctionne suffisamment bien pour avoir empêché toute revendication d'autonomie linguistique, à l'exception notable de la question jurassienne, mais la façon dont on a résolu ce conflit est une illustration de l'art suisse du compromis.

La sécession du Jura du nord — Le Jura est à l'origine une région francophone, rattachée après le Congrès de Vienne de 1815 au canton de Berne. C'est toutefois une région divisée selon la religion, ce qui à l'époque a encore de l'importance : le nord est catholique alors que le sud est protestant (comme Berne). L'établissement de Bernois dans le Jura au XIXe siècle provoque quelques inquiétudes, et l'idée d'une séparation est soulevée par intermittences, mais jamais bien longtemps. C'est après la seconde guerre mondiale que les événements s'accélèrent : à la suite du refus du Grand Conseil bernois de nommer un conseiller d'État ne parlant que français à la tête du département des travaux publics, les Jurassiens, blessés, créent un comité de Moutier (ville du Jura) pour chercher une solution institutionnelle. On propose d'abord le bicamérisme, avec une chambre composée à parité de francophones et de germanophones et dotée des mêmes pouvoirs que le Grand Conseil. Mais cette fédéralisation d'un canton n'est pas possible au regard du droit fédéral, car elle brise l'égalité des citoyens. On réforme certes la constitution de Berne, mais sans grande portée autre que symbolique : les Jurassiens voient consacré le français comme langue officielle du canton et garantie la présence de deux ministres issus du Jura sur les neuf que compte le gouvernement.

Mais la question n'est pas réglée, et au nord se crée le Rassemblement jurassien, séparatiste, alors que le sud porte sur les fonts baptismaux l'union des patriotes jurassiens, loyaliste. En 1959, usant du droit d'initiative, les premiers réclament l'organisation d'un plébiscite sur la séparation du Jura : les Bernois répondent massivement non (80.000 contre 23.000), mais les résultats jurassiens sont révélateurs, puisque le oui recueille 10.200 voix contre 4.400 dans le nord, alors que les chiffres sont exactement inverses dans le sud, avec 4.400 oui et 10.500 non. On ne saurait mieux mettre en valeur le fossé qui sépare la région en deux. Le conflit se poursuit et s'envenime dans les années soixante, avec parfois des dérapages violents (des fermes de germanophones sont incendiées). Le Rassemblement fait encore des propositions en 1965 pour une solution à l'intérieur du canton de Berne, mais elles sont à nouveau rejetées pour des motifs juridiques. Il est de toute façon trop tard pour des réformes de portée limitée : en 1967, le gouvernement bernois annonce la création d'une commission confédérée de bons offices.

On se met d'accord sur une cascade de plébiscites, tout à fait caractéristiques de l'amour des Suisses pour les scrutins. Ainsi, le Jura voterait dans son ensemble pour ou contre la séparation. Puis, un cinquième des électeurs de chaque district pourrait réclamer un référendum au niveau du district pour revenir sur cette décision, cela afin de tenir compte de l'opposition entre les trois

districts du nord et les trois du sud. Enfin, toutes les communes limitrophes de la nouvelle frontière cantonale pourraient organiser un troisième scrutin (là aussi à la demande d'un cinquième des électeurs) pour savoir à quel canton on désirait finalement être rattaché.

Les scrutins se succèdent donc.

- D'abord en 1970 dans tout le canton de Berne pour modifier la constitution afin de pouvoir mettre en place la séparation (90.000 oui contre 14.000),
- puis en 1974 dans les districts jurassiens qui décident la séparation par 37.000 voix contre 34.000, mais le sud vote largement contre,
- puis en 1975 dans les districts du sud, qui demeurent bernois,
- puis, toujours en 1975, dans la région de Moutier, les communes du nord optant pour le nouveau canton alors que Moutier elle-même reste fidèle à Berne,
- puis en 1976 on élit une assemblée constituante dans le Jura,
- puis en 1977 le projet de constitution est adopté par le peuple jurassien, l'Assemblée fédérale lui apporte sa garantie à l'exception de l'article 138, qui déclarait le Jura prêt à accueillir toute partie du territoire concerné par le plébiscite d'autodétermination de 1974 si elle se séparait régulièrement de Berne (la Confédération estimait que c'était là de l'irrédentisme et que l'on ne pouvait pas encourager des revendications territoriales intercantonales).
- Enfin en 1978, couronnement de ce long processus électoral comme on n'en a jamais vu ailleurs, le peuple et les cantons suisses modifient la constitution fédérale, en ses articles premier, qui énumère les cantons constitutifs de la Suisse, et 80, qui donne le nombre de conseillers à la chambre des États.

L'affaire jurassienne est exemplaire de la souplesse que permet le fédéralisme suisse, et met en lumière les principes que l'on cherche à appliquer : autonomie (les Jurassiens ont le droit d'organiser leurs affaires), pragmatisme (les Jurassiens qui le souhaitent peuvent rester dans le canton de Berne), et vote, vote, vote.

Les nouveaux défis du multilinguisme — Le problème linguistique n'est pas complètement réglé pour autant, ce qui n'est guère étonnant quand on constate que partout dans le monde on montre un attachement particulièrement fort à sa langue, que ce soit le basque ou le catalan en Espagne, le corse en France, les langues berbères au Maghreb ou les langues indiennes en Amérique latine. La Suisse, qui a fait de son multilinguisme une vertu, s'est d'abord attachée à protéger ses langues, y compris le romanche, qui n'est pourtant parlé que par moins de 1 % de sa population : même dans les Grisons, l'allemand est largement majoritaire. Mais après n'avoir été que langue nationale (alors que l'allemand, le français et l'italien jouissent en outre du statut de langue officielle), le romanche a reçu lors d'une des multiples révisions constitutionnelles, en 1996, le statut de « langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche ». Par ailleurs, le constituant a simultanément accepté que la Confédération protège les deux langues les plus faibles, l'italien et le romanche, et qu'elle puisse donc mener des actions dans le domaine linguistique. Cela n'a pas été sans mal, car lors de la discussion au Parlement, les députés romands étaient au départ vigoureusement opposés à l'idée que la Confédération puisse intervenir dans le domaine linguistique, quand bien même ce serait pour protéger les langues minoritaires : les francophones voulaient absolument que les cantons

restent les seuls maîtres en ce domaine. Illustration du consensus et de la retenue qu'il implique chez les Suisses : les Alémaniques, voyant l'opposition des Romands sur un sujet très sensible, ont préféré se ranger à leurs côtés. Il a fallu l'intervention d'un député tessinois (italophone) et ensuite un patient travail de persuasion pour que les Romands reviennent sur leur opposition. Finalement, l'amendement constitutionnel a été adopté à une large majorité.

Toutefois, une autre menace linguistique plane sur la Suisse : le développement ces deux dernières décennies du dialecte suisse allemand est durement ressenti par les francophones. Le Schwyzertütsch — ou Schwizerdütsch car ce n'est pas une langue écrite —, a toujours été parlé par les Alémaniques, mais le haut allemand (en Suisse, on parle de bon allemand ou d'allemand écrit) restait la langue de communication dans les circonstances « officielles », telles que séances au Parlement, en commission, et en particulier en présence de compatriotes de langue romane. Or les Romands ont le sentiment que l'allemand qu'ils apprennent ne leur sert plus à rien, car les Alémaniques ne font plus l'effort de l'employer. Et de citer la télévision, où toutes les émissions sont en suisse allemand sauf les informations, les débats dans les Grands Conseils de Suisse alémanique, la possibilité de passer certains examens de l'université de Zurich en suisse allemand... La Suisse courrait le risque de ne plus savoir parler allemand.

En revanche, les Alémaniques ne semblent pas du tout conscients de ces reproches : ils insistent sur le fait qu'ils ne font que parler leur langue maternelle, comme le font leurs compatriotes. À cela s'ajoute le reproche que les Alémaniques ne voudraient plus parler français, et que l'anglais serait bientôt la langue de communication entre les Suisses. À cet égard, la décision de Zurich de tenter une expérimentation d'enseignement de l'anglais comme première langue étrangère, et non plus le français, a provoqué une levée de boucliers en Suisse romande. Mais le centre économique suisse, souvent décrié par la partie francophone pour son arrogance, ne semble pas vouloir revenir sur sa décision, arguant du caractère international de Zurich pour justifier la place qu'il compte accorder, fût-ce pour l'instant à titre expérimental, à l'anglais.

La Suisse illustre donc bien le dilemme de l'enseignement des langues : d'un côté la nécessité d'une langue de communication commune à tout le pays, qui a été l'allemand et qui pourrait devenir l'anglais, de l'autre le respect des identités régionales, au risque de privilégier excessivement des langues très locales, comme le romanche ou le suisse allemand. Cela pose immanquablement la question du niveau auquel doit être confiée la politique linguistique. Au plus près des gens, on favorise la préservation de la culture et de l'identité, alors qu'un centre de décision plus éloigné risque de privilégier la communication globale, comme la France le fait vis-à-vis de ses langues régionales (et refuse par conséquent de ratifier le protocole additionnel de la convention européenne des droits de l'homme sur le sujet). L'exemple helvétique nous montre d'une part qu'il est possible de maintenir l'unité nationale malgré les divisions linguistiques, mais aussi que le problème n'est jamais tranché et que le mouvement vers l'uniformisation ou vers la régionalisation des langues connaît des flux ou des reflux.

On ne peut guère espérer avoir résolu le problème une bonne fois pour toutes, ni en pratiquant le multilinguisme comme le fait la Suisse, ni en imposant une langue à l'ensemble du territoire comme le fait la France. En tout état de cause, il ne fait guère de doute que la politique

éducative devrait rester aux mains des États dans l'Union européenne. C'est typiquement le sujet sur lequel les interventions du centre sont le plus durement ressenties, et le simple problème de l'utilisation des différentes langues au niveau européen est suffisamment explosif en soi (il suffit de regarder les jalousies qu'engendre la répartition des postes ministériels au Canada ou en Belgique, mais aussi en Suisse, pour s'en convaincre).

Le problème de la police

Il n'est pas évident de savoir à qui doit revenir la police dans un État fédéral. En général, on crée à côté de la police de chaque État une police fédérale, par exemple le puissant FBI américain. La Suisse a, pour le moment, choisi une autre voie puisque la quasi-totalité des 17.000 fonctionnaires de police sont cantonaux voire municipaux, il n'y a qu'une centaine de policiers fédéraux. L'attribution des tâches de police aux cantons a des origines historiques : après la guerre du Sonderbund qui vit la défaite des cantons conservateurs et permit la création de l'État fédéral, les vainqueurs jugèrent préférable de laisser la police aux mains des cantons, afin que la Suisse centrale n'ait pas le sentiment d'être soumise à une autorité qu'elle ne contrôlerait pas. L'organisation de la police diffère donc d'un canton à l'autre. En Suisse alémanique, on distingue en général la police criminelle, la police de sécurité et la police de la circulation. En Suisse romande, on a la gendarmerie et la sûreté, la première correspondant à la police de sécurité alémanique et à la police de circulation, et la deuxième à la police criminelle. Le Tessin ne connaît qu'une répartition en secteurs géographiques.

Bien qu'il n'existe pas de police nationale, la Confédération dispose de compétences dans des domaines particuliers, comme les délits contre l'État ou ceux mettant en jeu l'intérêt national (prolifération des armes et matières nucléaires, explosifs, par exemple). Elle a également quelque pouvoir en matière de drogues (avec en outre une compétence d'enquête sur ce point), de traitement des êtres humains (pédophilie, pornographie), de fausse monnaie, de blanchiment d'argent et de crime organisé. Enfin, les contacts avec les polices étrangères étant de son ressort, elle a un rôle important de coordination. Pour compenser l'absence d'unité s'est développée une très forte coopération, afin de favoriser une certaine standardisation des pratiques. Ainsi a été créé en 1946 un institut de police, à Neuchâtel, qui organise chaque année plus de cinquante cours, et en particulier une formation initiale de quatre mois pour les nouveaux policiers. Il existe également des fichiers centraux, sur la drogue mais aussi sur les personnes recherchées en Suisse ou les objets volés (banque de données à laquelle les douaniers ont accès aussi).

Par ailleurs, le code pénal a fini par être unifié en 1942, mais les procédures pénales demeurent pour l'instant distinctes (elles devraient être unifiées d'ici quelques années). Il existe cependant un concordat[3] d'entraide judiciaire et de coopération en matière pénale, auquel ont adhéré tous les cantons suisses. Compte tenu de la petitesse de certains cantons, on a également forgé des concordats régionaux sur les prisons (on peut difficilement demander à Appenzell-Rhodes

[3] nom donné en Suisse aux traités intercantonaux

Intérieures, avec ses 14.400 habitants, d'avoir un établissement pénitentiaire). On constate dans l'ensemble une grande volonté de collaboration, et on ne se plaint pas de querelles de clochers : c'est le pragmatisme qui prévaut.

Les relations dans le travail[4]

C'est avec le système politique que les mécanismes du consensus sont le plus apparent, car c'est un domaine qui se prête bien à la codification des règles, ne serait-ce que par l'existence d'une constitution. Mais l'art suisse du consensus se retrouve dans les autres domaines de la vie du pays, et en particulier dans les relations du travail. Comme on le verra plus loin, la Confédération connaît un climat social apaisé, exempt de grèves et marqué par l'utilisation de conventions collectives. Mais ces dernières n'expliquent pas tout : on retrouve dans l'entreprise suisse le même souci du respect de l'autonomie des autres que dans les relations politiques. Cela n'implique pas pour autant la suppression de la hiérarchie. Au contraire, son principe est reconnu et revendiqué pour une bonne marche de l'entreprise. Les entreprises ont, comme ailleurs, des organigrammes pyramidaux, même si la bureaucratie a une mauvaise image et que l'on limite son influence au strict minimum, sans doute plus que dans d'autres pays. Mais à l'intérieur du principe hiérarchique, les subalternes demandent que l'on respecte leurs compétences et qu'on leur donne donc la responsabilité correspondant à leur tâche. Certaines entreprises ont officiellement pour doctrine « responsabilité pour tous, autant que possible ».

Par ailleurs, répliquant le système politique, les entreprises suisses adoptent le plus souvent une structure décentralisée, même si cela ne constitue pas une fin en soi, contrairement au fédéralisme politique. Le sommet fixe les objectifs, à charge pour les unités de les atteindre, sans que la direction se soucie de la façon dont on y parvient. Dans une banque, les différentes succursales sont structurées de façon différente, selon la façon dont les dirigeants locaux ont décidé de s'organiser. Les raisons de la différenciation à l'intérieur d'une entreprise peuvent donc être la spécialisation fonctionnelle, l'adaptation géographique ou le respect de la personnalité des cadres dirigeants.

On valorise également la petite taille, plus de 99 % des entreprises suisses ayant moins de 500 employés. On ne trouve pas non plus de grandes unités de production réunissant des milliers de personnes. Cette préférence pour les petites structures s'explique par le fait qu'on les trouve plus humaines, car elles permettent à tout le monde de se connaître, en particulier les dirigeants et la « base ». Elles sont également plus faciles à gérer et à contrôler, et elles sont moins anonymes vis-à-vis des clients, qui savent à qui s'adresser quand ils ont besoin de quelque chose.

Le principe d'autonomie se retrouve au niveau des partenaires sociaux. Les confédérations syndicale (Union syndicale suisse) et patronale (Vorort) laissent à leurs branches toute la latitude nécessaire pour négocier entre elles : les organisations dites *faîtières* ont un rôle avant tout

[4] Cette partie emprunte beaucoup au livre d'Alexander Bergmann, *le « swiss way of management »*, éditions Eska 1994

politique et promeuvent des actions à prendre au niveau législatif, en matière par exemple de droit du travail ou de liberté du commerce et de l'industrie, on retrouve donc une fois encore les concepts de fédéralisme, ou de décentralisation ou de subsidiarité (qui se recoupent tous les trois très largement). On est particulièrement frappé par le souci qu'ont ces organisations de respecter la liberté et l'autonomie de leurs membres : elles sont d'ailleurs de taille fort modeste par rapport à ces derniers (l'USS a moins d'une centaine de permanents alors que ses syndicats constitutifs revendiquent 400.000 membres). Les entreprises, quant à elles, adhèrent librement aux branches et donc aux accords qui y sont conclus entre les partenaires sociaux, mais elles peuvent également préférer négocier elles-mêmes directement avec leurs employés.

Les structures forçant au consensus ou la codécision permanente

Les gouvernements de coalition

Tous les gouvernements suisses, fédéral et fédérés, sont une coalition, à l'exception d'Appenzell-Rhodes Intérieures (14.400 habitants). Cela tient en partie au mode de désignation des ministres : ils sont élus individuellement, sans attribution *a priori*, soit par le peuple directement (pour la plupart des cantons), soit par l'Assemblée fédérale, dont 200 membres sur 246 sont élus à la proportionnelle. Depuis 1959, le Conseil fédéral est composé de deux socialistes, deux démocrates-chrétiens, deux radicaux et un paysan (devenu Union démocratique du centre), tous ces partis occupant 80 % des sièges au Parlement. En outre, les langues sont également représentées de façon équitable : un italophone, deux francophones, quatre germanophones. Le gouvernement fonctionne de façon collégiale, sans premier ministre à sa tête, sans programme préétabli. Il n'y a pas vraiment de discipline partisane au Parlement, ce qui fait que malgré la largeur de la coalition, un projet du Conseil fédéral n'est pas nécessairement adopté tel quel par le Parlement.

Parallèlement à la recherche d'autonomie, la Suisse a mis en place tout un ensemble de structures qui, loin de chercher à donner à chacun un domaine précis et à éviter les empiétements, forcent le consensus en obligeant les gens à se mettre d'accord pour pouvoir prendre une décision. Cela peut sembler antinomique du principe d'autonomie, mais à l'usage on se rend compte que c'est la combinaison entre l'autonomie des acteurs et les liens indissolubles que l'on a créés entre eux qui constitue l'originalité du système suisse.

La formation des gouvernements suisses — L'exemple le plus frappant de ce consensus forcé est la façon dont les gouvernements sont formés. Le système que la France connaît et dénigre sous le terme de « cohabitation » est, sinon institutionnalisé, du moins permanent. En effet, le Conseil fédéral est formé depuis 1959 suivant le principe de la formule magique (*Zauberformel*), qui attribue les sept sièges du gouvernement de façon approximativement proportionnelle aux quatre partis principaux : deux socialistes, deux radicaux, deux démocrates-chrétiens et un de l'union démocratique du centre. *A priori*, rien n'oblige à une telle répartition. Les conseillers fédéraux sont élus pour quatre ans par l'Assemblée fédérale, individuellement certes, sans programme ni poste ministériel attribué à l'avance, mais il est loisible d'imaginer la formation d'une coalition de partis bourgeois, qui dispose d'une majorité absolue aux chambres, et qui déciderait à l'avance des candidats à présenter et à élire.

Aux origines de l'État fédéral, en 1848, les radicaux siégeaient d'ailleurs seuls au gouvernement, puis, leur majorité s'effritant, des conservateurs sont entrés au Conseil fédéral, et le spectre gouvernemental s'est ainsi peu à peu élargi. Les derniers à rentrer au gouvernement furent les socialistes, en 1943, époque propice aux unions sacrées même si la Suisse n'était pas en guerre : elle était alors entièrement encerclée par les puissances de l'Axe. Ce système ayant fait ses preuves, il a été maintenu, d'autant qu'il est aidé par la pratique électorale : lors du renouvellement du Conseil fédéral, on commence toujours par voter pour les candidats qui se représentent par ordre d'ancienneté. Si d'aventure l'Assemblée ne réélisait pas un conseiller, on peut imaginer les mesures de représailles, de la part des autres partis, qui seraient mises en place pour les autres ministres. Par cette technique de dissuasion, on n'a vu un candidat à sa réélection battu que deux fois depuis 1848.

D'un autre côté, ce système fige la composition des gouvernements, en particulier lorsqu'un ministre démissionne en cours de mandat, pour cause de scandale (rarement) ou de maladie (plus souvent) : il doit nécessairement être remplacé par quelqu'un de son parti, et de plus de la même région linguistique car à la répartition partisane se superpose une répartition linguistique (quatre Alémaniques, deux Romands, un Tessinois). Petite contrainte supplémentaire : la constitution interdit que deux ministres soient issus du même canton, mais on peut s'arranger avec cette disposition en transférant les papiers du candidat dans un autre canton, comme cela s'est fait avec Ruth Dreifuss (Bernoise francophone qui s'est retrouvée genevoise pour les besoins de la cause). On en finit par se demander si les candidats élus le sont pour leurs compétences ou s'ils ne le sont que par leurs caractéristiques linguistiques et partisanes qui doivent permettre de constituer un Conseil fédéral harmonieux. La question du sexe commence également à se poser : les organisations féministes réclament au moins une deuxième femme au gouvernement, voire la parité, c'est-à-dire trois ou quatre.

Quand le ministre de l'économie Jean-Pascal Delamuraz a annoncé sa démission au début de 1998, ne pouvaient être sur les rangs que des radicaux romands. Rapidement, la candidature du Valaisan Pascal Couchepin a émergé, les autres partis n'ont présenté aucun candidat, mais le parti radical lui-même a proposé deux personnes, Pascal Couchepin et Christiane Langenberger, et d'autres radicaux romands se sont présentés en candidats libres ou sauvages. Moyennant quoi, c'est effectivement M. Couchepin qui a été élu, mais on a parfois des surprises, car aucun parti n'a la majorité et il se peut que les députés des autres partis préfèrent voter pour une personne différente du candidat « officiel » (sans compter les inimitiés tenaces qui traversent tout parti politique sous toutes les latitudes). C'est ainsi que Mme Brunner a été battue en 1993 par un socialiste bien qu'elle ait été la candidate officielle du PS, car elle n'était pas appréciée par les partis bourgeois de la coalition, qui ont préféré reporter leurs suffrages sur un de ses collègues de parti (en l'occurence, le fait qu'une femme n'ait pas été élue au bénéfice d'un homme a provoqué un tel scandale en Suisse que le nouveau ministre a démissionné au bout de quelques jours et que Mme Dreifuss l'a remplacé).

Au niveau cantonal, les choses sont encore moins aux mains des partis, puisque ce sont en général les citoyens qui élisent directement les ministres, de surcroît sans scrutin de liste : chaque

Suisse vote pour autant de personnes qu'il y a de postes à pourvoir (sept le plus souvent), sans regarder s'ils sont du même parti. Là encore, les postes ne sont pas fixés à l'avance. On a donc un gouvernement de coalition forcée, sans aucune possibilité d'arbitrage. Les partis suisses sont toutefois acquis à la nécessité d'une coalition, puisqu'ils ne présentent pas autant de candidats qu'il y a de postes à pourvoir. Cela vaut en particulier pour les partis de droite, qui pourraient très bien s'entendre pour présenter sept candidats et ainsi espérer occuper tous les sièges du gouvernement. En général, ils ne le font pas, laissant *de facto* des places aux socialistes, mais il est arrivé à Genève que, après une législature marquée par des querelles entre les partis, la droite présente une liste entière de candidats et remporte tous les sièges, créant un gouvernement monocolore (ce qui actuellement n'est le cas que dans un seul canton de Suisse, le très conservateur Appenzell-Rhodes Intérieures, qui est un peu particulier puisqu'il ne compte que 14.400 habitants). Cela reste une exception, et la moitié des cantons ont actuellement des gouvernements tripartites.

Compte tenu du mode électoral, et également du fait que les ministres sont élus sans que l'on sache quel département ils vont diriger — il est usuel que les sortants restent à leur poste, mais ce n'est pas systématique : la règle veut en fait que les plus anciens choisissent leur poste —, il n'est guère étonnant qu'il n'y ait aucun programme gouvernemental. Il n'y a pas de discours d'investiture (puisqu'il n'y a pas d'investiture du gouvernement en tant que tel). On est donc dans un système complètement exotique, qui n'a rien à voir avec aucun système européen : les gouvernements de coalition sont certes très courants en Europe (l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche, pour ne citer que les voisins de la Suisse, ont tous des gouvernements de coalition), mais ils se font sur la base d'un accord programmatique et après des discussions plus ou moins serrées. Rien de tel en Suisse, où l'on attend des ministres qu'ils se mettent d'accord entre eux dossier par dossier.

Absence de chef et collégialité — Car un autre élément intervient : il n'y a pas de chef dans un gouvernement suisse, et donc pas de hiérarchie entre ministres. Certes, il existe un président de la Confédération, élu chaque année par l'Assemblée parmi les conseillers fédéraux, mais il n'est qu'un *primus inter pares* sans aucun pouvoir : il n'a qu'une fonction de représentation, et il préside formellement le Conseil fédéral. « L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par un Conseil fédéral de sept membres », précise la constitution (article 95), et il n'y a donc pas de chef de l'État à proprement parler en Suisse. On a donc un système proprement collégial, bien plus collégial que ne le sont les gouvernements d'Europe : chaque conseiller est chef de son administration et lorsqu'il faut prendre une décision, les ministres votent. Le Conseil fédéral peut donc parfois être considéré comme un mini-Parlement. Sa taille favorise bien entendu les discussion et l'élaboration d'un consensus, même si les ministres concernés se plaignent de la lourdeur de leur tâche, puisque le gouvernement helvétique est de loin le plus petit qui existe, hors micro-États (mais le peuple suisse a refusé à plusieurs reprises toute augmentation, et même la création de secrétaires d'État qui auraient pu assister les conseillers fédéraux, sans avoir toutefois de voix délibérative).

Ce système ne peut convenablement fonctionner que si le principe de collégialité est appliqué avec une certaine rigueur : une décision prise par le Conseil fédéral, même à quatre contre trois,

est réputée avoir été prise par tous, et si l'on ne peut attendre des conseillers minoritaires qu'ils défendent avec véhémence la décision en question, ils doivent s'abstenir de la critiquer, même devant leur parti. En se faisant ainsi les porte-parole d'une décision prise éventuellement par les ministres d'autres partis, les conseillers fédéraux participent grandement à l'élaboration du consensus. Ils ont en effet toute la légitimité nécessaire pour convaincre leurs collègues de parti du bien-fondé du texte qu'ils leur demandent de voter au nom du gouvernement, et ils sont capables, étant idéologiquement proches, de comprendre quelles peuvent être les réticences et comment elles peuvent être surmontées. Ce système permet ainsi de faire passer des projets venant de ministres dont le parti est minoritaire au Parlement.

Tout cela ressemble donc beaucoup à une cohabitation, au sens français du terme, mais elle est permanente et elle ne débouche pas sur les conflits que l'on connaît à Paris. Plusieurs raisons, indépendamment de la tradition française peu favorable à de genre d'ententes, peuvent l'expliquer. D'une part, il n'y a pas de chef suprême en Suisse, donc il n'y a pas de combat au sommet pour la place de numéro un : les élections suivantes, à la proportionnelle, donneront très certainement le même résultat à cinq pour cent près, et il n'est pas utile de se fâcher lorsque l'on sait que l'on est condamné à travailler ensemble pour encore bien longtemps. De plus, les protagonistes helvétiques ont chacun des responsabilités ministérielles bien définies, alors que le président de la République et le premier ministre sont en compétition directe, et pour la légitimité et pour les compétences. Enfin, la cohabitation se fait très rarement à deux en Suisse (quatre partis au niveau fédéral, plus de trois dans vingt-deux conseils d'État sur vingt-six), ce qui évite d'avoir des affrontements systématiques entre deux partis : les chrétiens démocrates votent parfois avec les socialistes, parfois avec les autres partis bourgeois, et toutes les configurations sont possibles (en particulier sur le sujet si sensible de l'Europe, où tous les partis suisses sont divisés). C'est, pour résumer, une cohabitation où l'on n'a pas besoin de prendre l'opinion à témoin, car celle-ci ne peut pas trancher le débat.

Pour autant, on ne saurait affirmer sans précaution que les Suisses ont trouvé le régime idéal qui leur convient. La coalition fédérale recueille toujours plus de 70 % des voix et plus de 80 % des sièges, mais ces proportions diminuent depuis 1959 et l'on constate l'apparition de partis plus ou moins protestataires, montrant une certaine insatisfaction chez les Suisses — on peut également mentionner le phénomène de l'abstention, très élevée puisque 40 % environ des électeurs se déplacent, mais il faut rester prudent compte tenu du très grand nombre de scrutins auxquels un citoyen est appelé à participer. Cela reste toutefois une érosion lente des partis dominants, et si certains groupements surgissent brusquement sur la scène politique, ils peuvent disparaître tout aussi rapidement : en 1985, le parti anti-étranger Vigilance devient le premier parti de Genève avec 19 conseillers (sur 100), quatre ans plus tard il n'en a plus que neuf et depuis 1993 il n'arrive pas à franchir la barre des 7 % nécessaires pour être représenté au Grand Conseil.

Le Parlement fédéral

Le Parlement fédéral est composé de deux chambres, le Conseil national et le Conseil des États. Le premier, avec 200 membres, représente la population : chaque canton dispose d'un nombre de sièges proportionnel à sa population (mais pas moins d'un siège), et depuis les élections générales de 1919, les sièges sont répartis dans chaque canton à la proportionnelle (avec répartition des sièges restants à la plus forte moyenne, ce qui avantage légèrement les grands partis). Le Conseil des États représente les cantons, chaque canton dispose de deux sièges (les demi-cantons un seul) : il y a donc 46 conseillers. Chaque canton est libre de la désignation de ses députés, ils sont tous élus directement par le peuple, au scrutin majoritaire partout sauf dans le Jura, et aucun canton n'a divisé son territoire en deux circonscriptions. Les deux chambres ont exactement les mêmes pouvoirs, un texte ne peut pas être adopté s'il n'a pas été voté dans les mêmes termes par les deux conseils. L'avantage revient toutefois au Conseil national lorsque les chambres siègent en formation réunie pour procéder aux élections prévues par la constitution (conseillers fédéraux, juge du tribunal fédéral, chancelier fédéral, général), puisqu'il est largement majoritaire avec 200 membres sur 246.

Le Parlement fédéral est également un lieu de consensus forcé : les deux chambres qui le composent sont en effet contraintes de s'entendre puisque tout texte, sans aucune exception, doit être agréé par les deux. Il est certes courant qu'un Parlement soit bicaméral, en particulier lorsqu'un État est fédéral. Les Sénats américain ou belge, le Bundesrat allemand représentent les entités fédérées. C'est le cas aussi du Sénat espagnol, qui représente les régions du royaume, et de l'éventuel futur Sénat italien si la nouvelle constitution fédérale est adoptée. Le principe est qu'une chambre est élue proportionnellement à la population, alors que l'autre représente les États constitutifs à égalité (États-Unis, avec deux sénateurs par État) ou quasi-égalité (Allemagne, avec trois à six élus par État). La Suisse est en fait très semblable au modèle américain : le Conseil national est élu dans des circonscriptions cantonales, chaque canton disposant d'un nombre de députés proportionnel à sa population (de un à trente-quatre, à Zurich), alors que le Conseil des États suisse a deux élus par canton (ce qui signifie un élu par demi-canton pour les trois cantons divisés). Par ailleurs, et comme aux États-Unis, les deux Conseils ont les mêmes pouvoirs, et il faut l'accord des deux pour prendre une décision. La différence avec les États-Unis vient de ce que le Sénat et la Chambre des Représentants ont dans certains domaines spécifiques des pouvoirs propres (ratification des traités internationaux, confirmation des chefs de départements ou des ambassadeurs pour le Sénat, mise en accusation — *impeachment* — du président par la Chambre, par exemple), et que les dates d'élection sont différentes, avec un renouvellement par tiers du Sénat, alors que le Parlement suisse est renouvelé intégralement tous les quatre ans.

Par contraste, on peut constater que les autres Parlements bicaméraux européens, à l'exception de l'Italie actuelle, accordent la primauté à la chambre basse : le gouvernement n'est responsable que devant elle (le problème ne se pose évidemment pas pour la Suisse puisqu'on ne peut pas renverser le Conseil fédéral), et elle a souvent le dernier mot en matière d'élaboration de la

loi, même en Allemagne où la constitution prévoit les cas où l'accord du Bundesrat est nécessaire. La Suisse fait donc encore preuve d'originalité au sein même de son continent, peut-être parce qu'au moment de la naissance de l'État fédéral en 1848, seuls les États-Unis pouvaient donner un exemple de fédération. Toujours est-il que ce système nécessite une bonne coopération entre les deux chambres, puisque l'une ne peut pas travailler sans l'autre, alors même qu'il y a d'autant moins de raison qu'elles soient en accord politique que les « petits cantons conservateurs », pour reprendre la formule consacrée, sont surreprésentés (le PS ne dispose que de cinq sièges sur 46 au Conseil des États, alors qu'il en détient 58 sur 200 au Conseil national, le parti démocrate-chrétien a respectivement 16 et 34 sièges).

Pour avoir une mesure des problèmes que cette situation peut potentiellement engendrer, il suffit de s'imaginer un Sénat français qui aurait les mêmes pouvoirs qu'une Assemblée nationale de gauche : la difficulté qu'il y a déjà dans cette configuration à réformer la constitution, qui requiert l'assentiment des deux chambres, montre bien que l'élaboration des lois serait en blocage permanent. Pourtant, on ne connaît pas de tel blocage en Suisse, ne serait-ce que parce que l'on ne peut pas se le permettre : dans la mesure où il faut bien prendre des décisions, on est amené naturellement à faire des compromis. Ce pourrait être une expérience à méditer : s'il faut un consensus en toutes circonstances, on finit par y arriver par nécessité, puis peut-être par habitude ; mais le système français est différent puisqu'un gouvernement peut se permettre pour la gestion quotidienne de se passer de l'avis du Sénat (voire de celui du président de la République), alors qu'il en a besoin pour des cas exceptionnels mais importants. La rivalité et le mode conflictuel dans lequel on se trouve dans le cas général empêchent souvent de trouver un consensus dans ces cas exceptionnels.

Le référendum

Le référendum est l'institution clé de la démocratie suisse. Il peut avoir lieu à la demande des citoyens, appelés le souverain, ou bien être rendu obligatoire par la constitution (cas des révisions constitutionnelles). Il existe à tous les niveaux d'administration : Confédération, cantons, communes. Rien qu'au niveau fédéral, les Suisses votent en moyenne sur six objets par an (pour simplifier les choses, plusieurs scrutins sont organisés le même jour, et il est rare que l'on fasse voter les Confédérés plus de quatre fois par an). L'utilisation très fréquente du référendum (441 fois depuis 1848 au seul niveau fédéral) est rendue possible par la faible personnification du pouvoir, il n'y a donc pas de dérive plébiscitaire. Il contribue à l'élaboration du consensus à deux niveaux : la formation des gouvernements de coalition (un parti qui siège à l'exécutif recourt moins souvent à l'arme du référendum), et la recherche de l'accord le plus large possible avant le vote du Parlement pour éviter qu'un référendum soit lancé. Par ailleurs, il favorise le débat dans l'ensemble du pays.

Un autre mécanisme très important et profondément original permet d'expliquer l'art suisse du consensus. Le référendum, paradoxalement, est un puissant facteur de consensus, il incite fortement les gens à se mettre d'accord. Cela peut paraître étrange au premier abord, puisqu'un référendum divise la population en deux camps distincts (éventuellement en trois, en tenant compte des abstentionnistes), radicalement opposés : ceux qui ont répondu oui et ceux qui ont répondu non ; il n'y a aucun moyen de nuancer son vote, on doit nécessairement prendre parti pour un sens ou un autre, on ne peut pas apporter d'amendements qui rendraient le texte acceptable pour plus de personnes, on est en fait sommé de donner son avis lapidairement. Pourtant, l'usage constant et répété de cet instrument montre qu'il n'en est rien, et que son utilisation, mais surtout la dissuasion qu'il représente, pousse puissamment les partis politiques suisses à s'entendre et à trouver un texte qui ne soit pas rejeté par le peuple.

Référendums et initiatives — Il convient tout d'abord de rappeler que les votations populaires prennent deux formes en Suisse. Tout d'abord celle du référendum proprement dit, qui est le vote sur un texte proposé par le gouvernement et accepté par le Parlement. On distingue à l'intérieur de cette catégorie le référendum obligatoire du référendum facultatif. Le premier concerne un texte qui doit recueillir obligatoirement l'assentiment du peuple, ou encore du souverain : c'est le cas de toute réforme constitutionnelle, fédérale ou cantonale. Le second n'a lieu que si un certain nombre de citoyens le réclame (50.000 au niveau fédéral, 12.000 dans le canton de Vaud, 7.000 dans le canton de Genève, 4.000 pour la ville de Genève) dans un certain délai après la publication des textes (trois mois pour la Confédération, 40 jours pour Vaud et Genève). Le faible nombre de signatures montre déjà qu'il est facile aux électeurs suisses de demander à ce que l'ensemble de leurs concitoyens se prononcent. Huit cantons peuvent également réclamer le référendum facultatif, mais cette possibilité n'a jamais été utilisée.

Par ailleurs existe l'initiative populaire, qui consiste à demander directement l'adoption d'un texte. Au niveau fédéral, cela n'est possible que pour une réforme constitutionnelle, et 100.000 électeurs doivent le réclamer (dans un délai d'un an), mais les cantons connaissent l'initiative législative (12.000 signatures dans les cantons de Vaud ou de Genève). Les citoyens peuvent faire une proposition conçue en termes généraux ou bien présenter un projet rédigé en articles, ce qu'ils font dans la pratique. Après constatation de la validité de l'initiative (nombre de signatures recueillies, délais pour leur collecte, unité du projet de réforme, caractère réalisable ou non...), le Parlement donne son avis. Il peut également élaborer un contre-projet, qui est proposé concurremment à la proposition initiale. Cette technique a souvent été utilisée, car elle permettait de diviser le camp des partisans des réformes et, au bout du compte, faisait triompher le non. Mais une réforme (constitutionnelle elle aussi, on procède souvent ainsi en Suisse) a introduit le système du « double oui » : les électeurs se prononcent d'abord sur le principe de la réforme proposée, puis choisissent (sur le même bulletin) quel texte a leur préférence au cas où le oui l'emporte au premier scrutin (le scrutin fédéral est en fait un peu plus compliqué car il y a en fait trois questions, mais le principe est le même). Comme le contre-projet ne peut plus être utilisé comme arme, il a en fait quasiment disparu.

La double majorité au niveau fédéral — Du fait de la structure fédérale du pays, les

scrutins peuvent revêtir une forme particulière au niveau de la Confédération et s'éloigner de la norme qui voudrait qu'une proposition soit acceptée ou rejetée à la majorité des suffrages exprimés. En effet, pour toutes les révisions constitutionnelles et pour la ratification de certains traités internationaux, il convient de recueillir l'avis de la population mais aussi des cantons, chaque canton disposant d'une voix (et chaque demi-canton d'une demi-voix) : un canton vote oui lorsque, de façon logique, le oui y recueille plus de la moitié des votes. Il faut donc une double majorité du peuple et des cantons (en cas d'égalité des votes des cantons, le projet est rejeté) pour adopter le texte. Il est arrivé plusieurs fois qu'un projet soit adopté par le peuple mais qu'il échoue devant les cantons (l'inverse est théoriquement possible, mais ne s'est produit que deux fois dans l'histoire suisse, en 1910 et en 1957).

C'est ce système qui fait que la Suisse a sans doute un long chemin à parcourir avant d'accepter d'entrer dans l'Union européenne. En effet, le traité de l'Espace économie européen (EEE) entre la CEE (des Douze) et l'AELE (Association européenne de libre échange[5]) a été rejeté par le peuple comme par les cantons le 6 décembre 1992. Mais si l'écart était très faible pour les votes populaires (50,3 % de non), il était considérable pour les cantons (tous les cantons romands et les deux Bâle ont voté oui, soit 7 voix, et tous les autres ont voté non). Il faudrait donc un retournement important de l'opinion publique pour que la barre de la double majorité soit passée lors d'un prochain scrutin. Il est amusant de noter que cette opposition entre cantons romands et alémaniques s'était déjà vue en 1920 lors du référendum sur l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, qui ne fut acceptée que de peu : 416.000 contre 323.000 et surtout onze cantons et demi contre dix et demi. Si le Jura avait déjà existé à cette époque, il aurait voté oui mais Berne se serait retrouvé dans le camp des non, et le projet aurait échoué devant les cantons par égalité des voix.

Le référendum en Europe — Le référendum n'est pas une institution propre à la Suisse puisqu'il est pratiqué dans d'autres pays, mais sa fréquence d'utilisation montre bien qu'il possède dans la Confédération un rôle particulier, qui n'a pas d'égal ailleurs. En France, on accuse toujours le référendum d'une dérive plébiscitaire, et l'utilisation abusive qui en avait été faite sous le second Empire explique que l'on s'en soit passé jusqu'à l'instauration de la cinquième République (aux référendums sur la constitution de la quatrième République près). La plupart des référendums depuis 1958 ont été qualifiés de plébiscites, et les présidents qui ont succédé au général de Gaulle en ont d'ailleurs fait un usage modéré puisqu'ils n'ont demandé leur avis aux Français que trois fois (élargissement de la CEE sous Pompidou, approbation des accords Matignon sur la Nouvelle-Calédonie et ratification du traité de Maastricht sous Mitterrand). En Allemagne, le référendum a laissé de très mauvais souvenirs en raison de l'utilisation qu'en a faite le nazisme, et il n'est pas prévu par la loi fondamentale. En Grande-Bretagne, pays type du parlementarisme, on y recourt très rarement, mais le nouveau gouvernement de Tony Blair semble y trouver des vertus puisqu'il a soumis les lois de décentralisation sur l'Écosse et le Pays de Galles, mais aussi sur le Grand Londres et l'accord de Stormont sur l'Irlande du Nord aux populations concernées. Dans ses commentaires, la presse britannique ne s'est pas trompée sur les enjeux de ces scrutins, puisqu'au

[5] comprenant à l'époque la Suisse, l'Islande, la Norvège, le Liechtenstein, l'Autriche, la Finlande et la Suède. Les trois derniers pays ont depuis rejoint l'UE.

delà de la dévolution, elle voyait les victoires du oui comme autant de victoires du premier ministre — tout en reconnaissant que ce dernier était trop puissant à ce moment pour qu'un résultat négatif puisse vraiment nuire à son autorité.

Dans les autres pays européens, l'utilisation du référendum reste rare et limitée aux grandes occasions, comme par exemple l'entrée dans l'Union européenne (l'Autriche, la Finlande, la Suède et la Norvège consultèrent toutes leur peuple en 1994) ou la ratification d'un traité important (le Danemark en 1992 et 1993 sur le traité de Maastricht et en 1998 sur celui d'Amsterdam). Seule l'Italie se détache du lot du fait de la procédure du référendum abrogatif que possède sa constitution : 500.000 électeurs peuvent demander l'abrogation d'une loi. Cette possibilité eut parfois des conséquences très importantes, pour les questions sociales puisque c'est par ce biais que le divorce fut introduit dans les années 1970, mais également pour la naissance de ce qu'il est convenu d'appeler la seconde République italienne, puisque les citoyens décidèrent d'abroger la loi électorale, à la proportionnelle intégrale, incitant puissamment les députés à adopter une nouvelle loi à tendance majoritaire (les trois quarts des sièges). De cette nouvelle règle du jeu découlèrent la disparition de la démocratie chrétienne, la victoire de la droite en 1994 puis, pour la première fois dans l'histoire italienne, celle de la gauche deux ans plus tard. Toutefois, les Italiens semblent avoir renoncé pour l'instant à demander des référendums, alors que la vitalité de ce mode d'expression ne se dément pas en Suisse.

Absence de personnification du référendum suisse — La facilité avec laquelle les citoyens helvétiques peuvent déclencher le référendum n'explique pas tout. Un autre facteur est tout aussi déterminant : l'absence de personnification des débats référendaires est la règle, alors que le risque de détournement vers le plébiscite, comme on l'a vu, existe ailleurs. Il ne faut pas oublier qu'il existe toujours un chef de gouvernement en Europe (avec le cas particulier de la France où le président de la République exerce également le pouvoir), alors qu'on a vu que les gouvernements suisses sont des organes véritablement collégiaux. On ne peut donc pas essayer d'utiliser une votation pour renforcer l'action d'un chef qui n'existe pas. On pourrait toutefois imaginer que le débat se focalise sur la seule personne du ministre concerné par le projet de loi soumis au vote. Il n'en est rien non plus, ni dans un sens de confiance ni dans un sens de censure. On ne voit pas en effet pourquoi le Parlement, où aucun parti n'a la majorité, soumettrait au vote un texte pour qu'un conseiller fédéral puisse en tirer profit[6]. Quant au vote de censure, il serait bien inefficace, puisqu'il n'y a aucune tradition d'un ministre démissionnant après avoir été désavoué par le souverain sur un projet.

On a pu le constater après la victoire du non à la ratification du traité de l'EEE, vote le plus important de la Suisse depuis des décennies, engageant fondamentalement l'avenir du pays : bien que le gouvernement ait soutenu le projet, personne n'a démissionné (personne ne le réclamait) et bien que le Parlement ait appelé largement à la ratification, on n'a pas procédé à de nouvelles élections (d'ailleurs impossibles constitutionnellement). Le désaveu du peuple suisse n'a pas eu de conséquences sur le personnel politique du pays, mais il a bien sûr eu des conséquences sur la

[6] De toute façon, le Parlement ne peut pas *a priori* se dégager de sa responsabilité en organisant un référendum, sauf à transformer le projet de loi en réforme constitutionnelle, ce qui s'est produit une fois en 1972 pour le traité de libre échange avec la CEE.

politique que celui-ci mène (la nouvelle politique européenne, dans les grandes lignes, est de surtout ne pas en parler). Dès lors que les hommes politiques ne sont pas mis en cause par ces votations, on peut attendre une plus grande sérénité des débats.

Naturellement, il serait illusoire de croire que les citoyens répondent exactement à la question qui leur est posée, il peut y avoir des dérives, mais du moins ne se font-elles pas sur des questions de personnes. C'est ainsi que le scrutin sur l'EEE s'est manifestement transformé en question d'adhésion à la CEE, mais il faut dire que le Conseil fédéral n'avait pas contribué à clarifier le débat en déposant en juin 1992, quelques mois avant la votation, une demande d'adhésion à Bruxelles. Cette absence de personnification des référendums suisses constitue un caractère absolument unique, qu'il serait impossible, dans l'état actuel de la politique dans les autres États européens, de reconstruire ailleurs. Tant qu'une commune sera identifiée à son maire et un État à son premier ministre (ou son président), les risques de détournement du référendum resteront trop élevés pour qu'on en fasse une utilisation régulière et sereine.

Utilisation du référendum — Les éléments précédents — facilité d'utilisation par les citoyens, absence de personnification — expliquent que le recours au référendum soit chose très courante en Suisse. Entre les votations fédérales, cantonales et municipales, l'électeur est constamment sollicité, sur des sujets aussi variés que la politique internationale de son pays (entrée dans l'ONU, l'EEE, participation aux missions de maintien de la paix des casques bleus de l'ONU...), le tonnage des camions autorisés à circuler sur ses routes, les traitements palliatifs de la drogue, la modification du patrimoine génétique en agriculture, la parité des sexes dans les assemblées, l'interdiction de la circulation certains dimanches... La liste est longue des projets qui ont été soumis au vote des Suisses : depuis 1848, 441 projets ont été soumis au verdict du peuple, et éventuellement des cantons, au niveau fédéral. On peut comprendre qu'une certaine lassitude se fasse jour, surtout lorsque les sujets abordés deviennent très techniques. C'est ainsi que l'abstention est très importante, atteignant en général 60 %. Cela ne retire aucune légitimité au résultat, et lorsque l'enjeu est important, les électeurs se rendent en masse aux urnes.

Le vote sur la ratification de l'EEE, dont on a déjà eu l'occasion de dire qu'il était un des plus important de l'histoire moderne suisse, et sur les conséquences duquel on reviendra encore, a attiré 78 % des citoyens, un taux qui ne s'était pas vu depuis l'adoption de la loi fondant la sécurité sociale, dans l'immédiat après-guerre. L'attachement des Suisses au référendum ne fait d'ailleurs aucun doute : tous les sondages montrent qu'ils rejetteraient massivement (à plus de 80 %) une suppression de ce droit démocratique. Cela n'empêche pas une certaine modernisation puisque la plupart des cantons ont aboli son ancêtre, la *Landsgemeinde*, au profit précisément du seul référendum jugé plus juste. En effet, dans les petits cantons de Suisse centrale, on réunissait une fois par an, sur la place de la capitale, les électeurs (pendant très longtemps, les hommes seulement) pour adopter un certain nombre de lois à main levée. Cette procédure très démocratique mais archaïque et qui perdait de son sens avec l'augmentation de la population a été supprimée dans les cantons où elles existaient sauf à Glaris, Obwald et Appenzell-Rhodes Intérieures (on peut d'ailleurs s'attendre à ce que ce demi-canton soit le dernier à supprimer la *Landsgemeinde*, s'il le fait un jour, puisqu'il a été le dernier à adopter le suffrage féminin et encore, sous l'injonction du

tribunal fédéral).

Le référendum comme épée de Damoclès — L'utilisation du référendum force le consensus puisque son résultat est admis par tous et n'est pas sujet à contestation (ce qui ne veut pas dire que l'on s'interdise de revenir sur le sujet plus tard, comme le montre le débat européen ; l'inverse serait d'ailleurs fort peu démocratique, puisque le souverain aussi a le droit de changer d'avis). Mais c'est surtout la menace de son utilisation qui en fait un instrument puissant. En effet, les partis politiques, tout en étant des ardents défenseurs de ce droit populaire, ne l'aiment pas trop, car il s'agit d'une procédure lourde, longue et qui remet en cause leurs choix, d'autant que les Suisses ont tendance à privilégier le *statu quo* et à rejeter les textes qui leur sont soumis. Cela ne se voit pas aux résultats bruts des votations, puisque sur les 441 organisées depuis 1848, 221 ont été acceptées, mais les plus « novatrices » et les plus contestées passent plus difficilement la barre, comme le montrent les référendums sur le suffrage féminin, ou bien la réforme du code civil consacrant l'égalité entre l'homme et la femme.

Les votations sont autant d'épées de Damoclès suspendues au-dessus des têtes des gouvernants. Aussi ont-ils tout intérêt à l'éviter, et pour ce faire, le mieux est de ne pas susciter de référendum en se mettant d'accord avec tout le monde avant l'adoption du texte. Du coup, il est naturel que le référendum devienne un élément de négociation, puisque tout parti politique ou toute association un peu puissante (comme les automobilistes) peut facilement déclencher un référendum. Compte tenu de la tendance au rejet de l'électorat, cette menace est prise très au sérieux (surtout si elle émane d'un lobby bien installé), et on préfère tout naturellement négocier avant. Les syndicats utilisent également cette arme pour les lois concernant la sécurité sociale ou le droit du travail : l'Union syndicale suisse récolte actuellement des signatures pour une initiative limitant la durée légale de travail à 36 heures. Ce projet a peu de chances d'être adopté, d'autant que les électeurs ont déjà rejeté une réduction de 48 à 40 heures dans les années 1980, mais la demande de votation permet avant tout de montrer sa détermination et d'acquérir une certaine position dans la négociation avec le patronat.

Cette peur du référendum explique pourquoi la classe politique essaie d'avoir l'accord le plus large possible : on estime qu'il faut environ 70 % des voix au niveau du Parlement pour qu'un texte soit accepté par la majorité de la population. Dès lors, l'existence de très larges coalitions gouvernementales s'explique, puisqu'il est toujours plus facile de convaincre un parti qui est dedans plutôt que dehors. Un contre-exemple en a été donné par la législature 1993-1997 de Genève : le gouvernement de droite, nouvellement élu, a voulu faire une politique conforme à son programme. Les socialistes ont lancé des référendums et en ont gagné suffisamment pour qu'au bout d'un an, le conseil d'État revienne à une politique centriste, comme il l'aurait pratiquée si la gauche avait été représentée en son sein ; du reste en 1997, la gauche est revenue au gouvernement, fermant ainsi la parenthèse de ce gouvernement « monocolore » (constitué de plusieurs partis, mais tous bourgeois), qui à sa naissance avait été salué par certains comme devant servir de modèle à la Confédération. Il semble que, tant qu'existe le référendum, il soit illusoire d'avoir des gouvernements idéologiquement marqués. Cette procédure apparaît donc comme un contre-pouvoir puissant à la classe politique, et force les élus à trouver un consensus entre eux,

sous peine de voir leur travail défait par un vote populaire.

Le référendum comme contestation institutionnalisée — Le référendum, et surtout son utilisation, sont donc caractéristiques de la Confédération, mais on peut essayer d'en trouver des équivalents en France. *A priori*, cela paraît absurde, puisqu'il est admis qu'un gouvernement est élu pour appliquer sa politique, qu'il n'est pas là pour chercher le consensus (les hommes politiques justifient d'ailleurs régulièrement leur action en disant qu'en se prononçant pour eux, le peuple a adopté les lois qu'ils proposent) : au terme de la législature, le peuple reconduira la majorité ou en élira une autre selon le jugement qu'il aura porté sur l'action menée. Pourtant, il serait peut-être intéressant de creuser un peu plus l'hypothèse suivante : les grèves et les manifestations sont l'équivalent français du référendum suisse, en ce qu'elles refusent l'entrée en vigueur d'une loi ou d'un décret. Autant on lance facilement un référendum en Suisse, autant on fait facilement grève ou l'on manifeste en France. Et dans les deux cas, plus le débat est important et plus de gens participeront à l'action (signeront la demande de votation et voteront contre le texte gouvernemental en Suisse). Et l'on sait bien qu'un gouvernement français reculera d'autant plus facilement que la mobilisation est importante — malgré les mâles déclarations initiales sur la détermination sans faille du gouvernement et de la majorité. Les exemples abondent ces dernières années où le gouvernement a dû renoncer à ses projets, ou du moins les amender, parce qu'une mobilisation populaire l'y a contraint. De la manifestation de Versailles en 1984 en faveur de l'école privée qui fit tomber (avec retard, pour sauver les apparences) le gouvernement Mauroy à la révision avortée de la loi Falloux par le gouvernement Balladur, les lois scolaires offrent parmi les plus beaux exemples d'une « correction » populaire de la volonté du pouvoir. Les grèves sont, par essence, plus ciblées sur une catégorie professionnelle (les transporteurs routiers, la SNCF ou la Poste viennent à l'esprit), mais elles peuvent aussi mettre en échec la politique gouvernementale.

Ces remarques ne sont que très parcellaires, et le sujet mériterait sans doute une étude approfondie. Si l'on accepte néanmoins cette thèse de l'équivalence des manifestations et des grèves avec le référendum, on peut s'interroger sur les avantages et inconvénients d'une méthode par rapport à l'autre. D'un point de vue politique, la Suisse a certainement l'avantage, car son système politique intègre parfaitement la contestation : les mécontentements sont canalisés par la pratique référendaire, il n'y a pas de gêne pour les citoyens et *a fortiori* pas de débordements violents. Les inconvénients sont essentiellement du côté des instigateurs de la protestation, puisqu'un référendum est toujours long et le résultat incertain (en tout cas, il a l'air plus incertain que dans le cadre de l'affrontement direct entre le pouvoir et les manifestants ou les grévistes : on n'est jamais sûr de ce que pourrait dire la « majorité silencieuse »). Il reste que la contestation suisse est sans doute la plus intégrée qui soit au système, et donc la mieux acceptée, peut-être la mieux digérée, voire la mieux neutralisée si l'on rejoint les opposants à ce système référendaire : sans doute faut-il chercher là une des origines du reproche de conformisme que l'on fait souvent à la Suisse.

Le fédéralisme

Parmi les structures qui forcent les Suisses à s'entendre, il faut ajouter le fédéralisme. De prime abord, c'est paradoxal car on a précisément cité plus haut le fédéralisme comme l'exemple même du mécanisme du partage des compétences, qui incite les acteurs à être et rester le plus indépendant possible. En fait, le fédéralisme est symptomatique de l'imbrication, beaucoup plus étroite que ne peut le laisser paraître une présentation théorique, des deux tendances que l'on observe dans le consensus suisse : une recherche très grande d'autonomie, et des procédures qui forcent les gens à s'entendre, car le respect même de l'autonomie suppose une absence d'instance supérieure capable de trancher (ou du moins un faible recours à de telles procédures) et donc la nécessité de se mettre d'accord, faute de quoi le système se bloque. Et le fédéralisme crée naturellement une multitude de situations où les cantons doivent s'entendre et coopérer, sinon on n'arrive à rien.

Pour qu'une décision soit appliquée, la bonne volonté des cantons est nécessaire : puisque les cantons construisent les routes, même si c'est la Confédération qui a décidé du tracé général, on a tout intérêt à obtenir l'accord des autorités locales, ou bien on court le risque de se retrouver avec des morceaux d'autoroute qui ne seraient pas reliés entre eux. Encore peut-on faire appel, dans un cas comme celui-là où la constitution accorde une compétence à la Confédération, au tribunal fédéral, de même que la Commission européenne use de la Cour de justice de Luxembourg pour rappeler les États à leurs devoirs. Mais il existe bien des domaines (tous ceux sur lesquels la constitution est muette, ce qui correspond pour l'Union européenne à tous ceux dont les traités ne disent rien) où la compétence revient entièrement aux cantons et où pourtant il serait intéressant d'avoir une certaine unification. Aussi a-t-on créé d'une part le système des concordats, c'est-à-dire de traités intercantonaux, pour certains domaines, tels que la coopération en matière pénale, comme on l'a vu plus haut, ou la mise en commun de pénitenciers.

Existent également les conférences des directeurs de département, réunissant les vingt-six ministres cantonaux d'une matière donnée. Le conseiller fédéral compétent, ou un représentant, est en général présent, mais presque par politesse : il s'agit de traiter de questions qui ne relèvent pas de la Confédération, et on se contente donc d'informer le gouvernement central. La conférence la plus connue est celle des directeurs de l'instruction publique (CDIP, EDK en allemand), elle concerne un domaine où les cantons ont les plus larges pouvoirs mais où une coordination est souhaitable si l'on veut favoriser, par exemple, la mobilité des citoyens à l'intérieur du pays (d'autant qu'on a vite fait de changer de canton en Suisse, compte tenu de l'exiguïté du pays). Des efforts ont été faits, mais les programmes restent encore différents. Et l'intérêt d'une possibilité d'arbitrage apparaît clairement : comme les directeurs n'arrivaient pas à se mettre d'accord sur la date de la rentrée scolaire, la Confédération a dû imposer que celle-ci ait lieu entre la mi-août et la mi-septembre. La politique fiscale illustre également la nécessité de coordination, car comme en Europe, les taux de prélèvement ne sont pas harmonisés (non plus que l'assiette, ni l'année de taxation, ni les exemptions...). Longtemps, cela n'a pas posé de graves problèmes, peut-être parce qu'une harmonisation de fait existait sur les impôts des sociétés et que les Suisses ne cherchaient pas à profiter des différences de l'impôt sur les personnes physiques. Aujourd'hui, les autorités de

certains cantons se plaignent de la concurrence déloyale que leur feraient leurs voisins, et on cherche à y remédier, en particulier par le biais de la conférence des directeurs des finances (mais cela prendra beaucoup de temps, comme toujours en Suisse).

Les conventions collectives du travail

Les Suisses ont également créé des structures qui les obligent à coopérer dans d'autres domaines que la politique : les conventions collectives du travail (CCT) interdisent la grève mais aussi le *lock out*, aux entreprises ou aux branches et aux syndicats signataires. Ainsi il n'est pas possible de recourir à des moyens extrêmes lorsque surgit un conflit : les CCT imposent le recours à un arbitrage, avec un président désigné conjointement et un nombre égal d'assesseurs pour les deux parties. Les journées perdues pour grève sont donc extrêmement rares, même si on assiste à des débrayages de quelques heures dans les périodes de renégociation des CCT (tous les deux à quatre ans suivant le cas).

Par ailleurs, les CCT prévoient de façon assez détaillée la manière dont doivent être menées les négociations salariales, qui ont lieu tous les ans. Les CCT n'interdisent pas les licenciements, mais décrivent précisément comment ils doivent être réalisés. Finalement, ces documents parfois épais (plus d'une centaine de pages) fixent des conditions précises sur les rapports sociaux et leur imposent la négociation pour régler leurs conflits : ces engagements contraignants concourent également à la formation du consensus suisse.

Il n'y a pourtant pas de codécision (*Mitbestimmung*) comme il y en a en Allemagne entre les syndicats et le patronat, et les *commissions d'entreprise* suisses sont plus proches du comité d'entreprise français que du puissant *Betriebsrat* allemand. Elles se sont certes vu reconnu un certain droit à l'information (*Mitanhörung*), mais cela reste éloigné de ce qui se pratique au nord du Rhin. Pourtant les dirigeants syndicaux reconnaissent que les relations sociales suisses ressemblent beaucoup à celles de l'Allemagne, cela voudrait donc dire qu'elles ne dépendent pas seulement de la puissance des syndicats et de leur pouvoir au sein de l'entreprise. Sans doute le bon climat tient-il surtout à l'état d'esprit qui anime les partenaires sociaux, qui se déclarent toujours prêts à discuter et à négocier avant d'entamer des actions plus « dures », même si on se garde bien de critiquer la fréquence des grèves françaises, au nom du respect des traditions de chacun.

Les relations sociales n'ont pas toujours été si apaisées, et en 1918, une grève générale de trois jours eut lieu. Elle fut largement suivie en Suisse alémanique, moins dans le reste du pays car elle coïncidait avec l'armistice de la guerre et les Confédérés latins, qui se sentaient plus proches de la France et de ses alliés, fêtèrent l'événement. Le gouvernement réagit avec fermeté et mobilisa des troupes, mais il n'y eut pas beaucoup d'actes de violence. Au bout du compte, certaines des revendications des grévistes furent satisfaites (semaine des quarante-huit heures et augmentation des salaires).

C'est la crise mondiale issue de 1929 qui permet à la *paix du travail*, comme on l'appelle toujours en Suisse, de voir le jour. Parallèlement à l'intervention du gouvernement dans l'économie et l'adoption de mesures sociales, comme cela s'est pratiqué ailleurs dans le monde, l'évolution du parti socialiste permet un rapprochement des partenaires sociaux et la conclusion, en 1937, du premier accord de paix du travail dans la branche de la métallurgie : on y trouve les éléments principaux des CCT actuelles, à savoir l'interdiction de la grève et du *lock out*, et des procédures d'arbitrage et de conciliation. Ces accords sont ensuite imités dans les autres branches, donnant naissance au modèle suisse du travail, qui subsiste encore aujourd'hui. Il est toutefois menacé par le développement considérable du secteur tertiaire, où les syndicats peinent à s'implanter et qui ne sont donc pas couvertes par les CCT : les personnes qualifiées ne voient pas la nécessité de cotiser à un syndicat, tandis que celles qui ne le sont pas rechignent à payer la cotisation en raison de la faiblesse de leur salaire. Actuellement, la moitié des travailleurs suisses sont couverts par une convention collective.

Le poids de la tradition

1291 Premier pacte entre les trois cantons primitifs (Uri, Schwyz, Unterwald (séparé en demi-cantons Obwald et Nidwald))

1315 Bataille de Morgarten remportée par les Suisses contre les Autrichiens

1332 Entrée de Lucerne (débouché commercial)

1351 Entrée de Zurich (ville impériale industrielle et commerciale)

1353 Entrée de Berne (ville administrative et militaire)

1365 Entrée de Glaris

1388 Entrée de Zoug, Suisse des Huit cantons

1415 Prise de l'Argovie, premier bailliage commun

1481 Convenant de Stans, entrée de Fribourg et de Soleure

1499 La Confédération est exemptée d'impôts impériaux et de la justice impériale : c'est presque l'indépendance

1501 Entrée de Bâle et Schaffhouse

1513 Entrée d'Appenzell, Suisse des Treize cantons

1515 Bataille de Marignan : défaite des Suisses devant François Ier

1517 Thèses de Luther : début de la Réforme en Europe

1525 Le Conseil de Zurich adopte des idées de Zwingli

1531 Victoire des cantons catholiques contre Zurich, Zwingli est tué

1536 Calvin s'installe à Genève, Berne s'approprie la plus grande partie du Pays de Vaud

1554 Fin de l'acquisition de la Suisse occidentale, avec le comté de Gruyère

1598 Appenzell se divise en deux demi-cantons sur une base religieuse (Rhodes-Intérieures catholiques, Rhodes-Extérieures protestantes)

1648 Les Traités de Westphalie consacrent la sortie de la Suisse du Saint Empire

1798 Entrée des troupes françaises en Suisse, chute de l'Ancien Régime, fondation de l'Helvétique, République une et indivisible

1803 *Acte de Médiation* de Bonaparte, la Suisse devient un État fédéral, les pays sujets ou alliés deviennent des cantons (Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud)

1815 Le Congrès de Vienne reconnaît la neutralité armée de la Suisse, la France cède le Valais, Neuchâtel et Genève qui deviennent des cantons Pacte fédéral, restauration des anciens régimes, mais les frontières cantonales issues de 1803 sont maintenues (22 cantons dont deux divisés)

1830 Instauration du suffrage universel masculin dans certains cantons

1832 Séparation de Bâle à la suite d'un conflit entre la ville et la campagne, à qui la première ne veut pas accorder l'égalité des droits

1847 Défaite du Sonderbund, alliance de sept cantons conservateurs

1848 Naissance de la Suisse fédérale, suffrage universel masculin

1874 Révision totale de la constitution, introduction du référendum facultatif

1891 Introduction du droit d'initiative populaire

1919 Instauration de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national

1937 Premier accord de la Paix du travail (métallurgie)

1959 *Formule magique* pour le Conseil fédéral : gouvernement de coalition quadripartite
Échec du référendum fédéral sur le suffrage universel féminin, mais il est introduit dans les cantons de Neuchâtel et de Vaud

1971 Instauration du suffrage universel féminin au niveau fédéral

1978 Création du canton du Jura, qui a fait sécession du canton de Berne

1986 Refus du peuple et des cantons d'adhérer à l'ONU

1989 35,6 % des Suisses votent en faveur de l'initiative populaire « pour une Suisse sans armée »

1991 Instauration du suffrage universel féminin dans le dernier canton (Appenzell-Rhodes Intérieures)

1992 Refus du peuple et des cantons d'entrer dans l'EEE

Aux origines

L'histoire de la Confédération explique en partie comment le consensus a pris corps progressivement dans le pays. Au Moyen Âge, les territoires qui deviendront suisses font partie du Saint Empire, et une bonne partie est détenue par les Habsbourg. Vers 1230 est ouvert le col du Gothard, qui réduit considérablement la longueur de la route allant de l'Allemagne à l'Italie : par les droits de passage qu'il engendre et par son importance stratégique, il devient un atout formidable pour Uri qui jusqu'à présent avait été un cul-de-sac. Bénéficiant de divers avantages accordés par les empereurs successifs au cours du XIIIe siècle (en particulier l'immédiateté impériale pour Uri), Uri, son voisin septentrional Schwyz et leur voisin occidental Unterwald, appelés *Waldstätten* ou cantons forestiers, décident en 1291 de fonder une alliance militaire défensive, dans la période troublée qui s'ouvre (Rodolphe, premier Habsbourg à monter sur le trône impérial, vient de mourir).

Ce n'est donc pas une déclaration d'indépendance, les cantons restent soumis à leur seigneur, mais il y a toutefois une clause revendicatrice, celle de ne pas être jugé par des ministériaux (fonctionnaires administrant les domaines du suzerain, issus de sa domesticité en

général et donc d'origine servile, alors qu'avant on s'en remettait à un vassal fieffé). Révélatrice du consensus suisse qui commence à peine à se forger, une clause prévoit qu'en cas de conflit entre les communautés, « les plus sages des Confédérés doivent intervenir en médiateurs pour apaiser le différend » : c'est le début de la procédure de l'arbitrage, que l'on a vu dans les relations entre patronat et syndicat. 1291 joue un rôle important dans le mythe fondateur suisse, puisque la légende de Guillaume Tell trouve son origine dans ces événements, et le 1er août, date supposée de la signature du pacte, est devenu fête nationale.

Les premiers Confédérés vont utiliser constamment la stratégie consistant à profiter des empereurs qui ne sont pas issus de la maison Habsbourg pour obtenir ou voir confirmés des avantages, et à lutter contre la maison d'Autriche[7] pour préserver leurs privilèges, en particulier en remportant une victoire à Morgarten (Schwyz) en 1315, qui a un fort retentissement puisqu'une armée régulière est battue par des « hordes paysannes », sans tenir compte des règles du combat chevaleresque. Peu après, un nouveau pacte est signé, en allemand cette fois (celui de 1291 était en latin), il n'autorise les accords extérieurs d'un canton que s'il a été approuvé par les deux autres : c'est le début des structures qui forcent au consensus, avec l'introduction de la nécessaire unanimité.

La Suisse des Huit Cantons

Cette Suisse primitive (*Urschweiz*), constituée de territoires montagnards consacrés en grande partie à l'élevage, est le noyau dur autour duquel va se tisser, au cours du siècle suivant, un réseau complexe d'alliances et de relations qui, peu à peu, formera la Confédération moderne. Les villes du plateau suisse, qui sont créées et se développent à partir du XIIe siècle, sont des partenaires naturels des éleveurs confédérés. Lucerne, leur premier marché, s'allie à eux en 1332, tout en restant soumise au duc d'Autriche, conformément aux principes de 1291. En 1351 Zurich, ville impériale qui possède une activité industrielle et commerciale importante, entre à son tour, mais en gardant la possibilité de conclure d'autres alliances. Par ailleurs, le principe d'entraide militaire est élargi puisqu'il s'applique également à l'extérieur du territoire des Confédérés, sur un périmètre correspondant à peu près à la Suisse alémanique actuelle. Contrairement aux deux alliances précédentes qui relèvent d'une logique économique, l'entrée en 1353 de Berne, ville plus administrative et militaire, répond à des motivations politiques : les cantons primitifs obtiennent l'appui d'une ville puissante, qui elle-même neutralise l'avantage que sa rivale zurichoise avait acquis auparavant. Le traité d'alliance perpétuelle est signé avec les trois Waldstätten, mais s'applique aussi à Lucerne et à Zurich (avec réciprocité).

Enfin, avec l'entrée de Zoug en 1365 et de Glaris en 1388, conquis sur l'Autriche (ces deux cantons avaient fugitivement fait partie de la Confédération en 1352), la Suisse atteint sa seconde envergure après la fondation, c'est la Suisse des Huit cantons. Elle se dote vers cette période de nouveaux pactes : en 1370 est rédigée la Charte des prêtres qui exige des vassaux de l'Autriche un

[7] Par ailleurs originaire d'une région aujourd'hui suisse, l'Argovie (premier bailliage commun de la Confédération)

serment à la Confédération (le terme apparaît pour la première fois) supérieur à celui fait à leur suzerain. En 1393, le Convenant de Sempach met un peu de discipline dans les troupes (pour l'époque) : un soldat ne doit pas quitter le champ de bataille pour se livrer au pillage avant que son chef en ait donné l'ordre ! On constate à l'issue de cette première phase de croissance de la Confédération un trait constant du système suisse : la complexité, issue d'un certain pragmatisme, chaque canton ayant tendance à avoir dans les traités des clauses qui lui sont propres. Les alliances de Zurich se révéleront d'ailleurs dangereuses pour le pays.

La Suisse des Treize Cantons

Au XVe siècle et jusqu'en 1515, la Suisse est une grande puissance militaire, et ses soldats, qui ont défait à de nombreuses reprises les troupes autrichiennes, sont réputés en Europe. C'est une période d'expansion militaire, limitée toutefois par le fait qu'il s'agit d'une alliance d'États : lorsque l'un d'eux veut s'agrandir, les autres suivent jusqu'à ce que cela ne serve plus leurs intérêts. Là encore, on voit déjà apparaître une des raisons de la modération qu'entraîne la coexistence de plusieurs États. Un premier mouvement d'expansion, vers le sud, est dû aux cantons primitifs, qui souhaitent contrôler l'autre versant du Gothard, dépendant du duc de Milan. À l'entente avec celui-ci, durant tout le XIVe siècle, succède la conquête (pour la première fois des territoires non germanophones entrent dans la Confédération), mais en 1422 la Suisse a reperdu tous ses territoires au sud des Alpes.

Au nord, profitant de la mise du duc d'Autriche au ban de l'empire par l'empereur Sigismond, Berne s'empare de l'Argovie en 1415 (en dépit des traités de paix signés avec Vienne), elle en garde l'ouest, Lucerne et Zurich annexent quelques communes et le reste, autour de Baden, devient un *bailliage commun*, c'est-à-dire un territoire administré par un bailli nommé tous les deux ans par les huit cantons à tour de rôle (que l'on songe au président de la Confédération qui est élu tous les ans, mais dans les faits le poste revient par rotation à chaque conseiller fédéral). Des délégués des cantons se réunissaient pour contrôler sa gestion, et les décisions devaient être prises à l'unanimité : c'est le début de la Diète fédérale, qui sera pendant très longtemps le seul organe commun des Confédérés. En 1460, une cause analogue produit les mêmes effets : le pape excommunie le duc d'Autriche, ouvrant la voie à la conquête de la Thurgovie (à l'est de Zurich), qui devient également un bailliage commun.

Dans l'intervalle, un conflit secoue la Confédération : Zurich et Schwyz revendiquent un même territoire dont le comte est mort sans héritier en 1436. Zurich profite de sa liberté d'alliance pour chercher de l'aide du côté de l'Autriche, puis de la France de Charles VII : les sept cantons opposés à Zurich sont défaits à Bâle par le dauphin Louis. Mais peu après, Charles VII signe une paix avantageuse pour les Confédérés et Zurich reconnaît que, comme les autres cantons, il ne pourra plus contracter d'alliance sans l'accord des autres confédérés. Berne s'étend vers l'ouest par des alliances, en particulier des traités de combourgeoisie avec Soleure, Fribourg, Bienne et Neuchâtel. Les Suisses luttent ensuite farouchement contre Charles le Téméraire, qui par sa

volonté de réunir ses terres de Franche-Comté et de Bourgogne menace directement la Confédération d'étouffement, mais la victoire contre le duc bourguignon ne donne presque pas de nouveaux territoires : les Suisses ne peuvent pas mettre la main sur la Franche-Comté (les cantons de l'est ne s'intéressent d'ailleurs pas trop à ce lointain pays).

Peu après, la tension entre cantons campagnards et villes éclate à la Diète de Stans (1481) : les premiers s'exaspèrent de l'importance croissante des secondes, et incitent les habitants des campagnes soumises aux villes à maintenir leurs coutumes et à résister à la suprématie des bourgs. Aussi les cantons paysans refusent-ils l'adhésion des villes de Soleure et de Fribourg, avec lesquelles Lucerne, Zurich et Berne ont conclu une alliance séparée. On n'évite la guerre que grâce à l'intervention pacificatrice d'un ermite, Nicolas de Flue[8], autre figure mythique de Suisse : il apporte la solution (celle que les délégués à la Diète étaient prêts à entendre) en suggérant que les deux villes entrent dans la Confédération mais sans avoir de politique extérieure indépendante, et par ailleurs les cantons s'interdisent de faire de l'agitation chez les autres, ils s'engagent à intervenir ensemble pour réprimer les soulèvements.

Après avoir dans une première phase chassé l'Autriche de leur territoire, les Confédérés cherchent à se débarrasser du Saint Empire (qu'ils ont longtemps joué contre l'Autriche[9]) : en 1499, sortis victorieux de la guerre de Souabe (également appelée guerre de Suisse), ils sont exemptés des impôts d'empire et ne dépendent plus de ses tribunaux ; on est très proche de l'indépendance. Avec Bâle et Schaffhouse en 1501 puis Appenzell en 1513, qui étaient dans son orbite depuis longtemps, la Confédération atteint la configuration des Treize cantons qu'elle conservera jusqu'à la Révolution française. L'expansion vers le sud reprend, les Suisses interviennent dans les guerres d'Italie en chassant les Français de Milan et en y rétablissant les Sforza en 1512, mais ils sont battus à Marignan par François Ier. La « paix perpétuelle » signée l'année suivante avec le roi de France leur garantit leurs conquêtes italiennes, ce qui donne le Tessin actuel.

Le mercenariat, qui devient fréquent dès le début du XVe siècle, s'orientera majoritairement vers la France grâce au traité signé en 1521 par tous les cantons (à l'exception de Zurich qui attendra le XVIIe siècle), et qui autorise les Français à lever des troupes en Suisse. Être mercenaire est souvent le seul moyen de vivre pour les jeunes gens des vallées surpeuplées, et les familles puissantes des villes et des campagnes en tirent avantage, recevant d'importantes sommes des souverains étrangers pour le droit d'engager des Confédérés. Les « capitulations militaires », comme on appelle le mercenariat, ont entraîné, par puissances européennes interposées, des combats entre Confédérés, en particulier pendant les guerres d'Italie.

La Réforme

À peine sortie de sa politique de puissance, la Suisse est ébranlée par de nouveaux conflits, en

[8] il a été canonisé en 1947

[9] les Habsbourg sont maintenant, et définitivement, empereurs

même temps que toute l'Europe : la Réforme divise la Confédération. En 1517, Luther publie ses thèses, et avec Ulrich Zwingli, le réformateur de Zurich qui dès 1521 ne prêche que l'Évangile, la Suisse devient le deuxième foyer de la Réforme. Elle trouve des adeptes chez les bourgeois des villes, et dès 1525 le Conseil de Zurich adopte les enseignements de Zwingli, mais la Suisse centrale y reste rétive (en partie parce que Zwingli, aumônier à Marignan, s'oppose aux capitulations militaires dont dépend l'économie de ces cantons). Les cantons sont souvent eux-mêmes divisés, et les minoritaires d'un canton peuvent être tentés d'en appeler à leurs coreligionnaires majoritaires dans un autre. Les Diètes voient s'affronter les deux camps, chacun voulant que les bailliages communs suivent sa foi. Le conflit armé est inévitable, même s'il est évité provisoirement en 1529 : en 1531 les cantons primitifs, avec Lucerne et Zoug, battent Zurich et tuent Zwingli (écartelé puis brûlé). Berne n'a pas eu le temps de venir en aide à Zurich, Bâle et Schaffhouse, protestants, et Fribourg et Soleure, catholiques, sont restés neutres en raison de pactes antérieurs à la Réforme, Glaris et Appenzell, divisés, adoptent la même attitude. Toutefois, l'autonomie cantonale n'est pas mise en cause et on n'oblige pas Zurich à l'abjuration. La configuration religieuse ne changera plus : sept cantons catholiques, quatre réformés, deux divisés (Appenzell se partagera en deux demi-cantons en 1598) ; les bailliages communs ont des fortunes diverses (l'Argovie, le Tessin restent ou redeviennent catholiques, la Thurgovie demeure protestante). Les tenants de Rome sont majoritaires à la Diète, mais ni économiquement ni démographiquement, ce qui les empêche de tirer pleinement profit de leur victoire.

La Réforme coïncide aussi avec l'expansion de la Suisse, par l'intermédiaire de Berne, vers l'ouest au détriment du duché de Savoie. Genève, dont le duc veut faire le centre de ses États, se tourne vers les Confédérés pour maintenir son autonomie, et adopte la Réforme en 1535, aidée par le prédicateur français Farel envoyé par Berne. Lorsque la France entre en campagne contre la Savoie, Berne se décide à conquérir le Pays de Vaud de peur qu'il ne tombe aux mains du puissant voisin. Fribourg et Berne se partagent le comté de Gruyère, endetté, en 1554. Les pays conquis passent à la Réforme, après des disputes théologiques facilement remportées, l'Église catholique empêchant ses clercs d'y participer. Calvin s'installe à Genève qui, avec Lausanne, devient le centre du protestantisme francophone : les Saussure y immigrent, mais c'est surtout après la révocation de l'Édit de Nantes (1685) que la Suisse devient le Refuge pour les huguenots (on estime que 10.000 à 20.000 Français s'y installent).

Pendant les guerres de religions qui déchirent leurs voisins, les Confédérés ont la sagesse de ne pas trop s'engager : si, pour la France, la Suisse centrale soutient la Ligue, Fribourg et Soleure Henri III et les protestants Henri de Navarre, les différents cantons n'interviennent pas. Pendant la guerre de Trente Ans qui ravage l'Allemagne, les deux partis suisses restent neutres, et les traités de Westphalie consacrent la sortie de la Confédération du Saint Empire romain germanique. Au bout du compte, ce sont sans doute les bailliages communs qui ont empêché l'éclatement du pays : forcés de s'entendre pour les administrer, les cantons ont su taire, ou du moins maîtriser, leurs querelles religieuses.

La Suisse a désormais atteint son étendue moderne, à quelques exceptions près, mais ses structures sont encore très complexes. À côté des Treize cantons, on trouve leurs bailliages

propres, leurs bailliages communs, ainsi que les pays alliés (*zugewandte Orte* : « lieux tournés vers ») : Bienne, Saint-Gall sont des alliés proches et ont des sièges à la Diète, d'autres pays ont des liens avec certains cantons mais pas tous (Valais, Grisons, Neuchâtel, Genève, que les cantons catholiques refusent par deux fois d'admettre dans la Confédération, Mulhouse...). Les cantons eux-mêmes ont des structures qui varient considérablement. Les six cantons campagnards (Uri, Schwyz, Unterwald, Zoug, Glaris, Appenzell) ont une Landsgemeinde (assemblée du peuple) et l'esprit est farouchement démocratique, mais certaines parties des cantons sont soumises à l'autre partie. Zurich, Bâle, Schaffhouse sont des villes industrielles où les corporations ont monopolisé le pouvoir, alors que les campagnes n'en ont aucun. Berne, Lucerne, Fribourg et Soleure ont des régimes aristocratiques, avec des grandes familles bourgeoises qui siègent au Grand Conseil (organe délibérant) et au Petit Conseil (organe exécutif).

La Suisse moderne

Les structures de l'Ancien Régime ne sont pas modifiées jusqu'à la Révolution française, ni au niveau confédéral ni au niveau des cantons. Mais la Suisse ne reste pas en dehors du mouvement européen des Lumières, et des revendications se font jour contre les régimes aristocratiques. C'est toutefois l'invasion des troupes françaises en 1798 qui porte l'estocade finale contre l'ancienne Confédération. Une constitution rédigée à Paris fait de la Suisse une République une et indivisible, les cantons subsistent au mieux sous forme de départements contrôlés par un préfet, ils sont réorganisés (les Waldstätten sont regroupés, le canton de Berne est scindé). Conformément au Directoire en vigueur à Paris, le Parlement est bicaméral et nomme un exécutif de cinq membres. En outre, la France annexe Mulhouse et Genève, et en 1802 le Valais est érigé en république indépendante (Bonaparte voulant s'assurer le contrôle des cols). Ce régime, qui ne tient aucun compte des spécificités du pays, est considéré comme le pire que la Suisse ait jamais eu, il a toutefois laissé une marque puisque l'exécutif suisse actuel est collégial, comme l'était le directoire .

Comme il ne fonctionne absolument pas, le premier consul impose sa médiation, en convoquant en 1802 une Consulte helvétique, composée de représentants des deux partis, unitaire et fédéraliste, et qu'il charge de rédiger une nouvelle constitution. Les travaux aboutissent le 19 février 1803 sous le nom d'Acte de médiation. Le fédéralisme est instauré, les treize cantons et les Landsgemeinden sont restaurés, mais les bailliages et les pays alliés disparaissent et sont remplacés par de nouveaux cantons, Argovie, Grisons, Tessin, Saint-Gall, Thurgovie et Vaud. Les frontières cantonales n'ont plus jamais changé. Beaucoup de pouvoir revient aux cantons, les structures centrales sont très légères. Avec les défaites napoléoniennes, les anciens dirigeants aristocratiques de la Suisse souhaitent, comme ailleurs en Europe, revenir au *statu quo ante*. Toutefois, il n'est pas possible d'effacer les années passées et les nouveaux cantons, malgré les velléités de certains de les assujettir à nouveau (en particulier Berne, qui laissa filer sans trop rechigner Vaud mais qui se battit longtemps pour récupérer — en vain — ses anciennes possessions d'Argovie),

demeurent.

Le 20 mai 1815, les puissances réunies au Congrès de Vienne reconnaissent la neutralité de la Suisse et lui adjoignent le Valais, Neuchâtel (où le roi de Prusse voit ses droits rétablis : ce sera une principauté) et Genève (complétée de quelques communes cédées par la France et la Sardaigne pour la désenclaver). Tous les cantons sont désormais souverains, et en août 1815 est signé un nouveau Pacte fédéral, qui recrée des liens très lâches entre les États. Ces derniers sont gouvernés sagement, mais de façon très conservatrice, avec des élections au suffrage censitaire. Peu à peu, les idées démocratiques font leurs chemins et les libéraux, bientôt dépassés sur leur gauche par les radicaux (anticléricaux), gagnent des cantons. En 1845, sept cantons conservateurs (les trois Waldstätten, Lucerne, Glaris, Zoug, le Valais et Fribourg) forment une alliance séparée, le *Sonderbund*, ce qui n'est pas interdit explicitement par le Pacte fédéral. En revanche, ils se mettent en tort en passant des accords avec des puissances étrangères. Les radicaux ne s'estiment toutefois pas en droit d'agir contre le Sonderbund, mais en 1847, ayant gagné des voix à la Diète, celle-ci déclare le Sonderbund illégal par 12 voix contre 7 (Neuchâtel s'abstient, Bâle et Appenzell sont neutralisés par leurs demi-cantons qui votent en sens opposés), ces voix représentant par ailleurs environ 80 % de la population et de l'économie. Une dernière tentative de médiation de Bâle-Ville échoue (toujours cette pratique suisse de la médiation), et la guerre en novembre 1847 est courte (trois semaines) et peu meurtrière (moins de 150 morts), se terminant par la victoire des cantons radicaux, menés par le général Dufour, un Vaudois passé par l'École polytechnique à Paris.

Ainsi naît en 1848 la Suisse fédérale — le Sonderbund avait accepté, avec sa défaite, que la nouvelle constitution soit adoptée à la majorité à la Diète et non à l'unanimité —, avec une bonne partie des institutions actuelles. En particulier, comme compromis entre les conservateurs, qui veulent conserver la Diète, et les radicaux, qui souhaitent une chambre unique où les cantons seraient représentés proportionnellement à leur population, on opte pour un Parlement bicaméral à l'américaine. L'exécutif est collégial et constitué de sept conseillers fédéraux. La capitale est fixée à Berne, préférée à Zurich en raison du poids des Romands.

Rapidement, la nécessité d'une révision de la constitution se fait sentir, une première tentative échoue en 1872 sur l'opposition d'une coalition improbable entre conservateurs et fédéralistes romands. En 1874, on révise totalement la constitution — c'est toujours elle qui régit la Suisse, même si elle a été amendée plus de 130 fois depuis —, et on introduit en particulier plus de droits populaires : au référendum obligatoire en matière constitutionnel on ajoute le référendum facultatif. En 1891, on crée l'initiative populaire, complétant ainsi le dispositif de la démocratie semi-directe. Cela permet la dernière grande modification politique de la Suisse : en 1918 les socialistes, appuyés par les catholiques-conservateurs, réussissent à faire adopter en votation la proportionnelle pour l'élection au Conseil national, ce qui fait perdre aux radicaux la majorité absolue qu'ils détenaient depuis 1848.

Les scores électoraux n'ont plus guère varié depuis : très grossièrement, un quart des sièges pour les socialistes, les radicaux et les catholiques-conservateurs (devenus démocrates-chrétiens en 1970), un huitième pour le parti paysan, issu de la scission de l'aile droite radicale (et qui devient l'union démocratique du centre, UDC, en 1971), les autres partis se partageant le reste (les

libéraux restent présents à l'ouest du pays, les écologistes font leur apparition dans les années 1980...). Parallèlement, le Conseil fédéral devient le gouvernement de coalition que l'on connaît : entièrement radical en 1848, il accueille un premier conservateur en 1891 (ce qui atténue les tensions dues au *Kulturkampf* que la Suisse a connu à partir de 1870, à l'instar de l'Allemagne), puis un second en 1920. En 1929, le parti paysan obtient un conseiller fédéral et il faut attendre 1943 pour qu'un socialiste entre au gouvernement. Toutefois le ministre socialiste se retire en 1953 lorsqu'un de ses projets financiers échouent et le gouvernement redevient entièrement de droite. En 1959 naît la « formule magique », la revendication du PS de jouir de deux sièges étant satisfaite : désormais et jusqu'à aujourd'hui, les trois grands partis ont deux représentants, le parti paysan en détient un.

On voit donc apparaître assez tôt, dans l'histoire suisse, les éléments qui forment aujourd'hui encore la base de la réussite de son consensus : autonomie des cantons, décisions prises à l'unanimité ou nécessitant un large accord, recours à la médiation. On voit aussi l'importance que revêt l'expérience : il y a finalement peu de grands bouleversements dans l'histoire confédérée, qui est empreinte d'un grand pragmatisme. Une bonne partie de l'élargissement se fait ainsi par petits pas, on commence par tisser quelques liens, par exemple commerciaux, et pas avec tous les cantons, puis on passe à des rapports plus étroits, politiques, avant d'entrer dans la Confédération. De plus, les relations qui unissent les cantons aux pays voisins sont souvent différentes, adaptées aux situations particulières. On a vu que Zurich, même membre de la Confédération, avait gardé pendant un certain temps le droit de contracter des alliances propres.

Et tant que quelque chose marche, les Suisses ne voient pas l'intérêt de le modifier, c'est d'ailleurs une grande tendance des référendums : il y a finalement peu d'idéologie dans la façon dont les Confédérés conçoivent leur fonctionnement, que ce soit sur le plan institutionnel ou sur le plan économique. Ce qui compte avant tout, c'est que les choses fonctionnent et que l'on respecte le plus possible l'autonomie de chacun. Les belles constructions administratives, telles qu'on aime les concevoir en France, n'ont pas leur place : on peut trouver archaïque d'avoir vingt-six cantons de tailles si variées, c'est même sans doute une source d'inefficacité dans certains cas (le coût du maintien des petits cantons est vraisemblablement élevé), mais il n'y a en fait aucune raison de changer ce système tant qu'il n'aura pas engendré des inconvénients tels que la réforme devienne impérieuse. Cela dit, la France a beau aimer les constructions rationnelles, elle est incapable de regrouper ses communes même quand tout le monde dit qu'elles sont trop nombreuses et trop petites, ou de supprimer un échelon territorial — par exemple le département — même quand tout le monde se plaint de l'empilement des différents niveaux d'administration. Peut-être est-ce précisément parce qu'elle est toujours trop ambitieuse dans ses projets de réforme et qu'elle veut réaliser tout de suite une construction parfaite qu'elle n'arrive pas à l'implanter : face à l'ampleur de la tâche, elle recule, alors qu'il serait sans doute possible de réaliser des expériences à petite échelle pour tester le projet, comme le fait la Suisse, sans du reste se poser la question de savoir si on construit là un modèle pour l'ensemble du pays.

Deuxième partie

Les manifestations du consensus suisse

Un grand nombre d'acteurs concernés

Des décisions prises ensemble

Les décisions prises de manière consensuelle font intervenir de nombreux acteurs, car par définition elles visent à recueillir le consentement de tous. C'est notamment lors de la préparation des décisions que l'on observe une multiplicité parfois surprenante de personnes impliquées, car celles-ci accepteront plus facilement une décision qu'elle ont contribué à préparer.

Les personnes concernées sont des acteurs — L'essence même du consensus consiste à rechercher l'accord de toutes les personnes concernées quand une décision doit être prise, et à refuser l'arbitraire même de la majorité. De ce fait, le processus de prise de décision ou de gestion de conflit en Suisse a tendance à concerner beaucoup plus de personnes que son équivalent dans d'autre pays, tels la France, où la culture du consensus s'efface souvent devant la culture du chef, devant l'idée qu'il faut une autorité pour décider. Au contraire, une approche consensuelle visant à forger une décision qui sera acceptée par tous les acteurs concernés doit nécessairement passer par la prise en compte de ces personnes, de leurs opinions, de leurs souhaits. Il apparaît que la meilleure manière de prendre en compte ces avis consiste à impliquer ces personnes dans la construction de la décision même et dans les négociations nécessaires à la recherche du consensus. Naturellement, le nombre de personnes impliquées dans une prise de décision est grand, voire très grand, selon l'importance de la décision et plus encore le nombre de personnes concernées par cette décision.

Faire participer conduit au consensus — Le grand nombre d'acteurs impliqués dans les prises de décisions, s'il apparaît comme une manifestation du consensus, comme une conséquence de la méthodes suisse que nous avons tenté d'expliquer dans la première partie de cet ouvrage à travers ses mécanismes, doit également être considéré comme un moyen d'aboutir au consensus. En effet, il serait réducteur de ne considérer cette multiplicité que comme une conséquence, pas forcément heureuse, du mode consensuel — c'est ainsi qu'en France au moins, on critique souvent les cas où trop de personnes sont impliquées dans les prises de décision, une pléthore de décideurs étant assimilée à de l'inefficacité. L'observation de nombreux processus suisses laisse à penser qu'une des grandes vertus de la participation des gens aux préparations des décisions est de faciliter leur adhésion à ladite décision. En d'autres termes, il est plus facile d'adhérer à une décision à l'élaboration de laquelle on a participé qu'à un choix ressenti comme arbitraire.

Il est intéressant de remarquer que c'est le fait même de participer à la décision qui engendre l'adhésion, et non simplement le contenu de la décision finale. C'est bien le processus de

participation qui crée l'adhésion, et c'est sans surprise que ce *leitmotiv* est sans cesse repris dans les théories modernes de management et de gestion d'équipes, largement répandues par les groupes de consultants dans les entreprises. En Suisse, c'est non seulement dans les entreprises, mais plus généralement dans toute la société, que les exemples se multiplient pour démontrer l'efficacité de cette manifestation.

Les conférences des directeurs

Les cantons se coordonnent entre eux par l'intermédiaire de réunions régulières réunissant les ministres cantonaux : les conférences des directeurs. Ce fédéralisme « horizontal » permet aux cantons de préparer leurs prises de positions face à la Confédération et d'afficher un front aussi uni que possible. Cette coordination est rendue nécessaire par le fait que les cantons sont chargés d'appliquer les lois fédérales, et qu'ils doivent donc y adhérer au mieux : les négociations entre cantons et Confédération sont facilitées si les cantons se sont au préalable mis d'accord sur leurs positions. Le nombre de personnes impliquées directement dans la coordination des cantons entre eux et avec la Confédération est donc considérable.

Un fédéralisme horizontal — Nous avons déjà évoqué la caractéristique de la Suisse d'être perçue, par ses habitants même, comme une « Willensnation », dont l'existence est subordonnée à l'acceptation par tous les cantons du fonctionnement de l'ensemble. Dans cette optique, les relations entre la Confédération et les cantons sont sujettes à une vigilance constante, la première étant garante de l'existence même du pays et devant jouer un rôle en tant que telle, mais les seconds redoutant toute perte de leur souveraineté en sa faveur . Parallèlement au fédéralisme « vertical », qui désigne l'ensemble des relations entre l'État et les cantons, existe de ce fait un fédéralisme, que l'on peut qualifier d'« horizontal », concernant uniquement les cantons, et destiné à coordonner leurs actions et décisions en dehors de la tutelle (forcée) de la Confédération.

Rappelons en effet que les cantons sont responsables de la mise en œuvre de la politique fédérale, et que celle-ci se doit par conséquent d'être élaborée en tenant compte de l'avis des cantons qui auront pour charge de l'appliquer. L'intérêt du fédéralisme horizontal consiste à préparer les prises de position des cantons face à la Confédération, et à faciliter ainsi la prise en compte par la Confédération des positions concertées des cantons.

Des organes de coordination — Les organes intercantonaux de coordination, tels la Conférence des gouvernements cantonaux ou les diverses Conférences des directeurs cantonaux, jouent un rôle de premier plan pour préparer des positions cohérentes des cantons face à la Confédération. Ces Conférences, dont la CDIP (Conférence des directeurs de l'instruction publique) est peut-être la plus connue, réunissent régulièrement les 26 ministres cantonaux concernés par le titre de la Conférence, le ministre fédéral compétent pouvant également y être convié. Leur objet est de confronter et de coordonner les positions des différents cantons entre

eux, indépendamment de la Confédération. La Conférence des gouvernements cantonaux, créée en 1993, représente l'organe de coordination horizontale des cantons dans tous les domaines qui ne peuvent pas spécifiquement être attribués à une autre Conférence des directeurs, et joue depuis sa création un rôle très important de relations entre les cantons et la Confédération.

À travers ces multiples Conférences, force est de constater que, malgré la petite taille du pays, le nombre de personnes impliquées directement dans la coordination des cantons entre eux et avec la Confédération est considérable. Il contraste certainement avec l'Europe qui entend concilier les intérêts de 370 millions de personnes avec quinze ministres et quelques commissaires. Cette multiplication des acteurs n'est ici que le reflet de la nécessité de prendre en compte les avis et les intérêts de chacun — dans le cas présent des 26 cantons et demi-cantons — afin que finalement, les décisions prises tiennent compte de ces avis, d'une part, et que les cantons aient d'autre part l'impression d'avoir contribué directement à ces décisions, condition *sine qua non* à une bonne mise en œuvre de leur part des lois fédérales.

Les éloges portés à ces Conférences, de création récente d'ailleurs, montrent en quoi elles apportent de l'huile dans les rouages du pays. Même si elles peuvent paraître fastidieuses à organiser, elles répondent à un besoin évident des cantons de plus s'exprimer et de plus participer à l'élaboration des lois nationales. Les cantons étant chargés d'appliquer les lois nationales sur leur territoire, la Confédération salue également le fait de pouvoir discuter avec des cantons déjà coordonnés, pouvant contribuer à l'élaboration des lois, et appliquant effectivement ces lois auxquelles ils adhèrent d'autant plus qu'ils ont participé à leurs préparations. Alors que Tocqueville critiquait la Suisse de 1815, notamment parce que l'État n'avait pas le pouvoir d'appliquer ses décisions dans les cantons (notamment la levée des impôts, car il n'avait pas de force armée), on constate donc que cette subsidiarité a poussé les différents acteurs à s'organiser, afin que chacun y gagne.

La phase préparlementaire des projets de loi

Les projets de loi émanant du Conseil fédéral sont soumis à une très large consultation auprès des cantons et des organisations professionnelles, avant d'être soumis au vote des chambres. De ce fait, le texte proposé au législateur tient déjà compte de l'avis de ces nombreux acteurs, que l'opinion des Chambres ne fait souvent que refléter. Plutôt qu'un débat passionné dans l'enceinte du Parlement, le système suisse préfère donc une large concertation en amont, qui permet l'obtention d'un texte recueillant naturellement un consensus général.

Un consensus nécessaire préparé en coulisse — La multiplicité des acteurs se retrouve naturellement lors de la préparation de projets de lois, puisqu'ils se doivent de prendre en compte l'avis de tous avant d'être rédigés. Rappelons en effet que même avec un gouvernement monocolore — à droite — et un Grand Conseil à majorité de droite également, le canton de Genève fut dirigé au centre entre 1995 et 1997, les premières tentatives de lois plus à droite ayant été

balayées par la pression de la gauche et les référendums lancés.

Pour éviter ce genre de déconvenues, inhérentes au système si le consensus n'est pas atteint, une procédure s'est mise en place afin que les projets de loi soumis aux Chambres par le Conseil fédéral recueillent le plus sûrement possible une approbation sans surprise. Il est intéressant d'observer de plus près les démarches habituelles effectuées par le Conseil fédéral avant la rédaction du texte qu'il proposera, pour constater combien les acteurs qui participent en coulisse à l'élaboration du projet sont nombreux.

Même si plusieurs voies existent dans la création d'une loi fédérale, dont la fameuse initiative populaire, force est de constater, comme l'écrit Marc Bridel dans son *Précis de droit constitutionnel et public suisse*, que « c'est certainement au gouvernement et à l'administration qu'appartient en fait la paternité de la plupart des lois fédérales ». Dans la majorité des cas, c'est le Conseil fédéral qui prend l'initiative de lancer un projet de loi, souvent suite à une alerte provenant d'un de ses départements, d'une organisation professionnelle, ou bien en raison de choix politiques précis. Il prépare dans ce cas un avant-projet qui est soumis pour consultation aux gouvernements des cantons d'une part, et aux centrales des Organisations professionnelles d'autre part. Ces dernières, à leur tour, consultent leurs associations affiliées, et l'avis de tous doit être retourné, de manière formelle, par écrit, et dans un délai fixé, au Conseil fédéral. Au reçu des réponses, le Conseil fédéral fait mettre au point par le Département intéressé un projet, qui tient compte des premières réactions suscitées par son initiative.

En d'autres termes, le projet de loi qui sera proposé au vote pourra être bien différent de l'avant-projet initial, si celui-ci rencontre trop de désapprobation de la part des cantons ou des organisations professionnelles, une quantification assez précise permettant même d'évaluer si un texte sera accepté ou non. Cette phase de consultation formelle permet donc à de nombreux acteurs de s'exprimer, à de multiples experts de donner leur avis dont tiendra compte le projet final. On retrouve bien ici la multiplicité des acteurs intervenant en phase de préparation d'une décision, dans le cas présent d'une loi, afin de lui offrir toutes les chances de passer au travers des mécanismes de vote.

En effet, lorsque le projet de loi est réécrit, en tenant compte des avis reçus, et soumis aux deux Chambres, la partie est en général déjà jouée. Le Conseil des États reflète fidèlement les réactions des cantons, déjà connues, et plus de la moitié des membres du Conseil national sont en fait les porte-parole des organisations professionnelles. Si les Chambres acceptent le projet (amendé ou non), la Constitution prévoit un délai de trois mois avant la mise en application de la loi. Ce délai permet au peuple de proposer éventuellement un référendum, car il ne sera pas dit que quelques organisations professionnelles seront seules à légiférer dans le pays. En cas de référendum, assez peu fréquent au regard du nombre de textes votés par le Parlement, la décision finale sera prise par le souverain, à la majorité des voix populaires. Mais il est vrai que le souverain n'aime pas qu'on le dérange trop souvent, et qu'un peu d'insistance de la part des politiques leur permet bien souvent d'atteindre leur but : une loi rejetée une première fois pourra être acceptée la fois suivante, comme cela a été le cas pour l'heure d'été.

Il ressort de ce schéma simplifié que dans le processus de décision, c'est au stade de la

consultation par l'exécutif des organisations professionnelles et des cantons que se joue dans bien des cas le sort d'une loi ou d'un arrêté fédéral, car c'est là que se forme en bonne partie l'opinion du législatif. La légitimité des experts s'exprimant à ce stade n'étant clairement pas établie démocratiquement, il s'ensuit un biais que l'existence du référendum permet de corriger dans les cas qui passionnent l'opinion publique, et qui pousse d'autre part le Conseil fédéral à estimer l'opinion du souverain avant de proposer une loi — mécanisme que nous avions déjà mis en évidence dans la première partie de cet ouvrage. Mais lors de ces consultations traditionnelles et hautement formalisées, c'est un nombre très important d'opinions que le Conseil fédéral peut écouter, lui permettant de refaire son texte en conséquence : tous ces acteurs au sein des cantons et des organisations professionnelles participent donc indirectement à l'élaboration des projets de loi fédérale, le conseil fédéral se contentant d'ajuster le texte afin que les parlementaires le votent conformément à ce que la consultation préalable a suggéré.

Les référendums

Le référendum apparaît comme l'institution qui découvre le mieux la multiplicité des acteurs dans les prises de décisions. C'est ici toute la population ayant le droit de vote qui est amenée à s'exprimer sur toutes sortes de sujets.

Beaucoup de décideurs — Écrire qu'une des caractéristiques du référendum est sa capacité à faire intervenir de nombreux acteurs serait une lapalissade. C'est sa nature même que de demander à tous (du moins à toutes les personnes ayant le droit de vote) de s'exprimer sur une question sensible, et que de donner le pouvoir à tous d'accepter ou de refuser la proposition sujette à débat. Le référendum est donc l'expression parfaite de cette capacité du système suisse à prendre en compte les avis du plus grand nombre. Toutefois, les acteurs sont ici nombreux non pas dans l'élaboration de la décision, mais dans la prise de décision finale, le choix par référendum étant le seul mode de prise de décision réellement légitime dans le cœur des Suisses.

Même si le taux de participation moyen aux votations n'est guère impressionnant (de l'ordre de 45 %), il convient de noter que, de par la nature souvent très précise des questions en jeu, les participants au référendum ne sont pas toujours les mêmes. Il est estimé qu'environ 20 % des citoyens s'expriment systématiquement, sur tous les sujets, alors que les autres privilégient les sujets qui les concernent plus ou moins directement. Ainsi, lorsque la question posée est plus générale ou plus importante, le taux de participation peut atteindre des niveaux très élevés, comme lors de la votation sur l'adhésion à l'espace économique européen, en décembre 1992, où 78 % de la population prit part au vote.

De nombreux créateurs — Si le référendum met en évidence le grand nombre de personnes appelées à décider, par la voie du vote, il implique également que les campagnes pour ou contre les lois soumises au scrutin se doivent de convaincre le plus grand nombre, et elles sont par conséquent souvent très importantes et médiatiques. Entre le rassemblement de signatures,

permettant le déclenchement de la procédure de votation populaire, et la votation à proprement parler, il n'est pas rare que plusieurs années s'écoulent, pendant lesquelles des campagnes sont menées et les arguments sont expliqués. Les personnes impliquées dans ces campagnes incessantes sont évidemment fort nombreuses, permettant à chacun de saisir les enjeux par la multiplicité des opinions. Les partis politiques et les associations les plus diverses sont bien entendu à l'origine de la plupart de ces mouvements référendaires, mais il arrive aussi qu'une coalition *ad hoc* se crée pour obtenir un vote, comme c'est le cas actuellement avec la votation « Oui à l'Europe », lancée par des jeunes (« Nés le 7 décembre 1992 ») qui veulent forcer la marche de leur pays vers l'UE. Dans ce genre de cas, la collecte des 100.000 signatures est autrement plus difficile que pour une organisation rodée à ce genre de manœuvres.

La complexité

La mise à mal du mythe de la simplicité

Dans les pays peu habitués à la gestion consensuelle semble exister une croyance dans la simplicité à propos de la gestion des hommes et de l'organisation de la société. Croire qu'il est possible d'accorder des hommes grâce à des solutions simples et intelligentes, provenant d'esprits brillants, est une hypothèse bien hardie, que la vie en Suisse nous pousse à récuser. Celle-ci nous prouve qu'au contraire, la complexité naît naturellement du compromis, et permet d'aboutir à l'accord final.

Le mythe de la simplicité — S'il est un reproche que les Suisses alémaniques adressent souvent aux Suisses romands, et plus encore aux Français, c'est leur manque de pragmatisme, et leur foi dans le génie intellectuel et les grands hommes. Héritière des Lumières, la France croît aux grandes idées unificatrices, et ne supporte guère les particularisme locaux, les hérésies en quelque sorte. Elle est persuadée que les grandes idées sont les plus à même de gérer les peuples, et s'enorgueillit de récuser le pragmatisme au profit de la théorie. De cette croyance découle une idée, aisée à mettre en évidence dans nombre de décisions « à la française » : l'idée que face à un problème, un conflit portant à débat, la meilleure solution sera simple mais brillante, unificatrice, globale.

Ce mythe de la simplicité, s'il n'est pas l'apanage des Français, et s'il ne régit heureusement par à lui seul le comportement d'une nation, n'en reste pas moins perceptible dans le traditionnel centralisme français, par exemple, et dans la croyance que l'ensemble de la nation doit se plier à des règles globales très strictes, censées permettre de résoudre la majorité des problèmes locaux. Ce modèle est cependant sans cesse remis en cause par des pressions décentralisatrices, insistant justement sur le caractère local de nombres de problèmes, sur lesquels les brillants esprits parisiens ne peuvent guère agir efficacement. En d'autres termes, la simplicité unificatrice se heurte à la complexité pragmatique et locale. La Suisse peut certainement nous apprendre beaucoup de choses à cet égard.

La nécessaire complexité des hommes — L'approche suisse est souvent caricaturée pour son pragmatisme. À l'opposé de l'esprit français que nous venons de caricaturer, la démarche helvétique consiste à gérer les problèmes de manière aussi locale que possible, et aussi pragmatique que possible. Le principe de subsidiarité, aussi bien entre Confédération et cantons qu'entre cantons et communes, est une incarnation de ce choix. Mais cette approche locale, plus proche des individus sans doute, révèle à chaque instant la complexité qui fait la société humaine. En effet, le monde est complexe, toute société humaine est complexe, et la gestion d'intérêts divergents ne peut être simple si elle se veut consensuelle. Prendre une décision consensuelle ne signifie pas seulement écouter les différentes opinions, mais également les prendre en compte dans

l'élaboration de la décision, qui peut rarement se limiter au plus simple. En effet, le jeu des négociations, des transactions, des cas particuliers à ménager, fait que bien souvent, et nous tenterons d'illustrer ce point par quelques exemples, un mécanisme consensuel propose une solution bien plus complexe qu'un arbitrage arbitraire.

La complexité engendre l'accord — La complexité ne doit pas être méprisée et ridiculisée, car elle possède également des vertus permettant d'aboutir au consensus. En effet, alors qu'elle apparaît naturellement dans la conciliation d'intérêts divergents, elle permet cette conciliation dans la mesure où une solution finale contenant une prise en compte des intérêts de chacun — et c'est justement là que réside la complexité — peut être acceptée par chacun. Même si le résultat final obtenu après négociation est équivalent à un choix simple, l'acceptation par tous de ce choix passe par le sentiment d'avoir été écouté et d'avoir participé à la décision. En d'autres termes, la complexité apparaît comme un moyen de concilier les divergences et de ménager les susceptibilités, l'idéal étant une solution suffisamment complexe pour que chaque participant au débat puisse retrouver, quelque part perdus dans cette complexité, ses intérêts pris en compte.

Ce discours quelque peu abstrait peut être illustré par les monstres de complexité que sont la péréquation intercantonale, le système fiscal et le système pénal, répondant tous trois à la nécessité d'intégrer la susceptibilité et la volonté d'indépendance des cantons dans un système malgré tout global.

La péréquation intercantonale

Afin de compenser les différences de capacité financière entre cantons, représentant les différences de taille et de situations géographiques et économiques, la Confédération possède un outil de redistribution financière : la péréquation intercantonale. Son fonctionnement repose sur le calcul d'un indice, la capacité financière, caractéristique du besoin ou de la force financière de chaque canton. Renégocié tous les deux ans, le calcul de cet indice est source de nombreuses négociations, car les sommes redistribuées de manière directe ou indirecte sont colossales. La grande complexité du mécanisme de péréquation illustre parfaitement ces négociations, fournissant un outil accepté par tous, même s'il est de plus en plus critiqué justement pour sa complexité, son opacité... et son inefficacité.

Qu'est-ce que la péréquation financière ? — Par péréquation financière, la science financière entend l'attribution des charges et des ressources publiques aux échelons de communautés composant un État, et les relations financières qui en découlent. La péréquation financière constitue, dès lors, le pilier de toute organisation financière fédérative. Rapportée à la Suisse, elle comprend dans un sens large :

- la répartition des tâches, c'est-à-dire l'attribution des compétences matérielles et financières ainsi que des responsabilités à la Confédération et aux cantons ;

- la répartition des ressources, c'est-à-dire le partage de la souveraineté fiscale entre la Confédération et les cantons ;
- la péréquation financière spécifique qui vise à compenser les différences de capacité financière des cantons.

Concentrons-nous ici sur le dernier point de cet édifice, même s'il est impossible d'ignorer les deux autres car les mécanismes sont complexes et indirects. Cette péréquation intercantonale comprend les mesures spécifiques destinées à compenser les différences de capacité financière entre cantons, la capacité financière n'ayant en fait qu'une définition intuitive. Le but que s'est fixé la péréquation est de mettre les cantons en mesure d'accomplir leurs tâches sans que leurs citoyens soient chargés d'impôts de manière excessive. La tâche primaire de la péréquation financière consiste, sans nul doute, à offrir les conditions financières qui sont indispensables au maintien de la structure fédérative de l'État suisse. Sans la péréquation financière, quelques cantons ne pourraient plus, actuellement déjà, faire face aux exigences fortement accrues des domaines de l'éducation, de la santé, du trafic et de la protection de l'environnement. La péréquation financière constitue donc le filet de sécurité de l'État fédéral. Une péréquation financière efficace contribue à ce que les cantons effectuent le plus possible de tâches, de manière indépendante.

Depuis son élaboration en 1959, la loi concernant la péréquation financière entre cantons a été révisée à plusieurs reprises, et de nombreuses mesures ont contribué à un développement, par étapes, de la péréquation financière. Parmi ces révisions, on trouve par exemple des augmentations de la quote-part de l'impôt fédéral direct affecté à la péréquation financière (1980, 1985), qui passe de 5 à 7,5 puis à 13 %, ou des modifications de la clé de répartition (1978, 1980). Depuis 1970, la capacité financière des cantons, servant de base à tout le mécanisme de péréquation, a été réévalué huit fois. Le barème et les méthodes de calcul ont sensiblement changé, et la capacité financière de certains cantons s'est également nettement modifiée. Par exemple, le canton de Neuchâtel est tombé du 9ème rang en 1970 au 21ème en 1988.

Actuellement, la compensation des différences de capacité financière des cantons est surtout réalisée par le biais de trois genres de mesures. Premièrement, les subventions et les remboursements de la Confédération aux cantons sont échelonnés selon la capacité financière : on parle alors de péréquation financière indirecte. Deuxièmement, les quotes-parts des cantons aux recettes fédérales sont réparties de manière différenciée, ce qui constitue une action de péréquation financière directe. Troisièmement, enfin, la capacité financière est prise en compte pour le calcul des contributions des cantons aux œuvres sociales de la Confédération. En raison de l'imbrication des tâches entre la Confédération et les cantons, le poids principal revient à la péréquation financière indirecte.

La capacité financière — Il va sans dire que le fonctionnement de cette péréquation, acceptée par tous les cantons, a fait l'objet de longues négociations avant de recueillir le consensus général, puisqu'elle a des répercussions immédiates en termes de francs suisses, à propos desquels le sérieux est toujours de rigueur. Sans entrer dans les détails des négociations qui ont permis l'élaboration de cette péréquation, il est instructif de regarder le résultat de ces tractations, pour constater comment la complexité finale reflète la conciliation des intérêts des différents cantons.

Selon l'article 2 de la loi concernant la péréquation financière du 19 juin 1959 (RS 613.1), le Conseil fédéral, après avoir entendu les gouvernements cantonaux dont les responsables financiers sont regroupés en une commission incluant un responsable fédéral pour cette occasion, élabore un barème pour mesurer la capacité financière des cantons. La commission des responsables financiers cantonaux délibère alors sur la proposition de la Confédération, c'est-à-dire sur la méthode proposée pour calculer la capacité financière. Après consensus, les chiffres sont envoyés aux cantons qui les officialisent, puis on établit l'ordonnance fédérale. Le calcul doit tenir compte de la force fiscale des cantons, et de la mesure dans laquelle ces derniers, les communes et les districts y font appel. En fonction du barème, un chiffre-indice est établi pour chaque canton. Le barème et l'attribution de cantons aux divers groupes (cantons à faible, moyenne ou forte capacité financière) sont réexaminés tous les deux ans.

Mais comme aucun critère simple et objectif ne peut raisonnablement convenir à tout le monde pour cet indice, c'est la formule suivante qui fut finalement votée dans l'ordonnance du 26 novembre 1997, fixant la capacité financière des cantons pour les années 1998 et 1999 :

$$E_i = \frac{1}{4}\left[\left(1{,}5 \times \frac{Y_i}{H_i}\right) + F_i + \left(1{,}5 \times \frac{T_i + \sum T_{ic}}{H_i} \times F_i\right) + \frac{1}{2}\left(\frac{U_i^p}{U_i} + \frac{H_i}{km_i^2}\right)\right]$$

La capacité financière tient compte de la capacité économique des cantons, représentée par le revenu cantonal par habitant, de la capacité fiscale des cantons, représentée par les recettes fiscales pondérées des cantons et des communes, de la charge fiscale et de la géographie des cantons, en particulier de l'importance des zones de montagne.

Mais l'explication détaillée des différents termes de cette somme ne représente que peu d'intérêt ici, si ce n'est celui de faire rire l'ignorant quand il saura que les termes même de cette équation représentent des concepts non triviaux (ainsi le second terme Fi représente-t-il la force fiscale du cantons, qui est en fait la recette fiscale des cantons et des communes par habitant pondéré par l'indice de la charge fiscale globale de chaque canton). Et la complexité continue après la détermination de cet indice, puisque ce chiffre est normé, écrêté et trituré selon de savants calculs pour finalement aboutir à un classement exhaustif des cantons, où Zoug (indice 206), Zurich (157), Bâle-Ville (147) et Genève (133) apparaissent en 1998 comme les cantons à forte capacité financière, tandis qu'à l'autre bout de l'échelle se retrouvent Appenzell-Rhodes Intérieures, Obwald, le Valais et le Jura.

Si l'on se penche sans *a priori* sur cet indice, on constate qu'il prend en compte la taille des cantons, leur population, leur géographie (en termes de zones de montagne ou de lac, par exemple), et leur santé économique. Ce sont somme toute des ingrédients naturels pour un tel indice, mais on ne peut qu'admirer tout l'art qu'on mis les créateurs de cette formule pour les inclure par de savants calculs ne reposant pas sur la logique, qui redoute habituellement d'ajouter des choux et des carottes.

Pour tenter de mieux comprendre tout l'intérêt de cette formule, il convient de se pencher sur son origine. En effet, plutôt que de parler de « créateurs » de cette formule, peut-être devrions-

nous la considérer de manière évolutive, se construisant peu à peu, au gré des négociations entre les différents cantons et la Confédération, incorporant progressivement les revendications de chacun, pour que, au bout du compte, elle recueille l'assentiment général. Chaque canton cherche bien entendu à recevoir beaucoup et donner peu, se défendant avec des arguments mettant en valeur ses particularités, qui la présence d'un grand lac, qui la petite taille du canton, ou qui l'importance des impôts cantonaux. Le génie de cette formule, fruit du consensus, est qu'elle englobe la plupart des revendications des différents cantons, et permet malgré tout d'obtenir un mécanisme de péréquation global.

Sa force est en effet qu'elle permet un calcul objectif de l'indice de capacité financière, et par la suite des transferts d'argents, tandis que chacun se retrouve quelque part dans les règles du jeu et donc l'accepte. Car si un haut fonctionnaire avait dressé un classement des cantons selon sa logique propre, sans quantification précise, peut-être serait-il parvenu aux mêmes conclusions (il est « naturel » que Zoug ou Zurich paient pour les cantons défavorisés comme le Valais ou le Jura), mais ses conclusions hâtives n'auraient certainement pas été acceptés par tous, puisque justement elles auraient été arbitraires. En d'autres termes, à travers la complexité de la formule, ce n'est pas tant le résultat que la capacité à recueillir l'approbation générale qui contraste par rapport à une décision prise arbitrairement — nous nous limitons dans cette affirmation au cas de la péréquation financière, tant il est vrai que dans de nombreux cas, le résultat peut changer entre une décision arbitraire et une décision consensuelle.

L'indice de capacité financière intervient ensuite dans le calcul de la répartition de l'impôt fédéral, puisque 13 % de cette impôt sont redistribués en fonction de la péréquation, ainsi que dans la répartition de la quote-part des cantons aux recettes de la Confédération, dans le choix de certains programmes fédéraux et dans des dépenses sociales, comme la contribution des cantons à l'assurance-vieillesse et survivants, et à l'assurance-invalidité pour l'année 1998. Il est donc l'objet d'un marchandage d'autant plus effréné que les sommes en jeu sont importantes.

Même si cette complexité nous semble inhérente au choix de prendre une décision consensuelle, et par conséquent d'une redoutable efficacité pour recueillir un accord de tous, il convient de modérer les éloges aux vues des résultats de cette péréquation — qui est d'ailleurs en cours de révision. En effet, elle ne parvient nullement à réduire les écarts entre cantons, et conduit paradoxalement à des comportements non optimaux pour la Confédération, au sens où une logique d'acteur naturelle conduit chaque canton à obtenir l'indice le plus faible possible, pour payer moins et recevoir plus, et donc à jouer sur les différents éléments de la formule qui peuvent varier, pour apparaître plus faible que ce qu'il n'est réellement.

Le système fiscal

En Suisse, chacun des trois niveaux institutionnels — communes, cantons et Confédération — a une liberté pratiquement totale de lever des impôts, selon la méthode, les assiettes et les taux de son choix. Cette liberté, garante de

l'indépendance de chacun des niveaux et donc du consensus général, entraîne la grande complexité du système fiscal, chaque contribuable payant de nombreux impôts distincts et variant grandement en fonction de sa domiciliation ou des accords qu'il aura pu conclure avec les différentes administrations, notamment dans le cas des entreprises.

La liberté historique de lever l'impôt — Symbole non plus des susceptibilités des cantons entre eux, mais cette fois des volontés des différents niveaux institutionnels de s'affirmer et d'être indépendants, le système fiscal est également le fruit d'un processus de décision qui a reçu l'adhésion de tous aux dépens de la simplicité. Le droit de lever l'impôt a de tous temps été un droit stratégique, garant de la puissance et de l'indépendance d'une institution, et qu'il a été convenu par conséquent de protéger à tout prix. Par son refus de l'arbitraire, la Suisse se trouve ainsi dans un système fiscal complexe, fruit de l'histoire et des passions.

À l'époque de l'Helvétique (de 1798 à 1803), la Suisse connut son premier — et jusqu'à présent dernier — système fiscal unifié ; à vrai dire, celui-ci n'existait en partie que sur le papier et ne put jamais être appliqué dans sa totalité. Après la chute de l'Helvétique et le retour à une Confédération d'États, les cantons retrouvèrent leur autonomie fiscale et leurs systèmes fiscaux se développèrent de manière assez indépendante. Cela entraîna une grande diversité, tant dans la conception des systèmes que dans l'aménagement des divers impôts. Ainsi, alors que quelques cantons revinrent aux impôts indirects d'avant la Révolution française, à savoir surtout aux impôts de consommation (droits de douanes, péages, etc...), les autres conservèrent les impôts qui leur avaient été imposés, et notamment l'impôt sur la fortune.

Ce système fut profondément modifié lors de la fondation de l'État fédéral en 1848. La souveraineté douanière passa entièrement à la Confédération et les cantons se virent contraints — afin de compenser la perte des droits de douane — de tirer leurs principales recettes fiscales des impôts sur la fortune et le revenu. Ainsi, au cours du XIXe siècle, les impôts directs — en particulier l'impôt sur la fortune — acquirent peu à peu une place dominante dans les systèmes fiscaux cantonaux, alors que les impôts indirects devenaient insignifiants. Sous forme de droits de douane, ceux-ci constituèrent en revanche l'épine dorsale des finances de la Confédération.

Cette répartition des sources demeura inchangée jusqu'en 1915. Il était cependant déjà évident que l'impôt sur la fortune n'était pas assez flexible pour satisfaire les besoins financiers croissants des cantons. Le système fiscal de la Confédération était lui aussi à la limite de sa capacité et il ne pouvait plus être mis davantage à contribution. Suite à la première guerre mondiale et à ses conséquences financières, la Confédération et les cantons se virent contraints de modifier profondément leur législation et leurs systèmes fiscaux. Il fallut notamment abandonner le principe politique qui s'était développé avec le temps, selon lequel les impôts directs devraient revenir aux cantons et les impôts indirects à la Confédération. Le niveau très élevé des frais inhérents à la défense nationale obligea en effet la Confédération à percevoir également des impôts directs. Ce qu'elle a fait depuis lors — sauf en 1933 — et continue toujours de faire, provisoirement jusqu'en 2006. Le motif invoqué en fut toujours la mauvaise situation des finances fédérales, qui entraîna également l'introduction d'autres impôts fédéraux, tels la taxe d'exemption du service militaire ou

l'imposition sur les boisson distillées. Depuis 1959, l'impôt fédéral direct se fonde exclusivement sur l'imposition du revenu.

D'un système basé sur l'imposition traditionnelle de la fortune avec un impôt d'appoint sur le produit du travail, les cantons passèrent eux progressivement au système de l'impôt général sur le revenu avec un impôt complémentaire sur la fortune. Le canton de Bâle-Ville fut le premier à procéder à ce changement, au XIXe siècle déjà : l'impôt sur la fortune fut allégé tandis que l'impôt sur le revenu gagnait en importance. Jusqu'en 1945, dix autres cantons suivirent cet exemple. Dernier canton à le faire, Glaris adopta le nouveau système en 1970.

Ce rapide survol historique du système fiscal suisse montre bien la dualité entre les impôts fédéraux et cantonaux, en ignorant il est vrai les systèmes communaux. Il permet de comprendre pourquoi la situation fiscale est si complexe, puisqu'elle est le fruit d'une histoire non unifiée, où la Confédération d'une part, chacun des 26 cantons et demi-cantons d'autre part, ont évolué avec une grande indépendance et sans coordination.

Une superposition de systèmes — Cette complexité apparaît comme le produit de la volonté d'indépendance des différents acteurs, elle-même créatrice de consensus et permettant à la fédération de vivre. En effet, reporté sur le plan fiscal, le fédéralisme de la Confédération et son principe de subsidiarité se traduisent par le fait que la Confédération ne peut prélever que les impôts qui sont expressément prévus par la constitution fédérale, alors que les cantons, en tant qu'États souverains, sont en principe libres dans le choix de leurs impôts et sont autorisés à prélever tous les impôts que la Confédération ne s'est pas réservés ou leur interdit expressément. Ce système est donc l'application fiscale du principe de subsidiarité, que nous avons tenté de mettre en lumière dans la première partie de cet ouvrage comme élément essentiel du fédéralisme suisse. Aucune interdiction constitutionnelle n'existant en matière d'impôts directs, les cantons et la Confédération se trouvent en concurrence dans ce domaine.

Mais il est un troisième niveau qu'il ne faut pas oublier. Alors que la Confédération et les cantons, en tant qu'États souverains, possèdent une souveraineté propre en matière fiscale, les communes peuvent prélever des impôts, dans les limites de l'autorisation qui leur est octroyée par la constitution de leur canton. Par opposition à la souveraineté originelle, on parle ici de souveraineté dérivée ou déléguée, ce qui ne change toutefois rien au fait qu'il s'agit tout de même d'une véritable souveraineté fiscale, qui s'intègre dans le système fiscal suisse comme troisième élément important, à côté des compétences de la Confédération et des cantons. En effet, même si elle a par exemple permis au canton de Genève de s'opposer au budget d'une commune trop déficitaire, cette tutelle cantonale s'apparente bien souvent à un simple visa accordé automatiquement.

On observe donc bien, dans la pratique, que chacun des trois niveaux — la commune, le canton et la Confédération — a une totale liberté pour prélever son impôt. En particulier, les assiettes et taux d'imposition sont libres, de même que les exemptions et... l'année de taxation ! Chaque contribuable suisse se doit par conséquent de s'acquitter d'au moins trois impôts sur le revenu distincts, dont les montants varient selon sa domiciliation. Même l'impôt fédéral, que l'on pourrait croire identique pour tous les contribuables, est en fait affecté géographiquement selon la

péréquation intercantonale, qui dépend elle-même de l'importance des impôts communaux et cantonaux.

C'est d'autre part le peuple qui a le dernier mot en matière fiscale, puisque toute modification constitutionnelle doit automatiquement faire l'objet d'une votation populaire, cela tant au niveau fédéral que dans les cantons (on parle alors de référendum obligatoire). En outre, dans un grand nombre de cantons, certaines lois sont également soumises au référendum obligatoire, et dans les autres, elles sont sujettes au référendum facultatif. Dans la plupart des cas, le peuple doit également se prononcer lors de la détermination des taux, des barèmes et des coefficients d'imposition. Cette liberté peut parfois se révéler problématique si le peuple n'est pas assez vertueux avec les comptes publics, qu'il ressent néanmoins beaucoup plus proches de ses préoccupations et de son porte-monnaie qu'un contribuable français qui attend chaque année avec nervosité la somme qu'il a à payer sans trop se soucier des comptes nationaux. C'est le cas actuellement dans le canton de Genève, par exemple, qui, pour un PNB cantonal de 25 milliards de francs suisses et un budget de 5 milliards, accuse un déficit de 500 millions et surtout une dette de 7 milliards.

Cette rapide présentation du système fiscal suisse montre en quoi il est complexe, local, et loin d'une unité nationale qu'une république « une et indivisible » comme la France revendique. Chaque contribuable suisse se doit non seulement de vivre dans un système fiscal souvent obscur, mais également de décider des modifications de la fiscalité, par le biais du vote, le tout aboutissant à de multiples ramifications du système, qui se trouve en proie à de nombreux abus « naturels ».

Le dumping fiscal — Cet imbroglio de systèmes fiscaux, s'il survit en partie grâce à sa complexité qui, en laissant totale liberté à chaque niveau, assure leur soutien, n'en reste pas moins générateur de dysfonctionnements guère louables. Parmi ceux-ci figure l'évident dumping fiscal géographique, consistant à favoriser l'installation de sujets fiscaux sur son territoire par des avantages compétitifs, tels de faibles taux ou des exemptions d'impôt. C'est ainsi qu'une des grosses fortunes suisses, M. Martin Ebner, a défrayé la chronique en 1997, en faisant de confortables économies fiscales sur les plus-values de l'année lorsque, déménageant de quelques kilomètres, il est passé d'un système d'imposition praenumerando (taxation des revenus de l'année passée) à un système postnumerando (taxation des revenus de l'année en cours). De même, sur les 30.000 habitants du canton de Vaud qui travaillent à Genève (où l'impôt cantonal est plus élevé), un tiers sont d'anciens habitants de Genève. On trouve en particulier une accumulation de particuliers à hauts revenus dans cette bande de terre de 10 kilomètres sur 40 qui relie Genève à la Suisse. Les différences sont parfois considérables, puisque sous certaines conditions, un contribuable peut par exemple payer cinq fois plus d'impôt cantonal à Berne qu'à Genève (cas où le revenu annuel est de 30.000 FS).

Concernant l'impôt sur les bénéfices des entreprises, la dispersion des taux d'imposition entre cantons est certes plus faible que ceux de l'imposition des particuliers, mais les exemptions sont plus nombreuses. Dans le canton de Genève, une entreprise qui s'installe peut avoir jusqu'à 10 années d'avantages fiscaux sous forme d'exemption. De même, le canton de Zoug est connu pour être un paradis fiscal au sein de la Suisse, où le nombre d'entreprises domiciliées est passé de 8.000 à 16.000 en vingt ans. Beaucoup d'entreprises étrangères y ont domicilié leurs filiales

suisses, telles Shell, BP ou Unilever qui était auparavant dans le canton adjacent de Zurich.

Les sentiments que les Suisses éprouvent face à de tels phénomènes sont ambivalents. Car si le dumping est condamné, il n'en reste pas moins que l'attachement à la concurrence et à la liberté, engendrant une « saine émulation », et surtout à l'indépendance et la souveraineté des communes et des cantons, reste primordial. Mais où est alors le consensus ? On se trouve ici dans une forme extrême, où, à force de refuser de froisser les susceptibilités, le modèle final est la superposition de tous les systèmes locaux, et où seule la péréquation intercantonale donne une certaine unité à l'ensemble. Pourtant, les Suisses sont conscients de ce dysfonctionnement, et une harmonisation formelle du système fiscal est espérée pour le début du prochain siècle. En effet, en vertu de l'article 42 quinquies de la Constitution, la Confédération est autorisée à édicter une loi sur l'harmonisation des impôts qui établit, pour la législation des cantons et des communes dans le domaine des impôts directs, les principes régissant l'assujettissement à l'impôt, l'objet et le calcul de impôts dans le temps, la procédure et le droit pénal en matière fiscale. Cette harmonisation n'est toutefois que formelle et ne comprend notamment pas les taux d'impôt ni les montants exonérés d'impôt. Fin 1990, une loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes et, en conformité avec celle-ci, une loi sur l'impôt fédéral direct (destinée à remplacer l'ancien arrêté concernant la perception d'un impôt fédéral direct), ont été acceptées par les Chambres fédérales. La loi sur l'harmonisation est entrée en vigueur le 1er janvier 1993, avec l'obligation pour les cantons d'adapter leur législation dans un délai de huit ans. Quant à la nouvelle loi sur l'impôt fédéral direct, elle est entrée en vigueur le 1er janvier 1995.

Cet exemple illustre bien un des dangers du consensus excessif : celui de voir le consensus disparaître quand les opinions de chacun sont trop fermes, et d'aboutir à une situation au comble de la complexité d'une part, puisque aucune harmonisation n'existe, et non optimale d'autre part. Le consensus suisse se trouve sur une ligne de crête entre l'indépendance totale des différents acteurs et leurs intérêts communs, cet équilibre délicat étant en permanence remis en question par les forces centrifuges ou centripètes. Le processus historique de construction progressive du consensus est une réponse à cet antagonisme fondamental, que les hommes résolvent par leurs actions et décisions.

Le système pénal

D'après la Constitution, le droit est une affaire des cantons, mais le code pénal est fédéral. Il existe de ce fait 26 procédures pénales différentes, plus celle de la Confédération. Cette complexité, combattue par une tentative d'harmonisation, n'empêche cependant pas l'ensemble de fonctionner correctement, mais engendre certainement des pertes de temps et d'argent.

Tout comme le système fiscal, le système pénal s'est adapté aux besoins de souveraineté des cantons, aux dépens de la logique de l'ensemble. D'après la Constitution, en effet, le droit est une affaire des cantons, sauf le code pénal fédéral. En particulier, la police relève de la compétence des

cantons. Il existe de ce fait 26 procédures pénales, et la Confédération a aussi des procédures spécifiques. Mais les 26 codes sont plus ou moins harmonisés.

D'après le Concordat sur l'entraide judiciaire et la coopération intercantonale en matière pénale du 5 novembre 1996, l'autorité judiciaire saisie d'une affaire pénale peut ordonner et effectuer des actes de procédure directement dans un autre canton. Sauf cas d'urgence, elle avise préalablement l'autorité compétente de ce canton, qui sera informée dans tous les cas. L'autorité judiciaire saisie de l'affaire applique la procédure de son canton, la langue officielle des actes de procédure et des ordonnances étant la langue de cette autorité. Si l'exécution d'un acte de procédure nécessite l'intervention de la police, le concours de la police locale sera requis avec l'accord de l'autorité judiciaire du lieu d'exécution. En cas de requête d'un autre canton, l'autorité requise applique le droit de son canton.

Ce mode de fonctionnement permet d'avoir un modèle très largement décentralisé mais qui fonctionne malgré tout relativement bien. Si nous l'évoquons ici, c'est parce qu'il illustre encore une fois ce caractère de complexité qu'il est aisé de retrouver dans la plupart des procédés adaptés au consensus « à la suisse », c'est-à-dire fondé en grande partie sur le respect profond des identités et des susceptibilités de chacun : si un système unificateur se heurte trop à ces concepts, un autre système, basé justement sur les identités revendiquées des différents acteurs, est viable, mais le prix à payer pour ce système est sa complexité.

La lenteur

Le consensus comme raison de la lenteur légendaire des Suisses ?

La troisième manifestation que la gestion consensuelle suisse laisse transparaître est une lenteur certaine dans les prises de décisions portant à débat. Cette lenteur est parfaitement naturelle au regard des deux manifestations déjà mises en évidence, puisqu'il est intuitif qu'une décision prenant en compte l'avis de nombreuses personnes et aboutissant à un résultat complexe prenne du temps. Mais comme les deux autres manifestations, le temps joue un rôle fondamental dans la formation du consensus, permettant aux esprits d'évoluer, aux rigidités de fondre, et à l'accord d'apparaître peu à peu. Le consensus ne serait-il pas à l'origine du mythe de la lenteur attaché au peuple suisse et véhiculé par la conscience populaire dans de nombreux pays ?

Le mythe de la lenteur — S'il est une caractéristique que la conscience populaire véhicule en France à propos de nos voisins, c'est bien leur lenteur légendaire. Mais alors que les plaisanteries s'évertuent à caricaturer la lenteur de mouvement et de réflexion des Suisses, c'est une tout autre lenteur que nous avons rencontrée sur place. Car s'il est évident que les habitants de la Confédération ne se meuvent pas différemment des autres hommes, il apparaît que les processus de prise de décision, dans le cadre du consensus que nous tentons d'analyser, donnent eux l'impression d'être particulièrement lents par rapport à ce qui s'observe au sein d'autres cultures. Osons avancer la thèse que la représentation populaire de la lenteur du Suisse n'est qu'une conséquence du souci du consensus, qui ralentit considérablement les processus de décision.

Cette lenteur est bien sûr une conséquence naturelle d'un processus consensuel. En effet, obtenir un consensus n'est pas immédiat, et est d'autant moins immédiat que les enjeux sont importants et les passions vives. Les esprits doivent évoluer, les concessions et compromis apparaître, afin qu'une solution puisse s'esquisser, qui reçoivent l'approbation de toutes les parties. L'observation des processus de paix consensuels, c'est-à-dire approuvés par tous les belligérants, à travers le monde, ne peut que nous confirmer dans l'idée que le temps est nécessaire pour la négociation et le compromis.

« Zeit bringt Rat »[10], s'exclamerait un Suisse, tant il est naturel en Suisse d'avancer lentement dans les prises de décision et de ne guère se fixer d'objectifs de délais trop ambitieux. Cela ne signifie nullement que chacun approuve cette lenteur, au contraire ! Mais elle est un ingrédient nécessaire au consensus, elle apparaît malgré la volonté de tous, mais pour le bonheur final de tous. En d'autres termes, elle joue un rôle primordial dans la formation du consensus.

[10] littéralement : « le temps apporte le conseil »

La parité entre sexes

Le combat pour légiférer sur la parité entre sexes est un exemple parmi tant d'autres de combats politiques menés par la voie de l'initiative populaire. Cette voie est souvent laborieuse, puisqu'il n'est pas rare que plusieurs années (au moins six dans le présent exemple) s'écoulent entre le lancement de la campagne pour la récolte des signatures et la votation populaire.

Une initiative populaire — L'initiative populaire « Pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales (Initiative du 3 mars) » a été lancée le 10 septembre 1993, dans le sillage des événements du 3 mars 1993. Ce jour-là, l'Assemblée fédérale avait élu au Conseil fédéral le socialiste Francis Matthey à la place de la candidate officielle du groupe socialiste, Christianne Brunner. Comme de ce fait il n'y avait toujours aucune femme au Conseil fédéral — Elisabeth Kopp, première femme à siéger au gouvernement, avait dû démissionner en janvier 1989 —, diverses manifestations et actions de protestation avaient été organisées à travers le pays. Le 10 mars 1993, Francis Matthey renonçait à son élection au profit de deux candidatures féminines, celles de Christiane Brunner et de Ruth Dreifuss. Le même jour, Ruth Dreifuss était élue au Conseil fédéral.

Le comité d'initiative, organisant cette initiative populaire, était composé de représentants des partis politiques de toutes tendances, des organisations féminines et des syndicats. Au moment du lancement de l'initiative, on ne comptait qu'une femme pour six hommes au Conseil fédéral, 35 femmes pour 165 hommes au Conseil national, quatre femmes pour 42 hommes au Conseil des États, et trois femmes pour 27 hommes au Tribunal fédéral. Les auteurs de l'initiative estimaient que les femmes ne devaient plus se laisser exclure des décisions essentielles du pays.

Cette initiative populaire n'était pas la première, d'ailleurs, à tenter de donner aux femmes une place plus importante dans la vie politique. Le 4 septembre 1990, une initiative populaire fédérale du Parti du travail intitulée « Femmes et Hommes » était lancée. Celle-ci ne se limitait pas aux autorités fédérales, mais s'étendait à l'ensemble des autorités politiques fédérales, cantonales et communales. Elle fixait la proportion maximale de chacun des sexes à 60 %. Le 10 mars 1992, la Chancellerie fédérale constatait que le délai imparti pour la récolte des signatures avait expiré sans que le nombre de signatures requis ait été atteint. Une autre initiative populaire fédérale, appelée « Conseil national 2000 » et lancée le 15 janvier 1991, ne portait que sur le Conseil national. Elle prévoyait que le nombre d'hommes et de femmes siégeant au Conseil national devait être égal, un siège supplémentaire devant être attribué aux cantons et demi-cantons pour lesquels le mode de répartition selon la population de résidence aboutissait à un nombre impair de députés. L'initiative n'a pas abouti pas non plus.

Le 17 mars 1997, le Conseil fédéral a envoyé son message aux Chambres, concernant l'initiative « Pour une représentation équitable... », proposant de soumettre sans contre-projet l'initiative au vote du peuple et des cantons et leur recommandant de la rejeter. Si le calendrier normal est respecté, la votation devrait avoir lieu en 1999, soit six ans après le lancement de l'initiative.

Le temps nécessaire au débat — Six années se seront donc écoulées entre le déclenchement de la procédure et son aboutissement, à savoir une votation non soutenue par le Conseil fédéral. Six années pendant lesquelles l'opinion publique aura eu le temps de mûrir, et surtout pendant lesquelles les différents points de vue et arguments auront été présentés au débat, permettant à tous de se forger une opinion. À ce sujet, l'examen du message envoyé aux Chambres par le Conseil fédéral est révélateur des recherches effectuées pour construire une véritable argumentation — pour refuser l'initiative dans ce cas —, fondée sur l'examen des positions de chacun, sur la réalité du problème, et sur des comparaisons internationales. Quelle que soit l'issue de la votation, d'ailleurs — et il faut savoir que la grande majorité des initiatives populaires sont rejetées, car elles proviennent souvent de minorités tentant de mettre sur la scène publique une question qui les passionne personnellement —, quel que soit le verdict de l'urne, cette longue procédure aura en tout cas permis au problème d'être largement soulevé, aux opinions de se forger tout en connaissant les arguments adverses, et probablement à la réalité de prendre en compte cette votation. Il est fort à parier que même en cas de rejet de la votation, les femmes joueront un rôle de plus en plus important dans la politique fédérale, car cette initiative populaire aura en quelque sorte tiré une alarme, prévenu qu'un dysfonctionnement de la démocratie existait potentiellement, et qu'un mécontentement pourrait exister ; de ce fait, la sagesse consensuelle des Suisses les poussera probablement à présenter et élire davantage de représentantes de la gent féminine, sans que la loi ne les y contraigne. Le temps aura permis à toute crise ouverte d'être évitée, et malgré tout à la réalité d'évoluer.

Comme nous l'avons noté, très peu d'initiatives populaires sortent victorieuses des urnes. Cela ne signifie pourtant pas qu'elles sont inutiles car, comme pour l'exemple de la parité entre les sexes, la procédure d'initiative populaire, longue, permet au débat d'exister, et influera de toute façon sur la réalité comme représentant d'un courant d'idée dont il est nécessaire de tenir compte. Cet outil est d'ailleurs couramment utilisé sans grand espoir de réussite directe, car les impacts indirects existent pratiquement toujours.

La réforme de la péréquation

La réforme de la péréquation financière, dont la complexité et l'inefficacité ont déjà été mises en valeur dans ce mémoire, fournit un exemple de réforme suivant le chemin du projet de loi, c'est-à-dire d'une loi proposée par le Conseil fédéral. Il montre que la lenteur n'est pas l'apanage des initiatives populaires, puisque l'ordre de grandeur du temps nécessaire à la réalisation de cette réforme est plutôt de la quinzaine d'année.

Établir un texte consensuel — Le passage par la votation populaire n'est pas la seule procédure qui prenne du temps. L'élaboration des projets de loi, dont nous avons vu qu'elle faisait intervenir un grand nombre d'acteurs, peut également s'avérer extrêmement longue, avant qu'un texte soit satisfaisant. Nous avons montré par quels mécanismes les lois proposées à l'assemblée

se devaient d'être largement consensuelles : la durée parfois absurde nécessaire à la préparation d'un texte consensuel reflète cette nécessité. Et plus que la préparation du texte proprement dit, c'est bien sûr les négociations qu'il faut mener qui prennent du temps : il convient de rencontrer toujours plus de personnes et d'organisations, afin que les opinions elles-mêmes évoluent et que, finalement, soit concilié l'inconciliable.

La réforme de la péréquation intercantonale, dont nous avons déjà vu la complexité actuelle et le besoin de révision, n'est pas un sujet nouveau. Le projet a été lancé en 1989, mais les discussions préliminaires durent depuis lors. C'est en 1999 que la présentation du projet au Parlement est actuellement prévue, ce qui pourrait être suivi par une validation du souverain en 2002... si aucun rebondissement n'apparaît !

Pendant ces dix années de discussions préliminaires, l'objectif aura été d'aboutir à un texte qui satisfasse la très grande majorité du peuple et des cantons, bref à un texte consensuel. Cet exercice de conciliation est forcément périlleux dans le cas de la péréquation, puisque à chaque gagnant correspondent des perdants, et vice-versa. Mais le temps aidant, les passions disparaissent, la nécessité de réforme se fait plus apparente, et les antagonismes se rejoignent — au prix sans doute d'une complexité finale qui donnera à chacun le sentiment de ne pas perdre.

La révision totale de la constitution

Répondant à l'absurdité d'une constitution maintes fois modifiée et difficile à lire, un projet de révision totale de la constitution, c'est-à-dire de réécriture totale du texte fondateur de l'État, existe depuis les années 1970. Il pourrait aboutir à une votation en 1999, si les derniers délais sont respectés.

Un texte inadapté — C'est un des vieux serpents de mer de la Confédération, qui est en passe d'être réglé, au prix de nombreuses années de réflexions et d'avancées légères. La constitution de 1848 a été révisée totalement en 1874 (c'est-à-dire entièrement réécrite), et est encore en vigueur aujourd'hui. Elle a cependant subi de nombreuses modifications depuis son écriture initiale, puisque pas moins de 140 révisions partielles ont eu lieu en 124 ans. Une des raisons pour lesquelles ce nombre est si élevé est que toutes les attributions de la Confédération doivent obligatoirement être inscrites dans la loi fondamentale. De ce fait, on y retrouve des dispositions qui n'ont guère de vertu constitutive pour l'État, comme l'interdiction de la production d'absinthe, par exemple.

La constitution a évolué de plus en plus vers un texte illisible, parsemé de bis, ter ou quater, mélangeant concepts fondamentaux et mesures particulières, et ne flattant guère la fierté du pays. L'idée de la réviser entièrement et d'écrire un nouveau texte, gardant les mêmes lois fondamentales que le premier, n'est donc pas récente.

Une évolution très lente — Après de nombreux essais infructueux de révision totale, c'est dans les années 1970 que des politiques se mirent à l'ouvrage avec de la conviction. En 1987,

l'Assemblée fédérale demande au Conseil fédéral de lui soumettre une proposition de nouvelle constitution, à travers l'arrêté fédéral dont voici quelques extraits :

« Art. 1 : La révision totale de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 est décrétée (art. 120 cst). » [...]

« Art. 3 : Le projet mettra à jour le droit constitutionnel actuel, écrit et non écrit, le rendra compréhensible, l'ordonnera systématiquement et en unifiera la langue ainsi que la densité normative. »

Comme cet arrêté le confirme, la tâche ne consiste qu'à « toiletter » la constitution, bref à l'unifier, l'ordonner, surtout pas à y changer quelque sens que ce soit. Compte tenu de la sensibilité du dossier, et du poids mythique du mot « constitution », la classe politique a en effet jugé plus prudent de ne pas mélanger cette transcription du droit fédéral existant en un texte cohérent, avec un changement de quelques dispositions, qui mériteraient cependant d'être revues, afin de ne pas risquer un rejet global par le peuple.

En 1993, cependant, le travail n'avançait guère, au point qu'une motion sur le sujet soit adoptée le 28 avril 1993 : « le Conseil fédéral est chargé de relancer les travaux de la révision totale de la Constitution fédérale en souffrance depuis plusieurs années, afin que l'Assemblée fédérale puisse adopter cette révision en 1998, année du 150e anniversaire de notre État fédéral. »

Trois années plus tard, en 1996, le Conseil fédéral présentait enfin un message aux Chambres fédérales, et la nouvelle Constitution pourrait être présentée au constituant (peuple et cantons) en 1999. Celui-ci aura d'ailleurs à voter sur trois arrêtés fédéraux distincts, le premier relatif à la mise à jour de la Constitution fédérale, pour accepter la révision totale, le deuxième relatif à la réforme des droits populaires, et le troisième, enfin, relatif à la réforme de la justice.

La réforme des droits populaires concernera l'introduction du droit d'initiative législative au niveau fédéral — pour éviter qu'encore une fois, la Constitution n'enfle à chaque initiative réussie —, ainsi que le sujet délicat de l'augmentation du nombre de signatures requis pour lancer un référendum ou une initiative, celui-ci ne semblant plus adapté à la taille de la population. La réforme de la justice portera elle sur le contrôle de constitutionnalité des lois par le Tribunal fédéral, explicitement interdit à l'heure actuelle.

C'est donc une démarche par étape qui a été entreprise, dans le but d'augmenter les chances de réussite du projet. On retrouve ici la prudence des législateurs, ainsi que leur souci de ne pas froisser les susceptibilités. Et si les trois projets ne passent pas le stade des urnes, ce ne sera que partie remise, à quelques décennies près.

Ce projet de révision de la Constitution étonne par sa durée et sa lenteur, et pousse même à sourire, tant il est vrai qu'il n'apparaît pas comme une révolution. Au contraire, ce « toilettage » ressemble plus à une formalité de réécriture qu'à une véritable modification du fonctionnement de la Confédération. Et sans doute faut-il trouver dans ces remarques une autre cause pouvant expliquer la lenteur du projet : il intéresse peu, et n'apparaît pas d'une urgence justifiant le travail qu'il nécessite, par rapport à d'autres problèmes actuels que le pays se doit de résoudre.

L'efficacité

La pérennité des décisions consensuelles

La vertu principale du consensus est de concilier les opposés, leur offrant des solutions qu'ils ne chercheront pas à remettre en cause, puisque justement ils y adhèrent. Offrant une alternative à la tyrannie de la majorité que les démocraties vivent souvent, cette particularité a sans doute beaucoup contribué à la surprenante stabilité du pays.

La vertu démocratique — Si les précédents chapitres traitaient de manifestations guère enviables du consensus suisse, décrivant le triptyque multiplicité-complexité-lenteur comme inhérent à ce mode de décision, il serait fâcheux d'oublier ce pourquoi le consensus existe malgré tout en Suisse : son efficacité, peut-être unique, à concilier les intérêts divergents et à ménager les susceptibilités. La Suisse frappe en particulier par la pérennité des décisions qui y sont prises, d'une manière générale. Cette nouvelle manifestation du consensus n'est encore une fois guère étonnante, car elle est justement sa raison d'être. On pourrait grossièrement supposer que les inconvénients décrits dans les précédents chapitres, qui effraient certainement les individus habitués à un autre mode de décision, sont en quelque sorte le prix à payer pour aboutir à une stabilité sur le long terme.

Une décision véritablement consensuelle a été acceptée par l'ensemble des individus ayant un intérêt pour la question. Une fois l'accord trouvé, et toute la difficulté consiste bien entendu à aboutir à cette solution, il va de soi que les individus n'auront guère envie de revenir sur le lourd travail effectué, sauf modification de leur point de vue suite par exemple à une circonstance extérieure. La principale vertu du consensus est donc cette pérennité, que l'on peut supposer comme seule apte à régir une société démocratique développée. En effet, la démocratie originelle, c'est-à-dire le pouvoir au peuple, a historiquement bien vite été transformée en régimes ou le pouvoir était donné à la majorité — souvent relative — des citoyens, dégradant largement la notion de « peuple ». La Suisse propose une alternative à cette dégradation, refusant l'arbitraire de la majorité et favorisant au contraire les identités locales.

La stabilité du pays — La première illustration de cette vertu est certainement la stabilité du pays, que les mythes font remonter à 1291, même s'il est vrai que des périodes de fortes tensions au sein des Confédérés ont souvent existé. Ces tensions sont cependant inévitables dans un pays aussi compartimenté et divers, et la surprise provient surtout de la capacité que les Suisses ont développée de finalement parvenir à un accord, même au plus profond de leurs tensions. La Suisse offre un exemple remarquable de pays ayant traversé les siècles malgré la présence en son sein d'éléments destructeurs ailleurs, dont les structures religieuse, linguistique ou sociale du pays constituent le ferment. Et même si l'adage populaire « les Suisses s'entendent parce qu'ils ne se comprennent pas » saute aux yeux de l'étranger peu habitué aux pratiques de ce pays, le recul lui

fait relativiser ce jugement qui représente un des extrêmes du consensus, mais qui est constamment combattu par les actions des hommes pour que la volonté d'indépendance ne se transforme pas en indifférence complète, ce qui condamnerait le consensus.

Le consensus en économie : un avantage compétitif

La réussite économique suisse repose beaucoup sur des modes de gestion hérités de la culture du consensus du pays. La Suisse se particularise par exemple par la discrétion de l'État dans la sphère économique, la paix du travail, la collégialité des organes de décision ou encore la cartellisation importante du marché interne, caractéristiques qui toutes se comprennent aisément dans une perspective de consensus dont bénéficient tous les acteurs concernés.

Une économie performante — Le milieu économique suit quelques règles universelles et beaucoup de modes, variant au gré des époques ou des endroits. Dans ce domaine également, l'approche suisse se singularise sous l'habitude du consensus qui s'apparente à un véritable avantage compétitif participant à l'extraordinaire réussite de ce petit pays. L'économie Suisse est qualifiée d'économie de type scandinave dans le jargon des spécialistes, signifiant qu'elle possède un secteur d'exportation très puissant, soumis à la concurrence internationale et représenté essentiellement par de grosses multinationales du domaine de la chimie, de la machine ou de la micro-électronique notamment, et un secteur intérieur ultra-protégé, où pullulent PME et cartels, et où l'agriculture notamment est très subventionnée. Cette structure économique a contribué à enrichir le pays de manière considérable, et repose largement sur un esprit de consensus qui rejoint directement le thème de cette étude. En effet, et même si la question épineuse de l'adaptation de ce modèle aux règles du commerce international est d'actualité aujourd'hui, de nombreuses caractéristiques de son fonctionnement rappellent son identité suisse.

Ainsi l'État est-il par exemple largement absent de la vie des grosses entreprises, qui forment la gloire de l'industrie suisse à l'étranger, comme il est loin de la vie des citoyens qui se méfient à outrance de toute tendance centralisatrice. C'est certainement une des raisons pour lesquelles les multinationales comme Nestlé, qui possède 98 % de ses activités hors de Suisse, tiennent à conserver leur citoyenneté helvète. Mais cette absence d'État est remplacée, par rapport à d'autres pays, par une grande responsabilisation des entreprises en termes sociaux ou écologiques. Un des plus remarquables succès de ce modèle est par exemple la paix du travail, qui singularise le pays par rapport à la plupart de ses concurrents internationaux, et que nous avons mis évidence dans la première partie de ce rapport. Une telle paix du travail, impensable aujourd'hui dans un pays comme la France, correspond évidemment à un choix où salariés et employeurs sont gagnants, mais qu'il semble impossible de décréter unilatéralement, ce pourquoi l'approche suisse s'en accommode si bien.

Une troisième caractéristique des entreprises est la collégialité des organes de direction,

favorisant moins l'éclat d'un brillant entrepreneur que la réussite objective de l'entreprise, cette réussite bénéficiant bien sûr largement auxdits employeurs. Des parallèles ont récemment été menés, par exemple, entre les réussites de grosses fusions suisses (Novartis, SBS-UBS...) et des échecs d'autres grandes fusions, notamment américaines. Il ressortait de ces comparaisons que l'importance des égo des dirigeants américains constituaient un frein important à de telles fusions, le problème de choisir les futurs dirigeants de l'entreprise bloquant souvent la fusion même. Dans le cas de la fusion créant Novartis, en revanche, les quarante plus hauts dirigeants des deux entreprises qui fusionnaient se réunirent et proposèrent bientôt, sans qu'aucune information sur les négociations ne soit rendue publique, un nouvel organigramme pour la nouvelle entreprise... collégialité et secret qui ressemblent fort aux pratiques des gouvernements suisses !

La cartellisation importante des secteurs internes représente enfin une quatrième manifestation de la manière suisse d'entreprendre, favorisant toujours l'entente aux dépens du conflit, surtout lorsque cette entente est bénéfique à tous les partis. À l'heure où les règles du commerce mondial s'attaquent directement à ces structures, il sera intéressant d'observer comment le génie suisse trouvera une alternative à ces organisations trop visibles.

L'étude spécifique de l'économie suisse n'étant cependant pas l'objet de cet ouvrage, le lecteur intéressé pourra se référer aux nombreux ouvrages l'analysant, et peut-être s'amuser à les lire à l'aune de cet esprit de consensus que nous tentons de mettre en évidence ici.

La possibilité d'expérimentation

Quand la différence permet l'expérimentation...

La Confédération Suisse laisse une marge de manœuvre importante aux cantons en termes législatifs, leur permettant d'expérimenter, au niveau local, des solutions à des problèmes aussi bien locaux que communs à tous. Cette caractéristique peut servir d'exemple à la construction de l'Europe, car elle s'accommode particulièrement bien des différences de sensibilités géographiques, en permettant aux cantons d'évoluer à des vitesses différentes, mais à l'ensemble de conserver une cohérence par des phénomènes de contagion lorsqu'une mesure expérimentale s'avère bénéfique.

La liberté de résoudre des problèmes — Pour terminer ce survol rapide des quelques manifestations flagrantes du consensus « à la suisse » qui frappe le regard étranger, il est intéressant de se pencher sur une originalité suisse, conséquence directe de la structure hautement décentralisée du pays : la possibilité qu'ont les cantons de développer des réponses différentes à des problèmes communs, notamment par la liberté législative, et par conséquent d'expérimenter des solutions au niveau cantonal, qui pourront par la suite être reprises par d'autres cantons et éventuellement généralisées à l'ensemble du pays si elles s'avèrent performantes ou intéressantes. Cette possibilité contraste totalement avec la conception unitaire d'autres pays, dont la France, qui refuse pour des raisons fondamentales toute discrimination géographique au sein de l'État nation, au nom de l'égalité des citoyens, même si la réalité des problèmes rencontrés nie de manière flagrante cette égalité théorique et pousse à l'adoption de mesures locales, notamment au niveau des aides et des législations économiques. L'importance donnée à l'initiative locale en Suisse donne en plus aux personnes concernées par un problème la possibilité d'y remédier de manière locale, sans pratiquement en référer à la Confédération sauf en cas de violation de la constitution.

Cette possibilité d'expérimentation permet des évolutions extrêmement intéressantes lorsque l'on s'intéresse à l'évolution de l'ensemble du pays, puisqu'elle permet entre autres aux cantons d'évoluer à des vitesses différentes, suivant le plus ou moins grand conservatisme des populations — et il est connu que ce conservatisme varie grandement au sein de la Confédération, condamnant toute tentative d'unification forcée des évolutions. Elle peut certainement servir sinon d'exemple, du moins d'inspiration à la construction de fédération telles que l'Europe, où les variations de sensibilités entre pays et régions combinées à la nouveauté de la construction laissent présager un besoin important de liberté locales, une évolution par expérimentation et contagion étant certainement préférable à une évolution trop directive pour la stabilité de la fédération, même s'il faut en payer le prix en terme de lenteur notamment.

Le droit de vote aux femmes

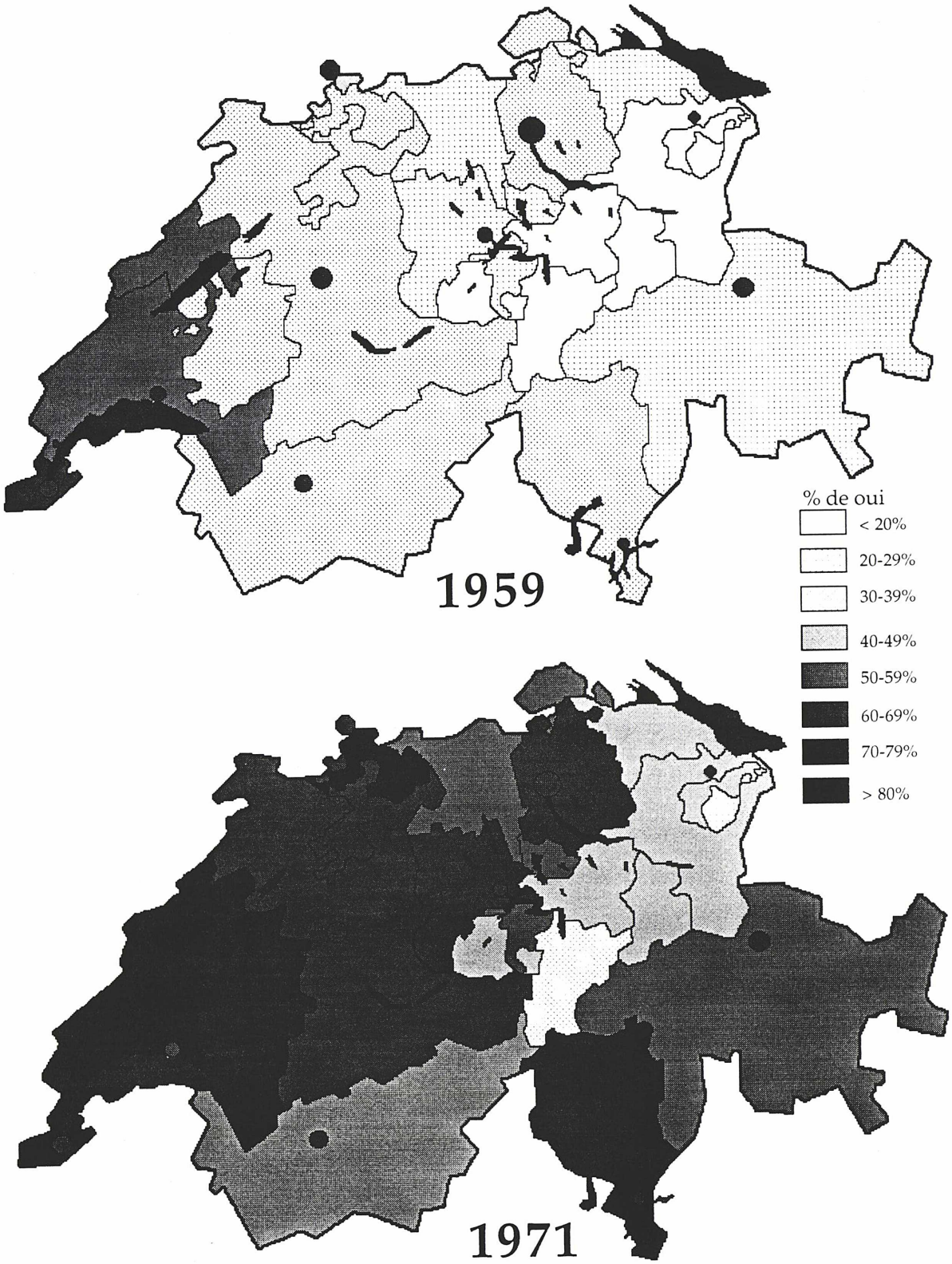
Le droit de vote fédéral a été consenti aux femmes en 1971, au terme d'un processus dont la première étape importante a été un refus du souverain en 1959. Entre ces deux dates, le droit de vote cantonal s'est progressivement répandu en Suisse, suivant une pédagogie par l'exemple que la liberté cantonale de légiférer a permis, le droit se propageant des cantons les plus novateurs aux plus conservateurs.

Des débuts difficiles — Une première illustration de ce mécanisme d'expérimentation est la manière dont le droit de vote a été consenti aux femmes au niveau fédéral. Alors que d'autres démocraties occidentales l'ont accepté dès le XIXe siècle ou après la première guerre mondiale — la France étant en retard en ne rejoignant le mouvement qu'au lendemain de la seconde —, ce n'est que progressivement qu'il est devenu un sujet de préoccupation suffisant en Suisse pour se traduire par une votation. En 1959, le peuple est appelé à se prononcer pour la première fois et refuse aux deux tiers le droit de vote et l'éligibilité des femmes. Alors que le gouvernement suisse était pour, comme il l'est souvent sur les sujets où la Suisse semble en retard par rapport à d'autres pays, et où l'évolution paraît inéluctable, un trop fort conservatisme général a fait mieux que résister à cette mesure jugée trop révolutionnaire et surtout trop brutale. Cette votation était tout de même un grand pas en avant dans l'évolution du droit des femmes, car il avait projeté le débat sur l'espace public et annonçait une évolution, qui devait se faire selon un rythme suisse.

Malgré ce refus fédéral, deux cantons ont accordé la même année le droit de vote aux femmes au niveau cantonal : Neuchâtel et le canton de Vaud. Exprimant par ce biais leur différence de jugement par rapport aux cantons plus conservateurs, ils ont utilisé leur liberté de légiférer au niveau cantonal pour se démarquer de manière flagrante du reste de la Confédération, sur un sujet qui la concernait tout entière. Malgré le refus fédéral, le droit des femmes progressait donc au niveau cantonal, et la Suisse évoluait à plusieurs vitesses pour quelques années.

Une contagion par l'exemple — Peu à peu, les esprits évoluant et l'expérience des cantons plus innovants démontrant tout le bien fondé de la mesure considérée, d'autres cantons s'inspirèrent progressivement des deux cantons initiaux et accordèrent le droit de vote aux femmes au niveau cantonal : Genève en 1960, Bâle-Ville en 1966, puis Berne en 1968. La contagion opérait donc, naturelle dans le cas d'une mesure aussi bénéfique pour la société que brutale. Mais cette contagion était lente, bien sûr, s'adaptant à la manière suisse de décider. Les esprits évoluant cependant, des organisations de femmes se rassemblèrent dans une grande convention pour défendre le droit de vote fédéral, qui fut soumis une nouvelle fois au souverain le 7 février 1971. Douze années après la première votation, le résultat s'était inversé et accordait le droit de vote au niveau fédéral, avec plus de deux tiers des voix en faveur de la mesure.

Votations sur le droit de vote des femmes



Les cartes électorales montrent comment les différences cantonales étaient marquées en 1959, et comment ces différences ont été conservées mais avec une augmentation globale des voix en faveur du droit de vote. La liberté de choix cantonal permet aux cantons de modifier leurs lois en fonction de l'opinion locale, et d'opérer des changements indépendamment du reste de la Confédération, encourageant par là même l'évolution des autres cantons vers le changement. Et malgré la résistance des plus conservateurs, tels Apenzell-Rhodes Intérieures qui le refusa jusqu'au bout et fut contraint de l'accepter par jugement du Tribunal fédéral, l'ensemble du pays accepta ce droit nouveau, en ayant suivi une évolution étonnante, utilisant la pédagogie par l'exemple que le système permettait.

Le droit des étrangers

Le droit d'asile — Alors qu'ils représentent un cinquième de la population du pays, les étrangers ne peuvent que se mélanger de manière limitée avec les citoyens du pays. Les procédures de naturalisation sont extrêmement lourdes, et ils ne possèdent pas de droit de vote, du moins au niveau fédéral. Le débat est extrêmement sournois, bien évidemment, tant il est vrai que la xénophobie peut apparaître subitement, et être la cause des plus affreux drames que notre monde connaisse. Mais la Suisse possède une véritable tradition d'accueil et d'hospitalité envers les étrangers, sous réserve du moins que ces accueils soient bien gérés. Dans certains endroits, la proportion d'étrangers est bien supérieure à la moyenne nationale, comme à Genève par exemple où il avoisine les 40 %. Les cantons adaptent donc leurs positions vis-à-vis des étrangers localement, en fonction de la situation et des opinions locales, des innovations pouvant être copiées entre cantons si elles s'avèrent intéressantes.

Dans le domaine du droit d'asile, par exemple c'est la Confédération qui a la compétence de l'accorder ou non, mais si c'est Berne qui prend les décisions de renvoyer les étrangers, les cantons sont chargés d'exécuter les expulsions, ce qui est une cause profonde de dysfonctionnement dans un domaine aussi sensible. C'est pourquoi les cantons revendiquent le droit de prendre les décisions d'expulsion, droit qu'ils ont partiellement acquis puisque la loi fédérale a été modifiée pour permettre aux cantons de préparer les décisions de l'administration fédérale. Dans la pratique, il apparaît qu'en 1997, environ un tiers des personnes est effectivement renvoyé, un tiers reste en Suisse, et le dernier tiers va dans un autre pays d'Europe. Ce mauvais fonctionnement est en particulier dû aux délais très long des jugements, puisqu'il est naturel qu'ils représentent une année en première instance, plus une autre année en recours.

Tandis que le taux de reconduite moyen en Suisse est d'environ 35 %, il est proche de 65 % à Genève, canton qui a en effet décidé de déployer des outils d'aides pour faciliter le retour au pays des personnes renvoyées. Des œuvres d'entraide sont en particulier liées à la procédure de renvoi, la croix-rouge locale ayant créé un bureau d'aide au départ subventionné par l'État. Ces aides ont été développées car il apparaît que les difficultés financières liées au retour au pays, où beaucoup de personnes ont contracté des dettes, poussent à entrer dans la clandestinité une grande

partie des étrangers condamnés à partir. Un autre accélérateur a incité les autorités cantonales à légiférer dans ce domaine : la montée inquiétante de l'extrême droite. Le parti anti-étranger Vigilance, fondé en 1965, devint le premier parti du canton de Genève en 1985, avec 19 députés sur 100, à cause de la politique d'asile non maîtrisée. Pour enrayer ce développement, les autorités cantonales décidèrent de prendre le taureau par les cornes et, par les mesures décrites ci-dessus, de favoriser le départ des étrangers par des incitations. Le résultat fut probant, puisque le nombre de députés d'extrême droite passa à neuf en 1985, puis à zéro en 1993. Ces mesures ont été prises au niveau cantonal, malgré la législation fédérale qui restait compétente pour décider des expulsions, afin de résoudre un problème qui devenait urgent sur le plan local. De par leur réussite, elles seront sûrement reprises ou adaptées par d'autres cantons, lorsqu'ils jugeront urgent de s'attaquer au problème des politiques d'asile non maîtrisées.

Le droit de vote — Le droit de vote commence par exemple à être un sujet de débat, puisque les populations étrangères commencent à représenter une part importante de la population totale. Et si le vote fédéral reste encore en retrait, certains cantons adoptent des positions très en pointe, tels le canton de Neuchâtel qui a accordé le droit de vote aux étrangers pour les élections municipales, ou bien le Jura qui l'a donné au niveau cantonal. Comme pour le problème du droit de vote des femmes, on observe donc des initiatives locales qui permettent d'expérimenter des solutions, celles-ci pouvant être reprises par des cantons voisins si les résultats sont prometteurs. La différence avec le vote des femmes réside dans le fait que dans le cas des étrangers, la Suisse n'est nullement en retard par rapport aux pays qui l'entourent et lui ressemblent, et affiche au contraire des positions très osées. La possibilité d'expérimentation locale permet donc de tester des solutions très innovantes à un problème donné, et pas seulement de reproduire ce que les autres ont déjà effectué. Il sera en tout cas intéressant de suivre l'évolution du droit de vote des étrangers en Suisse, afin de voir si les expériences cantonales vont réussir, et s'il va se diffuser, comme le droit des femmes s'est diffusé, pour un jour être officialisé au niveau fédéral.

Troisième partie

La Suisse et l'Europe

La Suisse menacée par l'Europe

L'environnement de la Suisse change entièrement

La Suisse n'est plus entourée par des nations en guerre — Le particularisme suisse, et son maintien au cours des siècles, a pu s'expliquer par deux facteurs, l'un externe et l'autre interne. D'une part, la Confédération a longtemps été entourée de nations rivales entre elles, voire en guerre, alors qu'elle-même se tient prudemment à l'écart de la politique européenne à partir de 1515 : cela lui permet de ne pas connaître les ravages de la guerre de Trente Ans, et d'être épargnée par les deux conflagrations mondiales. Les Suisses avaient toutes les raisons de se réjouir de vivre dans un pays qui, ne prenant pas part aux conflits qui naissaient régulièrement à leurs frontières, n'était pas détruit. Par ailleurs, la coexistence de communautés linguistiques dont les États-nations « naturels » étaient en guerre (Allemagne, France, Italie) poussait la Confédération dans son ensemble à rester neutre : durant la première guerre mondiale, les Alémaniques avaient des sympathies pour les Empires centraux alors que les Romands soutenaient l'Entente. C'est à cette époque que l'on s'est mis à parler de *fossé* (*Graben*), voire d'*abîme* (*Kluft*) entre les deux communautés, et l'armistice de 1918 a été ressentie de façon très différente des deux côtés de la Sarine (le fleuve qui marque la frontière linguistique). Alors que les Alémaniques suivaient le mot d'ordre de grève générale qui avait été lancé par les syndicats quelques jours avant, la Suisse romande, toute à la joie de la victoire de l'Entente, faisait preuve de beaucoup moins de zèle.

La grande guerre a sans doute été le paroxysme des tensions entre les communautés linguistiques. Au contraire, l'arrivé de Hitler au pouvoir en Allemagne a grandement contribué à faire prendre conscience aux Alémaniques qu'ils étaient bien distincts de leurs voisins du nord. Certes, il a existé un parti nazi en Suisse, mais il n'a disposé que d'un député pendant la guerre. En outre, le général élu par l'Assemblée fédérale[11], Henri Guisan, est un Vaudois nationaliste qui multiplie les gestes symboliques, comme un discours devant les officiers supérieurs de l'armée sur la plaine du Grütli, au bord du lac des Quatre-Cantons, qui évoque la naissance de la Suisse (les premiers Confédérés sont censés y avoir fait leur serment d'alliance). Comme la récente polémique sur l'attitude de la Suisse durant la guerre le montre, cela n'empêche toutefois pas le pays de continuer à commercer avec tous les belligérants et en particulier l'Allemagne (comme la convention de La Haye de 1907, qui réglemente les droits et devoirs des États neutres, l'y autorise). Il n'en reste pas moins que les Suisses se félicitent d'être restés à l'écart du conflit, qui permet une fois encore à la Confédération de se retrouver en meilleur état que ses voisins. Mais maintenant que ceux-ci sont en paix depuis plus de cinquante ans et qu'ils s'acheminent vers une unification, dont la forme reste à déterminer mais qui n'en est pas moins réelle, on peut se

[11] Il n'y a de général en Suisse qu'en temps de guerre (ou de mobilisation générale), il est élu par l'Assemblée fédérale

demander ce qui justifie la poursuite de l'isolement du pays. Sans compter que c'est de longue date que la Suisse est confrontée à l'Europe, puisqu'elle a de longues frontières avec les trois membres fondateurs les plus peuplés de la CEE (Allemagne, France, Italie).

Le succès économique suisse connaît des revers — L'autre raison qui explique la cohésion de la Suisse est cette fois intérieure : c'est sa prospérité. C'est une raison beaucoup plus récente, car la Confédération a longtemps été un pays pauvre, comme le prouve la pratique du mercenariat : le pays était incapable de subvenir aux besoins de toute sa population, qui était poussée à l'émigration. Ce n'est qu'à la fin du XIXe siècle que le solde migratoire devient positif. Mais depuis un siècle, la Suisse justifie son image de pays riche, voire très riche puisqu'en Europe seul le Luxembourg dispose d'un PIB par habitant supérieur. Et il est vrai que la richesse permet de surmonter bien des difficultés, bien des tensions : il est plus facile d'être solidaire dans l'abondance que dans la pénurie. Mais depuis 1991, la machine économique suisse semble s'être déréglée : la production stagne, alors que celle des voisins augmente, même faiblement, et surtout le chômage, jusqu'ici quasiment inconnu (taux inférieur à 1 %), augmente pour atteindre désormais des proportions jamais vues de 6 % (taux dont on se satisferait largement, il est vrai, en France ou en Allemagne). Ces mauvais chiffres incitent plutôt les gens à un repli sur soi, à un retour aux vieilles recettes qui ont fait leur preuve dans le passé (on peut penser aux cartels, qui ont été très nombreux et que l'on commence à démanteler, ou à la politique protectionniste en agriculture). En même temps, ils avivent les tensions, par exemple entre régions linguistiques : le chômage est plus élevé chez les Suisses romands, et les Alémaniques pourraient commencer à rechigner à payer pour leurs compatriotes. Le modèle suisse ne semble plus fonctionner, et cela inquiète beaucoup.

Surtout, le monde s'est mis à changer autour de la Suisse à une vitesse que son système consensuel permet difficilement de suivre. La mondialisation de l'économie en est un exemple : comme on le soulignait plus haut, certains marchés suisses sont encore largement cartellisés, et on a beaucoup de mal à remettre en cause ce fonctionnement car on touche à des intérêts acquis. La lenteur de la Suisse apparaît sans doute avec le plus d'évidence dans la construction européenne. Le 6 décembre 1992, le peuple et les cantons refusaient d'entrer dans l'Espace économique européen. Depuis, les trois membres de l'AELE les plus importants en dehors de la Suisse, l'Autriche, la Finlande et la Suède, ont quitté cette organisation pour entrer dans l'Union européenne, laissant Berne seule face à la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein (sachant que ces trois pays participent eux à l'EEE). Et la Confédération s'en tient encore au substitut à l'EEE qu'elle a pu trouver, c'est-à-dire aux négociations bilatérales avec l'UE, qui durent depuis 1993 et dont on annonce régulièrement, mais toujours en se trompant, que leur conclusion est affaire de quelques mois.

On a montré plus haut que le système suisse se caractérise par une grande lenteur, et c'est particulièrement vrai dans le domaine européen : les négociations internationales sont normalement de la seule compétence de la Confédération, mais les bilatérales touchent les intérêts économiques, donc les cantons, qui ne veulent pas être laissés de côté et qui demandent à tout le moins d'être informés. De plus, tout ce qui concerne l'Europe est considéré comme explosif en Suisse et on

traite le sujet avec la même précaution que la nitroglycérine : on sait bien que tout traité avec l'UE devra passer devant le peuple, et selon le mécanisme que l'on a décrit plus haut, on cherche par tous les moyens à « bétonner » l'accord pour être sûr qu'il passera bien l'examen démocratique. Il n'est donc pas étonnant que le processus soit interminable, et surtout que les partenaires européens de la Suisse le trouvent interminable, au risque de les lasser. À force de traîner, la conclusion des bilatérales interviendra peut-être après l'élargissement de l'UE à l'est — il est vrai que les pays d'Europe centrale rêvent d'adhérer à l'Union et sont prêts à beaucoup d'efforts et de sacrifices pour cela, alors que la Confédération est beaucoup moins demandeuse —, et il n'est pas impossible qu'à ce moment-là les accords aient perdu toute leur pertinence parce que trop vieux.

Les peurs vis-à-vis de l'Europe

Si une partie du peuple suisse entretient une certaine inimitié vis-à-vis de l'Europe, c'est parce qu'il a le sentiment qu'elle met en cause la survie même de la Confédération. On peut en effet s'interroger sur ce qui fait le sentiment national suisse. Le pays aime se voir comme une *(politische) Willensnation*, une nation qui existerait par la *volonté politique* de ses citoyens (on retrouve cela en France, avec l'idée de la nation fondée par l'adhésion volontaire des citoyens à la République), et l'étonnement des étrangers face à ce pays multilingue qui s'en sort si bien ne fait finalement que renforcer les Suisses dans l'idée qu'ils ont d'eux-mêmes. Il ne faut toutefois pas négliger les autres facteurs : une certaine unité géographique d'abord, puisque le territoire est délimité par des frontières relativement naturelles (le Rhin au nord et à l'est, les Alpes et le Léman au sud, le Jura à l'ouest), même si les cantons du Tessin et de Schaffhouse dépassent ces limites. Par ailleurs, il y avait une certaine logique à voir s'unir les cantons montagnards, qui se spécialisent au bout d'un certain temps dans l'élevage, et les cantons du Plateau, avec leurs campagnes qui fournissent les produits de la terre et les villes qui permettent de vendre ces produits.

Mais il est vrai qu'il manque l'unité du peuple, contrairement aux voisins allemand, français ou italien, et on pourrait considérer comme naturel que chaque groupe linguistique rejoigne sa nation culturelle, laissant les Romanches seuls : ce serait bien par leur seule volonté que les Suisses restent ensemble. L'absence d'unité culturelle, voire de particularité culturelle, fait que les Confédérés sont unis par d'autres liens. Et le terme de confédéré est révélateur : l'unité suisse tient beaucoup à des caractéristiques politiques[12]. Les fondements de l'unité du pays sont avant tout la *neutralité*, le *fédéralisme* et la *démocratie directe*. D'autres éléments sont également partagés, comme le multilinguisme (que l'on peut toutefois rattacher au fédéralisme) ou l'éthique du travail (il n'y a pas de différence entre régions dans les référendums sur les lois du travail), mais les premiers trois éléments sont ceux qui reviennent de loin le plus souvent dans les jugements que les Suisses portent sur leur pays.

[12] le mot Suisse est quant à lui assez réducteur, puisqu'il vient directement de Schwyz, qui ne représente que 2,2 % de la superficie du pays et 1,7 % de sa population.

La neutralité — La neutralité est sans doute l'élément sur lequel les Confédérés ont évolué le plus ces derniers temps. Pendant longtemps, on l'a vu, ils ont eu toutes les raisons de se féliciter de cette politique, puisqu'elle leur apportait la paix dans une Europe régulièrement en guerre et les mettait à l'abri de tout conflit. En revanche, elle n'était pas vraiment isolée puisque Genève est la capitale européenne de l'ONU, à laquelle la Confédération n'a pourtant pas adhéré : de nombreuses réunions internationales se tiennent dans la ville de Calvin, et des sommets soviéto-américains y ont été organisés au temps de la guerre froide. Aujourd'hui, bénéficiant également du siège de l'Organisation mondiale du commerce, elle permet au président américain Bill Clinton et au président cubain Fidel Castro d'être à quelques mètres l'un de l'autre, alors que les deux pays n'ont plus de relations diplomatiques depuis bientôt quarante ans. De façon moins anecdotique, la neutralité de Berne lui donne une importance sans commune mesure avec sa taille : c'est ainsi qu'elle représente les intérêts des États-Unis à Cuba (et depuis 1990, elle a pris la relève de la Tchécoslovaquie pour représenter La Havane à Washington) et en Iran.

Toutefois, malgré sa neutralité affichée, la Confédération sait bien qu'elle fait en fait partie des démocraties occidentales, comme son appartenance à l'OCDE le rappelle : du temps de la guerre froide, elle se sentait plus proche de l'OTAN que du Pacte de Varsovie (ce dernier, d'ailleurs, ne s'y trompait pas et n'aurait pas hésité à envahir la Suisse en cas de guerre avec l'ouest). De même, sa prospérité la classe vis-à-vis des pays du Tiers-Monde comme un allié des pays riches. La chute du communisme en Europe de l'est, qui éloigne encore la perspective d'une guerre pour la Suisse, amène la Confédération à se poser des questions sur sa politique de neutralité. Elle a d'ailleurs adhéré au PPP (partenariat pour la paix) proposé par l'OTAN à tous les pays d'Europe (et en particulier la Russie). Elle a également appliqué les sanctions économiques contre l'Irak, bien qu'elle n'y soit pas obligée puisqu'elle ne fait pas partie de l'ONU.

Les citoyens restent attachés à la neutralité, qui les a si bien servis pendant longtemps, mais c'est manifestement dans ce domaine que l'on pourrait voir les évolutions les plus importantes à court terme, d'autant que l'Irlande, l'Autriche, la Finlande et la Suède sont entrées dans l'Union européenne sans avoir dû renoncer à leur neutralité (qui, il est vrai, plonge moins dans les racines de l'histoire que pour la Confédération : la plus ancienne, celle de la Suède, remonte à la fin des guerres napoléoniennes). Le statut de l'armée suisse pourrait d'ailleurs être également l'objet de révision : actuellement, c'est une armée de milice, c'est-à-dire exactement le contraire d'une armée de métier. Elle n'a aucun professionnel si ce n'est quelques instructeurs, et tous les Confédérés (seulement les hommes) sont tenus de participer régulièrement à des périodes d'exercice militaire. C'est l'autre versant de la neutralité, qui est certes perpétuelle mais *armée*. À l'heure de la professionnalisation des armées en Belgique, aux Pays-Bas et en France, avant peut-être l'Allemagne, on peut se demander si la Suisse va perpétuer sa tradition militaire ou si elle va se mettre au diapason de ses voisins. Il reste que les citoyens demeurent attachés à cette armée de milice, qui est un peu le pendant du référendum : on veut être maître chez soi, donc de même que l'on vote soi-même sur beaucoup de sujets, on participe soi-même à la défense du pays.

Le fédéralisme — Le fédéralisme est la deuxième valeur dont les Suisses se sentent fiers. Berne n'apparaît jamais que comme un mal nécessaire, et pouvoir décider au niveau de la

commune ou du canton est ressenti comme la condition d'un bon fonctionnement de la démocratie. L'Europe ne remet pas en cause le fonctionnement fédéral de l'État, mais être membre de l'Union européenne signifierait que de nombreuses décisions, pour l'heure relevant de la compétence cantonale, seraient prises à Bruxelles, sur laquelle on n'a pas prise. C'est là une des principales peurs des opposants à l'UE, comme d'ailleurs dans d'autres pays : la perte de souveraineté qui résulte de l'adhésion est insupportable. La subsidiarité, qui est depuis quelques années mise en avant par la Commission européenne pour se défendre des accusations de centralisme, est une notion très vivante en Suisse et on n'a pas l'impression que l'Europe l'applique (ou du moins comme il le faudrait). La peur est très grande de devoir appliquer les réglementations européennes sans que les cantons puissent modifier quoi que ce soit, et cela pose un problème de compétence entre la Confédération et les cantons : la première est seule compétente pour les négociations internationales, et en particulier si la Suisse adhérait à l'UE, elle aurait le monopole des prises de décision à Bruxelles[13]. Mais les matières discutées sont le plus souvent du ressort des seconds, qui n'ont aucune envie de mettre en place des politiques dont ils n'ont pas discuté. Une adhésion à l'UE demanderait donc une remise à plat du fédéralisme, ce qui est d'autant plus difficile que l'UE est toujours en devenir et que l'on ne sait pas jusqu'où iront les transferts de souveraineté et comment le principe de subsidiarité se mettra en place (en particulier, reconnaîtra-t-on un jour un droit de regard aux entités fédérées, comme le comité des régions pourrait le laisser penser ?).

La démocratie directe — Enfin, la démocratie directe est sans contestation possible l'élément auquel les Suisses sont le plus attachés. Personne ne songe à la remettre en cause. Au contraire, le Parlement pense élargir le droit d'initiative populaire en l'ouvrant aux textes législatifs et non plus seulement constitutionnels. Les opposants à l'Europe jouent particulièrement de la peur de la disparition du référendum. Ils font valoir que le peuple n'aurait pas le droit de refuser des textes imposés par Bruxelles, puisque la Suisse serait tenue par ses obligations internationales. Les partisans de l'Europe sont assez gênés par cet argument, car on peut difficilement le dénier, et ils se contentent de dire que la restriction des droits populaires qui en résulterait serait somme toute assez limitée : environ 20 % des référendums lancés ces dernières années ne pourraient plus être organisés. Mais cela fait encore beaucoup pour des électeurs qui sont habitués à pouvoir tout remettre en cause, à pouvoir tout proposer, même si déjà aujourd'hui de nombreux textes sont adoptés en Suisse parce que l'environnement international, et singulièrement européen, l'exige. Une anecdote permettra de rappeler combien les droits populaires peuvent sembler finalement restreints par la réalité environnante : en 1977, un référendum fut lancé contre la loi instituant l'heure d'été, et en mai 1978 le peuple approuva le référendum. Mais comme peu de temps après tous les voisins introduisirent l'heure d'été, le Parlement vota en 1980 une nouvelle loi contre laquelle il n'y eut pas de référendum (faute d'un nombre suffisant de signatures).

Pour les partisans de l'Europe, il y a déjà en Suisse beaucoup de lois qui sont adoptées pour suivre ce que fait l'Europe, et les citoyens étant des gens raisonnables, ils ne s'opposent pas à des textes dont ils savent qu'ils sont en fait indispensables si le pays ne veut pas s'isoler du reste du monde (car la politique originale de la Suisse n'a jamais été synonyme d'isolement, au contraire, la

[13] Ce problème commence à se voir pour l'Allemagne, où les États fédérés réclament de plus en plus un droit de regard sur ce que décide Bonn pour les affaires les concernant.

Suisse a un secteur exportateur très puissant). Naturellement, les opposants à l'Europe refusent d'être considérés comme des passéistes qui rejetteraient toute évolution et ils font valoir qu'il vaut mieux rester indépendant et adopter au coup par coup les réglementations indispensables à la Suisse, plutôt que d'abdiquer une fois pour toutes sa souveraineté et perdre ainsi toute latitude sur des sujets qui, à l'avenir, pourraient porter atteinte à la Suisse dans ce qu'elle a de plus précieux. Même si, depuis le référendum de 1992, l'opinion publique a évolué plutôt favorablement vis-à-vis de l'Union européenne, toute menace sur les droits populaires serait le plus sûr moyen de la faire basculer dans l'autre sens.

Enfin, un dernier argument est utilisé par les opposants à l'UE, mais il ne concerne pas les fondements de la Confédération même s'il s'agit d'un problème très important au pays des banques et de la gestion des fortunes privées : une adhésion à l'UE coûterait cher à la Suisse. Il est clair qu'elle serait un des pays les plus riches, surtout dans la perspective d'une adhésion après les pays d'Europe centrale, et qu'elle serait un contributeur net de l'Union. Tout au plus pourrait-elle espérer toucher des subsides au titre de la politique agricole commune (sachant que parallèlement elle devrait démanteler ses propres subventions, l'agriculture suisse étant la plus aidée d'Europe[14]), mais il est impossible de prétendre qu'elle ne donnerait pas au budget européen.

Les désirs vis-à-vis de l'Europe

Parallèlement, les partisans d'une adhésion à l'UE assurent qu'elle permettrait de retrouver la prospérité perdue depuis le début de la décennie 1990. Quoique l'Action pour une suisse indépendante et neutre (ASIN) du conseiller national (UDC) Christoph Blocher, fer de lance des anti-européens, essaie de faire valoir que la situation du pays est bonne, les chiffres sont difficilement niables : la croissance est étale, le chômage augmente (au Tessin, il est même supérieur à celui de la Lombardie voisine, alors qu'il est proche des chiffres des États fédérés de Bavière, de Vorarlberg ou du Tyrol), les exportations augmentent certes, mais moins celles des pays concurrents... Adhérer à l'UE éclaircirait les perspectives de la Suisse, permettrait d'augmenter les investissements directs dans le pays (qui stagnent depuis une dizaine d'années, et sont concentrés dans le secteur financier), alors que les investissements suisses à l'étranger sont en croissance (ils ont été multipliés par cinq entre 1993 et 1996).

De plus, les partisans de l'Europe considèrent qu'il vaut mieux être membre de l'UE, où l'on peut participer à l'élaboration des décisions, que de devoir en subir les conséquences sans avoir aucune influence. C'est l'argument le plus classique de tout abandon de souveraineté au profit de l'UE, on l'a entendu de nombreuses fois en France et en particulier à propos de la Banque centrale européenne : avant, la Banque de France devait se contenter de suivre les mouvements de la Bundesbank, désormais elle aura voix au chapitre. Mais l'ASIN fait remarquer que l'Autriche est attaquée en justice par la Commission à propos du passage sur le col du Brenner (source de graves nuisances pour la république alpine), et qu'elle va sans doute perdre malgré son pouvoir de

[14] La réforme des subventions agricoles suisses a déjà commencé.

codécision à Bruxelles, alors que la Suisse, qui a les mêmes problèmes avec le Gothard et le Simplon, peut continuer à interdire à certains camions de passer et à obliger les transporteurs à utiliser le ferroutage (moyennant quoi le trafic a tendance à se reporter sur le Brenner, aggravant la situation). Il est vrai que la Confédération pourrait se faire entendre à Bruxelles bien mieux que maintenant, puisqu'elle part de l'inexistence totale. Il n'est toutefois pas évident de savoir quelle pourrait être l'influence réelle de la Suisse au Conseil des ministres, puisqu'elle ne représente après tout que sept millions d'habitants contre 370 pour l'ensemble de l'UE, et on peut d'autant plus se poser la question que le fonctionnement du gouvernement suisse, tout de consensus et de lenteur, se prête sans doute mal au mécanisme de prise de décisions à Bruxelles.

Enfin, dans les espoirs que soulève l'Europe, il y a celui pour les Romands de diminuer leur dépendance vis-à-vis des Alémaniques, et en premier lieu de Zurich. Ce n'est pas un hasard si les territoires romands ont voté à une très large majorité pour l'Europe : cela représente pour eux une ouverture, et ils en ont d'autant moins peur qu'ils sont habitués à être minoritaires dans leur pays, ce qui n'est pas le cas des Alémaniques. Pourtant, il ne fait guère de doute non plus que les Romands ont voté oui à l'Europe pour des raisons sans doute un peu « romantiques » (c'est comme ça qu'ils seraient vus, à en croire les sondages, par leurs compatriotes germanophones), et que le taux de soutien à l'Europe diminuera au fur et à mesure que les Romands découvriront ce qu'est exactement l'UE.

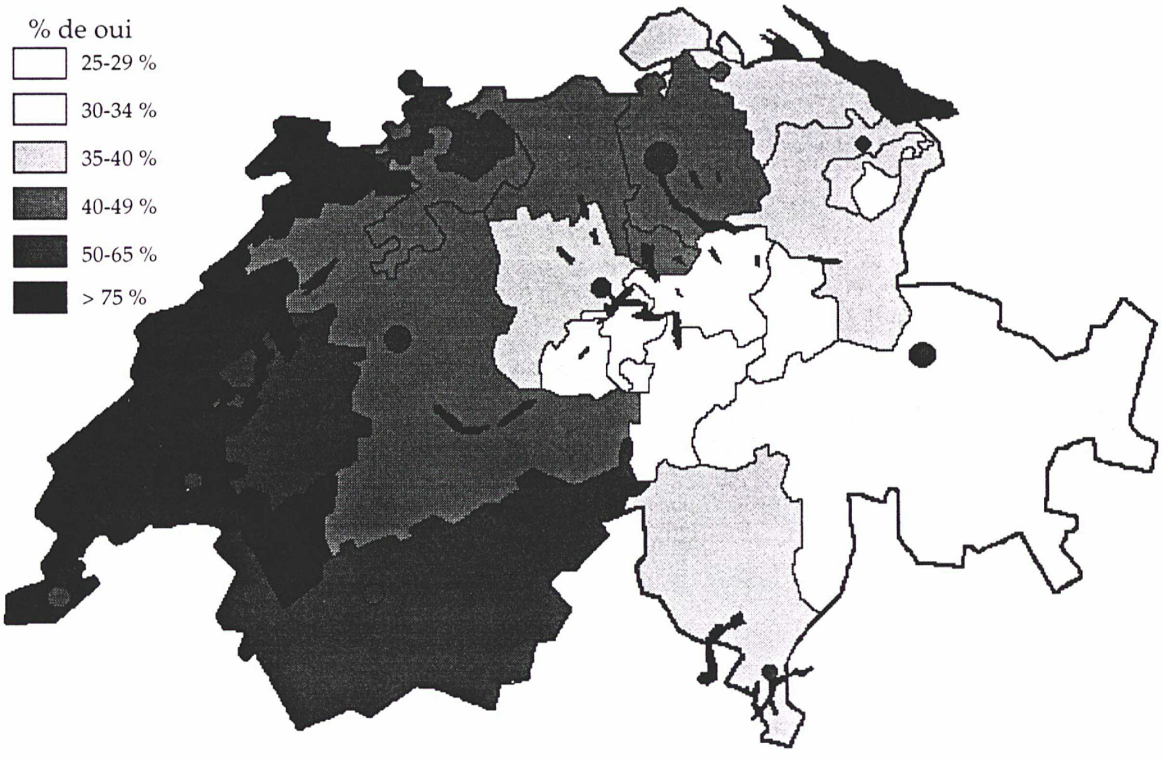
Sans doute aussi la personnalité du chef des anti-européens, Christoph Blocher, a-t-elle contribué à affaiblir son camp en Suisse romande tant cet homme y représente un épouvantail. Les plus chauds partisans de l'UE considèrent d'ailleurs que leur score diminuerait fortement s'il existait un homme de la trempe de M. Blocher en Suisse romande, de même qu'ils regrettent de ne pas avoir un Blocher pro-européen. À l'ASIN, on considère être injustement boycotté par les médias romands, mais ou espère que peu à peu, les gens connaîtront mieux ce mouvement et qu'il gagnera des adhérents et des sympathisants. L'ouverture d'un site internet devrait permettre de mieux diffuser encore les idées de l'ASIN (qui dispose en outre des moyens considérables issus de la fortune de M. Blocher), et les prochaines votations devraient donner une indication sur la progression des sentiments pro- et anti-européens dans l'ensemble de la Suisse : on peut s'attendre à un rapprochement des votes entre les régions linguistiques.

La politique actuelle de la Confédération

La coupure de la votation de 1992 — Actuellement, plus de cinq ans après le référendum du 6 décembre 1992, la politique européenne du gouvernement reste floue. L'échec de 1992 a créé un véritable traumatisme, dont il est semble difficile de se remettre. Peut-être est-ce parce que l'échec semblait, au début de l'aventure, inattendu : tout le monde était pour l'entrée dans l'EEE, au moins officiellement, que ce soit le gouvernement (qui avait négocié), le Parlement (qui avait approuvé) ou les milieux économiques. C'est pourtant le même pays qui avait refusé d'entrer dans l'ONU six ans plus tôt, on pouvait donc se dire que l'adhésion à l'EEE poserait également des

problèmes. En déposant en juin 92 la candidature de la Confédération à la CEE, le gouvernement a fait preuve d'une infinie maladresse, incitant les gens à croire (avec quelque raison) que l'EEE n'était qu'une étape avant une adhésion à la CEE. Quand on a senti que l'accord du peuple serait plus compliqué à obtenir que prévu, le Conseil fédéral n'avait plus aucune crédibilité à essayer d'expliquer que l'EEE était une fin en soi et qu'un vote positif ne préjugeait en rien de la décision d'entrer dans la CEE (ce qui était juridiquement exact, les traités n'ayant rien à voir).

Votation du 6 décembre 1992 sur l'EEE



Toujours est-il que le projet a échoué de peu devant le peuple (50,3 % de non) mais de beaucoup devant les cantons (7 contre 16), révélant une fracture entre les Romands, qui ont massivement approuvé le projet à plus de 75 %, et les autres (pour une fois, les Tessinois n'ont pas suivi leurs compatriotes latins mais se sont retrouvés du côté des Alémaniques). On a expliqué ce clivage de différentes façons. D'une part, les Romands n'auraient jamais ressenti de coupure culturelle avec la France et n'en auraient pas peur, alors que les Alémaniques ne se sentiraient pas d'affinité particulière avec les Allemands, et même ils tiendraient à s'en distinguer le plus possible, ce qui expliquerait le développement considérable du suisse allemand, en particulier après l'absorption de la RDA par la RFA. Par ailleurs, les Romands, habitués à être minoritaires, ne craindraient pas d'abandonner de leur souveraineté à un organe fédéral, puisqu'il le font déjà, mais ce serait quelque chose de plus difficile pour les Alémaniques, qui sont effectivement à l'origine de la Suisse et se sentent peut-être plus responsables de la défense du *Sonderfall* (cas particulier) de leur pays. Quant aux Tessinois, ils n'auraient aucune envie d'être assimilés à des Italiens et ils seraient de plus influencés par les nombreux Alémaniques qui viennent passer leurs vacances dans

leur canton (le plus méridional de Suisse, donc avec le plus de soleil).

Culture du consensus aidant, on constate que les gens évitent cependant de trop insister sur ce clivage et qu'ils préfèrent mettre en avant un conflit des villes contre les campagnes : toutes les villes[15], sauf Saint-Gall, ont voté en faveur de l'adhésion à l'EEE. Cet argument ne convainc qu'à moitié, car les paysans romands ont plutôt voté en faveur du traité, et la répartition entre urbains et ruraux est plus floue qu'il n'y paraît, compte tenu du nombre des gens qui habitent à la campagne tout en travaillant à la ville. C'est en tout cas un clivage sur lequel on préfère nettement mettre l'accent en Suisse, sans doute parce qu'il risque de causer moins de dommages à l'unité nationale que la division linguistique, qui reste un sujet sensible.

Enfin, une explication, peut-être la plus convaincante bien qu'elle soit originale pour la Suisse, consiste à mettre en avant le rôle joué par Christoph Blocher, conseiller national de l'Union démocratique du centre (ancien parti paysan, qui dispose d'un siège au gouvernement). Cet homme, seul tribun dont dispose la Suisse, chef de file des opposants à l'Europe, sous quelque forme qu'elle se présente (EEE, CEE, UE), a sans doute su parler aux Alémaniques comme il le convenait, en jouant en particulier sur la crainte de perdre ce bien chéri des Suisses, leur liberté, mais il a servi de repoussoir en Suisse romande. En outre, M. Blocher, chef d'entreprise fortuné, sait mettre la main au portefeuille pour financer sa cause, ce qui lui donne une force de frappe extraordinaire, surtout pour la Suisse où il n'y a pas de financement public des partis, où les députés ne touchent pas d'indemnité (par analogie avec l'armée, on parle de Parlement de milice) et ne disposent pas de collaborateur payé par la Confédération (tout au plus les groupes parlementaires bénéficient-ils chacun d'un attaché). Ainsi, l'ASIN a pu envoyer dans tous les foyers suisses sa propagande « La Suisse et l'Europe cinq ans après le rejet de l'EEE », ce qui a permis, aux dires de l'ASIN, d'élargir la base de l'association en Suisse romande. À côté de cela, le mouvement suisse européen (MES), qui a fusionné en avril 1998 avec d'autres associations européennes pour devenir le NOMES (nouveau mouvement européen suisse), a de bien petits moyens, même en ayant à sa tête l'ancien ministre Jean-Pascal Delamuraz.

Le Conseil fédéral cherche à temporiser — Dans la mesure où l'accord en vigueur entre la Confédération et l'UE est le traité de libre-échange de 1972, le gouvernement a considéré qu'il convenait quand même de moderniser les relations, mais tout en faisant quelque chose en-deçà de l'EEE. Aussi a-t-on mis sur pied les négociations bilatérales, c'est-à-dire seulement entre Bruxelles et Berne. La Suisse proposait cinq thèmes prioritaires (transports terrestres, transports aériens, marchés publics, obstacles techniques au commerce (normes), recherche), et la CEE a demandé que l'on ajoute la libre circulation des personnes et l'agriculture, deux sujets sensibles dont on peut comprendre que le Conseil fédéral ait voulu les laisser hors du champ de l'accord. Depuis 1994, on ne fait que négocier sur ces dossiers. Bruxelles ayant refusé de traiter séparément les sept thèmes, on est contraint d'aboutir à un accord global : le dossier recherche est bouclé depuis longtemps, mais il ne sera mis en vigueur qu'avec les autres.

Depuis 1997, on piétine, la presse annonçant alternativement que la conclusion est en vue ou que les négociations sont bloquées. L'Espagne et le Portugal cherchent à obtenir des concessions

[15] Une ville est une commune de plus de 10.000 habitants

sur la libre circulation des personnes, compte tenu du nombre de leurs ressortissants (plus de 170.000 en 1997), en particulier en ce qui concerne l'assurance sociale et les indemnités chômage. L'Italie, l'Allemagne et l'Autriche se retrouvent sur le transit alpin, les deux premières pour réclamer l'absence de taxation du passage des camions (il suffit de regarder une carte pour comprendre pourquoi ces deux pays s'intéressent à la situation), et la troisième ne veut pas que l'on fasse une fleur à la Suisse à ce dossier alors qu'elle-même subit les problèmes du transit au col du Brenner et qu'elle est attaquée par la Commission sur ce sujet. Il est donc délicat de dire si les négociations vont finalement aboutir, au risque de décevoir parfois les partisans de l'Europe.

Il est clair qu'au-delà de l'intérêt véritable que représentent les bilatérales pour l'économie suisse, le gouvernement les utilise pour temporiser le plus possible. À toutes les questions sur la politique européenne, le Conseil fédéral répond que la priorité est la conclusion des bilatérales. En fait, on ménage ce faisant la chèvre et le chou, évitant de désespérer les pro-européens et aussi de provoquer les anti-européens, forts de la légitimité du vote populaire du 6 décembre. Toutefois, tergiverser indéfiniment ne saurait remplacer une stratégie ou une vision, et le gouvernement peut d'autant moins se permettre de se complaire dans la procrastination qu'une initiative populaire intitulée « oui à l'Europe » demande que soient entamées « sans délai » les négociations pour l'entrée dans l'UE.

Le Conseil fédéral préfère repousser le moment fatidique, mais même en utilisant tous les délais que lui accorde la loi, il commence à manquer de prétextes pour retarder le scrutin : l'initiative, lancée en 1995, a été déposée le 30 juillet 1996 devant le Conseil fédéral, qui a constaté son aboutissement le 14 février 1997 (ce qui veut dire que l'initiative a récolté suffisamment de signatures, soit plus de 100.000). Le Conseil fédéral doit maintenant envoyer un message au Parlement où il analyse l'initiative et suggère ce que le Parlement pourrait recommander, et s'il décide de présenter un contre-projet, il dispose de six mois supplémentaires : tout le monde pense donc qu'il va en proposer un, ce qui l'amènerait en janvier 1999. Toutefois, une votation devra avoir lieu d'ici un à deux ans, sauf si les auteurs retirent leur initiative. On peut estimer que le gouvernement recommandera le rejet, sous le prétexte de ne pas nuire aux bilatérales et de ne pas brouiller la position de la Confédération. L'idée est naturellement de laisser les esprits mûrir pour que le consensus finisse par être atteint. Toutefois, on peut être sceptique devant la tactique consistant à mettre en avant les bilatérales alors que tout le monde, opposants comme partisans de l'Europe, se rend compte qu'elles ne sont plus qu'un prétexte pour geler les positions en attendant de jours meilleurs.

Perspectives

La nécessaire vie en commun — L'ambition à long terme du gouvernement, qui reste divisé sur le sujet, est bien l'adhésion à l'UE, mais il ne sait ni comment le faire ni comment le dire. Les tensions que ce sujet engendre sont réelles — il se trouve même des Suisses pour comparer le débat européen à l'Affaire Dreyfus : comme elle, il divise profondément les partis politiques, mais

aussi tout le pays et jusque les familles —, et certains Romands agitent le spectre de la sécession. On reste cependant, pour l'instant, à des années-lumières des Belges ou des Canadiens. D'abord parce que la Suisse a une expérience de la vie en commun autrement plus ancienne que les deux autres pays, même si, en considérant la naissance de la Suisse fédérale, on trouve des dates proches : 1830 pour la Belgique, 1848 pour la Suisse et 1867 pour le Canada. Ensuite parce que ni Berne (dont étaient sujets les pays francophones) ni la Suisse centrale (dont dépendait le Tessin) n'ont jamais essayé d'imposer l'allemand comme langue, et le multilinguisme est reconnu officiellement depuis l'époque napoléonienne (il faut attendre 1898 pour que le néerlandais devienne langue officielle de Belgique et 1968, avec l'arrivée au pouvoir de Pierre Elliott Trudeau, pour que le français devienne officiel au niveau fédéral canadien). Enfin parce que l'on ne voit pas très bien où irait une « Romandie » détachée de la Suisse : un examen rapide des institutions françaises lui montrerait qu'elle ne pourrait se transformer en une 23e région divisée en six départements, ce représenterait un choc bien trop important par rapport à tout ce qu'elle pratique depuis des décennies. Fédéralisme, démocratie directe, neutralité sont étrangers à la France et on ne peut croire que l'amour des Romands pour l'Europe les pousse à renoncer à tout ce qu'ils connaissent.

L'indépendance serait donc la seule solution envisageable, et après tout l'UE s'apprête à accueillir des petits États de taille comparable comme l'Estonie. Mais pour l'heure, cela reste une perspective complètement irréaliste : on peut rencontrer des Romands qui s'agacent de la suprématie alémanique sur leur pays (ce qui n'est pas un scandale compte tenu du poids démographique de la Suisse germanophone), qui enragent de ne pas pouvoir rejoindre l'UE à cause de leurs compatriotes d'outre-Sarine, qui vitupèrent contre ces isolationnistes qui mettent en danger l'unité du pays, mais on ne trouve personne qui parle d'indépendance.

Une adhésion inéluctable ? — Par ailleurs, les sondages effectués en Suisse montrent une certaine évolution de l'opinion. Non pas au point de pouvoir voter en faveur d'une adhésion à l'UE, mais l'Europe ne paraît plus être perçue de façon excessivement négative, on commence à se rendre compte de la réalité de cette Union qui entoure complètement le pays, à l'exception de la principauté du Liechtenstein, et aussi de la nécessité qu'il y a de collaborer avec elle, sous une forme ou sous une autre : la Suisse importe 80 % de ses biens de l'UE et y exporte 60 % de sa production. On peut penser qu'une fois de plus dans l'histoire suisse, le réalisme l'emportera et que les Confédérés, peut-être avec retard, trouveront une manière de s'associer à l'Europe, sans doute même sous la forme d'une participation pleine et entière à l'UE. Et bien que les deux sujets n'aient rien en commun, on peut rappeler les votations de 1959 et 1971 sur le droit de vote aux femmes : la comparaison des cartes électorales avec la votation de 1992 révèle le même genre de coupure entre une Suisse romande qui vote fortement oui, une Suisse alémanique du Plateau qui vote entre oui et non et une suisse centrale et orientale qui vote massivement non (si on regarde la moyenne des deux votations de 1959 et de 1971, dont on peut supposer qu'elle reflète plus ou moins l'état de l'opinion vers 1965, la similitude avec les résultats de 1992 est frappante, comme le montre le tableau ci-dessous). Rien ne permet de dire que la question européenne suivra la même évolution, mais on peut au moins faire remarquer que les choses ne sont jamais figées, en Suisse pas plus qu'ailleurs.

	Population (milliers)	% oui aux votations 1959	1971	1992	*Moyenne 59 et 71*
Zurich	1,154.5	36	67	49	*51.5*
Berne	951.7	36	67	48	*51.5*
Lucerne	329	21	63	39	*42*
Uri	35.5	15	36	25	*25.5*
Schwyz	114.8	14	42	27	*28*
Obwald	30	14	47	28	*30.5*
Nidwald	34.6	20	56	34	*38*
Glaris	38.9	19	41	32	*30*
Zoug	86.4	24	50	44	*37*
Fribourg	212.9	30	71	65	*50.5*
Soleure	233.8	30	64	43	*47*
Bâle-Ville	196.1	47	82	55	*64.5*
Bâle-Campagne	232.7	37	80	53	*58.5*
Schaffhouse	72.7	32	57	39	*44.5*
Appenzell-Rhodes Ext.	52.9	16	40	37	*28*
Appenzell-Rhodes Int.	14.4	5	29	29	*17*
Saint-Gall	430.1	19	47	38	*33*
Grisons	177.9	22	55	32	*38.5*
Argovie	509.4	23	50	40	*36.5*
Thurgovie	211.8	20	44	36	*32*
Tessin	292.1	37	75	39	*56*
Vaud	590.3	51	84	78	*67.5*
Valais	260.1	31	80	56	*55.5*
Neuchâtel	162.2	52	82	80	*67*
Genève	382.5	60	91	78	*75.5*
Jura	68	/	/	77	/
Suisse	6,875.3	33	66	50	*49.5*

(Pour 1959 et 1971, les résultats du Jura sont inclus dans ceux de Berne)

La période qui s'ouvre, avec le lancement de l'union économique et monétaire, est propice à l'attentisme, mais il ne fait guère de doutes qu'en cas de réussite, la Suisse prendra le chemin de l'Europe. Cela prendra du temps car il faudra surmonter les réticences du peuple, et de manière suffisamment marquée pour que les cantons donnent également leur accord, mais une fois cet obstacle franchi, on aura fait tellement d'efforts d'explication que le risque de devoir revenir en arrière sera extrêmement faible.

La Suisse comme inspiration de l'Europe

Des éléments non reproductibles

Après s'être interrogé sur le défi que représente l'Europe pour la Suisse, on peut se demander en quoi la Suisse pourrait être utile à l'Europe. Comme on l'a vu, les raisons de comparer la Confédération et une future Europe ne manquent pas. Ce à quoi on pense immédiatement est la diversité linguistique, mais aussi, si l'on veut bien revenir quelques siècles en arrière, au temps où c'était particulièrement important au point d'en faire des guerres, la coexistence des deux grandes religions d'Europe occidentale, le catholicisme et le protestantisme. En outre, la Suisse sera bientôt, au rythme où vont les choses, la seule fédération multinationale qui subsiste : l'Union soviétique, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie n'ont pas résisté à l'effondrement du communisme, et les velléités de sécession sont récurrentes en Belgique et au Canada. Vient ensuite la survie des cantons suisses, qui demeurent des réalités bien vivantes 150 ans après l'apparition de l'État fédéral, alors que l'Europe essaie de faire coexister quinze pays, peut-être vingt-six demain. Quand on considère le fonctionnement de l'Union européenne, on est frappé également par certaines caractéristiques communes : combien de fois n'a-t-on pas fustigé en France la complexité des accords, alliée à une certaine mollesse parce que l'on a voulu ménager la chèvre et le chou ?

D'un autre côté, certains critères rendent la comparaison difficile entre la Suisse et l'Europe. Le premier d'entre eux est bien sûr la taille, qui fait que l'on a tendance à se référer plutôt aux États-Unis, comme l'appellation des États-Unis d'Europe, utilisée aux débuts de la construction européenne, le prouve ; pourtant la naissance et le développement des États-Unis, issus essentiellement de l'immigration, n'ont rien en commun avec le processus d'unification de nations déjà constituées. Un corollaire de la taille est la diversité considérable des cultures que l'on trouve au sein de l'Union européenne ; intuitivement, on conçoit que onze langues officielles sont beaucoup plus difficiles à gérer que trois et demi (le romanche n'étant langue officielle que pour les rapports entre la Confédération et les citoyens de langue romanche), même s'il est possible de regrouper les idiomes européens pour faciliter la comparaison : langues latines (français, italien, espagnol, portugais), germaniques (allemand, néerlandais, suédois, danois), anglais, grec et finnois[16].

Enfin, l'intégration européenne concerne en partie des pays qui ont été de grandes puissances continentales ou mondiales et dont il faut ménager les susceptibilités : il y a dans la

[16] Cette classification pourrait servir de base à la politique linguistique de l'UE (à quinze) : il faudrait connaître une langue latine, une langue germanique et l'anglais — le grec et le finnois jouant le rôle du romanche (bien qu'ils soient parlés par 2,7 % et 1,3 % de la population contre 1 % pour le romanche) —, ce qui correspondrait finalement à ce que font les Suisses aujourd'hui : allemand, français, anglais pour la plupart.

construction européenne le paradoxe d'une réticence à abandonner sa souveraineté, liée au désir de retrouver le paradis perdu de la grande puissance ; or cela demande que l'on privilégie simultanément le fédéralisme, pour protéger la souveraineté des États, et le centralisme, pour que l'UE soit forte sur la scène internationale. Au contraire, la construction de la Suisse n'est pas impériale, en tout cas depuis la défaite de Marignan en 1515 où les Confédérés ne sont plus intervenus dans les affaires européennes (même si, par le mécanisme du mercenariat, ils continuaient à être présents sur les champs de bataille, le plus souvent pour le compte du roi de France).

Parmi les éléments qui constituent le consensus suisse, certains sont propres à la Confédération et pourraient difficilement s'acclimater ailleurs. Le plus évident est sans aucun doute le référendum. On a vu qu'il existait ailleurs, mais jamais avec la fréquence que l'on connaît en Suisse : rien qu'au niveau fédéral, on convoque les électeurs trois fois en 1998, deux fois en 1997 (pour cinq questions en tout), trois fois en 1996 (neuf question), deux fois en 1995 (sept questions), quatre fois en 1994 (treize questions)... Le référendum est devenu complètement constitutif de l'identité suisse, le perdre au nom de l'intégration européenne est d'ailleurs la plus grande crainte des Confédérés. En revanche, on imagine mal pouvoir l'introduire dans le reste de l'Europe. Le problème de la taille vient certes à l'esprit, mais il n'est sans doute pas insurmontable : les coûts d'organisation d'un référendum sont vraisemblablement proportionnels à la population concernée, et ce ne serait donc qu'un changement d'échelle (ce qui nécessiterait donc d'élever le seuil des 50.000 signatures pour demander un scrutin sur un texte adopté par le Parlement...).

Les difficultés sont bien plus d'ordre culturel. Indépendamment des pays qui refusent d'y recourir, au moins pour l'instant, comme l'Allemagne, on voit bien les risques de dérapage que peut offrir le référendum, en transformant les scrutins en question permanente de confiance au pouvoir en place. Comme on l'a souligné, cela tient à un autre élément original du système suisse : la faible personnification du pouvoir. La Confédération est le seul pays du continent à ne pas avoir de premier ministre ou d'équivalent. Un tel système est complètement impensable ailleurs, et les propositions de réformes institutionnelles de l'Union européenne vont toujours dans le sens d'un renforcement de la Commission et, en son sein, de son président, selon le fonctionnement des gouvernements de tous les États membres. Même si la collégialité suisse a des avantages, et se rapproche un peu de ce qu'est la Commission (les commissaires votent sur les décisions qu'ils doivent adopter et le président n'est qu'un *primus inter pares*), elle est trop éloignée de ce qui se pratique en Europe pour que la Commission, qui a soif de légitimité et de reconnaissance, se plie à un tel système. D'ailleurs, les États membres eux-mêmes ne le souhaiteraient sans doute pas, quand on songe en particulier à la France qui réclame souvent que l'on nomme un Monsieur (ou une Madame) quelque chose, pour que la politique soit clairement identifiée et que l'on mette un visage dessus : un monsieur PESC (politique étrangère et de sécurité commune), un monsieur Euro...

Des éléments précieux

En revanche, la Suisse donne des indications précieuses dans tout ce qui concerne le fédéralisme, ce qui est essentiel car l'articulation entre les compétences de Bruxelles et celles des États constitue le point le plus délicat de la politique européenne. La subsidiarité ne doit pas être un mot creux, mais une réalité : il faut empêcher les empiétements sur les domaines de l'autre. Cela ne résout pas le problème de savoir ce qui doit être traité au niveau fédéral et ce qui doit être traité au niveau fédéré, mais cette répartition peut évoluer considérablement au cours des années, comme le montrent les exemples suisses et européens. Le problème est moins la définition des domaines que le respect des délimitations. De ce point de vue, les institutions européennes manquent un peu de cohérence car ce sont les gouvernements des États qui, par l'intermédiaire du Conseil, décident de la politique commune (même si la Commission a le devoir d'initiative et exécute les décisions) : cette schizophrénie risque de les mettre en porte-à-faux par rapport à l'un des niveaux.

Si l'Europe doit prendre une direction fédérale un jour, cette construction disparaîtra d'une façon ou d'une autre, soit que le Conseil soit supprimé et remplacé par une chambre des États à la suisse, soit qu'il subsiste sous la forme du Bundesrat allemand (où les députés sont nommés par les gouvernements des États fédérés, chaque État votant en bloc), ce qui n'empêche pas le gouvernement fédéral de faire la politique qu'il entend dans bien des domaines (la constitution allemande énumère les cas où l'accord du Bundesrat est nécessaire[17]).

Compte tenu de la diversité linguistique européenne, s'il est un domaine qui doit rester de la compétence des États, c'est bien la culture, l'éducation et les langues : malgré une application stricte de ce principe, le sujet reste relativement sensible en Suisse, et c'est essentiellement autour de la question linguistique que se cristallisent les conflits en Belgique et au Canada. C'est d'ailleurs une compétence traditionnelle des États fédérés, y compris en Allemagne ou aux États-Unis, et le risque est donc très faible que l'Union européenne réclame une telle compétence. Tout au plus pourra-t-elle jouer un rôle dans l'harmonisation des diplômes, mais c'est un vaste chantier qui n'a pas toujours été mené à bien dans les États membres, on ne peut donc guère en attendre des résultats spectaculaires.

Parmi les éléments de comparaison que nous offre la Suisse, le fédéralisme d'exécution est sans doute un des plus séduisants. Il veut dire qu'on limite la bureaucratie bruxelloise en ne lui donnant que des fonctions de direction et d'impulsion, toute la mise en œuvre relevant des États. Cette solution a l'avantage de la facilité, puisque l'on n'a pas besoin de restructurer la fonction publique en Europe, mais aussi de la souplesse puisqu'elle laisse les appareils des États membres trouver les meilleurs moyens pour atteindre un résultat. En outre, cela correspond au fonctionnement actuel de Bruxelles : en somme, il ne faudrait rien changer dans ce domaine, et il faut surtout être conscient qu'on n'a pas besoin d'une technostructure lourde pour faire tourner l'État (sachant que partout, les contingents de fonctionnaires les plus importants sont les enseignants, qui doivent rester de la compétence des États).

[17] C'est en particulier le cas de la fiscalité comme l'a montré l'échec en 1997 de la réforme fiscale proposée par le chancelier Kohl et refusée par les socio-démocrates majoritaires au Bundesrat

Un autre élément intéressant est sans doute la péréquation financière suisse, d'autant que le gouvernement cherche à la réformer : le budget européen est consacré essentiellement à des fonds structurel les plus divers, mais dont la finalité est le plus souvent une aide des pays défavorisés par les pays favorisés (cela ne recoupe pas forcément exactement la notion de pays pauvres et riches, puisque, dans un louable but de consensus, on a aussi des fonds pour les zones à faible densité d'habitation qui permettent à la Finlande et à la Suède de bénéficier de l'aide de Bruxelles), ce qui n'est rien d'autre qu'une tentative de péréquation des ressources. Le sujet mérite certainement une étude approfondie, car il y a forcément des choses à retirer de l'expérience suisse, du fait que certaines aides ont fini par déresponsabiliser les cantons et que l'on cherche maintenant à avoir une adéquation entre ressources et responsabilités.

Une perspective de l'Europe de demain ?

L'expérience suisse est également riche d'enseignements parce qu'elle montre que le fédéralisme consensuel engendre des « effets secondaires » inévitables. On ne peut espérer, par exemple, réduire le nombre de personnes concernées ou consultées, les processus sont nécessairement lents et on aboutit à des résultats complexes. On s'en rend déjà compte avec l'UE actuelle, où on passe beaucoup de temps à mettre tout le monde d'accord, et où les textes produits par Bruxelles sont souvent aussi compliqués que ceux de la péréquation financière suisse. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas chercher à accélérer les choses et à les simplifier — si on n'essaie pas, cela risque d'empirer —, mais il faut admettre que le résultat final demandera un temps incompressible jugé trop long et que le compromis forgé, parce qu'il devra satisfaire tout le monde, aura de nombreuses ramifications qui le rendront peu lisible (et ne contentera pleinement personne au bout du compte).

Le principal à retenir est avant tout l'état d'esprit dans lequel la Suisse fonctionne. Le consensus n'est pas un vain mot, et il n'est pas seulement un choix de mode de fonctionnement, c'est aussi une nécessité pour faire fonctionner une fédération aussi disparate que la Suisse. Parallèlement, on constate un grand pragmatisme dans la façon dont les Confédérés abordent et résolvent leurs problèmes (l'histoire institutionnelle du pays montre bien que l'on a eu recours aux formes les plus variées de relations entre les entités, elles-mêmes très diverses : cantons, pays sujets, pays alliés, bailliages communs...). On n'adopte pas un système parce qu'il est conforme à la raison, mais parce qu'il marche[18], et il faudra se faire à l'idée que l'UE fonctionne sur des bases parfois baroques. On commence d'ailleurs à le voir avec l'apparition de la notion d'Europe à géométrie variable, qui a trouvé ses premières applications concrètes dans la politique sociale (avec la Grande-Bretagne qui est restée jusqu'en 1997 en dehors de la Charte sociale européenne) et surtout l'euro, qui n'a été adopté que par onze pays sur quinze (le conseil de l'Euro, ou Euro 11, est une institution qui n'est pas prévue par le traité de Maastricht). Enfin, le respect de l'autonomie cantonale est profondément ancré dans la mentalité suisse, aussi bien dans les relations

[18] Bonaparte estimait que le régime des Landsgemeinden « ne soutient pas l'examen de la raison », mais qu'il est « conforme au génie des lieux »

intercantonales que dans les rapports avec la Confédération : cet état d'esprit est sans doute essentiel en Europe, où l'on voit bien que les « petits pays » ont peur d'un directoire des « grands ».

Il reste que le projet européen n'est pas défini, et que cela risque de poser problème un jour. Pour l'instant, deux grandes orientations coexistent : une construction impériale, où l'on cherche à bâtir un pays capable de rivaliser avec les plus grands États de la planète, et une option que l'on peut qualifier de « suisse », très mal vue en France, qui consiste à assurer la prospérité du pays sans chercher à en faire une puissance mondiale. Les tenants de la seconde thèse sont sans doute majoritaires, et c'est de toute façon ce sur quoi il est le plus facile de s'entendre, c'est en quelque sorte le plus petit dénominateur commun. Il ne faut pas oublier que l'expansion suisse a été limitée entre autres parce que tous les cantons n'avaient pas les mêmes intérêts de conquête et qu'ils cessaient d'apporter leur concours à leur allié confédéré dès qu'ils ne se sentaient plus concernés. Autrement dit : quand chaque État tire dans une direction différente, il n'est pas étonnant que la résultante de l'ensemble soit l'immobilisme ou quelque chose qui s'en rapproche. La Suisse permet peut-être de clarifier le débat européen en France en montrant que l'alternative n'est pas entre une petite France actuelle et une grande Europe que l'on aurait réussi par miracle à façonner à l'image de l'Hexagone, mais peut-être plutôt entre la petite France et une grande Europe qui ne pourra que ressembler, par ses actes si ce n'est par ses institutions, à la Suisse.

Bibliographie

Annuaire 1996 de la politique économique, Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort)

Aubert Jean-François, *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*, Lausanne, Payot, 1978

L'avenir des relations sociales dans l'EEE, Rencontres Suisses, 1992

Barrigue, *Barricatures - l'année 1997 à traits tirés*, Barrigue - Le Matin, 1997

Bergier Jean-François, *Histoire économique de la Suisse*, Paris, Armand Colin, 1984

Bergier Jean-François, *Problèmes de l'histoire économique de la Suisse*, Berne, Francke Éditions, 1968

Bergmann Alexander, *The swiss way of management ou les évidences cachées des entreprises suisses*, Paris, Éditions ESKA, 1994

Bouquet Jean-Jacques, *Histoire de la Suisse*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995

Constitution de la République et canton de Genève

Constitution du canton de Vaud

Constitution fédérale de la Confédération suisse

Dunand Fabien, *Le modèle suisse*, Paris, Payot, 1991

Études économiques de l'OCDE - Suisse 1997

Fahrni Dieter, *Histoire de la Suisse. Survol de l'évolution d'un petit pays depuis ses origines jusqu'à nos jours*, Zurich, Pro Helvetia, 1983

Germann Raimund, *Les administrations cantonales : une vue comparative*, Berne, Paul Haupt, 1995

Kriesi Hanspeter, *Le système politique suisse*

Lambelet Jean-François, *L'économie suisse*, Paris, Économica, 1992

Levy René, *La structure sociale de la Suisse*, Zurich, Pro Helvetia, 1996

Linder Wolf, *Schweizerischer und europäischer Föderalismus - Gemainsamkeiten und Unterschiede*

Papadopoulos Yannis, *Les processus de décision fédéraux en Suisse*, Paris, L'Harmattan, 1997

Réforme de la Constitution fédérale, Chancellerie fédérale

Rencontres Suisses - Annuaire 1997

Rencontres Suisses - Annuaire 1998

Rencontres Suisses - 50 ans, 1995

Schoenenberger Alain et Zarin-Nejadan Milad, *L'économie suisse*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996

Sigg Oswald, *La Suisse politique*, Zurich, Pro Helvetia, 1997

Suisse - Europe. Feux croisés, Rencontres Suisses, 1992

Le système fiscal suisse, Commission intercantonale d'information fiscale

Tour d'horizon de la politique économique suisse, Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort)

Sites internet

http://www.nzz.ch	*Neue Zürcher Zeitung*, le grand quotidien suisse des milieux d'affaires
http://www.admin.ch	Administration fédérale. Liens vers tous les référendums passés et en cours
http://www.ofs.ch	Office fédéral de la statistique
http://www.cff.ch	Chemins de fer fédéraux
http://www.unil.ch	Université de Lausanne
http://www.epfl.ch	École polytechnique fédérale de Lausanne
http://www.asin.ch	Action pour une Suisse indépendante et neutre (opposants à l'Europe)