

LES ECHOS DE SAINT-MAURICE

Edition numérique

Roland RUFFIEUX

Les vicissitudes du système politique de la
Suisse moderne

Dans *Echos de Saint-Maurice*, 1992, tome 88, p. 121-130

© Abbaye de Saint-Maurice 2014

Les vicissitudes du système politique de la Suisse moderne

Un grand désordre caractérise actuellement le paysage idéologique de la Suisse où habituellement régnaient l'ordre et le calme, à quelques exceptions près, elles-mêmes devenues familières. Les passions collectives se veulent fortes et désignent même des adversaires ; le citoyen moyen s'indigne volontiers et cherche même des responsables à une insatisfaction devenue permanente; le "char de l'Etat" avance en grinçant, sans bénéficier de l'élan habituel aux débuts d'une législature.

L'observateur, s'il concentre son attention, hésite pourtant à voir dans ce remue-ménage l'annonce d'un renouveau profond dans la vie politique. Il se souvient qu'à d'autres moments de notre histoire, des tempêtes pareilles ont secoué les esprits : les unes annonçant, il est vrai, de profondes mutations, les autres précédant des virages superficiels. C'est par un mouvement identique secouant "l'ennui" de la Restauration que s'amorça la Régénération des années 1830 et 1840 qui permit l'avènement de l'Etat fédéral ; de même, une vague révisionniste suivit le tournant européen de 1870-71, "second souffle" grâce auquel la Suisse moderne put se doter de l'armature institutionnelle qui est encore la sienne, sous réserve de changements importants dans les "règles du jeu", comme on le verra.

Dans un passé encore plus proche, il y eut "le printemps des fronts" qui marqua les années 1930 avant d'être absorbé, dans notre pays du moins, par la "grande dépression" économique, elle-même occultée par la Seconde Guerre mondiale : ce processus articulé a laissé des traces profondes dans notre mémoire collective. Au lendemain de 1945, s'esquissa un galop vers un "Welfare State", inspiré du relèvement des pays européens, qui avaient souffert, plus que la Suisse, des ravages provoqués par le caractère total du conflit. Mais cet élan vers une réforme d'ensemble fut également noyé par la vague de prospérité qui s'étendit jusqu'aux années 1970. Le recul manque encore pour évaluer l'ampleur des changements, qui se sont produits en profondeur, pendant que la croissance économique se poursuivait, marquée par des coups d'arrêts superficiels jusqu'à celui auquel nous assistons.

Ainsi quand ils évoquent les vicissitudes du système politique de la Suisse moderne, l'historien et le politologue sont fortement tentés d'adopter un schéma de type gradualiste. Ayant rejeté le projet d'une révolution par rupture, parce qu'ils avaient pu éviter de se le voir imposer du dehors comme du dedans, les Suisses auraient traversé jusqu'ici l'Epoque contemporaine - c'est-à-dire les deux siècles qu'elle compte depuis la Révolution française - en cultivant une sensibilité politique définie comme immuable et changeante.

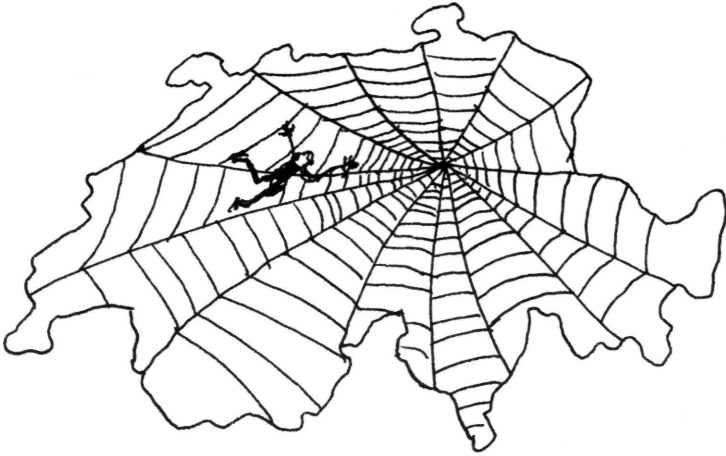
Le premier qualificatif concerne leur attachement à la forme républicaine. Les rares changements d'ordre global l'ont confirmé en le renforçant par un lien national de nature spécifique. Le second adjectif caractérise, d'une manière plus ambiguë pour la satisfaction de l'esprit, la volonté de perfectionner cette forme par l'extension de la démocratie dans les formes souples qu'elle peut prendre.

La démarche ainsi suivie s'est traduite par une abondance grandissante de modifications dans l'ordre institutionnel et dans les moeurs, qui, prises séparément, revêtent généralement un caractère mineur. C'est leur cumul (une fois adoptées, elles n'ont pas été remises en cause) qui a revêtu finalement une importance égale à quelque grand chambardement opéré d'un coup. Une telle conception a donné à l'évolution, pour l'ensemble et dans la durée, les caractères d'une formule, qui a été longtemps jugée réussie: c'est le "miracle suisse".

A l'heure actuelle pourtant, ce raisonnement, fondé sur la valeur d'une expérience politique, confirmée par une continuité d'ordre historique, ne satisfait plus et il apparaît même bancal. L'esprit du temps est "au changement pour le changement". La conscience que les temps sont autres reste souvent diffuse, mais la volonté de s'y adapter au besoin en bouleversant l'ordre des choses est devenue impérieux. Les historiens futurs décèleront probablement que la période "fin du XXème siècle" - dans laquelle la Suisse est entrée, à l'instar de ses voisins du premier monde surtout - a entraîné une véritable rupture dans l'ordre des mentalités. L'évolution - on le sait - s'y opère plus lentement que dans d'autres domaines : économique et social, politique aussi. A cet égard, les années 1990, où nous sommes entrés, rappellent étrangement d'autres tournants : les années nonante du XVIIIème siècle; la fin de siècle suivante également.

Pour le moment, c'est une des explications qu'on peut donner à l'engagement du grand débat public qui, depuis quelques mois, occupe les

médias et les discours officiels. On y trouve, d'un côté, la mise en cause de l'image d'une Suisse maîtresse de ses diversités ; de l'autre, la tendance à souligner les difficultés, voire l'impossibilité pour notre pays, d'accéder à l'Europe par la voie qu'elle préférerait.



Ramené à ce qui semble être l'essentiel, le débat contient une critique virulente du "Sonderfall Schweiz". Le "cas particulier", naguère encore cité en exemple, a vu s'éclaircir les rangs de ses défenseurs. En compensation, se libèrent une série de "visions", de perspectives auxquelles se mêlent des intuitions jugées capables de relancer les spéculations sur l'avenir. Le sentiment d'urgence, qui les caractérise, est nouveau par rapport aux supputations qui marquèrent les années 1960. Par le concours qu'y apportent les intellectuels, la nouvelle approche a fait apparaître enfin les possibilités d'utiliser même dans l'action pratique, les ressources amassées par la recherche scientifique, à l'enseignement des sciences sociales particulièrement.

La célébration en 1991 du septième centenaire de la Confédération - en dépit des résistances qu'elle a soulevées mais grâce au réveil critique qu'elle a provoqué - et la marche d'approche imposée par l'échéance de 1993 ont donc contribué à lier la réflexion des Suisses sur l'intégration en cours de l'Europe au phénomène, également épisodique, d'une prise de conscience nationale. La rencontre de ces éléments a favorisé, depuis quelques mois, la formation d'un mélange détonant. Le fait inquiète les gardiens de la stabilité mais

redonne aux promoteurs de l'innovation l'espoir de voir naître, aux environs de l'an 2000, une Suisse régénérée.

Afin d'éclairer mieux ce phénomène d'accélération, qui s'est répercuté sur les mentalités, revenons un moment aux deux échéances séculaires antérieures déjà évoquées et appliquons-y un raisonnement analogique. Sur la base de considérations rétrospectives, il sera peut-être possible de mieux comprendre l'évolution à long terme, dans laquelle le système politique de la Suisse est engagé. Plus particulièrement aussi, de saisir la signification et la portée de phases intermédiaires telles que les effets des deux guerres mondiales et de la période qui les a séparées, ainsi que de l'élan révisionniste des années 1965-75.

La fin du XVIII^e siècle fut le temps de la "douceur de vivre" pour les privilégiés, période qu'ils regrettèrent même quand la Restauration les rassura, si l'on en croit Talleyrand. Elle fut également une période de troubles pour l'Europe et même pour l'autre rivage de l'Atlantique où apparut le premier Etat fédératif moderne : les Etats-Unis d'Amérique. Après avoir été imprégnée des idées révolutionnaires, la Suisse fut envahie et la République helvétique se substitua à l'ancien édifice confédéral, chargé de tous les maux.

Notre pays fut-il alors libéré ou simplement occupé, les Suisses devinrent-ils plus ou moins européens ? Ces questions divisent encore les historiens mais il semble bien que l'imposition d'un régime post-révolutionnaire par rapport à ce qu'avait vécu la France n'entraîna pas une coupure aussi chirurgicale des racines que dans les pays voisins. La vieille Suisse fut recouverte par de nouvelles institutions incarnant une "révolution par le haut". Celle-ci permit d'introduire au gouvernement le système directorial à deux étages - dont on dit à nouveau le plus grand bien dans les milieux d'experts -. D'autre part, les cellules locales du pouvoir furent renforcées par la création d'une commune politique juxtaposée il est vrai à la communauté des bourgeois.

La République helvétique suscita également le citoyen engagé avec des variétés issues des premiers clivages idéologiques modernes : le jacobin gallo-mane, le républicain inspiré par un patriotisme national, le nostalgique de l'archéo-fédéralisme. C'est que la Grande Nation, puis l'Empire napoléonien, avaient identifié l'Europe à une France élargie, non à une Confédération respectant les diversités nationales. L'échec de cette première rencontre entre la Suisse et une Europe, coupée de son centre historique et de la Grande Bretagne, coïncida avec l'erreur psychologique que représentait une

hégémonie militaire dont les peuples avaient été évincés. Napoléon fut le père de cette Europe que l'on s'efforça d'oublier après l'avoir combattue.

Un siècle plus tard, vers 1890-1900, un projet européen est à nouveau ébauché par une rivalité entre des impérialismes qui tirent profit de processus d'unification menés sur les quatre frontières de la Suisse et se prolongent hors d'Europe par la conquête coloniale du monde. La Suisse s'y rattache de plusieurs manières : par une expansion de son commerce extérieur englobant plusieurs continents ; par la conversion au protectionnisme qui permet à l'Etat fédéral de mesurer sa vigueur ; par le soutien accordé au développement du droit international érigé en un parangon de sa neutralité ; enfin par la rencontre, sur son sol, de plusieurs cultures en plein épanouissement esthétique et scientifique.

Par rapport à la fin du siècle précédent, le système politique suisse a subi plusieurs mutations importantes dont il porte aujourd'hui encore les traces. Les "pères fondateurs" de 1848 et leurs successeurs ont relevé un double défi. D'une part, ils ont adapté les institutions aux étapes successives de la révolution industrielle et inséré notre pays dans l'économie mondiale : le politicien, le commerçant et le consul y ont contribué ensemble. Ils ont plus lentement élargi le champ d'action de la démocratie directe en conférant au peuple souverain plus de pouvoirs que n'en prévoyait le régime représentatif dont le parti radical avait fait son monopole. De là, l'importance de l'introduction en 1891 de l'initiative constitutionnelle sur le plan fédéral. Avec cette réforme, qui se rattache à l'unification du droit, le renforcement de l'armée et la multiplication des traités de commerce représentent les innovations les plus spectaculaires du second XIXe siècle.

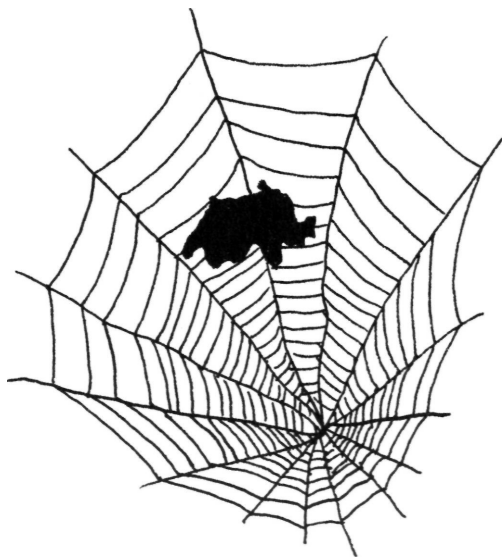
Il est possible d'affirmer qu'au début du XXe siècle la Suisse se profile déjà comme une puissance économique de taille moyenne mais qu'elle reste, dans une large mesure, un nain politique. Qu'on nous entende bien, l'expression n'est pas employée dans un sens trop péjoratif : notre pays a choisi de maintenir les caractères de l'Etat fédératif aux trois niveaux institutionnels et les servitudes de ce modèle sont lourdes, comme le révéleront les deux guerres mondiales. N'oublions pas cependant que les Suisses sont déjà moins gouvernés qu'administrés. L'affaiblissement résultant de l'amalgame, tenté alors entre le régime représentatif et le système plébiscitaire est compensé, sur le plan sociologique, par une extension constante du tissu associatif : entre 1848 et 1914, des milliers d'associations sont fondées en Suisse irriguant la plupart des domaines de l'activité sociale. Notre pays est une fédération

d'associations tout autant qu'une fédération de cantons, coiffée par un pouvoir supérieur. La tâche principale de celui-ci consiste à allouer des ressources matérielles et morales aux unes et aux autres, de façon équitable.

Le bilan de cette seconde "fin de siècle" est globalement positif, surtout si l'on y ajoute la dimension symbolique qui renforce l'armature idéologique du système en y intégrant diverses formes de luttes. Lutttes qui se différencient à l'infini quand on descend au niveau local où elles s'accroissent en opposant les catégories de la société les unes aux autres. Les principales vicissitudes de la période sont constituées par la concurrence à laquelle se livrent les organisations professionnelles fédérales et les grands partis fondés au même niveau pour conquérir la maîtrise de l'évolution. Alors que les forces historiques rivalisent pour perfectionner la démocratie politique, les oppositions nouvelles, nées de l'essor des socialismes et du christianisme social, voudraient ouvrir celle-ci aux préoccupations de la masse. Les clivages ainsi déterminés recourent, dans une large mesure, une autre rivalité issue de l'extension générale du droit du suffrage : le passage, désiré ou redouté selon les références, de la démocratie gouvernée à la démocratie gouvernante.

Ces deux coups de projecteurs éclairant deux "fins de siècle" différentes ont permis de saisir, je l'espère, quelques-unes des vicissitudes du système politique suisse quand on le place dans une perspective d'évolution rattachée à la moyenne durée. Plutôt que de poursuivre la même démarche diachronique afin d'aboutir à la troisième fin de siècle que nous vivons actuellement, essayons d'esquisser un bilan sommaire de ses caractéristiques.

La situation ambiguë, dont nous parlions au début de cet exposé, impose d'examiner encore, me semble-t-il, les rapports existant actuellement entre les trois dimensions du système que sont la société, le gouvernement et la culture politique. On connaît le paradigme de Prévost-Paradol, énoncé sous le Second Empire à la veille de la défaite de 1870 : la France a trouvé sa société, elle cherche



encore son gouvernement. On serait tenté de le renverser pour illustrer la construction de l'Etat fédératif suisse à ses débuts et même au-delà. En effet, celui-ci n'avait-il pas rapidement trouvé après 1848 un gouvernement efficace, tant à l'intérieur que vers l'extérieur ? En revanche, l'édification d'une société englobant toutes les régions du pays, les diverses catégories socio-professionnelles dans un vouloir commun s'est prolongée jusqu'au milieu du XXe siècle, aboutissant au concept explicite de la nation politique.

A cet égard, l'évolution dans le siècle actuel a été marquée par la recherche d'équilibres successivement rompus, puis restaurés sur des bases plus larges. On connaît les étapes marquant entre 1890 et 1919 la recherche de la représentation proportionnelle comme clé adéquate de la balance entre les partis à l'Assemblée fédérale. Cela sur le modèle de quelques cantons où la turbulence des passions politiques imposa un règlement plus précoce. L'extension de cette proportionnelle à l'exécutif puis dans les autres centres de pouvoir a duré, à son tour, un demi-siècle. Elle a été suivie d'un rééquilibrage actuellement en cours suite à l'introduction du suffrage féminin.

Toutefois, depuis 1970 environ, les relations entre société et gouvernement - au sens aristotélicien du terme - ont été à nouveau altérées par les pannes survenant dans les mécanismes d'intégration, phénomène qui avait déjà causé des difficultés à la veille de la Première Guerre mondiale. Alors, la présence étrangère, présentée comme alarmante pour le maintien de l'identité nationale, avait été redimensionnée, du moins sur le plan statistique, par l'éclatement des hostilités qui avait amené les belligérants à rappeler leurs nationaux sous les drapeaux. L'apparition d'un "fossé" séparant les communautés culturelles à l'intérieur même du pays avait encore ralenti l'édification de la nation suisse en raison d'une vision, assez étriquée à vrai dire, des processus de naturalisation. Pour l'appréciation récente du problème, la nouveauté réside dans le fait que l'accent s'est déplacé du critère quantitatif vers une appréciation qualitative de la question. Dans ces circonstances, la recherche d'un taux adéquat pour la présence étrangère - autour de 15 % en 1914, encore moins vers 1970 aux yeux des milieux xénophobes - n'a plus la même signification, ni même une quelconque efficacité politique. Admettre le primat humanitaire en la matière revient, en effet, à refuser, a priori, toute exclusion.

Par ailleurs, on remarquera, en toute objectivité, que l'évolution récente du système a diminué les inconvénients majeurs ayant découlé longtemps du partage obligé des compétences entre la Confédération et les cantons. Non pas que les points frictionnels aient été tous éliminés, mais parce que la

pratique des compétences communes est devenue plus courante grâce au fédéralisme coopératif.

Une revalorisation du fédéralisme s'impose donc comme un des principaux enjeux de l'adaptation de la Suisse à la nouvelle Europe en formation. Comme la Communauté européenne est elle-même en train de passer du niveau économique à celui des institutions politiques, le recentrage de notre démocratie directe sur son objectif premier d'arbitrage suprême s'impose. Il faut y joindre une meilleure instrumentalisation de la neutralité en rapport avec les bouleversements survenus à l'Est de l'Europe.

L'échéance est probablement plus redoutable que celles qui furent imposées précédemment à la Suisse. Soit en 1848 ou 1872-74 par les convulsions de l'Europe, soit en 1934-35 par des poussées internes du révisionnisme, qui se sont répétées depuis lors en perdant de leur force. En 1993, la difficulté de rejoindre l'Europe en construction politique proviendra du fait qu'il ne s'agira pas seulement pour les Suisses de se prononcer pour ou contre un pouvoir supranational.

Le véritable enjeu pour la Suisse résidera plutôt dans le fait que la réforme de son "gouvernement", jugée nécessaire par les uns, néfaste par les autres, sera présentée comme un véritable choix de société, c'est-à-dire de façon globale. En effet, l'échéance coïncidera avec un nouveau "tournant européen", ayant également des incidences, à partir de l'environnement international, sur la culture politique des Suisses. Or, il faut savoir qu'ils sont peut-être encore plus attachés à l'esprit qu'elle incarne qu'à "la lettre" de leurs institutions. En outre, il faut admettre que l'opération sera d'une ampleur qui le fera certainement déborder sur le siècle prochain.

Au terme de ce survol rapide, on peut essayer d'imaginer l'ampleur des mutations qui seraient nécessaires à la Suisse pour "rejoindre l'Europe" et les conséquences qui en résulteraient pour l'équilibre du système politique helvétique. Utilisons, à cet effet, deux exemples différents, significatifs cependant : l'avenir de l'opposition et les rapports entre les partis ; l'arbitrage opéré par le citoyen entre la nationalité suisse et la citoyenneté européenne à l'occasion des scrutins populaires.

Une vision, quelque peu irénique, du "Sonderfall Schweiz" avait laissé l'impression que l'opposition de principe avait disparu en Suisse au temps du consensus général, pour faire place à des affrontements sectoriels et temporaires. Appliquée d'abord aux partis bourgeois, la présomption fut étendue après 1959 au parti socialiste, qui avait été la principale force d'opposition après le ralliement des catholiques et des libéraux conservateurs. Il semblait qu'il avait renoncé à ses objectifs primitifs pour devenir une formation interclassiste dont l'idéologie solidariste s'étendait désormais à tous les domaines de la vie sociale.

Dans une large mesure, ce déplacement correspondait à l'accent fortement mis sur la fonction gouvernementale que le parti assumait à nouveau depuis 1959, dans le régime représentatif. Sans pour autant entraîner l'abandon, par lui, de l'opposition dure sur les sites de la démocratie directe, attitude qu'il avait privilégiée pendant son "repli sur l'Aventin" entre 1953 et 1959.

Aujourd'hui ces sites sont également occupés par des formations nouvelles qui ont repris, à leur compte, les risques de l'opposition de principe en y ajoutant même les avantages de l'opposition sectorielle. Leur montée récente a relégué à l'arrière-plan les anciennes divergences entre les formations historiques. Elle a fait apparaître l'éventualité de majorités de rechange qui sont caractérisées par l'éviction des thèmes idéologiques du XIXe siècle au profit de questions de civilisation matérielle. Ces vicissitudes récentes du système contredisent aussi l'interprétation, qui fut alors donnée de l'épanouissement de la démocratie de concordance, et qui avait conclu au déclin définitif de l'opposition dans les démocraties pluralistes. On peut imaginer, dans la logique du consensus, que les succès des formations écologiques et de leurs adversaires resteront sans lendemain ; tout autant que les uns et les autres joueront un rôle d'arbitre dans les luttes politiques pour ou contre l'Europe supranationale.

Car les premiers échanges d'arguments sur l'attitude de la Suisse, face au renforcement en cours de la Communauté européenne, fournissent d'autres indices d'une évolution imprévisible, il y a quelques années encore. Le flou et l'attentisme, ayant caractérisé longtemps les positions officielles ont fait place à un scénario clair ; le gouvernement entreprendra une démarche en deux temps déterminant une séquence logique. Le plébiscite sur l'EEE sera suivi d'une demande d'adhésion présentée dans un délai assez bref.

Les analyses d'opinion, qui se sont multipliées depuis 1985, ont fait apparaître une volonté encore peu explicite concernant l'échelonnement dans le temps. Egalement une interdépendance entre les expressions de l'identité suisse et les attitudes d'engagement envers l'Europe en construction. La compatibilité entre les deux séries est de nature positive pour la libre circulation des biens et des personnes, ainsi que pour les échanges scientifiques ou intellectuels ; elle l'est déjà beaucoup moins pour les mesures à implication financière. A l'inverse, une forte opposition à l'emprise européenne subsiste quand on touche au noyau des institutions helvétiques. La neutralité, le fédéralisme et la démocratie directe sont vivement défendus, parce que les limitations envisagées apparaissent comme une amputation des libertés personnelles, voire comme un abandon de la souveraineté nationale.

"L'eurocompatibilité" est devenue le noeud du débat. Or, la polarisation vers des réflexes d'ordre national - voire nationaliste - ou en faveur d'élan vers l'Europe n'est pas une chose nouvelle. Elle recoupe la distinction fondamentale entre le pragmatisme et l'idéalisme en politique étrangère. Dans l'état actuel du débat, les Suisses interrogés par les sondages s'en servent pour approuver les recettes connues de cette politique, telles l'universalité des relations économiques extérieures ou la négociation politique "au coup par coup".

En revanche, les hypothèses, plus audacieuses, d'une adhésion sans réserve à la CE ou de l'abandon pur et simple de l'AELE suscitent encore l'embarras, attesté par un taux insolite de non-réponse. Les Suisses continuent d'être tiraillés entre l'attrait de contracter des engagements qui les rapprochent des autres Européens et des réticences suscitées par le primat qu'ils accordent encore à la scène politique interne. Le renversement des priorités existantes pourrait constituer en 1993, comme ce fut le cas en 1920, une autre vicissitude du système politique suisse. Mais certainement pas la dernière que connaîtra cette machinerie complexe.

Roland Ruffieux