

La Suisse

Une autre vision
de l'Europe

N° 87 Septembre-octobre 2017



La
documentation
Française

Dossier

La Suisse, une autre vision de l'Europe

Ouverture – La Suisse aux mille visages

Serge Sur

Une histoire de la neutralité helvétique

Irène Herrmann

La sécurité suisse : entre neutralité et impératif de coopération

Stephan Davidshofer, Amal Tawfik et Jonas Hagmann

La Suisse, un grand pays qui se vit comme un petit pays

Entretien avec Michel Duclos

Inerties et transformations de la politique suisse

Hervé Rayner et Bernard Voutat

La puissance industrielle de l'économie helvétique

André Mach

Une place financière en profonde transformation

Yves Genier

La politique extérieure suisse : un particularisme irréductible

René Schwok

Immigration et diversité : la Suisse a-t-elle un secret ?

Étienne Piguet

Et les contributions de

*Yves Genier, Matthieu Gillabert, Anne Kasprzack, Elisabeth Laurin,
Thomas Maissen, Christophe Sohn et Alexandre Vautravers*

Questions européennes

Chypre : l'impasse des pourparlers de réunification

Mathieu Petithomme

Regards sur le monde

L'Inde de Narendra Modi : autorité, marché, identité

Jean-Luc Racine

Les questions internationales à l'écran

**Comancheria de David Mackenzie : un regard prémonitoire
sur l'Amérique de Donald Trump**

André La Meuffe

Documents de référence

Abstracts

Imprimé en France

Dépôt légal :

3^e trimestre 2017

ISSN : 1761-7146

N° CPPAP : 0421 B 06518

DF 2 Q1 00870

10,10 €

Printed in France

CANADA : 14.50 \$ CAN



Inerties et transformations de la politique suisse

Hervé Rayner * et Bernard Voutat **

* **Hervé Rayner**

est maître d'enseignement et de recherche.

** **Bernard Voutat**

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

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

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

Didier Burkhalter, Radio suisse romande, 25 avril 2017.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

Suisse alors érigée en plus vieille démocratie du monde¹.

Les règles du jeu politique

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

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

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

→ FOCUS

L'introduction tardive du suffrage féminin



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

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

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

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

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

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

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

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

Elle a fait l'objet d'une seconde révision totale, promulguée le 1^{er} janvier 2000 après une trentaine d'années de négociations, dont l'objectif était de « mettre à jour » le droit constitutionnel en vigueur. Présentée comme une « réforme » de la Constitution, la révision remplit alors principalement une fonction symbolique de réassurance du consensus établi autour du régime politique².

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

Le fédéralisme

La Suisse est composée de 26 cantons³ dont l'autonomie est garantie par la Constitution fédérale. Les régimes politiques cantonaux se ressemblent : leur parlement est élu au scrutin proportionnel, leur gouvernement est collégial et de longue date élu par le peuple – scrutin majoritaire à deux tours dans la plupart des cas –, les mécanismes de démocratie directe s'y

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

Votations populaires fédérales (1848-2017)

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

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

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

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

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

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

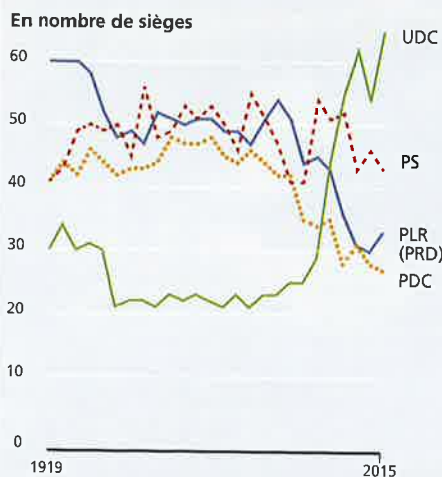


Ancien ministre de la Justice, conseiller fédéral et longtemps chef de file de l'Union démocratique du centre (UDC), Christoph Blocher est l'une des rares personnalités suisses connues à l'étranger.

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

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

Principaux partis gouvernementaux au Conseil national (1919-2015)



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

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

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

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

Les autorités politiques fédérales et la séparation des pouvoirs

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

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

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

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

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

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

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

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

La démocratie directe

L'ancienneté, l'ampleur et l'usage intensif des « droits populaires », c'est-à-dire des mécanismes de démocratie directe, distinguent le système politique suisse. Depuis 1848, la Constitution prévoit le référendum obligatoire et l'initiative populaire en matière constitutionnelle. En 1874, le référendum est élargi aux lois fédérales et en 1921 à certaines catégories de traités internationaux, mais il est facultatif : la votation a lieu à la demande de 30 000 citoyens dans un délai suspensif de trois mois (50 000 et délai de cent jours après 1976).

Depuis 1891, une révision partielle de la Constitution peut être proposée par la voie de l'initiative populaire, qui doit être soumise au corps électoral à la double majorité du peuple et des cantons moyennant la récolte de 50 000 signatures (100 000 et délai de dix-huit mois après 1976). Le Parlement peut y opposer un contre-projet direct sous la forme d'une disposition constitutionnelle ou indirect *via* un projet de loi dont l'entrée en vigueur est conditionnée au rejet de l'initiative.

Depuis 1976, les traités les plus importants sont plus largement soumis au référendum, tantôt obligatoire – adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales –, tantôt facultatif, en cas notamment d'adhésion à une organisation internationale.

Dans les faits et pour ne s'en tenir qu'au niveau national⁵, ces instruments sont utilisés de manière intensive. Plus de 600 votations ont été organisées depuis 1848, dont les deux tiers depuis 1970. Et cela sur des objets très diversifiés et selon des logiques très variées portant à l'ordre du jour politique des questions saillantes – suffrage féminin, abolition de l'armée, sécurité sociale, durée du travail, énergie nucléaire, adhésion à l'ONU, immigration, droits politiques –, parfois d'ordre pratique – port obligatoire de la ceinture de sécurité, limitation

⁵ La démocratie directe est encore plus développée dans les cantons (2 000 votations populaires entre 1990 et 2010) qui connaissent, de cas en cas, l'initiative constitutionnelle ou législative, le référendum constitutionnel, législatif ou financier, ainsi que l'initiative populaire tendant à la révocation d'une autorité politique.

de la vitesse sur les routes – ou au contraire très techniques – en matière de transport, d'aménagement du territoire ou de finances publiques –, qui touchent aussi des enjeux éthiques – génie génétique, avortement, partenariat entre personnes du même sexe.

Si les référendums constitutionnels manifestent un soutien aux autorités dans près des trois quarts des cas, les référendums facultatifs ont fait échouer plus de 40 % des projets législatifs. Seules 22 initiatives populaires, soit environ 10 %, ont obtenu la double majorité requise, mais 30 % des quelque 320 initiatives déposées ont été retirées en faveur d'un contre-projet, indice de l'effet indirect de l'instrument.

Les acteurs – partis politiques, groupes d'intérêts, cartels d'organisations, mouvements sociaux – de même que les usages sont eux aussi très hétérogènes. Tantôt il s'agit de promouvoir une cause dans l'espace public, tantôt de peser de l'intérieur ou de l'extérieur sur les rapports de force au Parlement.

En élargissant la structure de l'offre politique, la démocratie directe exerce une forte contrainte sur les processus décisionnels qui, sous la menace référendaire, confèrent aux principaux groupes d'intérêts un pouvoir très important, dans la phase pré-parlementaire, au Parlement et lors des votations. Elle conduit ainsi à la forte imbrication des partis et des intérêts organisés.

À l'encontre d'une représentation associant les votations « populaires » à la prise en charge permanente et éclairée des affaires publiques par les citoyens « ordinaires », le faible taux de participation (en moyenne 40 %) indique que les mécanismes de dépossession politique à l'œuvre dans les démocraties représentatives jouent également en Suisse.

Selon une représentation courante, le régime politique de la Suisse limiterait le principe majoritaire et donc la dimension concurrentielle qui prévalent dans nombre de démocraties représentatives. En réalité, le fédéralisme fragmente la vie politique dans des systèmes politiques cantonaux assez hétérogènes, mais partout dominés par les partis de la droite gouvernementale qui,

de ce fait, pèsent davantage dans les référendums obligatoires et au Conseil des États. La représentation progressive des principaux partis au Conseil fédéral résulte moins d'une culture politique de la collégialité que de la cooptation d'acteurs d'ores et déjà intégrés au système politique.

Quant à la « concordance »⁶, forme d'injonction à la cohésion et au compromis, les élus de gauche s'y rallient souvent en raison d'une position minoritaire fortement intériorisée. Enjeu d'une lutte permanente pour parler « au nom du peuple » et lui imputer une « volonté », les votations populaires sanctionnent les inégalités matérielles et symboliques considérables qui se manifestent sur le terrain de la démocratie directe.

Finalement, en établissant de nombreuses positions de veto dans les processus décisionnels, les institutions politiques induisent des pratiques par lesquelles les acteurs se neutralisent réciproquement dans et hors du Parlement. C'est pourquoi, plutôt que de réduire les conflits, sinon même les annuler selon l'image idéalisée d'une Suisse fondée sur une culture politique du *consensus omnium*, elles contribuent à les cloisonner et à les diluer *via* des arrangements asymétriques conclus sous l'influence des principaux groupes d'intérêts⁷.

Si tant est que les institutions puissent être considérées comme le ciment de la société, cette propriété ne leur est pas immanente. Elle repose sur les usages répétés et enchantés que permettait la stabilité des rapports de force politiques au cours du xx^e siècle, au point de rendre très coûteuse, sinon impensable, leur remise en cause.

Les institutions politiques, ciment de la « concordance » ?

La stabilité n'en est pas moins une caractéristique remarquable du jeu politique.

⁶ Cette catégorie totémique du jeu politique est issue du débat politologique européen des années 1960 voyant des universitaires (Arend Lijphart, Gerhard Lembruch) à la recherche d'un modèle gouvernemental alternatif, la *Konkordanzdemokratie*, au système majoritaire américain ou britannique.

⁷ André Mach, *Groupes d'intérêt et pouvoir politique*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2015.

Depuis 1848, à une exception près (1919), toutes les législatures – dont la durée passe de trois à quatre ans en 1931 – sont allées à leur terme, absence de crise qui en dit long sur la continuité politique et institutionnelle en comparaison des changements de régime, souvent dramatiques, dans les États voisins.

Entre 1919 (introduction du scrutin proportionnel pour l'élection du Conseil national) et 1999, les rapports de force inter-partisans sont demeurés extraordinairement constants (voir graphique). Invariablement, les quatre principaux partis remportent 80 % des sièges, soit respectivement entre 20 et 25 % pour les radicaux (Parti radical démocratique, PRD), les démocrates-chrétiens (Parti démocrate-chrétien, PDC) et les socialistes (Parti socialiste, PS), et un peu plus de 10 % pour la formation agrarienne, depuis 1971 sous la dénomination d'Union démocratique du centre (UDC, SVP en allemand, Schweizerische Volkspartei : le Parti du peuple suisse).

Quant au Conseil des États, le scrutin majoritaire à deux tours favorise durablement les partis « bourgeois », en particulier le Parti démocrate-chrétien très majoritaire dans les petits cantons de Suisse centrale, au détriment du PS réduit, avec cinq sièges en moyenne, à une position subalterne.

En outre, les autorités obtiennent le plus souvent un fort soutien populaire sur le terrain de la démocratie directe. Il y a là comme une énigme que ne résout pas l'invocation du *Sonderfall*, puisque ce credo participe de la mise en récit et de la consolidation du régime. En revanche, pointer la domination du « camp bourgeois », les dispositifs de neutralisation des conflits et l'intériorisation par les dominants et les dominés du point de vue officiel permet de comprendre les ressorts socio-historiques de cette stabilité.

L'hégémonie du camp bourgeois

Dominé par les partis bourgeois et fortement encastré dans le flux des relations sociales, économiques en particulier, le jeu politique manifeste une faible autonomie, que traduit l'expression « bloc bourgeois » (*Bürgerblock*) désignant l'alliance entre ces partis, mais aussi leur forte intrication aux milieux patronaux et





Les sept membres du Conseil fédéral, l'organe exécutif de la Confédération suisse, sont investis après leur élection au Palais fédéral de Berne le 9 décembre 2015. Les « sept sages » sont élus tous les quatre ans, au mois de décembre par l'Assemblée fédérale en chambres réunies.

autres groupes d'intérêts. Issus ou proches des secteurs financier et industriel, les radicaux ont progressivement associé à leur domination des représentants du parti catholique, avant d'inclure le parti agrarien – né d'une scission du parti radical en 1918 –, en raison de ses liens privilégiés avec les milieux d'agriculteurs et d'artisans, qui bénéficient depuis lors de politiques publiques protectrices.

Rétrospectivement salué comme emblématique d'une « démocratie consensuelle », alors que les rapports sociopolitiques se durcissent après la grève générale de 1918, ce rapprochement constitue avant tout une réponse à la poussée électorale et syndicale de la gauche. Se vivant en fondateurs de la Suisse moderne, les radicaux demeurent omniprésents dans les instances dirigeantes des secteurs stratégiques de l'État (armée, police, administration fédérale, diplomatie). Fortement connectés au monde des affaires, ils orientent la politique suisse par un jeu de concessions fondé sur des rapports de force à la fois structurés et en partie contingents.

Si cette domination du bloc bourgeois s'exerce à tous les niveaux, des communes au Conseil fédéral, la vie politique reste fortement locale, territorialisée, une tendance renforcée par le choix du canton comme circonscription électorale pour le Conseil national. La célébration de l'enracinement et de la proximité demeure l'un des principaux lieux communs du discours public.

L'appartenance à une famille patricienne, les statuts de notable et d'officier supérieur, une profession libérale et l'élection au législatif puis à l'exécutif communal et/ou cantonal forment les étapes du *cursus honorum* susceptible de mener à Berne, au Parlement, voire au gouvernement.

Dans cette configuration, les partis, dont le nombre d'adhérents équivaut à 7 % des citoyens en âge de voter – un peu moins qu'en Autriche, mais plus qu'en Allemagne et en Italie, et

beaucoup plus qu'en France –, ressemblent à des confédérations assez lâches de sections cantonales, qui jouissent d'une grande autonomie de décision. Il n'est pas rare lors des votations populaires que leurs consignes de vote divergent de celles de la direction fédérale du parti.

La nationalisation de la vie politique reste donc limitée : fractionnés en une vingtaine d'entités, les quatre grands partis organisent leurs congrès en plusieurs langues et s'appuient sur une presse écrite locale qui leur est étroitement liée. Vecteur de cette imbrication sociale du politique, le système de milice est longtemps resté de mise ; un poste de député fédéral n'est pas conçu comme une profession à plein temps et la plupart des parlementaires se consacrent surtout à leur « véritable » métier : avocat, médecin, enseignant, dirigeant d'entreprise, commerçant, exploitant agricole.

Comme dans l'armée, ce *Milizsystem* est conçu comme un frein à la professionnalisation censé maintenir les liens avec le « Peuple souverain », une dimension jugée d'autant plus cruciale que les partis doivent savoir compter avec des comités de citoyens, des syndicats et des groupes d'intérêts qui se saisissent régulièrement des initiatives populaires et des référendums. Cependant, très forte disparité de moyens oblige, rares sont les votations populaires qui ont vu la victoire de revendications portées par les seules forces de gauche.

Il résulte de ces caractéristiques que les principaux partis, quoique dotés d'une solide « culture de gouvernement », demeurent beaucoup moins bureaucratisés, centralisés et professionnalisés que dans les autres démocraties occidentales⁸. Bien qu'ayant doublé depuis une vingtaine d'années, les effectifs de leurs permanents au sein des structures nationales restent très modestes – une cinquantaine de postes au total contre une centaine dans les partis cantonaux –, tout comme leurs finances, très peu transparentes en l'absence de loi sur le financement des partis. Le camp bourgeois peut ainsi

bénéficier des largesses de grandes entreprises, selon un système particulièrement opaque qui a son pendant dans le secteur financier avec le secret bancaire.

Des dispositifs de neutralisation des conflits

Les élites radicales à la tête de l'État fédéral se sont très vite attachées à juguler les conflits à venir en recourant à des techniques d'intégration des oppositions, telle la composition tripartite du gouvernement instituée en 1929. Chaque force politique entrante tend à rester en place indéfiniment, son retour à l'opposition relevant progressivement de l'improbable. Si des cohabitations locales comprenant des socialistes dans quelques grandes villes ont préparé le terrain au « régime de tous les partis » (*Allparteienregierung*), la perspective d'un gouvernement national comprenant le PS n'avait rien d'une voie toute tracée.

La première élection d'un parlementaire socialiste au Conseil fédéral, le 15 décembre 1943, constitue un effet émergent de la politique de déconflictualisation menée à l'approche de la Seconde Guerre mondiale au nom de la « défense spirituelle » de la patrie – qui se prolongera avec la guerre froide – et du tournant consécutif aux défaites de l'Axe à Stalingrad et en Afrique du Nord.

Les autorités fédérales doivent alors revoir un positionnement que les Alliés jugent par trop favorable au III^e Reich au moment où la question d'une reconnaissance de l'URSS devient un enjeu diplomatique. Indice d'un déplacement des positions et des prises de position, c'est à la faveur d'une alliance insolite avec la direction du Parti catholique, dorénavant situé à la gauche du parti radical, que le PS réintègre le gouvernement en 1959.

Cette « formule magique » a scellé les collusions interpartisanes vérifiables aux différents niveaux de l'État fédéral – campagnes électorales peu disputées, prime aux sortants, prévisibilité des résultats, distribution proportionnelle des postes au sein de l'exécutif et collégialité, faible personnalisation –, au point de verrouiller le jeu.

⁸ Oscar Mazzoleni et Hervé Rayner (dir.), *Les Partis politiques suisses : traditions et renouvellements*, Michel Houdiard, Paris, 2009.

Les initiatives populaires fédérales de l'Union démocratique du centre (UDC) *

- 1992** Contre l'immigration clandestine
- 1994** Pour une réglementation de l'immigration
- 1999** Pour que les initiatives populaires soient soumises au vote dans les six mois et que le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale soient forclos
Contre les abus dans l'asile
- 2003** Pour la baisse des primes dans l'assurance-maladie
Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale
- 2004** Pour des naturalisations démocratiques
- 2007** Pour le renvoi des étrangers criminels
Contre la construction de minarets
- 2008** Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accords internationaux : la parole au peuple !)
- 2009** Défendons la Suisse, inscrivons le secret bancaire dans la Constitution fédérale
- 2010** Pour l'élection du conseil fédéral par le peuple
Pour les familles : déductions fiscales aussi pour les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants

2011 Contre l'immigration de masse

2012 Pour le renvoi effectif des étrangers criminels

2015 Pour l'autodétermination : le droit suisse au lieu de juges étrangers

Seules trois initiatives (en rouge ci-dessus) obtiennent la double majorité du peuple et des cantons. Les autres sont rejetées, parfois de justesse, d'autres fois plus nettement. Il s'agit surtout de peser sur les rapports de force internes au parti, d'influencer l'agenda politique et d'orienter, ici avec succès, nombre de politiques publiques.

L'UDC est en outre la seule formation politique d'importance à avoir soutenu les initiatives de la « Marche blanche », toutes victorieuses dans les urnes : « Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables » (2000), « Pour l'imprescriptibilité des actes de pornographie infantile » (2006), « Pour que les pédophiles ne travaillent plus avec des enfants » (2011).

* La date mentionnée correspond à l'annonce de l'initiative auprès de la Chancellerie fédérale.

Au Parlement, parmi la dizaine d'autres forces représentées – de l'extrême droite au Parti communiste, très minoritaire – aucune n'est en mesure de contester la mainmise des partis de gouvernement, alors que le taux de participation aux élections fédérales oscille en moyenne autour de 50 %. L'absence de polarisation paraît interdire toute alternance.

Puisqu'il n'y a pas d'opposition, la notion de majorité gouvernementale et/ou parlementaire ne fait pas vraiment sens. Il s'agit en réalité de majorités à géométrie variable se (dé)faisant au gré des enjeux : les représentants des partis de gouvernement votent souvent en ordre dispersé, divisions qui ne portent pas à conséquence en l'absence de responsabilité gouvernementale (vote de confiance) et de droit de dissolution. En termes de politiques publiques, le gouvernement se veut « pragmatique » en contenant le budget et la fiscalité de l'État fédéral et en déléguant aux cantons et au secteur privé de très larges prérogatives.

Dans le sillage d'un champ économique caractérisé par une forte cartellisation entre entreprises oligopolistiques, mais aussi entre employeurs, syndicats et salariés *via* la « paix du travail »⁹, cette concorde repose sur – et dissimule – un rapport de force particulièrement favorable au camp bourgeois. Ce système de relations apparente la Suisse au régime consociatif observable aux Pays-Bas ou en Autriche, tant les intérêts catégoriels les plus puissants pèsent sur un jeu politique placé sous le signe du consensus.

L'intériorisation du point de vue officiel

Ces dispositifs de régulation du jeu politique doivent surtout leur efficacité à leur très large

⁹ Cette formule désigne une procédure de négociation paritaire initiée en 1937 entre employeurs et syndicats du secteur de la métallurgie et de l'horlogerie, accord bientôt adopté par la plupart des branches de l'industrie, ce qui a pour effet d'interdire le recours à la grève et donc de limiter drastiquement les mobilisations ouvrières.

acceptation parmi les élites et une grande partie de la population. Ce phénomène est issu d'un intense travail d'inculcation mené depuis 1848, à l'école, dans les manuels d'instruction civique, à l'armée, dans les cérémonies officielles et les médias. Beaucoup en viennent ainsi à célébrer une *Willensnation* (nation par volonté).

Rendant invisibles les antagonismes, les dissensions et les stratégies à la base des rapports politiques¹⁰, ce « consensus helvétique » assigne la cohésion – l'« unité dans la diversité » – aux institutions politiques. La stabilité fait alors figure de valeur centrale d'une culture politique imputant aux institutions, ciment de la société, une fonction de stabilisation.

Ce processus est renforcé par la disposition des gouvernants à accepter ce qu'ils perçoivent et, ce faisant, consolident et fétichisent, comme la règle du jeu. Puissante forme d'autosuggestion collective et d'autocensure, leur convergence vers la « concordance » tend à désamorcer et désidéologiser les conflits.

Si cet alignement garantit des marges de manœuvre, chacun pouvant s'accommoder de cette loyauté *a minima* que comporte l'appel rituel à la cohésion, elle transforme l'accord « à l'amiable » en impératif et les chocs frontaux en quelque chose de quasi impensable. L'affichage de ces antennes n'équivaut pas toujours à une adhésion pleine et entière, mais s'en affranchir paraît longtemps risqué.

Loin d'un dessein intrinsèque aux institutions, la « concordance » résulte donc d'un ensemble de relations combinant le conflit et la coopération entre les partis et leurs interlocuteurs, soit une situation qui, bien qu'institutionnalisée, n'en dépend pas moins de l'évolution des rapports de force. Or, la transformation des ressources, des pratiques et des clivages à l'œuvre depuis les années 1990 accentue la dimension compétitive d'un jeu qui a ainsi perdu une partie de sa spécificité à partir du moment où de nouveaux acteurs misent ouvertement sur le « dissensus ».

¹⁰ Hans-Ulrich Jost, « Critique historique du "consensus helvétique" », *Traverse. Revue d'histoire*, n° 3, 2001, p. 57-79.

Émergence d'un clivage et mise en cause du consensus

Les innovations politiques vont provenir du parti agrarien, l'UDC, jusque-là force d'appoint conservatrice des deux autres partis bourgeois au gouvernement. Un courant souverainiste s'y affirme dès les années 1980 autour de Christoph Blocher¹¹, leader de la section zurichoise qui absorbe la plupart des petites formations xénophobes implantées de longue date dans ce canton.

Milliardaire, membre du conseil d'administration de la banque UBS, ce tribun et d'autres brasseurs d'affaires fortunés importent dans le champ politique les méthodes éprouvées dans leurs entreprises : marketing, nouvelles technologies de l'information, levée de fonds. Ils mettent sur pied, d'abord et significativement dans le canton le plus riche et le plus peuplé, une véritable machine politique. Ils investissent également la démocratie directe, un répertoire d'actions jusqu'ici ignoré par les agrariens, en s'appuyant sur l'Association pour une suisse indépendante et neutre (ASIN), cofondée par Chr. Blocher en vue du référendum de 1986 sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU, qui se solde par une large victoire du non.

Enrôlant des milliers de sympathisants, l'ASIN contribue lourdement au rejet de l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen (EEE) par 50,3 % des électeurs le 6 décembre 1992 après la campagne la plus polarisée – souverainistes *versus* européistes – et la plus coûteuse de l'histoire référendaire. Produit et producteur d'une refonte des clivages politiques, ce dernier résultat fait date. Il permet à Chr. Blocher de prendre la tête de l'UDC et au camp souverainiste, qui mêle positions conservatrices et néolibérales, de déplacer à droite l'axe du jeu politique.

Dans un contexte animé par la fin de la guerre froide, l'accélération de la construction

¹¹ Fils d'un pasteur piétiste, docteur en droit de l'université de Zurich, Christoph Blocher a fait carrière dans l'entreprise de chimie EMS, dont il devient vice-directeur en 1971 puis propriétaire en 1983. Président de l'UDC zurichoise en 1977, il est élu au Conseil national en 1979.

européenne et une série de scandales¹² entraînant de vastes débats autour de l'identité nationale, l'UDC s'appuie sur les institutions politiques jusque-là sacralisées pour leur vertu intégratrice pour subvertir les rapports de force en son sein et dans l'espace public.

Elle radicalise les slogans participationnistes du régime – « En Suisse, quand le peuple parle, les politiques doivent se taire » – au service d'un cadrage « identitaire » mettant en scène une Suisse folklorisée – vaches, tenues paysannes, chants montagnards –, menacée par l'étranger en général, les immigrés, la mondialisation et l'Union européenne en particulier.

Comme désinhibé par ses succès, le camp souverainiste mise continûment sur les votations populaires (voir encadré) pour consolider ses positions électorales, polariser (recours à des affiches provocatrices) et mettre le Conseil fédéral dans l'embarras, au regard de Bruxelles ou du droit international¹³. Ce faisant, l'UDC parvient à placer ses thématiques – dénonciation de l'Europe, de l'islam, de l'immigration, de l'insécurité, du pouvoir des juges, du fisc, des politiques sociales – en tête de l'agenda politique.

Son score aux élections du Conseil national passe de 12 % en 1991 à 26 % en 2003 et même à 29 % en 2015, ce qui en fait de loin la première force nationale, tandis que les représentants des trois autres partis de gouvernement tentent de contrer cette poussée sans précédent en se familiarisant avec les instruments de la communication publique¹⁴.

¹² De l'affaire Kopp (démission d'une conseillère fédérale radicale soupçonnée d'entrave à la justice) au scandale des fiches (surveillance des forces de gauche par la police politique), des affaires P26 et P27 (structures militaires secrètes du type des cellules clandestines *Stay Behind* qui, créées et coordonnées dans le cadre de l'OTAN pendant la guerre froide, se tenaient prêtes à être activées en cas d'invasion par les forces du Pacte de Varsovie) à la longue polémique autour du rôle des autorités suisses durant la Seconde Guerre mondiale (fonds juifs en déshérence détenus par les banques).

¹³ H. Rayner et B. Voutat, « La judiciarisation à l'épreuve de la démocratie directe. L'interdiction de construire des minarets en Suisse », *Revue française de science politique*, vol. 64, n° 4, août 2014, p. 689-709.

¹⁴ H. Rayner, « Participationnisme d'État. Le gouvernement de la "libre formation de l'opinion" en Suisse », *Gouvernement & Action publique*, n° 2, 2016, p. 79-99.

Ces nouveaux usages contribuent à nationaliser (homogénéisation des campagnes, centralisation des partis), à professionnaliser (augmentation du volume de ressources nécessaire pour l'emporter et des indemnités parlementaires)¹⁵, à personnaliser (autour de Chr. Blocher) et à radicaliser (violence verbale et graphique) la compétition politique.

Une telle évolution ne fait pas que perturber les partis qui ont si longtemps dominé, elle introduit de l'incertitude et accentue les dimensions agonistiques et marchandes du jeu politique. Les interactions deviennent plus conflictuelles, les acteurs s'accordent nettement moins facilement, certains ne respectent plus la « concordance », particulièrement lors des élections des conseillers fédéraux, de plus en plus disputées et médiatisées. Des stratégies et des transgressions inédites font perdre au jeu politique suisse une partie de sa stabilité.

Élu en 2003 au Conseil fédéral au détriment d'une démocrate-chrétienne, ce que beaucoup interprètent comme la fin de la « formule magique », Chr. Blocher, après avoir difficilement endossé le rôle, est inopinément évincé en 2007 au profit d'une autre personnalité de l'UDC. Immédiatement exclue du parti, elle siège cependant durant deux législatures sous une nouvelle étiquette partisane, le Parti bourgeois démocratique (PBD).

La vie politique suisse se polarise, des observateurs y voient même le système le plus polarisé d'Europe¹⁶. Marqués par des coalitions à géométrie variable associant tantôt les socialistes avec le soutien du Parti écologiste suisse (PES) au PRD et au PDC, tantôt ceux-ci à l'UDC dans une compétition politique désormais tripartite, les processus décisionnels deviennent de plus en plus complexes du fait de leur imprévisibilité croissante sur des enjeux majeurs, tant au niveau fédéral que dans les cantons.

¹⁵ Andrea Pilotti, *Entre démocratisation et professionnalisation : le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016*, Seismo, Zurich, 2017.

¹⁶ Daniel Bochsler, Regula Hänggli et Silia Häusermann, « Introduction: Consensus Lost? Disenchanted Democracy in Switzerland », *Swiss Political Science Review*, vol. 21, n° 4, 2015, p. 477.

Autre signe des bouleversements en cours, une refonte de l'offre partisane s'enclenche. En 2008, le PRD fusionne avec son allié de longue date, le Parti libéral suisse (PLS) pour donner naissance au Parti libéral-radical (PLR), puis, en 2011, des rumeurs de rapprochement, voire de fusion, avec le PDC – lui-même en discussion pour fusionner avec le PBD – circulent dans la perspective d'un énième recul électoral. Les Verts libéraux (PVL) se constituent en 2006 à la suite d'une scission de la section zurichoise du PES, alors cinquième parti sur le plan national. En outre, des formations « populistes » cantonales (la Ligue des Tessinois et le Mouvement des citoyens genevois) réalisent une remarquable percée électorale.

Ces transformations du système de partis renvoient largement à des tendances également observables dans la plupart des démocraties européennes : autonomisation des médias vis-à-vis des partis politiques, usage croissant de la communication, personnalisation de la compétition, volatilité électorale, professionnalisation du personnel politique, etc.

À l'instar du droit ou de l'économie, la politique suisse n'échappe pas au processus d'européanisation¹⁷ et, là comme ailleurs, les « populistes » marquent des points quand bien même la conjoncture économique s'avère favorable, après une période de stagnation dans les années 1990. Usant avec succès de la provocation, les leaders de l'UDC ont largement contribué à durcir les échanges inter-partisans, au détriment du discours enchanté sur les mérites du « consensus helvétique », ce qui complique les ententes en termes de politiques publiques et ramène de plus en plus la coalition gouvernementale à une cohabitation forcée dont les membres peinent à convaincre de leur « concorde » face à des pratiques qui en appellent à un régime de concurrence.

¹⁷ H. Rayner et Andrea Pilotti, « L'européanisation d'un système de partis en dehors de l'Union européenne : le cas suisse 1990-2010 », in Mathieu Petithomme (dir.), *L'Européanisation de la compétition politique nationale. Adaptations et résistances en perspective comparée*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2011, p. 267-285.

Malgré la sanctuarisation du Conseil fédéral – secret des échanges, absence de responsabilité devant le Parlement –, les divergences apparaissent plus difficiles à aplanir, *a fortiori* pour des enjeux majeurs – rapports avec l'Union européenne, secret bancaire, immigration, budget militaire – qui divisent les partis de gouvernement. Ces divisions sont observables entre les formations et au sein de chacune d'entre elles. La rupture d'allégeance qui se vérifie depuis une trentaine d'années entre une fraction des élites et le « consensus » dont les représentants de l'État se veulent les garants rend le jeu politique nettement moins prévisible, alors que la gauche demeure confinée à un rôle marginal.



Pendant près d'un siècle, la politique suisse a paru stable, voire figée, du fait de la constance des performances électorales et de la prévisibilité des relations entre les partis. Traditionnellement attribuée à son architecture institutionnelle et à une culture typiquement helvétique du compromis, cette inertie apparente a perdu de son évidence depuis les années 1990. Si stabilisation il y avait, celle-ci dépendait d'un rapport de force politique et de conditions sociales nettement favorables au bloc bourgeois.

La mue souverainiste de l'UDC et sa percée électorale et référendaire changent la donne. Elles s'inscrivent dans une transformation des rapports dans et entre les secteurs politique, bureaucratique, juridique, économique et médiatique, en Suisse et bien au-delà. Si l'UDC se fait le chantre du *Sonderfall* en prenant au mot les topiques officiels de l'État, elle n'en participe pas moins d'un processus de désingularisation du pays. Le jeu politique tend en effet à se professionnaliser, à se nationaliser, à se faire plus médiatique, agonistique et majoritaire, ce qui le rapproche des États voisins.

C'est précisément parce que la « concorde » est dorénavant remise en cause par le premier parti que les gouvernants en appellent à ses vertus, sinon à sa nécessité. ■