



# La Suisse : une démocratie directe efficace et pacifiante

par  
*François Garçon*



**François Garçon** est historien et essayiste. Docteur en histoire et HDR, il est maître de conférences à l'Université Paris 1. Il est Vice-président de la Chambre de Commerce Suisse en France et Vice-président de Démocratie directe pour la France. Ses derniers ouvrages parus sont : *La France défaillante, Il est temps de s'inspirer de la Suisse*, L'Artilleur, 2021, *Le génie des Suisses*, Tallandier, 2018, *La Suisse est-elle un modèle* (dir.), L'Harmattan, 2018, *La Suisse, pays le plus heureux du monde*, Tallandier, 2015.



La Suisse, ce voisin avec lequel nous partageons 572 kilomètres de frontière et où résidaient quelque 184 000 Français fin 2019, nous est très mal connue. Les médias français lui consacrent moins d'attention qu'ils n'en portent au Luxembourg, à la Belgique, pour ne rien dire de la Grande-Bretagne, voire du Canada. Pour les Français, au moins pour les politiques, les universitaires et les grands médias parisiens, la Suisse est un trou noir. Selon le comédien Mathieu Almaric, la Suisse se caractériserait par sa fadeur<sup>1</sup>. Il ne s'y passe rien, autant regarder ailleurs. C'est un tort. Car, à bien des égards, la Suisse mériterait d'être observée de près. Non pas simplement pour le plaisir de l'esprit, mais surtout pour s'en inspirer. Sauf à décréter que la France et ses élites sauront trouver des solutions originales aux crises que nous traversons, rien ne justifie que l'on ne tente pas d'appliquer ici les recettes qui fonctionnent là-bas. La Suisse est en effet un pays en bonne santé, doté d'une stabilité politique, sociale, économique, fiscale hors norme. Ce qui s'y passe est étudié de près à Berlin, Rome ou encore Washington. Il est vrai que les Suisses ne sont pas les derniers à faire beaucoup pour que personne ne s'intéresse à eux. Vivons heureux, vivons cachés ! Nulle part ailleurs qu'en Suisse, l'obsession de discrétion se vit aussi intensément.

### **Un pays en (très) bonne santé**

Avec un PIB par habitant parmi les plus élevés du monde (78 910 € en 2021)<sup>2</sup>, un taux d'endettement public de 39,80%<sup>3</sup> et des décennies de quasi plein emploi, force est d'admettre qu'il se trouve bien un pays de cocagne situé à 3h30 de train de la gare de Lyon.

De fait, la Suisse a de quoi susciter l'envie. N'est-ce pas le pays considéré comme le plus innovant au monde<sup>4</sup>, le plus attrayant pour les

---

<sup>1</sup> Mathieu Almaric, *Les Echos Week-end*, 15 mai 2020.

<sup>2</sup> <https://fr.countryeconomy.com/gouvernement/pib/suisse>

<sup>3</sup> *ibidem*

<sup>4</sup> *Global Innovation Index 2019*, INSEAD/WIPO



talents internationaux<sup>5</sup>, le pays préféré des expatriés<sup>6</sup>, leader mondial par le nombre de brevets déposés par habitant<sup>7</sup>, où l'environnement des affaires est le plus résilient au monde<sup>8</sup>, le pays disposant de l'économie la plus cosmopolite sur la planète<sup>9</sup>. Rassurez-vous, il est des domaines où la Suisse n'occupe pas la plus haute marche du podium, mais ... la deuxième pour ce qui est de la marque nationale la plus forte au monde<sup>10</sup>, voire la troisième en tant que pays le plus stable sur le plan politique<sup>11</sup>. La Suisse se classe encore au 4<sup>ème</sup> rang mondial pour ce qui est de la compétitivité<sup>12</sup> ou encore de la liberté économique<sup>13</sup>, ou au 5<sup>ème</sup> rang comme pays le plus compétitif au monde dans le numérique<sup>14</sup>. Chaque année, ces classements sont actualisés et les hiérarchies se remodelent. Reste, qu'année après année, la Suisse s'est installée aux sommets, ce qui en fait une référence incontournable, un modèle de fonctionnement pour qui prend la peine de l'observer ; et, rêvons un peu, de s'en inspirer...

## 1. Les composants du miracle

D'emblée, écartons la légende urbaine qui, paresseusement, résume la richesse de la Suisse à ses banques. A l'en croire, les Suisses seraient prospères car ils vivraient de leurs établissements bancaires,

---

<sup>5</sup> *Global Talent Competitiveness Index 2019*, INSEAD

<sup>6</sup> *Expatri Explorer Survey 2019*, HSBC

<sup>7</sup> *Rapport annuel 2019*, OEB

<sup>8</sup> *Change Readiness Index 2019*, KPMG

<sup>9</sup> *Indice de la mondialisation KOF 2019*, EPF

<sup>10</sup> *Nation Brands 2019*, Brand Finance

<sup>11</sup> *Competitiveness Report 2019*, IMD

<sup>12</sup> *ibidem*

<sup>13</sup> *Economic Freedom Report 2019*, Fraser Institute

<sup>14</sup> *World Digital Competitiveness Ranking 2019*, IMD



généralement associés aux fonds en déshérence, aux comptes non déclarés, à la finance douteuse. Sans nier que ces faits aient longtemps existé, la réalité est plus terne. Regroupant les banques, les assureurs, les gestionnaires d'actifs et les différents « prestataires de services financiers », la place financière suisse pèse pour 9,2% dans le PIB national <sup>15</sup> . A titre de comparaison, la part de l'industrie – essentiellement la chimie, la pharma, les machines, l'électronique et l'horlogerie – s'élève à 25%<sup>16</sup>.

Comment donc comprendre les surperformances de ce pays de 8,6 millions d'habitants ? La structure fédérale du pays, composé de 26 cantons-États agrégés sur une base volontaire au fil des siècles, est une partie de l'explication. Et parler de canton-État n'est pas une formule creuse : chaque canton a son drapeau, sa Constitution, son parlement, ses juges, sa police, son régime fiscal, son système scolaire, etc. On aura compris que chaque canton s'enorgueillit d'une très forte identité cantonale, structurée au moyen d'une large panoplie d'outils politiques et administratifs.

### *A la base, la commune*

La commune est un condensé de la mentalité et du fonctionnement de la Suisse. Historiquement, elle préexiste aux cantons et à la Confédération. Dans son roman *1793*, Victor Hugo oppose le Suisse, « l'insurgé de montagne », au Vendéen, « l'insurgé de forêt ». Du Suisse, Hugo fait un éloge sans détour : « L'un plane, l'autre rampe. L'un combat pour l'humanité, l'autre pour la solitude ; l'un veut la liberté, l'autre l'isolement ; l'un défend la commune, l'autre la paroisse. Commune ! communes ! criaient les héros de Morat »<sup>17</sup>.

La commune est l'arc-boutant de la citoyenneté helvétique, le premier niveau d'autorité de l'organisation fédérale. Là où, en France,

---

<sup>15</sup> <https://bit.ly/3VmLTVn>

<sup>16</sup> <https://bit.ly/3V0KBiw>

<sup>17</sup> Victor Hugo, *Quatre-vingt-treize*, Gallimard, 1979, page 248.



les documents officiels indiquent le lieu de naissance du citoyen, en Suisse, la commune est l'information figurant sur la pièce d'identité. Chaque citoyen est d'abord citoyen d'une commune – il en est « originaire » – et d'un canton – l'indigénat. L'attache communale se transmet quand bien même l'intéressé(e) n'a jamais mis les pieds dans la commune en question, ni même dans le canton qui l'héberge. Au 1<sup>er</sup> janvier 2022, la Suisse est un puzzle composé de 2148 communes. Au 10 avril 2022, le canton de Genève en comptait 45, le canton de Vaud 300, Zoug 11, Zurich 162.

La commune suisse n'est pas une abstraction. Dans les cantons de Genève et Neuchâtel, toutes les communes ont un parlement local, tout comme au Tessin et dans le canton de Vaud pour les communes de plus de 1000 habitants. La commune détient des pouvoirs élargis, variant selon les cantons. Les communes assurent des missions dans le domaine de la formation (niveau maternel, primaire et secondaire), de la distribution de l'eau, de l'électricité, des transports publics, de l'aménagement local, du réseau routier. La santé et le domaine social sont aussi des composants majeurs de leurs missions, auxquels s'ajoute la question de la citoyenneté, c'est-à-dire, l'attribution du droit de cité aux habitants d'origine étrangère. Fortes d'une compétence fiscale très étendue, tant sur les personnes physiques que morales, les communes fixent elles-mêmes leurs taux d'imposition et peuvent compter sur des ressources propres, de l'ordre de 70% de leurs besoins, « ce qui constitue un des plus hauts niveaux en Europe »<sup>18</sup>.

Les communes suisses ont encore liberté pour fixer leur mode de fonctionnement politique, comme leur système électoral (majoritaire ou proportionnel), ainsi que le niveau de rémunération de leurs personnels. Surtout, la commune reste une étape incontournable où s'apprend l'exercice de l'autorité politique. Pas moins de 500 communes disposent d'une assemblée législative. En Suisse, une carrière politique

---

<sup>18</sup> Marc Cools et Dorin Chirtoaca, « La démocratie locale et régionale en Suisse », Conseil de l'Europe, 2017, 4.8. Article 9 : les ressources financières des collectivités locales.



se doit de commencer par un engagement milicien au niveau communal, autrement dit sous le sceau du bénévolat.

### *Le fédéralisme d'exécution*<sup>19</sup>

Si commune et canton sont au cœur de l'identité suisse, comment ces entités juridiques se sont-elles conciliées avec le fédéralisme. Celui-ci a dû composer en effet avec la souveraineté cantonale, chaque canton veillant à conserver sa souveraineté, et l'identification à son canton prévalant chez certains sur l'appartenance à la nation suisse. Nonobstant la diversité des langues parlées, des religions, des usages et coutumes politiques, la Suisse s'est créée et se maintient par la volonté de ses habitants de vivre ensemble. On parle de *Willensnation*. D'où, compte-tenu de cette caractéristique, un fédéralisme dit d'exécution : les autorités fédérales (exécutif et administration) admettent de s'en remettre aux autorités cantonales pour la mise en œuvre du droit fédéral. Le fédéralisme d'exécution est la latitude concédée à chacun des 26 cantons pour, compte tenu de leurs particularités, appliquer la législation fédérale<sup>20</sup> : à Berne, la stratégie d'ensemble ; aux cantons, la maîtrise des opérations sur le terrain, au plus près des citoyens et des entreprises. Cela s'est notamment vu lors de la crise Covid où, pour faire face aux urgences de terrain, des cantons ont adopté des mesures éloignées du cadre général fixé par les autorités fédérales. Décrétant la fermeture des magasins et des commerces, les cantons du Tessin et de Genève ont ainsi pris des mesures qui n'avaient pas été décidées par les autorités fédérales.

Une telle pratique est admise au motif raisonnable qu'en raison de leur proximité avec les acteurs sociaux, les autorités cantonales sont en mesure d'apporter les solutions les plus appropriées au terrain. « La Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités. » Cette pratique n'exclut pas que certaines compétences soient transférées à la

---

<sup>19</sup> <https://bit.ly/3W9jQtv>

<sup>20</sup> Article 46, alinéa 3 Cst.



Confédération dans les cas de « recherche (d’) un effet uniforme dans tout le pays », ou de la recherche d’une « cohésion au niveau national » pour « éviter des inégalités des chances importantes » et « chercher à diminuer des disparités de la participation à la prospérité. »<sup>21</sup>

Le corollaire de cette si puissante identité cantonale est une défiance revendiquée vis à vis des autorités hors canton, et a fortiori lointaines. Le refus du peuple suisse d’adhérer à l’Espace Economique Européen en 1992 s’explique en grande partie par la crainte des Suisses de devoir se plier à des décisions émanant d’instances étrangères, non élues par les Suisses. De même, l’attitude des Suisses vis-à-vis de leur Parlement fédéral traduit cette sensibilité épidermique d’autonomie : certes, les parlementaires fédéraux sont élus par le peuple suisse, mais en quoi un Zurichois est-il en droit de dicter ses vues à un Genevois sur son organisation politique, sa politique fiscale, son enseignement primaire, etc. ? Et inversement. Les 26 cantons communient dans ce même souci de contenir et contrôler la puissance publique. Ainsi n’y a-t-il pas de Président de la Suisse, mais un simple président de l’exécutif fédéral – composé des sept ministres du pays. Un président qui, élu pour 365 jours, doit céder la place à un autre ministre au terme de son mandat d’une année. Tels sont les ingrédients de la Démocratie de concordance, « formule magique » de l’exécutif ; tels sont les ingrédients au cœur de la stabilité du pays.

### *La subsidiarité ascendante, clé de la stabilité de la Suisse*

La politique, qui consiste à accorder la priorité au terrain sur le décideur lointain, se résume en un mot, mal connu en France : la subsidiarité. Elle confère à l’organisation politique de la Suisse une saveur particulière. A la base, le pouvoir appartient au peuple. Pour optimiser l’exercice de ce pouvoir, c’est-à-dire, lui conférer la meilleure efficacité quant à son usage, le peuple accepte de s’en défaire, ne conservant que ce qu’il est en mesure d’exécuter lui-même. La

---

<sup>21</sup> Office fédéral de la justice, Guide de législation, guide pour l’élaboration de la législation fédérale, 2019.



subsidiarité se lit à tous les niveaux de la politique suisse : les communes ne s'en remettent à l'autorité cantonale que pour les missions qu'elles sont incapables d'assumer. Les cantons agissent de même à l'égard de l'autorité fédérale. L'article 5a de la Constitution fédérale de 1999 déclare que « L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité » ; principe dont le mode d'emploi est précisé à l'article 6 : « Toute personne est responsable d'elle-même et contribue selon ses forces à l'accomplissement des tâches de l'État et de la société ». Tout part d'en bas, des citoyens, de l'essentiel. On parle de subsidiarité ascendante.

La méfiance des Suisses à l'encontre de l'État fédéral se lit dans une foule de détails. Ainsi ont-ils refusé de se doter d'une capitale nationale, se contentant d'une ville fédérale. Statut dégradé qui signifie aux Bernois qu'ils n'hébergent pas la métropole du pays. De fait, de métropole, la Suisse n'en a pas.

D'une manière générale, le peuple se méfie du pouvoir. Dans la mentalité suisse, non seulement l'État ne peut pas tout, mais son emprise doit être strictement balisée. Si l'État est nécessaire à l'organisation sociale, il convient de le tenir en laisse. Cette prévention se lit par exemple dans le refus régulièrement réaffirmé d'attribuer aux pouvoirs exécutifs des moyens supplémentaires. Avec constance, les Suisses ont ainsi voté contre l'augmentation du nombre de conseillers fédéraux, quand certains partis militaient pour passer de 7 à 9 membres. De même qu'a été balayée en juin 2013 l'initiative populaire visant à l'élection par le peuple du Conseil fédéral. Le présidentielisme des institutions n'est pas dans l'ADN suisse.

Le niveau cantonal affiche une même suspicion. Le 25 septembre 2022, les électeurs de Bâle-Ville décidaient de ramener de 7 à 5 le nombre de ministres de leur canton. Au pouvoir politique, il est régulièrement rappelé que c'est le peuple qui décide et, qu'en dernier ressort, c'est lui qui paye. Le 25 septembre 2016, à Uri, les citoyens s'opposaient à une augmentation des honoraires versés aux élus au parlement cantonal, supposés passer de 160 à 200 francs la journée de





session. Quelques années plus tôt, les mêmes électeurs avaient passé au broyeur une proposition identique.

### *L'esprit de milice*

Il est un autre joker qui explique le fonctionnement harmonieux de la démocratie suisse : la machine étatique est contenue car le peuple se charge de nombreuses missions.

« Le pays de la démocratie directe nécessite un souverain qui remplit deux conditions : il doit être en mesure de prendre des décisions intellectuelles et orientées vers une solution, et d'investir du temps à cet effet. Les activités de milice accroissent la prise de conscience des problèmes sociétaux. Elles augmentent ainsi le sens des réalités et la capacité de compromis.<sup>22</sup> »

Même si moins valorisé que dans le passé, l'esprit de milice reste ici une valeur centrale : les citoyens sont supposés se prendre en charge, faire preuve de responsabilité, assumer la liberté qu'ils revendiquent et participer au bon entretien de leur environnement. L'engagement milicien repose sur la gratuité de l'engagement au service du bien commun, don de soi qui se poursuit au travers de dizaines de milliers d'associations. Même si le système de milice connaît aujourd'hui des difficultés – surtout sur le plan communal où le nombre de candidats bénévoles pour exercer une fonction publique diminue –, il résiste. Il a ceci de particulier qu'il contrarie l'émergence d'une caste de professionnels de la politique, mal vue en Suisse.

Les chiffres concernant cet engagement milicien donnent le tournis. « Avec une taille moyenne d'environ six membres pour un effectif communal, on peut estimer qu'il y a environ 14 000 conseillères et conseillers communaux, auxquels s'ajoutent près de 17 000 membres des Parlements communaux et quelques 70 000 personnes engagées

---

<sup>22</sup> Avenir suisse, « Etat citoyen et citoyens dans l'Etat, La politique de milice entre mythe et modernité », Slatkine, Genève, 2015, 224 pages.



dans une commission (...) Le total dépasse 100 000 personnes »<sup>23</sup>. Les membres ordinaires consacrent environ 8h/semaine à l'activité de milice, 13 h pour les présidents<sup>24</sup>. Ce système :

« stimule la conscience d'une responsabilité envers le bien commun, permet un appareil d'État 'svelte' et favorise la proximité avec le citoyen (..) Du fait de son lien étroit avec le système de milice, la démocratie directe serait indirectement elle aussi amputée : dans une 'démocratie de spectateurs', le sens civique, l'aptitude au compromis et le savoir risquent d'être perdus. Le système de milice veille à ce que les citoyens ne se replient pas sur un simple statut de spectateurs et de consommateurs, mais qu'ils restent politiquement actifs et que, par leurs mandats de milice, ils continuent de développer le sens du bien commun.<sup>25</sup> »

Où l'on voit que le système de milice est envisagé comme rempart face à l'extension du pouvoir administratif, par définition lointain, sans proximité avec les citoyens. Le système de milice, inclusif, fondé sur le bénévolat et le concours accessoire est l'illustration même d'un modèle politique de type bottom-up.

*Des dépenses sous contrôle, un sou est un sou, Calvin n'est pas loin.*

L'État semble devoir être maintenu à un niveau anémique. La sobriété est revendiquée et peut parfois faire sourire. Ainsi les panes à répétition du Falcon 900, avion de deuxième main qu'utilisent les conseillers fédéraux pour leurs déplacements lointains. Avec d'autres incidents, ces aléas techniques sont responsables de rendez-vous annulés avec l'empereur du Japon ou encore avec la ministre des Affaires étrangères de Chine. En Suisse, un sou est un sou. « Le Conseil

---

<sup>23</sup> Andreas Ladner, in *Avenir suisse*, « Etat citoyen et citoyens dans l'Etat, La politique de milice entre mythe et modernité », Slatkine, Genève, 2015, page 56.

<sup>24</sup> *Avenir suisse*, « Etat citoyen et citoyens dans l'Etat, La politique de milice entre mythe et modernité », Slatkine, Genève, 2015, 224 pages.

<sup>25</sup> Martin Heller, in *Avenir suisse*, op.cit, page 126 et suiv.



fédéral a décidé de vendre le PC-24 de Pilatus, étant donné qu'il ne l'utilise que très peu ; il en va de même pour les départements. D'autre part, comme le modèle est récent et que l'appareil ne présente quasiment aucune usure, il garde une valeur marchande élevée »<sup>26</sup>. L'anecdote fait sourire. Mais si l'État fait montre de pingrerie avec les deniers publics, c'est que les citoyens lui ont souvent rappelé que mieux valait qu'il se contentât du strict minimum. Les votations populaires sur l'usage des ressources publiques signifient à l'État que sa vocation n'est pas de dépenser toujours plus et qu'il convient d'encadrer ses personnels. La loi sur le personnel de la Confédération, visant à remplacer « le statut des fonctionnaires » datant de 1927 et appliqué aux agents de l'administration fédérale, de la Poste et des CFF (Chemins de fer fédéraux), est exemplaire de ce souci des citoyens de contrôler l'État. Largement approuvée en novembre 2000 (66,8% de oui lors du référendum facultatif), la loi signifiait aux intéressés qu'ils devaient être traités « sur un pied d'égalité avec tous les autres employés », autrement tenus de s'adapter aux besoins changeants de leur administration, sous peine de licenciement.

### *Un État aux dimensions contenues*

Les Suisses n'associent pas leur bonheur à un haut niveau de dépenses publiques. Le meilleur État leur semble être minimaliste, c'est du moins la conclusion qu'en tire l'observateur français. Les instruments pour y parvenir sont variés : le frein à l'endettement ou encore l'obligation de référendum pour modifier le taux de TVA ou pour engager des dépenses pérennes, sont autant de moyens pour enrayer la fuite dans la dette.

« Le frein à l'endettement a pour but de prévenir les déséquilibres structurels (chroniques) des finances fédérales et d'empêcher ainsi une croissance de la dette telle qu'elle s'est produite durant les années 1990. Parallèlement, il garantit une politique budgétaire anticyclique en autorisant des déficits conjoncturels limités en période de repli

---

<sup>26</sup> - <https://bit.ly/3WnuEE8>, Berne, 16 février 2022.



économique et en exigeant des excédents en période de haute conjoncture. [...] Le frein à l'endettement est inscrit à l'art. 126 de la Constitution. [...] L'art. 126 a été accepté lors de la votation populaire du 2 décembre 2001 avec une majorité de 85 % des voix. [...] Depuis 2006, le budget fédéral ne présente plus aucun déficit structurel. Cette évolution se reflète dans la nette réduction de la dette. Le taux d'endettement de la Confédération est passé de 25,3 % en 2003 à 13,3 % en 2019<sup>27</sup>. »

L'obsession de finances saines se lit aussi au niveau cantonal. Fribourg et Bâle-Ville ont leur règle d'or, leur frein à l'endettement. L'article 45 de la Constitution du canton de Fribourg oblige les autorités à en passer par un référendum, notamment pour « les actes du Grand Conseil (Parlement cantonal) qui entraînent une dépenses nette nouvelle supérieure à 1% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil ». Sachant que les citoyens fribourgeois peuvent, de surcroît, recourir au référendum facultatif pour contester une dépense « nette nouvelle supérieure à ¼% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil », tout pousse les autorités à la discipline budgétaire. Le résultat semble probant<sup>28</sup>.

Une des grandes vertus de la démocratie directe dans sa version suisse est qu'elle offre aux mécontents les outils pour demander des comptes aux élus (les motions populaires), et pour s'opposer aux décisions dont ils estiment qu'elles attentent à leurs choix politiques (les référendums). La démocratie directe permet d'autant mieux de freiner les gabegies que les citoyens sont d'abord des contribuables. En janvier 2020, les Tessinois se sont mobilisés contre le sauvetage jugé coûteux de l'aéroport de Lugano, décidé par le Conseil communal de Lugano. Quand 7000 signatures étaient nécessaires à la tenue d'un référendum local, 8372 signatures étaient remises aux autorités cantonales pour que soit organisé un référendum intitulé : « Ne gaspillons pas des millions de plus pour l'aéroport de Lugano ». L'objectif était d'éviter l'attribution de

---

<sup>27</sup> Administration fédérale des finances de la Confédération suisse. <https://bit.ly/3G8pVkx>.

<sup>28</sup> L.P. Feld, J.G. Matsusaka, "Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons," *Journal of Public Economics*, 2003.



4,88 millions de francs votés par le Grand Conseil (Parlement cantonal). Les initiatives de ce type se comptent en centaines, aux plans communal et cantonal<sup>29</sup>.

Selon ses détracteurs, la démocratie directe freinerait l'extension de l'État social et donc accroîtrait la précarité. Avec 8,5% de personnes sous le seuil de pauvreté (14,8% en Allemagne, 14,9% en France, 16,8% dans l'UE), la Suisse montre certes que la détresse sociale y subsiste<sup>30</sup>, mais dément aussi l'idée reçue selon laquelle le contrôle de la dépense publique par la classe moyenne nuirait surtout aux plus pauvres.

### *De lourdes taxes et des impôts directs*

Le souci du peuple suisse de limiter et contrôler la dépense publique a un fondement rationnel. Si le protestantisme imprègne beaucoup les décisions politiques, notamment dans le domaine des dépenses publiques, il est une autre explication au strict contrôle des comptes : les Suisses s'acquittent de lourds impôts et taxes, auxquels s'ajoutent des dépenses obligées telle l'assurance maladie. Leur système social et de formation d'excellente qualité (Universités, Écoles polytechniques fédérales, Hautes écoles spécialisées, apprentissage dual, système hospitalier, etc.), les Suisses le payent cher, en effet. Autant l'impôt indirect est faible (TVA à 8,1% depuis la votation du 25 septembre 2022), autant l'impôt direct sur le revenu est douloureux. De quoi développer chez les citoyens une vigilance particulière sur l'usage que les élus font des ponctions ainsi opérées, vigilance que les droits populaires permettent justement d'exercer. La chasse aux passagers clandestins devient l'affaire de tous : le fraudeur (transports, arrêts maladie, chômage, aide sociale, etc.) fait payer l'autre à sa place, qui est en droit de ne pas apprécier la facture qui lui est tendue. Resurgit là l'esprit de

---

<sup>29</sup> Herbert Obinger, "Federalism, Direct Democracy, and Welfare State Development in Switzerland," *Journal of Public Policy*, vol. 18, décembre 1998, pp. 241-263.

<sup>30</sup> Yves Petignat, « Chronique de la désillusion », *Le Temps*, 15 octobre 2022.



milice. Si l'État est nécessaire, il ne peut suffire : les citoyens sont les régulateurs en dernière instance. Ils sont eux-mêmes acteurs de la régulation sociale. « Je n'ai pas de masque sur moi et le regard des gens me pèse, c'est très oppressant, comme si j'étais nue et que tout le monde me dévisageait. (...) Pas de contrôle ni de remise à l'ordre au moment de monter les marches du train, le regard réprobateur des passagers suffit à dissuader les rares récalcitrants<sup>31</sup>. » C'est ce que Nicolas Tavaglione appelle la « dictature de près »<sup>32</sup>.

L'impôt sur les bénéfiques (14,87%) est parmi les plus modérés en Europe : seule l'Irlande offre un taux inférieur. A titre de comparaison, l'IS s'élevait à 19% en Grande-Bretagne, 24,94% au Luxembourg, 25% en France. De plus, les 26 cantons se livrent à une guerre fiscale, avec des taux compris entre 11,85 et 21,6%<sup>33</sup>.

« Des différences parfois importantes entre les capacités financières des cantons, voire l'instauration d'une certaine concurrence fiscale, sont la contrepartie de cette autonomie (cantonale). En effet, chacun des 26 cantons suisses dispose de sa propre loi fiscale et peut donc créer ses propres impôts sur le revenu et la fortune, le bénéfique et le capital, les successions, les plus-values immobilières, ou sur tout autre objet fiscal. »

Une concurrence fiscale que pondère, depuis 2008, une péréquation financière par laquelle les cantons forts allouent des ressources aux cantons faibles, chaque canton devant disposer de ressources ne pouvant être inférieures à 85% de la moyenne suisse, calculs réévalués tous les 4 ans.

En 2020, taxes et cotisations aux assurances sociales s'élevaient à 27,6% du PIB.

---

<sup>31</sup> « Les Suisses voyagent désormais masqués », *Le Temps*, 7 juillet 2020.

<sup>32</sup> François Garçon, *Le Génie des Suisses*, Tallandier, Paris, 2018, page 395 et suivantes.

<sup>33</sup> PwC, 2022, d'après Worldwide Tax Summaries 2022.



## 2. Les outils référendaires : l'arsenal de la démocratie directe

La prospérité helvétique est inséparable de l'arsenal référendaire dont le peuple suisse s'est doté. Outils politiques caractérisés par leur fort pouvoir correcteur, ils sont redoutés par la classe politique tant au niveau communal, cantonal que fédéral. Dans l'ordre d'apparition apparaît le référendum obligatoire, inscrit dans la première Constitution helvétique (1848) ; il est suivi par le référendum facultatif, dit encore abrogatif, entré dans la Constitution en 1874 puis, en 1891, vint l'initiative populaire. A cette liste, on peut encore ajouter le droit de pétition. De moindre impact que les référendums et l'initiative populaire, il reste le plus utilisé. « C'est une autre manière de faire pression, comme si vous disiez 'si vous faites cela maintenant, beaucoup de gens ne seront pas d'accord avec vous'. Cela peut mettre en péril un projet de loi, car vous montrez qu'une décision pourrait être remise en cause par un référendum. Une pétition peut être une étape préliminaire à un référendum <sup>34</sup>. »

Si la Suisse allie prospérité et stabilité hors norme, c'est que l'État n'est pas seul à la manœuvre. Avec les droits référendaires, souvent en usage au niveau cantonal bien avant leur inscription dans la Constitution du pays, la Suisse dispose d'une gouvernance à double commande : aux côtés des élus et de l'administration, campe un peuple éveillé, en capacité d'intervenir à tout moment dans le processus décisionnel. Voilà maintenant plus d'un siècle et demi que le peuple suisse valide le processus politique, le corrige si nécessaire, voire l'initie quand les élus regardent ailleurs. Ces outils, qui allient simplicité de mise en œuvre et efficacité d'usage, produisent des effets concrets. Surtout, les résultats sortis de ces votations ont valeur contraignante. Une fois que les Suisses se sont prononcés, la loi applique leur volonté.

Une des clés du succès de ce système est sa régularité. Combinant, lors de chaque scrutin, à la fois référendum(s) obligatoire(s) et/ou facultatif(s) et initiative(s) populaire(s), ces votations se tiennent tous les trois mois, et sont déjà calées sur les 20 prochaines années. De 1848 à

---

<sup>34</sup> Cédric Wermuth, *SwissInfo*, 2 juin 2021.



2022, se sont ainsi tenues 661 votations fédérales (voir le tableau ci-dessous). Chiffre considérable qu'enrichissent de surcroît des centaines de votations cantonales et communales – exactement 373 pendant les deux décennies entre 1990 et 2010. On mesure ainsi combien est corsetée la compétence législative des instances élues : à tous les étages, le peuple sinon dicte ses volontés, du moins a la capacité de le faire. Chaque votation est un relevé sismographique de la société suisse. Chaque « objet » sur lequel le peuple se prononce est une photographie de l'adhésion du peuple à la politique élaborée dans les assemblées, tout comme il révèle aussi les attentes populaires, négligées par ses mandataires.

	Accepté	Rejeté	Total	% Accepté
Référendums obligatoires	175	66	241	72,6
Référendums facultatifs	120	87	207	57,8
Initiatives populaires (& contre-projets)	25	204	229	10,9
TOTAL	320	357	661	

Ces résultats, et c'est une excellente nouvelle pour le fonctionnement de la démocratie représentative suisse, prouvent que parlementaires et ministres exercent leurs mandats au plus près des attentes de leurs mandants. Cela se vérifie dans ce qu'à peine une initiative populaire sur 10 trouve grâce auprès du peuple, les neuf autres étant rejetées<sup>35</sup>. De même, les référendums obligatoires par lesquels exécutifs et parlementaires soumettent au peuple leurs projets de loi, sont largement approuvés : à l'évidence, le peuple plébiscite le travail des chambres et le ratifie. Les référendums abrogatifs ne laissent pas indifférents et trouvent un large public parmi les mécontents. Ce droit

<sup>35</sup> A titre de comparaison, entre 1898 et 1979, le pourcentage d'approbation des initiatives proposées aux Etats-Unis par voie de pétition s'élève à 34%, Jean-Pierre Lassale, « Le référendum aux Etats-Unis », in *Pouvoirs*, N°77, avril 1996, page 162.





de veto est une épée de Damoclès sur la tête des mandataires qui, lorsqu'ils rédigent de nouvelles lois, savent où se trouve la borne au-delà de laquelle le peuple protestera et, par voie pacifique, risque, près de six fois sur dix, d'obtenir l'abandon de la législation contestée. Les bouffées délirantes bien rares dont peuvent souffrir les élus sont ainsi soignées... Au final, rouspéteurs et contestataires y trouvent leur compte.

### *Des votations sur des questions de grande importance*

Mais toutes ces votations pourraient ne concerner que l'installation de toilettes sèches, de ruches urbaines ou de pistes cyclables. Autrement dit, n'être qu'une habile cosmétique conçue par des élus concédant des défouloirs à leurs administrés. Tel n'est pas le cas. Non seulement les citoyens ont la capacité de corriger la Constitution fédérale et ils ne s'en privent pas – fin 2015, la Constitution du 18 avril 1999, avait été modifiée 80 fois<sup>36</sup> – mais ils se mêlent de tous les aspects économiques, fiscaux, sociaux, politiques, culturelles, etc. « L'État c'est moi, c'est ce que tout citoyen suisse peut affirmer en toute légitimité<sup>37</sup>. » Il n'est presque aucune question qui n'ait été passée à la moulinette des votations : instauration d'un Revenu de base universel, les six semaines de congé annuel, une initiative contre les salaires abusifs ou encore une autre pour des dimanches sans voitures, et encore une autre pour la protection contre le tabagisme passif ou encore celle contre l'achat d'avions de combat... Récemment, le 25 septembre 2022, les Suisses ont voté sur une nouvelle réforme de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) prévoyant notamment un alignement de l'âge de la retraite des femmes de 64 à 65 ans, à l'égal des hommes. En l'occurrence, il s'agissait du 24<sup>ème</sup> scrutin sur le système de retraite depuis son entrée en vigueur, il y a plus de 70 ans.

---

<sup>36</sup> Office fédéral de la justice, Guide de législation, guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 2019, page 116.

<sup>37</sup> Guggenbühl, *Avenir suisse*, « Etat citoyen et citoyens dans l'Etat, La politique de milice entre mythe et modernité », Slatkine, Genève, 2015, 224 pages, page 19.



### *Une abstention sous contrôle*

Lorsque pratiquée à haute dose, la consultation électorale pourrait être affectée de taux d'abstention anormalement élevés. Explication : à force de convoquer les citoyens aux urnes, ceux-ci les bouderaient car lassés. La Suisse prouve la fausseté de cette idée reçue. Alors que les Suisses votent tous les trois mois depuis plus de cent ans (périodes de guerre exceptées), ils n'ont jamais renoncé à aller voter, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-dessous qui donne le taux de participation sur la période 1951-2022 :

Décennie	Taux de participation (%)
1951-1960	50,3
1961-1970	44,5
1971-1980	41,2
1981-1990	40,6
1991-2000	43,0
2001-2010	45,2
2011-2020	46,0

L'abstention (et donc la participation) varient selon les questions sur lesquelles les citoyens doivent se prononcer. Certains sujets sont clairement boudés, ainsi la votation « Modification de la loi sur les épizooties », où à peine 27% des citoyens ont voté. Inversement, d'autres font le plein, comme l'initiative populaire « Pour l'adhésion de la Suisse à l'ONU » (58,3% de votants), celle « Pour le renvoi effectif des étrangers criminels » (63,7% de votants) ou encore, en décembre 1992, l'arrêté fédéral sur l'Espace Economique Européen (78,7% de votants). Les résultats sont validés à la majorité simple.



C'est peu dire que, d'une manière générale, les citoyens scrutent de près la décision politique. Son coût, sa pertinence, son utilité, son financement font l'objet de quantité d'études, sous le regard attentif du contribuable. Ne lui est-il pas demandé de valider les grands choix politiques par le référendum obligatoire ? Ainsi, le 28 novembre 2021, consulté, le peuple a accepté avec 62% de votes favorables (participation de 65,7%), la révision de la loi covid. Pas de passage en force, mais toujours avec le clair aval du peuple exprimé non par le biais de sondages d'opinion, mais par le passage dans les urnes.

Cet outillage joue un rôle majeur, assez loin cependant de celui qu'avaient imaginé ses inventeurs, au XIX<sup>ème</sup> siècle. A l'époque, le personnel politique est majoritairement composé de miliciens, des individus exerçant un métier extérieur à la politique. Les lois que discutaient et votaient ces élus épousaient assez fidèlement les préoccupations de la population. La composante milicienne, essentielle pour éclairer le fonctionnement de la Suisse, et la méfiance que suscite aujourd'hui l'administration, tend à disparaître. Parlementaires, nombre d'avocats, de médecins ou encore d'agriculteurs le restent encore aujourd'hui – ces derniers sont du reste surreprésentés au Parlement fédéral (6%) en regard de leur poids démographique dans le pays (3%). L'actuel exécutif suisse, quant à lui, offre un panel peu représentatif de la composition du pays, avec un économiste, un juriste, un cadre moyen, un agriculteur, une traductrice, et trois universitaires venus du public. Une composition sociale cependant plus proche de l'organisation professionnelle du pays que ne le sont le Conseil des États et le Conseil national. C'est cette distorsion socio-professionnelle entre mandants et mandataires qui confère à la démocratie directe un rôle régulateur. A supposer que les élus ignorent les attentes des citoyens ou, pour des raisons d'appariement social, y restent sourds, les citoyens disposent d'instruments politiques pour se faire entendre et pousser leurs pions. Là où, dans la démocratie représentative classique, les citoyens ne peuvent manifester leurs mécontentements ou leurs attentes que tous les cinq ans ou derrière des barricades, avec leur démocratie directe, les Suisses peuvent à tout moment, par voie de pétition, de référendums ou d'initiatives populaires, intervenir dans le



jeu politique. Et exiger que soient débattus et votés les sujets qui les préoccupent, mais qu'ont négligés leurs élus. Il n'est que de citer les initiatives populaires « Pour une immigration modérée » (20 septembre 2020), « Pour une interdiction du financement des producteurs de matériel de guerre » (29 novembre 2020), « Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage » (7 mars 2021), ou encore contre « L'élevage intensif » (25 septembre 2022), que les élus jugeaient piégés et avaient préféré glisser sous le tapis. C'est le peuple qui, avec l'initiative populaire, a obtenu que ces questions soient soumises au jugement du peuple souverain. Grâce à la démocratie directe, le découplage entre un personnel politique, toujours plus professionnel, et leurs mandats est réparable à tout moment.

« Les votations populaires sont porteuses de paix. Les refus populaires sont courants. Personne ne doit avoir peur du peuple. (...) C'est le peuple qui doit avoir le dernier mot, pas le Conseil fédéral<sup>38</sup>. »

### *Des débats politiques qui ne sont jamais clos*

La démocratie directe, autrement dit la capacité du peuple à trancher en dernier recours, a encore ceci de vertueux qu'elle pacifie le problème une fois passé le vote des citoyens, sans pour autant l'enterrer définitivement. Une bonne illustration de cette problématique est fournie par l'armée suisse, pivot de la nation et cible d'une canonnade régulière de groupes pacifistes – notamment les objecteurs de conscience –, ou simplement hostiles à l'armée de milice. Des dizaines de fois, la question de la suppression de l'armée de conscription – une des dernières en Europe – a été soumise au peuple, chaque initiative étant balayée dans les urnes. En 1989, une énième initiative populaire visant à abolir l'armée était repoussée mais non sans avoir un impact sur l'organisation militaire suisse. Certes satisfaits des résultats confortant l'armée, les militaires suisses à l'écoute du pays et soucieux

---

<sup>38</sup> Thomas Pfisterer, ancien juge fédéral, ancien conseiller d'État argovien, professeur de droit à l'Université de Saint-Gall, « Ne pas avoir peur du peuple ! », *Le Temps*, 10 mai 21



de trouver un compromis ont fait le choix de réorganiser l'armée en tenant compte de l'air du temps. En 1996 était ainsi créé un service civil en remplacement du service militaire pour ceux refusant de porter l'uniforme. Plutôt que de se raidir et attendre que ça casse, mieux vaut composer. Depuis 2001, on observe la disparition complète des initiatives visant à la suppression complète de l'armée.

Au final, l'intervention toujours possible du peuple dans l'arène législative et réglementaire contribue à assagir le débat dans les assemblées élues. Non seulement le compromis est valorisé sur l'affrontement des idées, mais la recherche des solutions médianes, du consensus, dévitalise la fonction tribunicienne du parti politique. Le peuple attend non des effets de manche mais des solutions aux problèmes qui sont soulevés. Et le peuple a toujours le dernier mot.

### Le « modèle suisse » est-il importable en France ?

Une large partie de l'élite politique, universitaire ou journalistique française est hostile au modèle suisse. A les entendre, des prérogatives aussi vastes confiées aux Français signifieraient la fin des gardes fous, et déboucheraient sur une société gouvernée par les sans-culottes et la démagogie. Les violences ayant accompagné le mouvement des gilets jaunes ne donnent pas tort à ces partisans d'une démocratie représentative exclusive : au moins parvient-elle à cantonner l'hystérie de ces foules, en proie parfois à de terribles colères. Avec pour conséquence d'avoir un pays piloté par une fine « élite scolaire » se prévalant moins de ses résultats que de ses diplômes, une élite nombriliste qui s'est unilatéralement proclamée l'aristocratie de l'intelligence.

Mais celle-ci a-t-elle vraiment fait preuve de compétence pour diriger le pays ? Depuis 1958, cette élite dispose des pleins pouvoirs. Depuis 1974, l'État français affiche un déficit qui, en 2020, a atteint 209 milliards d'euros, un sommet. Vu de l'étranger, la France est un pays malade, capable d'idées démagogiques et toxiques. Comment nier qu'avec les pouvoirs qu'elle s'octroie et qu'elle exerce, la fameuse élite scolaire est en grande partie responsable de cette situation !



Dans un tel contexte de crise dont on ne voit pas la fin, pourquoi ne pas risquer la démocratie directe ?

« Il vaudrait mieux s'intéresser aux applications concrètes de la démocratie au niveau local, à travers des délibérations populaires, des débats sur les routes ou le ramassage des ordures. C'est ce que j'ai vu en Suisse. Les Français sont comme tous les êtres humains : plus on leur donne de responsabilités, plus ils deviennent intelligents. Si tout est dirigé de manière abstraite et centrale, le mouvement naturel est de se rebeller<sup>39</sup>. »

Et pourquoi ne pas s'initier à cette autre manière de faire de la politique par la commune, le département, la région ?

---

<sup>39</sup> Gaspard Koenig, « La France se sort trop souvent des crises par davantage d'État », *L'Express*, 20 mai 2020.