

XI

LA RÉSILIENCE DÉMOCRATIQUE EN SUISSE À TRAVERS LES SIÈCLES

par Thomas Maissen
Professeur d'histoire moderne, Université de Heidelberg

Dans l'introduction de ce volume, Jean Baechler et Alexandre Escudier proposent une nomenclature des régimes politiques intéressante qui redéfinit partiellement la terminologie traditionnelle. Depuis la Grèce antique, celle-ci parlait de la question de savoir qui détenait le pouvoir (κράτος) et qui dominait (κρατεῖν). Leur nombre et qualité morale étaient décisifs : la démocratie (δημοκρατία) était donc le régime dans lequel le peuple entier gouverne, à savoir tous les citoyens de plein droit, et cela reste la définition habituelle. Baechler, quant à lui, focalise moins sur le détenteur (objectif) du pouvoir que sur les motifs (subjectifs) d'obéir à ses ordres. Si l'obéissance est motivée par un calcul rationnel et rendue à des souverains choisis par les dominés eux-mêmes, on parle de démocratie (par opposition stricte avec l'autocratie d'un côté et la hiérocrairie de l'autre). Cette démocratie connaît pourtant trois variantes selon le caractère et le nombre de ceux qui sont habilités à déléguer le pouvoir, et Baechler, en appelant ces variantes aristocratique, oligarchique et démocratique, rejoint la terminologie classique.

De la nomenclature de Baechler, cet article étudiera les « démocraties démocratiques ». Cette catégorie ne s'applique pourtant pas au cas suisse dans son intégralité à travers le temps. Parmi les alliés qui appartenaient à la Confédération de l'époque moderne avec un statut moindre, il y avait même des princes, comme l'abbé de Saint-Gall. Les cantons suisses, au sens propre, ont pourtant toujours été des républiques, autre notion à distinguer soigneusement de « démocratie ». Les plus importants parmi eux étaient des aristocraties (des « démocraties aristocratiques » selon Baechler), où une élite urbaine héréditaire plus ou moins large contrôlait le pouvoir à travers les siècles. Ces aristocraties ne seront cependant pas discutées dans cet article, qui examine uniquement les « démocraties démocratiques » afin de mettre en évidence leurs conditions structurelles, qui ont inévitablement beaucoup évolué au cours des siècles. Seront surtout présentées quatre périodes avec leurs phases de transition critiques :

1. l'Ancien Régime, caractérisé ailleurs et en général par le principe monarchique ;
2. le passage de la phase napoléonienne (1798-1815) à la création de l'État fédéral et aux Constitutions fédérales de 1848 et 1874 ;
3. les réactions face aux défis totalitaires de 1917-1989 ;
4. l'orientation difficile dans l'Europe actuelle et démocratique.

LES DÉMOCRATIES DE LA CONFÉDÉRATION À L'ÉPOQUE MODERNE

La Suisse, en tant qu'État fédéral, n'est née qu'avec la Constitution de 1848¹. Pour la période antérieure, il vaut mieux parler de la Confédération, une alliance défensive composée de treize cantons souverains de plein droit et d'une série d'alliés (*Zugewandte*), dont le prince abbé de Saint-Gall susmentionné, des villes comme Saint-Gall, Genève ou Mulhouse et, surtout, les deux confédérations alpines autonomes, le Valais et les Trois Liges des Grisons. Les treize cantons étaient pour l'essentiel souverains et unis surtout par une préoccupation : la domination commune de territoires soumis, les « bailliages communs », tels les futurs cantons du Tessin et d'Argovie. Cette gestion, tout comme les autres affaires communes, s'organisait lors d'un congrès des ambassadeurs qui se réunissait plusieurs fois par an lors de la Diète fédérale. La Diète peut être comparée à celle, certes plus grande, du Saint Empire romain, ou bien encore à l'ONU, également en ce qui concerne les conflits internes, souvent violents, notamment entre les cantons catholiques et réformés. En dehors de la Diète, il n'y avait pas d'organes centraux, donc pas de Parlement doté de compétences législatives pour le pays entier, comme en Angleterre ; et moins encore de général commun ou de *stathouder*, comme dans les Provinces-Unies. Les troupes étant toutes cantonales, l'absence d'une armée commune figure parmi les raisons qui ont contraint la Confédération à une neutralité de fait dès le xvi^e siècle, finalement devenue une maxime officielle vers la fin du xvii^e.

Il n'y avait donc pas de démocratie suisse avant 1798, mais il y avait bien des démocraties en Suisse². Parmi les treize cantons fédéraux, plusieurs étaient démocratiques : Uri, Schwyz, Unterwald (composé des deux demi-cantons, Obwald et Nidwald), Zoug, Glaris et Appenzell (avec les demi-cantons Rhodes-Intérieures

1. Fondamental pour tous les domaines de l'histoire suisse, notamment pour les constitutions cantonales décrites ici : *Historisches Lexikon der Schweiz* = Dictionnaire historique de la Suisse = *Dizionario storico della Svizzera*, Berne, Stiftung HLS, 2002-2014 ; trilingue complet en ligne : <https://hls-dhs-dss.ch/>. Pour des synthèses récentes en français, voir François Walter, *Une histoire de la Suisse*, Neuchâtel, Charenton-le-Pont, Éditions Alphil-Presses universitaires suisses ; FMSH diffusion, 2016 ; Thomas Maissen, *Histoire de la Suisse*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2019.

2. Pour ce qui suit, avec la littérature récente, cf. Thomas Maissen, « Democracy in Early Modern Switzerland », in Markku Peltonen et Sophie Smith éd., *Cambridge History of Democracy*, vol. 2 : *The Middle Ages and Early Modern Period*, Cambridge, CUP, sous presse.

et Rhodes-Extérieures). Parmi les alliés, il faut mentionner le Valais et les Trois Ligues. Des auteurs contemporains comme Jean Bodin qualifiaient déjà ces petits États de démocraties et les décrivaient souvent en termes pessimistes. Ainsi, le duc de Rohan interprétait les Grisons comme une anarchie parfaite, dans laquelle des démagogues corrompus comptaient sur l'obéissance sourde de leur clientèle, qui visait uniquement ses propres avantages matériels. Leur autodétermination ne serait pas fondée sur la vertu et le mérite, mais sur la force égalisatrice de la pauvreté³.

En fait, les cantons démocratiques étaient pauvres, ruraux et majoritairement catholiques, tandis que dans les cantons urbains, relativement prospères et souvent réformés, des patriciens aristocratiques, comme à Berne, ou des corporations presque aussi élitistes, telles que celle de Zurich ou de Bâle, gouvernaient les sujets de la campagne environnante. Dans ces cantons urbains suisses, dix pour cent tout au plus des citoyens de la capitale participaient au gouvernement, dont les sujets qui habitaient la campagne étaient complètement exclus. Dans les cantons démocratiques, en revanche, près des trois quarts des citoyens à part entière, les *Landleute*, avaient non seulement la possibilité, mais aussi l'obligation de participer à la souveraineté⁴.

Cette participation avait lieu, à partir du XIII^e siècle, dans la fameuse *Landsgemeinde*⁵. Cette assemblée était le souverain démocratique qui procédait, à main levée, à l'élection aux fonctions gouvernementales et administratives de juges, de chefs militaires ou d'envoyés. La *Landsgemeinde* décidait des lois et des grandes lignes de l'administration, notamment des territoires sujets, prenait des décisions importantes en matière de politique étrangère et réglait le budget et les impôts, la propriété commune et celle de l'Église, la naturalisation, les privilèges et les réglementations économiques ainsi que les jugements pénaux parfois lourds. Dans le canton de Nidwald, la décision concernant la peine de mort est restée jusqu'au XIX^e siècle entre les mains de tous les citoyens de plus de trente ans réunis en assemblée⁶. La *Landsgemeinde* n'a cependant jamais été un organe de pouvoir exécutif et ne pouvait tout simplement pas l'être, puisqu'elle ne se réunissait en général qu'une fois par an et se prononçait par oui ou par non sur des propositions en grande partie préformulées. Elle était plutôt un organe de contrôle et de veto avec des fonctions considérables d'intégration et de légitimation. Le pouvoir exécutif, quant à lui, était détenu par les magistrats suprêmes (*Häupter*), notamment le *Landammann* (bailli), d'autres fonctionnaires et différents conseils dans lesquels les familles puissantes et riches avaient leur mot à dire.

3. Henri de Rohan, *Mémoires*, Paris, Foucault, 1822, vol. 2, p. 126-127.

4. Andreas Suter, « Vormoderne und moderne Demokratie in der Schweiz », in *Zeitschrift für historische Forschung*, 31, 2004, p. 231-254, 244; Josef Lang, *Demokratie in der Schweiz. Geschichte und Gegenwart*, Baden, Hier und Jetzt, 2020, p. 74.

5. Silvano Mückli, *Die schweizerischen Landsgemeinde-Demokratien*, Berne, P. Haupt, 1987.

6. Johann J. Blumer, *Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien oder der Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug und Appenzell*, Saint-Gall, Scheitlin und Zollikofer, 1850-1859, vol. 1, p. 271.

Pourquoi ces *Landsgemeinden* ont-elles perduré au fil des siècles, et même jusqu'à aujourd'hui en Appenzell Rhodes-Intérieures et à Glaris ? Dans les cantons ruraux surpeuplés, les mercenaires constituaient le principal produit d'exportation, avant les produits agricoles (bétail, fromage). Le service étranger créait des emplois durables pour environ un quart des hommes suisses et permettait d'économiser les coûts de formation et d'entretien de troupes permanentes. Les coûts, qui, en France par exemple, mobilisaient l'ensemble du budget de l'État, étaient ainsi épargnés : entretien de l'armée, service de la dette, représentation à Versailles. Il en résultait des États bon marché – en comparaison des autres États européens –, qui s'en sortaient le plus souvent sans impôts directs et pouvaient pour cette raison compter sur la loyauté durable des *Landleute*. La condition préalable était toutefois une certaine redistribution des fortunes considérables que l'élite composée d'entrepreneurs militaires, de gros agriculteurs et de commerçants avait acquises, en autorisant notamment le recrutement de troupes mercenaires. Dans les cantons ruraux, les indemnités pour ce service étranger pouvaient représenter plus de la moitié des recettes publiques, et c'est dans le cadre de ces mêmes contrats que les cantons obtenaient les privilèges de salage et de commerce, indispensables à l'élevage.

De ce point de vue, la *Landsgemeinde* assurait le contrôle démocratique de la redistribution de ces biens à une clientèle toujours dans le besoin. Les droits qui garantissaient aux *Landleute* la liberté et la participation légitimaient des principes égalitaires, dont l'égalité des charges en cas de nouvelles dépenses ou même de taxes. Tout aussi important était le fait que tous les citoyens de plein droit, pauvres ou riches, régnaient ensemble sur des sujets communs, en partie sur le propre territoire cantonal, mais surtout dans les bailliages communs susmentionnés. Dans la société corporative, ce privilège seigneurial n'était pas une tare antidémocratique, mais une caractéristique et une exigence de l'autonomie démocratique. L'inégalité juridique des sujets était donc, comme dans la *polis* antique, la condition de possibilité politique et économique de l'égalité juridique des citoyens. En conséquence, les démocraties refusaient, le plus souvent par jalousie, d'accueillir de nouveaux citoyens, car le statut de citoyen signifiait la participation à des droits de souveraineté, à des pensions et à des privilèges économiques (exonération fiscale, biens communaux, droits d'usage).

En même temps, l'intérêt des princes voisins pour une conquête militaire de ces régions relativement pauvres était limité, d'autant plus que leurs ressources, et en particulier leurs mercenaires, se trouvaient de toute façon à leur disposition. Cela explique la survie de la fragile Confédération, constituée de villes aristocratiques et de cantons ruraux démocratiques, même lorsque les ressources provenant des services étrangers comme de l'agriculture se sont raréfiées aux XVII^e et XVIII^e siècles face à une population croissante. Les conflits de répartition, dont le nombre avait connu une forte et rapide augmentation, soulevèrent dès la fin du XVII^e siècle la

question de la souveraineté⁷. Qui pouvait exercer les compétences croissantes de l'État et décider ou contrôler les (re)distributions qui en découlaient? Contrairement aux oligarchies urbaines, les *Landsgemeinde* offraient un exutoire où des équilibres devaient être régulièrement trouvés entre les magistrats suprêmes et les *Landleute*, tous deux conscients de leur interdépendance. Elles reposaient notamment sur le système de la milice et l'absence de professionnalisation. Les magistrats ne disposaient pas d'une administration publique digne de ce nom et encore moins d'une armée permanente : leurs concitoyens armés étaient en même temps leurs seules troupes. Au lieu d'une opposition de lutte des classes entre un haut oligarchique et un bas démocratique, ce sont de solides solidarités verticales qui furent décisives. Elles n'étaient pas fondées seulement sur la dépendance vis-à-vis des clients, mais aussi sur une origine locale commune ou sur la foi partagée (catholique ou réformée).

Cela explique la stabilité des élites, et donc du système démocratique : les mêmes familles ont revendiqué pendant des siècles les postes les plus importants et servaient leurs partisans par ce biais. Certains magistrats incompetents pouvaient être détrônés à relativement peu de frais ou révoqués lors d'une *Landsgemeinde*, ce qui était impossible dans la succession dynastique d'une monarchie et difficile dans une aristocratie urbaine. Cependant, il n'y avait guère de solutions de remplacement à long terme de ces familles des *Häupter* elles-mêmes, bien que le groupe des familles capables de régner connût parfois des remaniements, par ascension sociale ou bien par extinction. Finalement, seules quelques familles disposaient du capital social, économique, politique et symbolique nécessaire pour exercer ces fonctions, à savoir l'éducation, les ressources pour les cadeaux électoraux, les réseaux supra-locaux et la disponibilité économique pour occuper des charges publiques non rémunérées.

En Suisse, la concentration croissante du pouvoir entre les mains d'une élite de plus en plus restreinte pouvait certes provoquer des résistances, émanant des citoyens urbains ainsi que des *Landleute* relativement affaiblis, et *a fortiori* de la part des habitants et des sujets. Mais seuls les *Landleute* en tant que citoyens de plein droit avaient accès à l'instrument de la *Landsgemeinde* pour réclamer leur part. Ces droits participatifs distinguaient la démocratie rurale des aristocraties urbaines et des monarchies princières, sur le plan tant qualitatif que quantitatif. Son succès se traduit notamment par le fait que les sujets ruraux revendiquèrent le modèle de la *Landsgemeinde* lorsqu'ils voulurent s'émanciper, comme lors de la grande guerre des Paysans de 1653, quand ils essayèrent de se débarrasser de la domination des villes et de la charge fiscale⁸. Il en va de même pour les sujets des cantons ruraux eux-mêmes, qui formulèrent leurs protestations – comme

7. Thomas Maissen, *Die Geburt der Republic. Staatsverständnis und Repräsentation in der frühneuzeitlichen Eidgenossenschaft*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2006.

8. Andreas Suter, *Der schweizerische Bauernkrieg von 1653. Politische Sozialgeschichte – Sozialgeschichte eines politischen Ereignisses*, Tübingen, Bibliotheca-Academica-Verlag, 1997.

en 1712-1713 et en 1754-1755 dans la Léventine, dominée par Uri – lors de *Landsgemeinden* improvisées⁹.

L'autogestion des communautés masculines correspondait aux conditions de vie dans les vallées alpines pauvres et périphériques, qui devaient régulièrement trouver des accords, par exemple pour les droits de pâturage. Les hommes étaient absents de l'alpage pendant des mois en été en tant que bergers et souvent pendant des années dans des services étrangers. Les relations de confiance durables entre voisins égaux en droits étaient donc d'autant plus importantes. En ce qui concerne les préoccupations économiques fondamentales, il existait une mise en communauté des intérêts des élites et des *Landleute* ordinaires : continuité des services étrangers et des flux financiers correspondants, protection de sa propre confession contre les voisins hérétiques, un État svelte et économe sans impôts, et, surtout, une domination commune sur des sujets qui ne devaient pas seulement des redevances, mais qui, par leur soumission même, attestaient du privilège de liberté de leurs maîtres. Parfois, des conflits entre différentes clientèles pouvaient dégénérer, se transformant même en actes de violence. Mais la *Landsgemeinde* permettait justement de faire des efforts de conciliation à long terme et de prendre en compte les intérêts légitimes de tous les citoyens de plein droit.

UN LONG CONFLIT ENTRE LES DÉMOCRATIES PRÉMODERNE ET MODERNE (1798-1891)

Cette communauté d'intérêts explique pourquoi les élites des cantons à *Landsgemeinde* pouvaient compter sur la loyauté conservatrice de leurs *Landleute* pendant la période des bouleversements révolutionnaires qui apparurent à partir de 1798. En revanche, dans les villes gouvernées par des patriciens ou par des constitutions de corporations, les citoyens, pour la plupart exclus du pouvoir, et *a fortiori* les sujets, ne montrèrent guère d'envie de se battre et de mourir pour leur oligarchie lorsque les troupes révolutionnaires françaises conquièrent la Confédération, en 1798¹⁰. La République helvétique, qui fut ensuite fondée sur le modèle révolutionnaire français en tant qu'État unitaire avec une démocratie représentative, n'avait toutefois pas de Constitution imposée. Elle était portée par des Suisses éclairés et libéraux, qui se recrutaient souvent dans les couches supérieures des villes et des régions auparavant soumises. Ils s'étaient exercés à la pratique démocratique des élites culturelles au sein d'associations patriotiques ou autres.

Contre leurs idées révolutionnaires de liberté et d'égalité, les habitants des cantons démocratiques menèrent une lutte antirévolutionnaire, puis une guerre

9. Marco Polli-Schönborn, *Kooperation, Konfrontation, Disruption. Frühneuzeitliche Herrschaft in der alten Eidgenossenschaft vor und während des Leventiner Protestes von 1754/55*, Bâle, Schwabe Verlag, 2020.

10. Andreas Suter, *Vormoderne, op. cit.*, p. 234-238.

civile pour défendre leurs privilèges et leurs croyances ancestrales. En Suisse centrale, ils se réclamaient autant du héros local, Guillaume Tell, que le faisaient les révolutionnaires de France et de la République helvétique, qui voyaient en lui un héros universel de la liberté. Ainsi, vers 1800, il y eut pour ainsi dire une guerre civile entre la démocratie prémoderne, corporative et à petite échelle, et la démocratie moderne, fondée sur l'égalité des droits naturels et humains, qui échappait à l'emprise locale des citoyens grâce à l'élection de représentants dans un État territorial centralisé.

En 1803, Napoléon Bonaparte mit fin à l'expérience de l'État central avec la Constitution fédéraliste issue de son Acte de médiation. Outre une Constitution allégée pour l'ensemble de la Suisse, chaque canton reçut sa propre Constitution, qui se rattachait à la tradition historique respective, tout en émancipant les anciennes régions sujettes pour en faire des cantons à part entière. Bonaparte, bien informé, dit explicitement :

« Établir un gouvernement représentatif pour toute la Suisse, c'est reculer à la liberté des petits cantons qui se sont toujours gouvernés démocratiquement ; c'est leur faire payer des dépenses de gouvernement, à eux qui n'ont jamais payé d'impôts. Leurs mœurs ne s'accordent pas avec celles des autres contrées. Je connais l'âpreté des montagnards ; je suis montagnard moi-même. Point d'impôts à des peuples si pauvres ; point de chaînes aux enfants de Guillaume Tell. D'un autre côté vouloir établir la démocratie dans des cantons riches, à Berne par exemple, serait vouloir l'impossible et jeter le pays dans le trouble et la confusion¹¹. »

À la fin de la domination napoléonienne, en 1814, la guerre civile menaçait d'éclater à nouveau. De manière significative, les cantons patriciens réactionnaires situés autour de Berne, mais aussi et surtout les démocraties de la *Landsgemeinde*, voulaient rétablir les anciennes relations de sujétion. Les nouveaux cantons formés par Napoléon étaient en revanche prêts à défendre leur indépendance par la force, si nécessaire. Contrairement à l'esprit de la Restauration, les grandes puissances monarchiques présentes aux négociations de Paris et de Vienne empêchèrent les cantons réactionnaires d'imposer leurs revendications *manu militari*. Le tsar Alexandre I^{er}, en particulier, voulait que la Suisse restât un État tampon neutre, alors que toutes les autres républiques prémodernes, comme Venise et les Provinces-Unies, étaient absorbées par des monarchies. Paradoxalement, les monarques sauvèrent donc en 1815 les démocraties suisses contre leur gré parce qu'elles auraient risqué d'être à leur tour absorbées par des États centraux monarchiques après une guerre civile et l'éclatement de la Confédération. Il est en effet très improbable que les cantons d'Uri, de Schwyz et d'Unterwald eussent survécu sous la forme d'une confédération de pays séparatistes telle qu'ils avaient prévu, dans leur indignation,

11. Napoléon Bonaparte aux députés suisses, 12 décembre 1802, cité dans *Bonaparte et la Suisse. Travaux préparatoires de L'acte de médiation (1803)*, Bâle, Helbing und Lichtenhahn, 2002, p. 42.

de la reformer selon le modèle médiéval et afin de quitter la Confédération. Quant à celle-ci, elle prit en 1815 la forme d'un Pacte fédéral de vingt-quatre cantons et demi-cantons souverains.

À l'intérieur des cantons, notamment dans les cantons démocratiques, tel celui de Schwyz, l'égalité des droits civils fut toutefois annulée en 1815, puis progressivement rétablie seulement au terme d'un long processus, entamé surtout après la révolution de 1830, à Paris. Les principaux bénéficiaires en furent la bourgeoisie montante, dans les anciennes villes médiates, et les entrepreneurs proto-industriels, dans les régions rurales auparavant assujetties. Peu à peu, une vaste classe moyenne s'établit, qui devint porteuse de l'idée nationale contre le souverainisme cantonal et voulut réaliser une Constitution libérale pour l'ensemble du pays. Elle s'opposait tout autant aux anciennes élites réactionnaires des villes qu'à la population paysanne, qui refusait l'industrialisation au nom de la religion, des coutumes et de son autarcie campagnarde. Cette opposition rurale et chrétienne se formait ainsi non seulement dans les cantons conservateurs de la *Landsgemeinde* mais aussi dans les cantons urbains majoritairement libéraux, comme Berne, Zurich et, surtout, Lucerne. Ce mouvement oppositionnel exigeait la participation politique à travers la démocratie directe et se heurtait aux partisans libéraux de la Constitution représentative. Un différend majeur apparut en raison du rôle joué par l'Église dans les questions d'éducation, et notamment dans le canton catholique de Lucerne, l'influence des jésuites. Lorsque, grâce aux élections de 1841, les conservateurs eurent remplacé le gouvernement libéral de Lucerne, ils renforcèrent l'autonomie communale par rapport à la capitale. Ils introduisirent de manière significative des instruments de démocratie directe dans la nouvelle Constitution, à savoir l'initiative constitutionnelle et le veto, une forme préliminaire du référendum.

Le triomphe de la démocratie directe commença dans une constellation similaire : après que les libéraux et les radicaux eurent gagné une courte guerre civile contre les conservateurs – principalement catholiques –, ils imposèrent en 1848, au niveau national, la première Constitution fédérale. Ses éléments clés sont toujours en vigueur aujourd'hui. Elle repose sur les principes de la souveraineté populaire, de l'égalité en droit de tous les Suisses et de la séparation des pouvoirs. Elle concrétisa des aspirations libérales telles que la liberté de commerce et d'industrie ou la garantie de la propriété privée. Dans ce nouvel État fédéral, les libéraux et les radicaux dominèrent longtemps au niveau national et dans la plupart des cantons, notamment grâce au système électoral majoritaire. Ainsi, jusqu'en 1891, ils désignèrent les sept membres du Conseil fédéral, lequel constitue aujourd'hui encore le gouvernement national en tant qu'autorité collégiale, à l'instar du Directoire dans la France révolutionnaire.

La domination libérale nourrit depuis les années 1860 une opposition pour laquelle le nom de « Mouvement démocratique » fut attesté pour la première fois en 1854. Ce mouvement se recrutait parmi les petits-bourgeois, principalement ruraux, qui étaient menacés dans leurs formes d'existence par la modernisation industrielle et l'abolition des privilèges économiques : artisans, paysans, travailleurs

à domicile. Les revendications des « démocrates » étaient par conséquent très variées : ils voulaient d'une part renforcer l'intégration de tous les citoyens de plein droit dans le processus politique, et d'autre part préserver leurs privilèges. Ce n'est donc pas un hasard si, à Genève par exemple, les démocrates s'allièrent aux conservateurs contre le gouvernement radical. Le mouvement préconisait l'interventionnisme étatique contre le laisser-faire libéral. Au niveau cantonal, il parvint souvent à introduire des procédures de démocratie directe. En plus du référendum et de l'initiative populaire pour les modifications législatives et constitutionnelles, ces acquis signifiaient surtout que le peuple élisait directement les membres des gouvernements cantonaux ainsi que les hauts fonctionnaires et les juges. Il est révélateur qu'en même temps le mouvement démocratique se soit opposé à l'égalité juridique des juifs. C'est précisément à ce sujet qu'en 1862 le gouvernement libéral fut renversé dans le canton d'Argovie. En 1866, sous la pression de la France et d'autres puissances, la liberté de circulation fut pourtant accordée aux juifs au niveau national. La Constitution fédérale révisée et adoptée en votation populaire garantit le libre exercice de la religion israélite en 1874. Elle introduisit également le référendum législatif au niveau national ; l'initiative constitutionnelle (initiative populaire) suivit en 1891.

Le référendum existe donc, avec de légères différences, aux trois niveaux étatiques – Confédération, cantons et communes. Le référendum facultatif permet depuis 1874 à un nombre d'électeurs (aujourd'hui 50 000) ou à huit cantons de demander qu'une loi fédérale adoptée par le Parlement soit en outre soumise au vote du peuple. Quant à l'initiative populaire, elle plonge ses racines dans la Constitution française de 1793, dans le droit de pétition et dans l'idée selon laquelle un nombre qualifié de citoyens pouvait demander la révision totale de la Constitution. Le référendum, en particulier, était principalement utilisé par les fédéralistes conservateurs contre les mesures de centralisation libérales. La toute première initiative populaire, et pendant longtemps l'une des rares à avoir été acceptée, interdit l'abattage rituel. La protection des animaux l'inspira tout autant que des motifs antisémites. Cela montre de manière significative l'ambivalence de la démocratie directe. C'est un instrument politique d'une inspiration conservatrice qui caractérise la démocratie directe jusqu'à aujourd'hui, même si, plus rarement, elle a également couronné des initiatives « progressives » de succès.

LA RÉSILIENCE FACE AUX TOTALITARISMES (1917-1989)

Au début du xx^e siècle, l'opposition « démocratique » se rallia en grande partie aux radicaux, dont elle avait initialement combattu la domination élitiste et représentative. Cela peut surprendre, mais témoigne de la capacité d'intégration de la démocratie suisse. C'est précisément grâce à la possibilité de blocage offerte par le fédéralisme et les instruments de démocratie directe que la démocratie ne pouvait pas exclure durablement les puissances de veto pertinentes. Le fédéralisme

préparait également l'intégration dans la mesure où les gouvernements cantonaux pouvaient, comme dans un laboratoire, tester différentes coalitions gouvernementales et permettre à des hommes politiques valables de faire leurs preuves. Quant à la démocratie directe, elle contribuait aussi à ces processus intégratifs, car certaines votations rendaient manifestes des préoccupations politiques suffisamment fortes pour suggérer qu'il fallût inclure leurs partisans comme acteurs responsables dans la vie politique. Enfin, les grandes associations nationales jouaient un rôle important dans la médiation des problèmes entre la société civile et le gouvernement : les syndicats et les associations d'employeurs, d'artisans et de paysans, en particulier, ainsi que les cantons eux-mêmes étaient et sont toujours impliqués à un stade précoce dans les processus législatifs, ce qui permet de réduire le risque de référendum.

Dans la même logique d'intégration, les catholiques conservateurs, qui avaient perdu la guerre civile en 1847, furent, en 1891, admis au Conseil fédéral avec un représentant. Un deuxième suivit en 1919, puis un représentant du parti paysan en 1929. Les socialistes, par contre, en restèrent exclus jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, bien que de nombreux socialistes eussent assumé des responsabilités gouvernementales, notamment dans les grandes villes. Mais une grève générale nationale montra en novembre 1918 que les ouvriers étaient fatigués des charges qu'ils avaient subies pendant les années de la guerre, surtout à cause de l'inflation et du service militaire – destiné à protéger les frontières et non rémunéré. Le bloc bourgeois naissant, qui contrôlait le gouvernement et l'armée, vit dans la grève la racine d'une révolution bolchevique. La grève nationale eut pour conséquence que la droite, à tendance militariste, et la gauche, à tendance pacifiste, s'affrontèrent et se bloquèrent pendant les vingt-cinq années suivantes dans une rhétorique de lutte des classes. La gauche restait pourtant relativement faible. Durant l'entre-deux-guerres, les socialistes ne dépassèrent jamais 28,7 % (1931) des votes au niveau national et les communistes jamais le seuil des 2 %. Lors des élections législatives d'octobre 1939, ils perdirent, tout comme les fronts fascistes, leurs deux sièges au Conseil national, qui comptait alors 187 membres.

Ce résultat témoigne d'une solide continuité démocratique pendant les années de crise et de guerre. Cela se traduit également par le fait que les élections parlementaires se déroulèrent toujours à tour de rôle, même en 1943, et que la répartition des sièges restait assez stable au cours des différentes législatures. Lorsque les socialistes, après leur victoire relative aux élections de 1943, entrèrent au gouvernement national avec un conseiller fédéral, les quatre partis qui y étaient représentés purent compter sur le soutien d'un bon 82 % des voix. Cette grande coalition des radicaux, de la social-démocratie, des démocrates-chrétiens (conservateurs) et de l'Union démocratique du centre (UDC) obtint en 1959 un statut presque officiel dans la « formule magique » et détient depuis lors les sept sièges du Conseil fédéral. Certes, l'équilibre entre les partis s'est modifié au cours des soixante dernières années, notamment à la suite de la transformation de l'UDC de Christoph Blocher en un mouvement populiste de droite et de son ascension au rang de premier parti en termes d'électeurs avec 29,4 % en 2015. À cette

date, les partis du Conseil fédéral pouvaient encore compter au total sur 76,3 % des électeurs. Les élections de 2019 ont vu ce chiffre baisser à 67,9 %, mais les bénéficiaires de cette évolution furent les deux partis verts, qui sont modérés et pourraient sans problème intégrer la grande coalition du gouvernement national.

La démocratie suisse se caractérise donc par une stabilité étonnante et, pour ainsi dire, ennuyeuse. Certes, lors de la crise économique mondiale de 1929, le chômage a fortement augmenté pendant une longue période de dépression. En sept ans, son taux passa de 0,4 % (un peu plus de 8 000 personnes) à 4,8 % (93 000 personnes), au pic de la crise, en janvier 1936. C'est pourtant peu si l'on compare ces chiffres aux plus de 30 % enregistrés en Allemagne en 1932. Mais à une époque où tous n'avaient pas d'assurance chômage, cela suscita des tensions, surtout parmi les tributaires de l'assistance. Contrairement à ce qui se passait en Allemagne, l'extrême droite et l'extrême gauche n'attiraient cependant ni les foules ni les élites. Tout comme le « centralisme démocratique » du Parti communiste, le principe même du Führer et l'idéologie du sang et du sol (*Blut und Boden*) étaient incompatibles avec la conception fédéraliste de la souveraineté défendue par la bourgeoisie suisse. Celle-ci n'avait aucun intérêt à promouvoir une unité ethnique ou linguistique en vertu de laquelle la Suisse n'aurait fait qu'un avec son puissant voisin du nord. De plus, au sud, Mussolini insistait depuis longtemps sur l'importance des frontières naturelles, en évoquant l'*italianità* des vallées du sud de la Suisse.

Néanmoins, une doctrine politique inspirée du fascisme italien et autrichien, mais aussi de la doctrine sociale de l'Église (encyclique *Quadragesimo anno*, de 1931), fut considérée par certains comme option crédible face au communisme et au capitalisme : le corporatisme. Cette doctrine politique avait des partisans dans le milieu conservateur catholique, surtout, mais aussi chez les radicaux, notamment les commerçants. Promettant de sortir du système parlementaire de partis, elle exigeait en outre que les représentants des corps de métiers, mais aussi des Églises ou des communes, recréent autoritairement une communauté harmonieuse, telle qu'elle aurait existé avant la société de classes. C'est dans cet esprit que des conservateurs antilibéraux et souvent antisémites militèrent pour une révision totale de la Constitution fédérale, fondée sur des principes corporatistes. L'initiative fut nettement rejetée en 1935 et ne recueillit que 28 % des voix. Trois cantons des régions conservatrices catholiques votèrent toutefois en sa faveur, dont Obwald et Appenzell Rhodes-Intérieures, deux demi-cantons avec une vieille tradition de *Landsgemeinde*. Une fois de plus, il s'avéra que le recours à la démocratie directe et homogène prémoderne pouvait servir à combattre la démocratie semi-représentative et pluraliste moderne.

Si cette initiative visant à créer un État autoritaire échoua, aucune modification de la Constitution ne fut nécessaire pour que pendant ces années de crise, le gouvernement utilise le droit d'urgence pour mettre largement de côté certains droits politiques dont le droit de référendum. En revanche, les initiatives populaires devinrent un instrument répandu pour proposer des moyens de sortir de la crise économique mondiale, mais elles furent toutes rejetées en votation. Ces résultats

reflètent une confiance fondamentale dans le gouvernement et les autorités. En 1949, cependant, une initiative populaire obligea le Conseil fédéral à renoncer aux pouvoirs extraordinaires qui lui avaient permis, entre autres, de protéger certains milieux économiques, notamment les paysans, tout en prenant des mesures sociales pendant la crise.

L'initiative fut lancée par la *Ligue vaudoise*, une organisation bourgeoise de droite, proche des milieux économiques et corporatistes, dont les fondateurs s'étaient inspirés de Charles Maurras et avaient été compréhensifs envers le fascisme. Dans son archi-fédéralisme, la *Ligue vaudoise* imposa, contre l'avis de tous les partis du Conseil fédéral, le retour au droit illimité de référendum – et donc l'utilisation d'un instrument de veto conservateur. C'est précisément pour cette raison que la gauche réunissant les socialistes et les communistes temporairement renforcés se rangea derrière le régime des pleins pouvoirs de la Confédération, considéré comme un instrument de progrès. L'Union syndicale suisse reprocha même à l'initiative d'avoir un « parfum de démagogie antiparlementaire » et craignit que la démocratie directe ne détruisît les acquis sociaux des dernières années¹². Dans ce contexte, la victoire totalement inattendue de l'initiative populaire, la seule à avoir été couronnée de succès entre 1929 et 1982, ne peut pas être réduite à quelques facteurs. Les cantons non germanophones votèrent tous massivement en faveur de l'initiative, et le réflexe fédéraliste a également joué, par exemple en Appenzell Rhodes-Extérieures, où fut enregistré le taux d'approbation le plus élevé (71,7 %). En revanche, le résultat du vote fut différent dans les cantons de Suisse centrale, normalement fédéralistes, de tradition démocratique catholique et prémoderne et aux intérêts agricoles : ils suivirent manifestement en partie l'autorité des conseillers fédéraux (catholiques) plutôt que le réflexe anticentraliste habituel¹³.

LA DÉMOCRATIE SUISSE DANS L'EUROPE ACTUELLE

Le redoublement du « souverain », titre officiel du collectif électoral lors d'un référendum, par l'introduction très tardive, en comparaison internationale, du droit de vote des femmes en 1971 ne modifia guère les loyautés politiques. Lors des élections législatives de la même année, tous les partis traditionnels subirent certes de faibles pertes, mais celles-ci s'expliquent entièrement par la conjoncture passagère des partis d'extrême droite xénophobes (6,6 % au total). Dans la démocratie de concordance, l'initiative populaire gagnait en importance à la même époque, car elle permettait de présenter, contre le cartel de pouvoir de la « formule magique »,

12. Yvan Rielle, « Une initiative réussie fixe des limites aux compétences du Parlement en matière d'urgence », in W. Linder, C. Bolliger et Y. Rielle, *Manuel des votations populaires fédérales 1848-2007*, Berne, Haupt, p. 217-219.

13. Uri, Zoug et le biconfessionnel Glaris ont accepté l'initiative, tandis que Schwyz, Nidwald ainsi qu'Appenzell Rhodes-Extérieures et les Grisons l'ont rejetée.

des demandes concrètes non seulement de l'extrême droite, mais aussi de la gauche, structurellement faible face aux partis bourgeois. Ce moyen d'opposition interne au gouvernement fut donc longtemps utilisé par le Parti social-démocrate. Mais, depuis les années 1990, c'est de plus en plus l'UDC, qui, après s'être orientée vers un populisme d'extrême droite, utilise l'initiative populaire pour promouvoir ses demandes, notamment en matière de politique des étrangers et d'asile. Au cours du siècle qui s'était écoulé jusqu'à la fameuse votation sur l'abolition de l'armée en novembre 1989, 99 initiatives populaires furent soumises au vote, contre 128 au cours des seules trente années suivantes, jusqu'au début de l'année 2022. Il est tout aussi significatif qu'avant l'an 2000, seules 12 initiatives ont réussi, mais déjà 13 au cours du XXI^e siècle. Parmi elles, des initiatives aussi importantes que l'adhésion à l'ONU (2002) ou l'interdiction des minarets (2009) et de la burqa (2021) ont fait sensation au niveau international, tout autant que des durcissements du droit pénal ou bien l'initiative « contre l'immigration de masse » (2014), qui s'opposa à la libre circulation des salariés entre la Suisse et l'UE. Si, à ces occurrences, le « souverain » a exprimé une conviction conservatrice, voire xénophobe, il a également validé une législation libérale dans des questions sociétales comme le mariage pour tous, approuvé par deux tiers des électeurs en 2021.

Toujours est-il que la démocratie directe est ainsi passée d'un instrument de veto tendanciellement conservateur (référendum) et d'un cri de protestation qui n'est généralement pas immédiatement entendu (initiative) à un instrument de prédilection notamment du parti gouvernemental le plus fort et le plus à droite, l'UDC. Avec des recours quasi plébiscitaires auprès du souverain démocratique, le peuple, il met systématiquement sous pression ses partenaires et adversaires modérés au Conseil fédéral, tout comme le pouvoir judiciaire. Avec la devise *Le peuple a toujours raison*, l'UDC défend un absolutisme démocratique et l'élève au-dessus des jugements des tribunaux nationaux et supranationaux. Cette conception conservatrice et l'instrumentalisation tout aussi conservatrice de la démocratie s'inscrivent dans la tradition esquissée ici. Elles rappellent l'absolutisme démocratique des *Landsgemeinde* prémodernes vis-à-vis de leurs sujets; la résistance particulariste de ces mêmes cantons à l'État national libéral de 1848, et contre des droits de liberté égaux pour tous les citoyens; le refus d'intégrer les juifs ou les femmes dans cette souveraineté; l'utilisation de la démocratie directe comme moyen de veto pour contrer, par exemple, une politique sociale étatiste.

Parallèlement, il convient de noter que la conception moderne et libérale de la démocratie est, elle aussi, fortement ancrée en Suisse et que, jusqu'à ce jour, ses institutions représentatives n'ont quasi jamais été remises en question de manière fondamentale. L'attachement à la démocratie en général et à la démocratie directe en particulier est donc doublement enraciné, quelle que soit l'orientation politique. La protection des minorités n'est pas non plus étrangère aux deux traditions : la tradition libérale, en tant que principe de droit fondamental, la tradition prémoderne, en raison de l'infériorité démographique et économique des petits cantons ruraux qui connaissaient – et en partie connaissent encore – des *Landsgemeinden*.

Dans un pays multilingue, où beaucoup de gens ne comprennent guère leurs concitoyens, la démocratie nationale serait impensable sans des solutions qui respectent de façon volontaire les proportions et garantissent aux minorités et à leurs partis la participation aux gouvernements national ou cantonal. Enfin, en Suisse, est également entretenue une culture démocratique dans bien d'autres domaines que la politique : les Églises doivent être constituées démocratiquement, le système associatif est très développé et, dans le quotidien économique ou éducatif, le consensus est généralement bien plus décisif que la hiérarchie (à la différence d'autres pays comme la France).

Contrairement à Churchill, une large majorité de Suisses ne considérerait donc pas que leur Constitution démocratique est la plus mauvaise à l'exception de toutes les autres, mais bien qu'elle est de loin la meilleure d'entre toutes. Cela peut se combiner avec la conviction que le monde serait beaucoup plus stable et pacifique si les autres pays adoptaient ce modèle de démocratie directe. Plus répandue paraît pourtant l'opinion moins universaliste que le modèle suisse est unique et exceptionnel et ne correspond qu'à ces superdémocrates que sont les Helvètes. Cette attitude explique les fortes réserves émotionnelles d'une large majorité de Suisses face à l'unification européenne. L'Union européenne n'est pas vue comme l'instauration pacifique et stable d'un ordre démocratique et constitutionnel entre des pays qui avaient jusque-là l'habitude de régulièrement se faire la guerre, mais comme une superstructure bureaucratique sans véritable contrôle démocratique et établie dans le dessein de rendre la vie difficile aux Suisses.

Dans cette conception orgueilleuse et conservatrice de leur propre modèle démocratique, les Suisses soulignent la stabilité, la continuité, la légitimité et la transparence des procédures, par exemple la tenue correcte et sans problème des registres électoraux ou les modes pragmatiques et incontestés de vote, même par courrier ou, bientôt, par bulletin électronique. Ces atouts sont considérés comme bien plus importants que les problèmes d'efficacité et de rapidité des décisions ou bien le manque de transparence des flux financiers dans un système politique qui n'est pas basé sur des professionnels de la politique, mais qui repose en grande partie sur un travail de « milice¹⁴ » non ou mal rémunéré. La participation souvent faible aux élections parlementaires et à de nombreuses votations ayant lieu simultanément à tous les niveaux (communal, cantonal, fédéral), lors de quatre échéances annuelles, n'est guère vue comme un indice de lassitude à l'égard du système lui-même. L'abstention témoigne seulement de l'indifférence partielle des abstentionnistes ne se sentant guère concernés par une question politique concrète, qui peut donc être laissée aux autres votants sans pour autant limiter le droit de participer aux décisions à venir.

14. Cf. Andreas Kley, « Milice, système de », in *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version Online du 10.11.2009. Accès : <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/043694/2009-11-10/>

CONCLUSION : LA RÉSILIENCE DÉMOCRATIQUE

« La démocratie inspire depuis toujours le plus grand pessimisme », écrivent les éditeurs du présent volume dans leur présentation du colloque sur « La résilience démocratique ». Le choix de cette formulation est une provocation stimulante, mais discutable dans une perspective historique. Le « depuis toujours » peut étonner si on se souvient qu'aux ^{xx}^e et ^{xxi}^e siècles la démocratie a suscité le plus grand optimisme qui soit, jusqu'à l'espoir d'une fin de l'histoire après 1989. Cet espoir était certes naïf, à l'époque déjà. Mais l'examen de l'histoire de la Suisse donne tout de même matière à un optimisme prudent. C'est un truisme que d'affirmer que tout ce qui est humain est éphémère, y compris les Constitutions et les régimes politiques. La démocratie ne fait pas exception, tout comme l'autocratie ou la hiérocrairie, car ni les descendants de Moïse ni les empereurs chinois ne tiennent encore les rênes du pouvoir aujourd'hui. Devant l'évanescence de tous les régimes politiques, une continuité « étatique » de plus de six cents ans est tout à fait notable et témoigne d'une capacité considérable d'adaptation qui a surtout permis la transition de la démocratie prémoderne, corporative et exclusive à la démocratie moderne, individualiste et égalitaire. Un témoin symbolique en est Guillaume Tell, comme le sont les autres mythes historiques qui sont interprétés dans une longue continuité légitimant la nation démocratique.

Pour répondre à une autre clé interprétative des éditeurs : supposons que les démocraties aient « toujours », et donc uniquement, péri du fait de la guerre (ce qui resterait encore à prouver pour la démocratie de Weimar, et pour d'autres), c'est de nouveau un destin qui n'est pas uniquement réservé aux démocraties. Des guerres ont détruit de nombreux empires et États. Pour diverses raisons, la Suisse a pu se tenir à l'écart de presque toutes les guerres. Cela n'est pas dû uniquement à son propre mérite. La neutralité a indubitablement joué un rôle, mais les Suisses la surestiment certainement et oublient que son maintien dépend aussi d'un accord tacite entre grandes puissances – et parfois même de leur soutien très direct. En 1815, l'existence continuée de la Suisse en tant que petit État républicain était due aux grandes puissances, et, durant la Seconde Guerre mondiale, ce sont les Alliés et non la neutralité qui ont éliminé un danger mortel (aussi) pour la démocratie suisse. Si la Suisse historiquement n'a guère eu besoin d'un général efficace (et par conséquent dangereux pour la démocratie), c'est qu'elle a laissé cette tâche à d'autres. Le cas de Bonaparte montre même que, dans une crise structurelle profonde, une transition indispensable pouvait se faire uniquement grâce à la brutalité intelligente et volontariste d'un acteur qui ne respectait pas les acquis particuliers.

Dans leur argumentaire, Baechler et Escudier rappellent que des crises internes, comme celles qui survinrent autour de 1798, menacent également les démocraties et qu'elles résultent à la fois de la dispersion des positions et des contestations intenses entre intérêts particuliers. Mais, contrairement aux guerres, les crises sont non seulement inévitables en tant que processus d'apprentissage collectif, mais elles font également partie de la gamme des procédures idoines permettant de dégager

des compromis quand il s'agit de distribuer des ressources limitées. Les débats publics contradictoires rassemblent les différentes opinions en des consensus sans cesse renouvelés. Le raisonnement collectif prend certainement plus de temps qu'une décision solitaire. Mais est-il pour cela moins efficace, voire moins durable? L'efficacité se mesure de différentes manières. La Suisse a réagi et réagit généralement rapidement aux changements économiques et sociaux, mais elle se laisse beaucoup de temps pour prendre des décisions politiques qui touchent à des droits acquis. Le laboratoire fédéraliste permet toutefois de tester différentes solutions et de choisir celle qui convient le mieux, dûment légitimée par le long processus de décision démocratique à différents niveaux. Au sein d'un pays multilingue, la « cacophonie dans l'espace public » est inévitable, et – dans une société fortement axée sur le consensus et la conformité – elle est plutôt connotée positivement comme une preuve de diversité pluraliste. En ce sens, il est problématique de reprocher justement aux démocraties d'idéologiser et de polariser les conflits, comme le font nos éditeurs. Elles sont plutôt le lieu où l'on trouve des solutions pragmatiques dans le cadre d'un débat qui tient compte de la diversité de la société et qui vise l'équilibre et le consensus. Il y a le risque, en Suisse aussi, que les intérêts à court terme aient la priorité sur les considérations à long terme, comme l'écologie. Mais cela résulte davantage de calculs économiques que de la constitution politique. La composition des partis au gouvernement est la même depuis plus de soixante ans et un ministre doit très rarement démissionner, et encore moins parce que son projet échoue lors d'une votation populaire. Les hommes politiques ne sont donc aucunement obligés de viser constamment le succès à court terme et de lorgner sur les prochaines élections, mais ils peuvent mettre en œuvre leurs plans à long terme au sein de l'exécutif national.

Compte tenu de ce qui a été exposé, force est de constater que la démocratie directe en Suisse repose pour une partie importante sur des conditions extra-constitutionnelles. La maxime de la neutralité évite de devoir prendre des décisions sur des actions rapides et de grande portée en matière de politique étrangère. L'autonomie communale et le fédéralisme permettent, dans un pays plurilingue, d'exercer en quelque sorte la pratique de la démocratie dans des communautés parfois très homogènes et de clarifier des questions de fond à proximité des citoyens individuels, avant qu'elles ne doivent éventuellement être résolues au niveau national. Les points de rupture historiques – linguistiques, religieux, sociaux, etc. – ne coïncident pas et ne risquent pas de provoquer des alliances faciles : des régions paysannes peuvent être germanophones ou francophones, catholiques ou protestantes, tout comme des villes ou leurs agglomérations. Ces entités géographiques correspondent en même temps souvent à des entités politiques, par exemple au niveau des communes avec leur large autonomie. Les revendications radicales tout comme les nouveaux mouvements politiques doivent s'affirmer à ces niveaux politiques inférieurs avant d'être intégrés dans le consensus national, tout en étant modérés. La multiplicité des partis capables de gouverner, dont pratiquement aucun n'a historiquement dépassé

les 30 % des voix, forme une culture du consensus et des coalitions stables à long terme à tous les niveaux de l'État, grâce aussi au système électoral proportionnel.

Le consensus de base, notamment sur les procédures de démocratie (directe), va de l'extrême droite nationale conservatrice à la gauche radicale et est soutenu par une très large classe moyenne. En sont exclus les étrangers – dont la proportion (un quart de la population) est très élevée –, notamment parce que la naturalisation est fastidieuse. Celle-ci va de pair avec les prérogatives des citoyens à part entière, et les étrangers restent victimes de la même jalousie qui explique la concession tardive du droit de vote aux femmes par les hommes. Car c'est justement la démocratie directe (aux *Landsgemeinde* prémodernes comme par des votations populaires régulières) qui donne l'impression, tant au niveau symbolique qu'au niveau réel, que les Suisses ne se contentent pas de distribuer le pouvoir, mais qu'ils l'exercent eux-mêmes. Cela s'accompagne d'une rhétorique du devoir civique et de la coresponsabilité dans un système de milice, notamment par le biais du service militaire. C'est l'une des raisons pour lesquelles, contrairement à presque tous les autres pays européens, le service militaire obligatoire a été maintenu. Mais le système de milice est actuellement fortement remis en question par les attentes de mobilité des entreprises économiques, notamment vis-à-vis de leurs cadres.

Indépendamment de tels défis structurels, les procédures démocratiques ont permis d'accompagner les fortes mutations sociales et politiques des deux derniers siècles et de les légitimer comme étant choisies par le peuple souverain. Reste à savoir si ce qui a fait ses preuves pendant des décennies de gains de prospérité convient également aux situations plus délicates obligeant la population suisse à se serrer la ceinture à plus grande échelle. Toujours est-il que, jusqu'ici, les grandes crises économiques n'ont pas remis fondamentalement en question le système politique, même pas entre 1929 et 1945. La répartition des revenus et des fortunes donne une image relativement égalitaire pour un pays aussi riche que la Suisse, avec un coefficient de Gini de 70,2 % (2019). Historiquement, la situation était semblable dans les démocraties des *Landsgemeinde*, même si elles étaient pauvres, contrairement à la Suisse actuelle; car cela valait aussi pour leurs magistrats, justement en comparaison avec les élites nobles des monarchies ou bourgeoises des villes. La redistribution politiquement consciente dans un système de clientèle vertical renforçait l'impression d'une situation acceptable, d'autant plus que les *Landleute* ordinaires pouvaient se percevoir comme privilégiés dans une perspective comparative internationale (pas d'impôts, domination sur des sujets collectifs). Dans la Suisse actuelle, même les citoyens les moins fortunés devraient se percevoir de la même manière s'ils se comparaient à la classe inférieure étrangère en Suisse et, *a fortiori*, à l'étranger. Le seuil de pauvreté se situe en moyenne à 2 279 francs par mois pour une personne seule (et à 3 963 francs pour un ménage de quatre personnes). En France, un revenu est considéré comme atteignant le seuil de la richesse à partir de 3 673 euros, lequel n'est dépassé que

par 7,1 % de la population¹⁵. Comme l'euro et le franc ont à peu près la même valeur, un salarié est considéré comme riche en France s'il gagne autant qu'un père de famille recensé comme pauvre en Suisse. C'est une différence immense même si l'on prend en considération les disparités de pouvoir d'achat. Tant que ces conditions matérielles persisteront, il restera facile d'être un bon démocrate.

15. Isabelle Rey-Lefebvre. Selon une étude, il y a 4,5 millions de riches en France, *Le Monde*, 3 juin 2022, p. 13.