

# La majorité des cantons et le Conseil des États incitent au contournement

Les institutions verticales du fédéralisme sont de plus en plus critiquées pour leur caractère obsolète. Elles sont néanmoins considérées comme le pilier du système politique, ce qui oblige les acteurs politiques à recourir à diverses stratégies de contournement. Celles-ci s'opposent à des réformes attendues de longue date. *Rahel Freiburghaus, Adrian Vatter*

**Abrégé** Institués au lendemain de la guerre du Sonderbund, le Conseil des États et la règle de la majorité des cantons comptent toujours parmi les piliers du fédéralisme suisse. Depuis la création de l'État fédéral en 1848, l'antagonisme religieux s'est fortement résorbé. Les contextes démographique et politique ont eux aussi radicalement changé. Ces institutions verticales traditionnelles du fédéralisme ne remplissent ainsi plus qu'imparfaitement les fonctions de protection des minorités et de participation des cantons à la politique de la Confédération qui leur étaient dévolues. Cet article montre comment le Conseil des États et la très contestée règle de la majorité des cantons incitent les acteurs politiques à adopter des stratégies de contournement fort diversifiées. Celles-ci s'opposent à des réformes attendues de longue date.

Après le rejet de l'initiative pour des multinationales responsables, la présidente de la Jeunesse Socialiste suisse (JSS), Ronja Jansen, a tweeté que la règle de la majorité des cantons devait être vouée «aux poubelles de l'histoire<sup>1</sup>». Visiblement contrariée par le fait que l'initiative ait été victime de la double majorité malgré le soutien du peuple à 50,7 %, la JSS a réclamé l'abolition de cette «règle antidémocratique» issue de temps révolus<sup>2</sup>. Le conseiller national Balthasar Glättli (Verts/ZH) y voit également une injustice systémique : «Au fil des dernières décennies, le principe du fédéralisme (égalité des cantons) a progressivement empiété sur le principe de démocratie («un homme, une voix»). [...] La raison historique pour laquelle avait été mise en place la règle de la majorité des cantons appartient aujourd'hui au passé», peut-on lire dans son projet de réforme déposé fin 2020<sup>3</sup>.

Un an plus tôt, sans que cela fasse autant de vagues, c'est le Conseil des États qui avait fait l'objet de critiques larvées. Plusieurs conseillers d'État chevronnés s'étaient lancés dans la course aux élections fédérales de 2019 dans

le noble dessein de faire campagne au sein de la Chambre haute pour que les cantons soient enfin considérés comme de véritables partenaires à l'échelon fédéral<sup>4</sup>. Contrairement aux membres du Conseil des États sans expérience de l'exécutif, ils savaient «comment fonctionne un canton»<sup>5</sup>.

Les parallèles entre ces différents exemples sont frappants : bien qu'elles aient façonné l'architecture de l'État fédéral, les institutions dites «verticales» du fédéralisme, qui assurent la participation des cantons au processus de prise de décision et d'agrégation des volontés politiques à l'échelon fédéral, se retrouvent sous le feu des critiques<sup>6</sup>. Si d'aucuns stigmatisent la notion d'égalité – prétendument surannée – entre 26 cantons de taille très différente qu'ils jugent totalement contraire au principe «un citoyen, une voix», d'autres dénoncent des déficits de fonctionnement préoccupants dans la défense des intérêts cantonaux au niveau fédéral. Au-delà de toutes ces critiques, le présent article vise à examiner dans quelle mesure la règle de la majorité des cantons et le Conseil des États demeurent des piliers éprouvés du système politique suisse.

## Les institutions créent des incitations comportementales

La théorie néo-institutionnaliste, qui influence les sciences politiques et des organisations depuis le milieu des années 1980, repose sur une hypothèse centrale : les institutions fonctionnent comme des référentiels qui définissent des incitations comportementales spécifiques et structurent ainsi le fonctionnement des acteurs

- 1 Tweet du 29 novembre 2020 (@Ronjajansen).
- 2 JSS, «Juso fordert Abschaffung des Ständemehrs», communiqué de presse du 29 novembre 2020.
- 3 Voir Initiative parlementaire 20.484.
- 4 Beatrice Simon (PBD/BE) conseillère d'État et candidate au Conseil des États en 2019, citée par le «Bund» du 27 février 2019 (édition en ligne).
- 5 Othmar Reichmuth (PDC/SZ), conseiller aux États et ancien conseiller d'État, cité par le «Bote der Urschweiz» du 6 février 2019 (p. 6–7).
- 6 Ladner et Mathys (2018), Vatter (2018).



La présidente des jeunes socialistes Ronja Jansen veut supprimer la règle de la majorité des cantons.

en présence<sup>7</sup>. Les institutions limitent et guident dans une même mesure les possibilités d'action : d'une part, elles établissent des normes juridiques et des conventions informelles qui restreignent la portée des activités ; d'autre part, elles garantissent une certaine prévisibilité que les acteurs peuvent utiliser pour orienter leur démarche.

L'organisation verticale des institutions semble donc pouvoir être aménagée dans la mesure où les acteurs politiques réagissent à la structure d'incitation institutionnelle et cherchent des moyens d'utiliser les règles du jeu à leur avantage. Mais comment s'expriment ces stratégies de contournement dans le cas de la règle de la majorité des cantons et du Conseil des États ?

### La majorité des cantons, une aide de campagne ?

Lors de la création de l'État fédéral suisse en 1848, le double obstacle de la majorité du

peuple et des cantons institué au moment des révisions constitutionnelles visait à assurer une protection fédérale des minorités dans le cadre des frontières territoriales. Cette clause visait à protéger les cantons ruraux, catholiques et conservateurs qui avaient été vaincus sur les champs de bataille de la guerre du Sonderbund, afin qu'ils ne soient pas dépassés par les forces libérales. La situation s'est toutefois radicalement transformée au cours de l'histoire. De nouvelles lignes de fracture sociales, comme le conflit sur l'ouverture internationale de la Suisse, ont sensiblement atténué le contraste confessionnel, tandis que le rapport entre le canton le moins peuplé et le canton le plus peuplé a fortement augmenté pour atteindre désormais près de 1:100.

Les nouveaux instruments de participation populaire directe, comme le référendum facultatif en matière de traités internationaux, ont élargi le champ d'application matériel de la clause de la majorité des cantons, qui entre de plus en plus souvent en ligne de compte eu

<sup>7</sup> March et Olsen (1984), Peters (2019).

égard à l'augmentation des votations constitutionnelles. Le risque de collision augmente parallèlement à l'hétérogénéité des cantons et au nombre de scrutins : huit des dix projets de modification constitutionnelle ayant échoué par manque de majorité des cantons malgré une majorité populaire ont été soumis au vote au cours des 50 dernières années. À ces effets directs s'ajoutent des formes de résistance indirectes encore plus dommageables<sup>8</sup> : le Conseil fédéral et le Parlement s'abstiennent de prendre les mesures de réforme nécessaires par crainte – justifiée – d'un échec.

On touche là aux limites de la structure incitative à deux niveaux de la règle de la double majorité, autrefois conçue pour protéger les minorités : sachant qu'il est difficile de gagner, les auteurs de projets de modification de la Constitution cherchent à intégrer une frange aussi large que possible de la population dans la recherche de solutions susceptibles de convenir à une majorité de cantons. Depuis la « quasi-collision » lors du vote sur l'adhésion à l'Espace économique européen en décembre 1992, cet angle d'approche est fréquemment adopté, notamment dans le cadre de la politique européenne. Les « consultations *sui generis* », comme les qualifiait l'ancien secrétaire d'État Roberto Balzaretto, devraient permettre d'atteindre les majorités populaires qualifiées nécessaires<sup>9</sup>.

En revanche, la majorité des cantons constitue une aide de campagne bienvenue pour les milieux réfractaires au changement qui s'opposent à l'évolution progressive de la Constitution. Consciente du pouvoir de blocage croissant de la majorité des cantons, la faïtière des entreprises Economiesuisse a, à plusieurs reprises, concentré ses ressources sur des cantons stratégiques, sélectionnés mathématiquement, où les ressources disponibles peuvent être investies avec une efficacité accrue<sup>10</sup>. Gagner les « cantons pivots » peut faire basculer le résultat d'un vote portant sur un projet a priori impopulaire.

## Le Conseil des États, un organe participatif symbolique ?

D'un point de vue historique, le système bicaméral peut également être interprété comme une offre de réconciliation et de compromis proposée

par les vainqueurs libéraux de la guerre du Sonderbund. En fournissant à la « Chambre du peuple » un contrepoids sous la forme du Conseil des États, placé sur un pied d'égalité avec elle, la participation des cantons à la législation fédérale devait être assurée à long terme. Les pères fondateurs de la Constitution n'avaient alors pas imaginé à quel point la pratique s'éloignerait de cet idéal. Si les représentants à la Chambre haute étaient au départ désignés par les élites cantonales, tous les cantons utilisent le système d'élection par le peuple en 1977.

L'élection des députés au Conseil des États devenant plus démocratique, les liens étroits entre celui-ci et les autorités cantonales se sont distendus<sup>11</sup>. Compte tenu du rôle central joué par les partis dans les processus de nomination et d'élection, les armoiries cantonales des membres du Conseil des États ont rapidement été reléguées au second plan au profit de considérations partisans. Dans l'image qu'ils se font d'eux-mêmes, les membres de la Chambre haute s'efforcent avant tout de répondre aux attentes de leur électorat cantonal<sup>12</sup>. Tout au plus restent-ils attachés aux intérêts territoriaux lorsqu'il s'agit de financer des projets ayant un lien indéniable avec leur canton d'origine – à l'image des subventions fédérales destinées au Musée des transports de Lucerne<sup>13</sup>.

Ainsi, l'architecture institutionnelle du Conseil des États exige souvent de ses acteurs la recherche de solutions créatives. Afin de maintenir leur influence sur le processus législatif, les gouvernements cantonaux ont imposé une « troisième voie » depuis le début des années 1990 : la Conférence des gouvernements cantonaux (CDC) a été créée en 1993 en réaction à l'implication insuffisante de la « Chambre des cantons » dans le dossier européen et dans le but de mieux défendre les intérêts cantonaux en matière de politique fédérale<sup>14</sup>.

Initialement perçue comme une concurrente directe du Conseil des États, la CDC s'est battue pour défendre son rôle désormais indispensable dans la préparation des grands projets fédéraux et, comme récemment lors du conflit sur la nouvelle dotation des instruments de péréquation financière, pour forger des compromis durables<sup>15</sup>. Si la structure de la CDC permet une participation collective des cantons au niveau

8 Vatter (2020), p. 466.

9 Roberto Balzaretto, cité dans « Ratspräsidenten kritisieren Bundesrat wegen EU-Konsultation », *NZZ Online*, 20 février 2019.

10 « NZZ Online », 6 novembre 2020 ; « Tages-Anzeiger », 18 novembre 2020, p. 7.

11 Vatter, Freiburghaus et Triaca (2017), Mueller et Vatter (2020).

12 Varone et Helfer (2019).

13 Freiburghaus, Arens et Mueller (2020).

14 Vatter (2018).

15 Schnabel (2020).

fédéral, les gouvernements cantonaux y voient également l'opportunité de nouer des relations étroites avec « leurs » conseillers aux États. L'interdiction des mandats impératifs<sup>16</sup> ne les empêche pas de lancer des invitations à des « rencontres de session » périodiques, d'envoyer des « lettres de session » contenant des recommandations de vote « favorables au canton » et/ou de déléguer l'un de leurs membres pour faire du lobbying dans la salle des pas perdus grâce à une accréditation spécialement délivrée aux cantons<sup>17</sup>.

## Un débat escamoté sur la réforme

Les exemples du Conseil des États et de la règle de la majorité des cantons montrent que les institutions verticales du fédéralisme subissent le feu croisé de la critique et font manifestement l'objet de stratégies de contournement, que ce soit pour surmonter les obstacles élevés du fédéralisme (majorité des cantons) ou pour compenser les déficits de fonctionnement de la défense des intérêts cantonaux au niveau fédéral (Conseil des États).

Paradoxalement, le débat sur la réforme du système, pourtant nécessaire et largement soutenu, est relégué au second plan<sup>18</sup>. Le fait que les acteurs concernés réagissent avec plus ou moins de succès aux structures d'incitation institutionnelles et parviennent à s'accommoder du fonctionnement des piliers traditionnels du système politique masque à quel point les institutions verticales du fédéralisme se sont éloignées de leur objectif initial : protéger les minorités importantes et garantir la participation des cantons à la politique fédérale.

<sup>16</sup> L'interdiction des mandats impératifs prescrite à l'art. 161 al. 1 Cst. prévoit que les membres de l'Assemblée fédérale délibèrent et votent sans avoir à suivre les directives de cantons, de citoyens, d'associations ou de partis politiques (voir le Lexique du Parlement).

<sup>17</sup> Freiburghaus (2021).

<sup>18</sup> Vatter (2006).



**Rahel Freiburghaus**

Assistante et doctorante, chaire de politique suisse, Institut des sciences politiques, Université de Berne

**Adrian Vatter**

Professeur de sciences politiques spécialisé dans la politique suisse et directeur de l'Institut des sciences politiques, Université de Berne

## Bibliographie

- Freiburghaus R. (2021). *Subnationale Interessenvertretung. Einflussnahme der Kantonsregierungen auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess*. Thèse en cours.
- Freiburghaus R., Arens A. et Mueller S. (2020). « With or against their region? Multiple-mandate holders in the Swiss Parliament, 1985–2018 ». *Local Government Studies*, 16 octobre (publié en ligne).
- Ladner A. et Mathys L. (2018). « Der Schweizer Föderalismus im Wandel. Überlegungen und empirische Befunde zur territorialen Gliederung und der Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung in der Schweiz ». *Cahier de l'IDHEAP*, 305/2018, Lausanne.
- March J. G. et Olsen J. P. (1984). « The new institutionalism: Organizational factors in political life ». *American Political Science Review*, 78(3) : 734–749.
- Mueller S. et Vatter A. (éd., 2020). *Der Ständerat. Die Zweite Kammer der Schweiz*. Bâle : NZZ Libro.
- Peters B. G. (2019). *Institutional theory in political science. The new institutionalism*. Quatrième édition, Cheltenham : Edward Elgar Publishing.
- Schnabel J. (2020). *Managing interdependencies in federal systems. Intergovernmental councils and the making of public policy*. Cham : Palgrave Macmillan.
- Varone F. et Helfer L. (2019). *Rapport de l'enquête REP 2018 – Conseil national et Conseil des États*.
- Vatter A. (2020). *Das politische System der Schweiz*. Quatrième édition, Baden-Baden : Nomos.
- Vatter A. (2018). *Swiss federalism. The transformation of a federal model*. Londres/New York : Routledge.
- Vatter A. (éd., 2006). *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zurich : NZZ Libro.
- Vatter A., Freiburghaus R. et Triaca L. (2017). « Deutsches Bundesrats- vs. Schweizer Senatsmodell im Lichte sich wandelnder Parteiensysteme : Repräsentation und Legitimität Zweiter Kammern im Vergleich ». *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 48(4) : 741–763.