




## Politique et Institutions

### 1.1 L'Etat suisse: origine et développement du système politique

Prof. Andreas Ladner

Master PMP automne 2009

**idheap**  
Institut de hautes études en administration publique  
Swiss Graduate School of Public Administration  
Institut universitaire autonome  
L'Université pour le service public




## Concept du cours

- Décoder l'architecture institutionnelle de la Suisse (les règles du jeu)
- Comprendre ses implications pour les politiques matérielles

**idheap**

©IDHEAP - NOM@idheap.unil.ch | 30/09/2009 |




## Éléments valorisés par le cours

- L'acquisition de connaissance
- La participation de tous/tes les étudiants/es
- La transmission rapide d'information, l'éveil de l'intérêt et la capacité d'analyser
- L'articulation entre théorie et empirie

**idheap**

©IDHEAP - NOM@idheap.unil.ch | 30/09/2009 |



## Techniques d'enseignement

- Cours ex-cathedra
- Discussions
- Lectures
- Website  
[http://www.andreasladner.ch/idheap/pmp\\_2009\\_PIS.html](http://www.andreasladner.ch/idheap/pmp_2009_PIS.html)

**idheap**

©IDHEAP - NOM@idheap.unil.ch | 30/09/2009 |

## Evaluation

- Test (à la fin du cours)
- Participation au cours

## Programme

- L'Etat suisse: origine et développement du système politique
- Le fédéralisme
- Les cantons et les communes
- Les parlements
- Les gouvernements (et la concordance)
- La démocratie directe (et le processus législatifs)
- Les partis (et la politique)
- Les citoyens

## Aperçu historique

1. Du pacte du Grütli à la Suisse des treize cantons (1291 - 1798)
2. La République helvétique (1798-1802), Médiation, Restauration et Régénération (1815-1848)
3. La Suisse moderne naît de la guerre du « Sonderbund » (1847)
4. D'une Confédération d'Etats à un Etat fédéral
  1. Primauté de la Constitution et transfert de compétences
5. La Constitution fédérale de 1848: un compromis entre vainqueurs et vaincus
6. Les signes de ce compromis: bicamérisme parfait, principe de subsidiarité, règle de la double majorité
7. La Constitution de 1874: le référendum, une arme forte dans les mains des cantons fédéralistes
8. "L'unité dans la diversité" ou la contribution du fédéralisme à l'affirmation d'une identité nationale
9. 1891: initiative populaire, 1er août, le premier conseiller PDC

## Fin de la Confédération – République helvétique

- Oligarchie et exploitation (le mythe du Grütli -> [Sablonier](#))
- Insurrections des sujets
- Les idées du "siècle des Lumières" (Diderot, Voltaire, Rousseau) – Sociétés d'Etat bourgeois
- La révolution française 1789
- Entrée des troupes napoléoniennes (25 Jan. 1798)
- Le 4 avril 1798, toutes les entités sujettes sont dissolues. Le 12 avril, la République Helvétique unitaire est proclamée.

Alte Orte – Untertanengebiete und gemeine Herrschaften



La République helvétique (1798-1802)

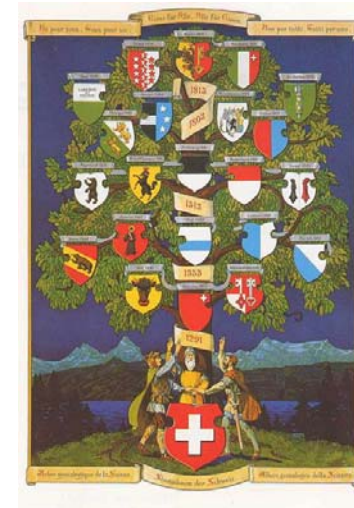
L'occupation française modifie radicalement le paysage politique suisse, avec l'instauration d'une "République helvétique" unitaire. Ce bouleversement entraîne des luttes internes entre unitaires, favorables à la centralisation, et fédéralistes, qui réclament un retour à la souveraineté des cantons.



1803

Après plusieurs coups d'État et dans un climat de guerre civile, Napoléon promulgue une nouvelle Constitution, dite "Acte de médiation", par laquelle les cantons retrouvent leurs droits. Six nouveaux cantons viennent s'ajouter aux treize premiers: l'Argovie, la Thurgovie, le Tessin et Vaud (anciens pays sujets), ainsi que les Grisons et St-Gall (anciens alliés).

1814: Trois nouveaux cantons rejoignent la Confédération helvétique: Genève, le Valais et Neuchâtel.



1815: Le Congrès de Vienne fait de la Suisse une "Confédération d'États", tout en reconnaissant sa neutralité perpétuelle



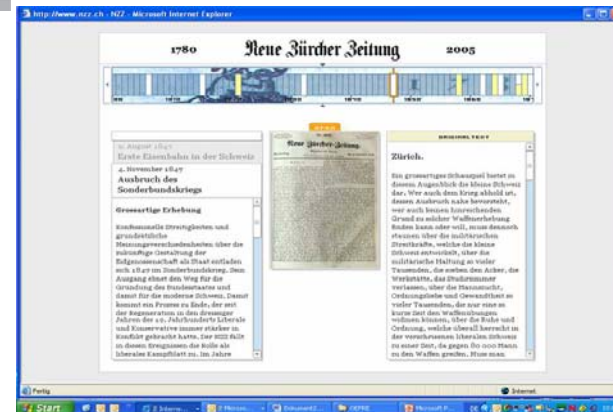
1815-1830: Parallèlement au rétablissement des pouvoirs de l'aristocratie, le développement se poursuit à une vitesse accélérée, malgré le frein que constituent les frontières et les disparités cantonales (barrières douanières, poids et mesures, monnaie).



1830-1847, c'est la Régénération: dans de nombreux cantons, l'aristocratie est renversée, et de nouvelles Constitutions d'inspiration libérale garantissent aux citoyens des droits aussi bien politiques que économiques. Tenants d'un État unifié, les cantons libéraux s'opposent aux cantons conservateurs.

## La guerre du Sonderbund

Les tensions entre cantons catholiques et cantons libéraux-radicaux débouchent sur la "guerre du Sonderbund". Au terme d'une brève campagne, les cantons conservateurs capitulent devant les troupes du général Dufour.



## La Constitution de 1848 acceptée

Abstimmung über die Bundesverfassung	
1. Neuenburg	94,7% ja
2. Zürich	90,9% ja
3. Baselland	89,5% ja
3. Basel-Stadt	88,0% ja
4. Thurgau	86,7% ja
5. Genf	82,0% ja
6. Waadt	81,5% ja
7. Schaffhausen	79,4% ja
8. Bern	76,6% ja
9. Aargau	70,3% ja
10. St. Gallen	67,7% ja
11. Solothurn	61,9% ja
12. Luzern	58,8% ja
13. Delegiertenstimmen in Graubünden	81,8% ja
14. Landsgemeinde Glarus	ja
15. Regierung Freiburg	ja
15 ½ Landsgemeinde Appenzell-Ausserrhoden	ja
1. Zug	60,3% nein
2. Wallis	60,3% nein
3. Tessin	72,0% nein
4. Schwyz	74,7% nein
5. Landsgemeinde Uri	nein
6. Landsgemeinde Unterwalden	nein
6 ½ Landsgemeinde Appenzell-Innerrhoden	nein

## D'une Confédération d'États à un État fédéral (1848)

Primauté de la Constitution et transfert de compétences, mais, la Constitution fédérale de 1848 est un compromis entre vainqueurs et vaincus.

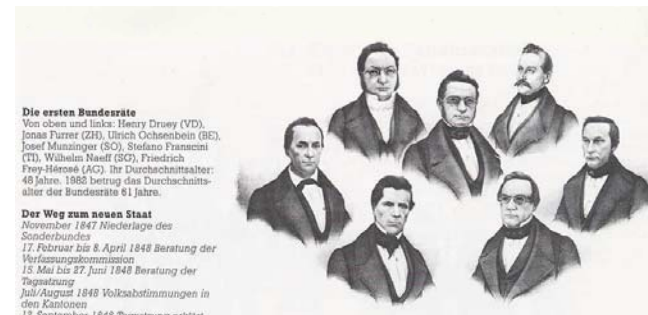
Les signes de ce compromis sont le bicamérisme parfait, le principe de subsidiarité, et la règle de la double majorité

-> le fédéralisme

## Chef-lieu de la Suisse, ville fédérale, capitale

- 1712: Baden
- 1798: Frauenfeld
- 1798 – 1802: Aarau, Luzern, Bern
- 1804 – 1813: six cantons directoriaux
- 1815 – 1847: Zürich, Bern, Luzern
- 1848: „Siège des autorités fédérales“: Berne

## Les premiers conseillers fédéraux



## Les premiers conseillers fédéraux (2)

- Jonas Furrer (ZH, président de la confédération)
- Ulrich Ochsenbein (BE, ancien président de la Diète fédérale)
- Henri Durey (VD)
- Wilhelm Näff (SG)
- Joseph Munzinger (SO)
- Frierich Frey-Herosé (AG)
- Stefano Franscini (TI)

## Les premières élections

- Sièges CN: 111 (1 siège par 20'000 habitants)
- Selon les lois cantonales, mais élections directes, âge minimale: 20 ans
- BE: 20; ZH: 12; VD: 9; AG: 9; SG: 8; TI: 6
- BE, ZH, VD, SG -> plusieurs districts électoraux
- AG, TI, SO -> pas de districts

=> Loi sur les élections du CN du 21.12.1850

### Bundesgesetz,

betreffend

die Wahl der Mitglieder des Nationalrathes.

(Vom 21. Dezember 1850).

Die Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft

nach Einsicht der Art. 61, 62, 63, 64, 65, 66 und 74 der Bundesverfassung, sowie des Dekretes der Bundesversammlung vom 3. Dezember 1850, rücksichtlich der eidgenössischen Volkszählung vom 18. bis 23. März 1850

beschließt:

**I. Wahlkreise und Zahl der von ihnen zu wählenden Mitglieder des Nationalrathes.**

## „Gerrymandering“ (par ex. BE, LU)

887

Erstzahl	Zahl		Zweiter Wahlkreis.
	der Wahlkreise.	der von ihnen zu wählenden Mitglieder.	
III. Kanton Zugern.	708053	36	Die dem ersten Wahlkreis nicht zugehörigen Gemeinden der Kantone Zugern und Glaroburg; das Amt Schönenberg ohne die Gemeinden Weich, Wilerod, Stenche, Schönen, Gersberg, Söfnach, Gredobert, Wäjen, Reichenbach und Wädlen; das Amt Suter ohne die Gemeinden Weich, Wilerod und Erlingen und ohne die Gemeinden Gersberg, und dem Amt Wädlen die Gemeinden Lütfern und Wengen . . . . .
Glatter Wahlkreis.			
Das Amt Zugern ohne die Gemeinden Buchrain, Dietikon, Götikon, Schönen, Hünen, Reichenbach und Suter; das Amt Glaroburg ohne die Gemeinden Dreifelsbach, Remond und Schönen . . . . .	38801	2	Dritter Wahlkreis. Das Amt Wädlen ohne die Gemeinden Lütfern und Wengen und wie vom zweiten Wahlkreis nicht

Nombre de sièges possibles pour les conservateurs: env. 27 – 40 (Kölz 2004: 493). Président de la commission: Alfred Escher (ZH)

## La composition de la première assemblée nationale

	CN	CE
Radicaux	87	30
Libéraux	10	8
Conservateurs*	14	6
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>44</b>

\* dont 5 protestants

Köls 2004: 478

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch

30/09/2009



## Gerrymandering (2)

Canton X:  
10'000 électeurs,  
10 sièges

Pas de districts		
Electeurs	Electeurs	Sièges
Conservateurs	5300	10
Radicaux	4700	0
	10000	10

Deux districts					
A		B		Total	
Electeurs	Sièges	Electeurs	Sièges	Electeurs	Sièges
1800	2	3500	0	5300	2
200	0	4500	8	4700	8
2000	2	8000	8	10000	10

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch

30/09/2009



## Le développement de la « Confédération » après la fondation

- D'abord: créer un espace économique unifié (les droits de douane, la poste, le droit de battre monnaie et la régulation des poids et mesures reviennent à la Confédération)
- Ensuite: l'infrastructure, l'Etat social, la protection des citoyens contre de nouveaux risques sociaux et naturels
- En revanche: la Confédération obtient des droits accrus en matière de prélèvement des contributions

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch

30/09/2009



## La révision totale de la constitution 1874: la résistance en baisse en Suisse romande (« avec harmonisation judiciaire moins exigeante »)

Non	12.05.1872	19.04.1874	Non	12.05.1872	19.04.1874
O	Revision totale	Revision totale	O	Revision totale	Revision totale
ZH	18.7	5.4	AR	62.6	17.1
BE	30.7	22.3	AI	92.8	85.7
LU	65.5	61.7	SG	50.0	43.3
UR	96.4	92.1	GR	57.2	47.2
SZ	84.6	82.4	AG	38.0	34.9
OW	93.1	83.3	TG	16.5	17.1
NW	87.5	81.1	TI	54.0	66.7
GL	25.7	24.1	VD	93.9	39.9
ZG	70.8	60.4	VS	86.6	84.5
FR	78.5	79.3	NE	53.2	7.1
SO	38.3	34.9	GE	63.5	22.6
BS	18.7	13.6			
BL	16.3	13.4	CH-Non	50.5	36.8
SH	6.5	3.2			

© IDHEAP - Andreas.Ladner@idheap.unil.ch

30/09/2009



## La constitution de 1874

- Renforce le pouvoir de l'État central (aussi vis-à-vis de l'influence de l'Église, « lutte des cultures »)
- Introduit le droit de vote général des hommes suisses et le référendum au niveau national -> **démocratie directe (1)**

## Du référendum à la concordance

- Entre 1874 et 1891, deux tiers des 19 propositions ont été refusées par le peuple
- Il s'agissait d'avantage de propositions modernistes, centralistes et sécularistes
- Pendant ce temps, 140 propositions ont été adoptées sans être soumises au peuple

## La politique d'obstruction

Non	23.06.1875	23.04.1876	09.07.1876	21.10.1877	30.07.1882	26.11.1882	06.12.1891
	F	F	F	F	F	F	F
	Loi fédérale sur le droit de vote des citoyens suisses	Loi fédérale sur l'émission et le remboursement des billets de banque	Loi fédérale sur la taxe d'exemption du service militaire	Loi fédérale concernant les droits politiques des Suisses établis et en séjour, et la perte des droits politiques des citoyens suisses	Loi fédérale concernant les mesures à prendre contre les épidémies offrant un danger général (No 24)	Arrêté fédéral concernant l'exécution de l'article 27 de la constitution fédérale (No 25) Schulvogt	Arrêté fédéral concernant l'achat du chemin de fer Central suisse (No 39)
ZH	25.8	29.7	28.3	39.5	65.8	64.8	78.3
BE	44.9	83.1	56.1	59.3	84.8	58.8	39.9
LU	65.6	89.0	66.9	74.9	85.2	73.4	73.5
UR	92.7	88.8	93.3	94.5	98.2	95.4	92.2
SZ	81.8	38.1	49.9	82.7	91.0	94.2	91.2
OW	89.0	60.1	75.0	88.6	87.1	97.9	94.7
NW	88.7	82.6	72.9	90.8	91.4	94.7	92.0
GL	46.9	40.4	36.8	43.6	94.4	75.2	78.4
ZG	66.8	54.2	66.2	72.9	79.0	80.0	82.6
FR	82.6	36.1	84.7	86.8	90.6	83.2	83.4
SO	57.6	76.0	37.4	67.3	73.1	48.5	44.0
BS	31.0	32.9	44.0	44.4	87.6	46.3	29.6
BL	39.6	42.9	25.1	50.3	80.7	66.5	36.1
SH	23.7	62.0	11.3	43.9	65.6	71.3	91.6
AR	27.0	46.3	72.3	54.5	93.1	65.6	53.2
AI	85.5	68.3	85.3	91.3	97.5	91.9	88.4
SG	52.0	80.2	67.0	71.6	90.5	71.6	69.2
GR	53.0	90.6	56.6	58.9	71.6	69.0	66.6
AG	50.9	54.4	41.6	65.2	79.5	60.9	62.7
TG	28.0	50.0	31.7	41.0	72.7	43.7	50.7
TI	65.4	68.4	81.7	86.8	73.3	64.5	73.5
VD	59.8	48.6	57.6	64.7	65.7	54.1	96.1
VS	87.6	59.8	87.6	88.3	94.0	87.5	95.4
NE	30.4	82.7	60.1	34.3	35.7	29.1	74.8
GE	30.1	91.5	96.9	62.5	61.1	52.7	76.0
CH-Non	50.6	61.7	54.2	61.8	78.9	64.9	68.9

## Concordance et démocratie directe (2) - 1891

- L'initiative populaire
- 1er août
- Le premier conseiller PDC (Joseph Zemp) -> **concordance**





## La concordance - en route vers la formule « magique »

- 17.12.1891: Joseph Zemp (PDC)
- 11.12.1919: Jean-Marie Musy (PDC)
- 13.12.1929: Rudolf Minger (UDC)
- 15.12.1943: Ernst Nobs (PS)
- 17.12.1959: Hans-Peter Tschudi (PS, BS, 129) et Willy Spühler (PS, ZH, 149)
- 10.12.2003: Christoph Blocher (UDC) pour Ruth Metzler (PDC)
- 12.12.2007: Eveline Widmer-Schlumpf (UDC, BDP) pour Christoph Blocher (UDC)



## Synthèse de l'évolution historique

- Intégration réussie sur la base du « power sharing » avec les trois piliers « fédéralisme », « démocratie directe » et « concordance »

### Question:

Quelle est l'influence de ces particularités du système politique sur l'administration?