

**année
politique
suisse**

Rétrospective annuelle APS 2022

Anja Heidelberger, Karel Ziehli, Marc Bühlmann, Amando Ammann, Marco Ackermann, Mathias Buchwalder, Bernadette Flückiger, Karin Frick, Marlène Gerber, Giada Gianola, Elia Heer, Viktoria Kipfer, Sarah Kuhn, Chloé Magnin, Hans-Peter Schaub, Catalina Schmid, Joëlle Schneuwly, Guillaume Zumofen

Impressum

Editeur

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Mode de citation préféré

Heidelberger, Anja, Karel Ziehli, Marc Bühlmann et al. (2022). Rétrospective annuelle APS 2022. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

Rétrospective annuelle APS 2022

(Anja Heidelberger, Karel Ziehli et Marc Bühlmann)

2022: UNE CRISE PASSAGÈRE
ET DEUX CRISES AIGUËS

Comment la politique suisse gère-t-elle les crises? 2022 entrera dans l'Histoire comme une année (de plus) qui aura apporté de nombreuses réponses à cette question. Non seulement parce que le traitement politique et les conséquences de la **crise du Covid-19** ont pris du temps, mais également parce que deux nouvelles crises, la **guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine** et la menace d'une **pénurie d'énergie**, ont entraîné un travail politique considérable – au-delà «des affaires courantes» de la politique, dans le cadre desquelles de nombreuses décisions importantes étaient à prendre.

Traitement et conséquences de la pandémie du Covid-19

COVID-19 DISPARAÎT DU DÉBAT

Après deux ans durant lesquelles le Covid-19 a dominé presque toute la politique suisse, une [troisième année de pandémie](#) montrerait-elle le bout de son nez? Et serait-elle même pire que les deux premières? En [janvier](#), de nombreux éléments laissaient encore présager une confirmation de ces craintes, mais il est vite devenu clair que la pandémie avait perdu de son caractère effrayant. De nombreuses mesures de protection contre le Covid-19 seront donc assouplies avant que le Conseil fédéral ne décide, fin mars, de lever les dernières restrictions qui touchaient les citoyennes et citoyens suisses.

RÉPERCUSSIONS DU COVID-19

Par conséquent, l'attention parlementaire et médiatique portée à la pandémie a nettement diminué, comme le montrent nos analyses APS sur la conjoncture des médias et des objets parlementaires. Mais, malgré tout, le Covid-19 est resté, pour diverses raisons, l'objet de négociations politiques. D'une part, il s'agissait de composer avec une menace certes plus faible, mais toujours présente. Et d'autre part, les parlementaires étaient amenés à s'exprimer sur des interventions déposées au plus fort de la pandémie. Ainsi, le gouvernement a, à nouveau, [prolongé la loi Covid-19](#) afin de continuer à disposer d'instruments pour lutter contre la pandémie jusqu'en juin 2024. [L'achat de doses de vaccin](#) a également fait l'objet d'un débat – plus virulent encore que lors des années précédentes – en 2022. L'obligation [d'effectuer un test Covid-19 lors de renvois ou d'expulsion](#) a, par ailleurs, été maintenue.

CONSÉQUENCES POUR LES
FINANCES FÉDÉRALES

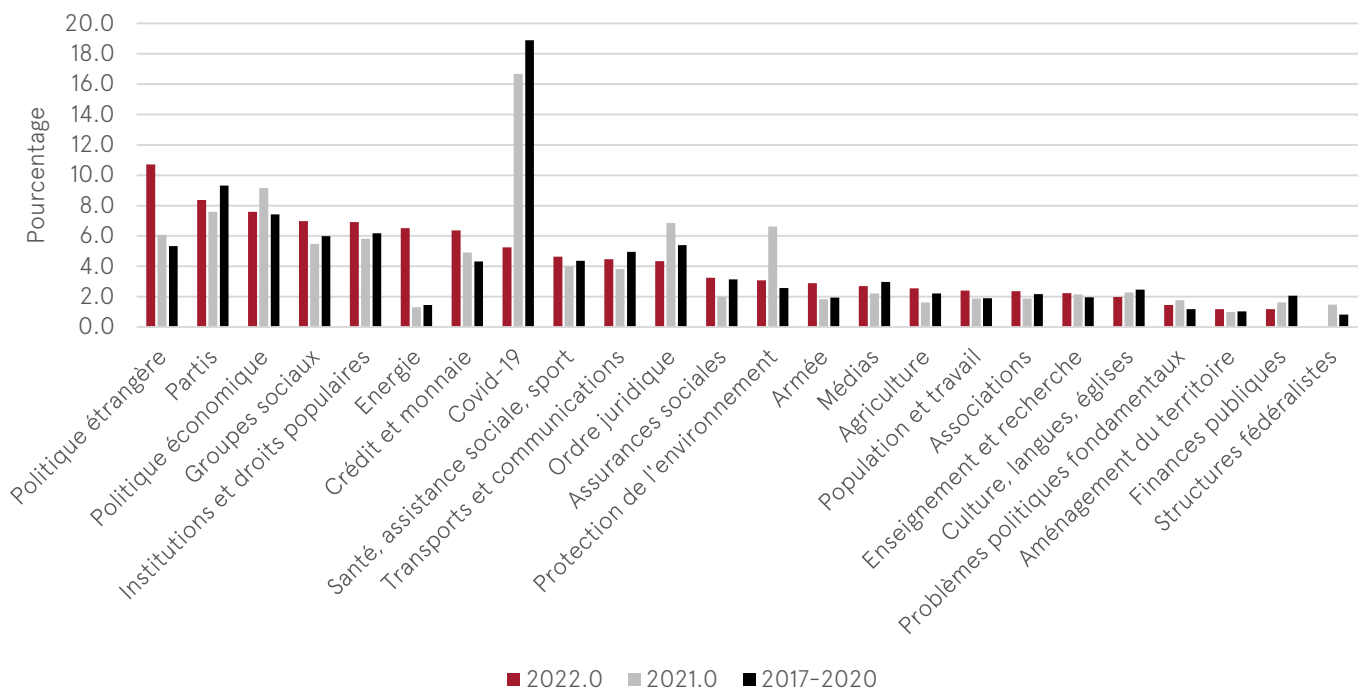
Le Covid-19 aura laissé des traces évidentes dans le domaine des finances fédérales. Jusqu'à fin 2022, la pandémie a creusé un «trou» de CHF 26 milliards dans les caisses. Les propositions de [réduction de la dette](#) ont suscité de vives discussions au Parlement. Les conséquences financières de la pandémie se sont également fait ressentir, entre autres, sur les [primes d'assurance-maladie de 2023](#).

TRAVAIL POLITIQUE LIÉ AUX
BOULEVERSEMENTS SUSCITÉS
PAR LA CRISE DU COVID-19

L'année 2022 a, en outre, été placée sous le signe d'un travail politique lié aux bouleversements suscités par la crise du Covid-19. C'est ainsi que plusieurs interventions parlementaires ont été discutées pour rendre tant la [Confédération que le Parlement plus résilients](#) face à des situations de crise. Les avantages et les inconvénients de la [répartition des compétences entre la Confédération et les cantons](#) ont également été discutés dans ce contexte. De plus, la pandémie, mais également la guerre en Ukraine, ont mis en évidence une certaine vulnérabilité en termes de sécurité d'approvisionnement dans de nombreux domaines: dans le domaine médical, notamment s'agissant des unités de soins intensifs et des [médicaments](#), mais également dans le domaine [économique](#), dans le cadre desquels des réserves obligatoires et des mesures visant à réduire la dépendance vis-à-vis de l'étranger ont été exigées.

Le Covid-19 aura eu également des effets sur l'engagement politique: en 2021, de nombreuses organisations avaient reçu un soutien appuyé dans le cadre des manifestations contre les restrictions liées au Covid-19, mais ces groupes ont [perdu leur thème mobilisateur](#) lorsque la virulence de la pandémie a diminué. Les nouvelles orientations dans le contenu politique qu'ont pris ces mouvements de protestation ont mené à des [querelles internes de leadership et à des échecs aux élections cantonales](#). Les bénéficiaires de la pandémie et de la politisation accrue de la population qui en a résulté semblent donc plutôt être les partis politiques, dont le [nombre d'adhérent.e.s a nettement augmenté depuis la pandémie](#). Reste à savoir si cette mobilisation politique sera durable – la participation moyenne aux votations nationales, qui était exceptionnellement élevée en 2021, a en tout cas de nouveau nettement diminué en 2022 (passant de 57.2% à 45.9%).

FIGURE 1 : POURCENTAGE D'ARTICLES DE PRESSE EN 2022, 2021 ET 2017-2020 (JANVIER À NOVEMBRE)



Legende: Proportion d'articles de journaux par mois en comparaison à l'ensemble des articles de journaux sur la politique nationale au cours d'un mois.

Exemple: La proportion d'articles de presse sur le thème « Politique étrangère » par rapport au nombre total d'articles était de 10.7 pour cent en 2022, 6.1 pour cent en 2021 et 5.3 pour cent en 2017-2020.

Source: documentation de presse de APS.

Réactions face à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine

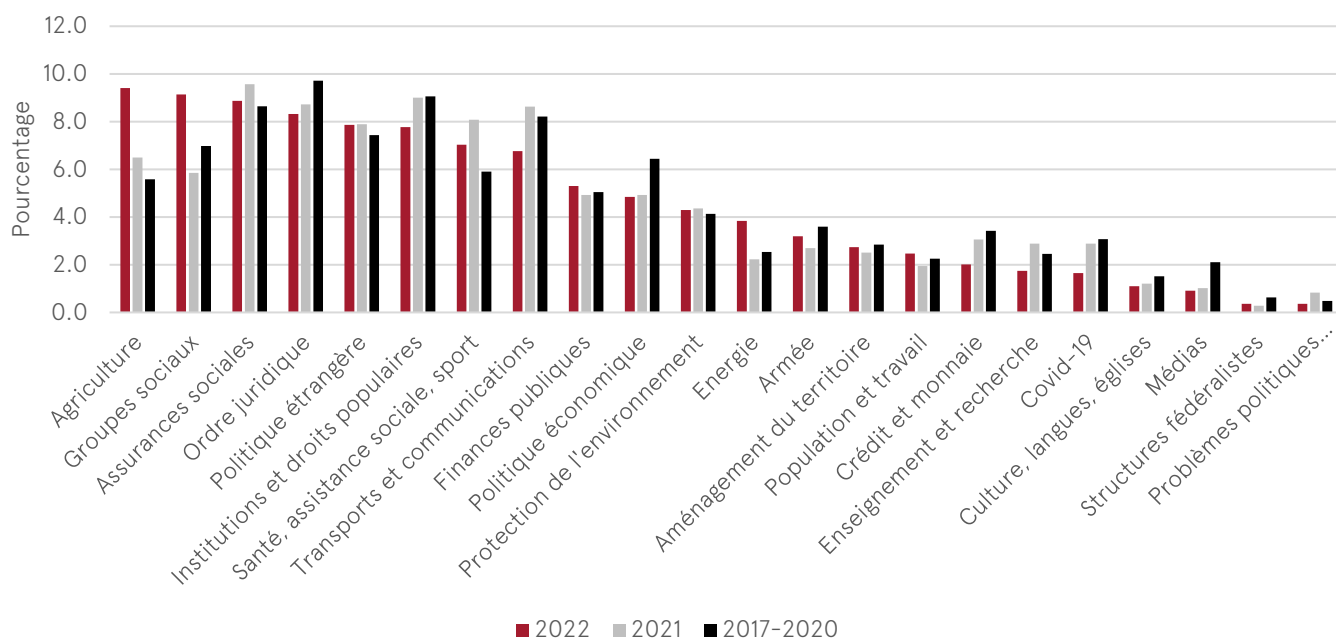
REACTION DE LA SUISSE A LA GUERRE EN UKRAINE

Fin février s'est produit ce que pratiquement personne n'aurait pu imaginer: la Russie a lancé une guerre d'agression contre l'Ukraine. En Suisse, la guerre a, d'une part, déclenché des [discussions animées](#) sur l'orientation de la politique étrangère et de la politique de neutralité. D'autre part, cela aura influencé plusieurs débats et décisions de politique intérieure. C'est ainsi que la politique extérieure a logiquement remplacé la pandémie du Covid-19 en tant que sujet numéro 1 des médias en Suisse, comme l'illustre la figure 1 de l'analyse APS 2022 des objets parlementaires et des journaux.

SANCTIONS, NEUTRALITE ET BONS OFFICES

C'est en réaction à une forte pression politique, provenant tant de l'interne que de l'externe, que le Conseil fédéral reprendra fin février les [sanctions décidées par l'UE contre la Russie](#), ainsi que celles qui suivront. Le Conseil fédéral n'a pas manqué de souligner que la neutralité n'était pas touchée par ces décisions. Une partie du Parlement a, malgré tout, vu les choses différemment. La direction prise par le régime de sanctions et ses conséquences sur la neutralité ainsi que sur les «bons offices» ont fourni matière à de discussions approfondies, qui ont notamment débouché sur un [rapport actualisé du Conseil fédéral sur la neutralité](#) ou encore sur le lancement d'une [initiative sur la neutralité](#) par «Pro Suisse», successeur de l'ASIN.

FIGURE 2 : POURCENTAGE D'AFFAIRES PARLEMENTAIRES TRAITÉES 2022, 2021 ET 2017-2020



Légende : Proportion d'affaires parlementaires traitées sur les différents thèmes par rapport à l'ensemble des affaires parlementaires traitées en 2022, 2021 et 2017-2020.

Exemple : la part des objets débattus au Parlement sur le thème « Agriculture » était de 9.4% en 2022, de 6.5% en 2021 et de 5.6% en moyenne entre 2017 et 2020.

Source des données : «Grünenfelder Zumbach GmbH», basé sur les données des Services du Parlement de l'Assemblée fédérale 2022.

ACCUEIL DE REFUGIE.E.S EN
PROVENANCE D'UKRAINE

La conséquence directe de la guerre a été [l'accueil de réfugié.e.s en provenance d'Ukraine](#). C'est ainsi que, jusqu'à la fin de l'année, environ 70'000 personnes ont été accueillies en Suisse. En mars, le [statut de protection S](#) a été activé pour la première fois, accordant aux réfugié.e.s d'Ukraine un droit de séjour sans devoir passer par une procédure d'asile ordinaire. A cette occasion, les discussions n'ont pas uniquement porté sur le [traitement différencié entre réfugié.e.s de différents Etats](#), mais également sur la répartition des demandeuses et demandeurs d'asile entre les cantons.

AUGMENTATION DU
BUDGET MILITAIRE

La guerre a également eu des conséquences indirectes sur la politique intérieure. C'est ainsi que, peu après le début du conflit, le Parlement décidera d'[augmenter le budget militaire](#) à 1 pour cent du PIB d'ici 2030. En 2019, ce chiffre atteignait 0.67 pour cent. L'agression russe a montré l'importance de la défense militaire, a-t-il argumenté. Mais ce qui a été particulièrement contesté, était de savoir quoi faire avec cet argent supplémentaire, d'autant plus que [l'achat des avions de combat F-35A](#) – qui a fait l'objet de vives discussions et a été décidé cet été malgré une initiative populaire en suspens – avait déjà été budgétisé.

SECURITE DE L'APPROVISIONNEMENT
DANS LE SECTEUR AGRICOLE

Mais il n'y a pas que la sécurité militaire de la Suisse qui a profité d'une plus grande attention depuis le début de la guerre. Il en a également été de même quant à la [sécurité de l'approvisionnement dans le secteur agricole](#). C'est ainsi que le faible taux d'auto-approvisionnement alimentaire de la Suisse combiné aux perturbations que connaîtront les livraisons agricoles de ces deux grands pays exportateurs que sont l'Ukraine et la Russie ont déclenché des discussions sur la nécessité de mettre en place un deuxième plan de bataille agricole, autrement dit, un nouveau «[Plan Wahlen](#)». Le Parlement n'aura traité, en 2022, aucun autre sujet autant de fois que l'agriculture, comme le montre la figure 2 de l'analyse APS des objets parlementaires et des médias.

PERTE DE PLUSIEURS MILLIARDS
DE LA BNS

La guerre en Ukraine a également eu des répercussions sur la BNS, qui s'attendait à des [pertes à hauteur de CHF 150 milliards](#) en 2022, notamment en raison de ses positions en devises étrangères. Cela aura également des conséquences sur les finances de la Confédération, des cantons et des communes, la BNS ne pouvant, cette année, pas procéder à une redistribution du bénéfice.

DEFI SUPPLEMENTAIRES
POUR LES ECOLES

Finalement, la guerre en Ukraine et le nombre élevé de réfugié.e.s ont également [mis les établissements scolaires au pied du mur](#). En plus de l'importante pénurie d'enseignant.e.s déjà existante, l'accueil d'enfants ukrainiens, qui ne parlent que très rarement l'une des langues nationales en arrivant, a représenté et représente encore un défi de taille pour l'enseignement scolaire.

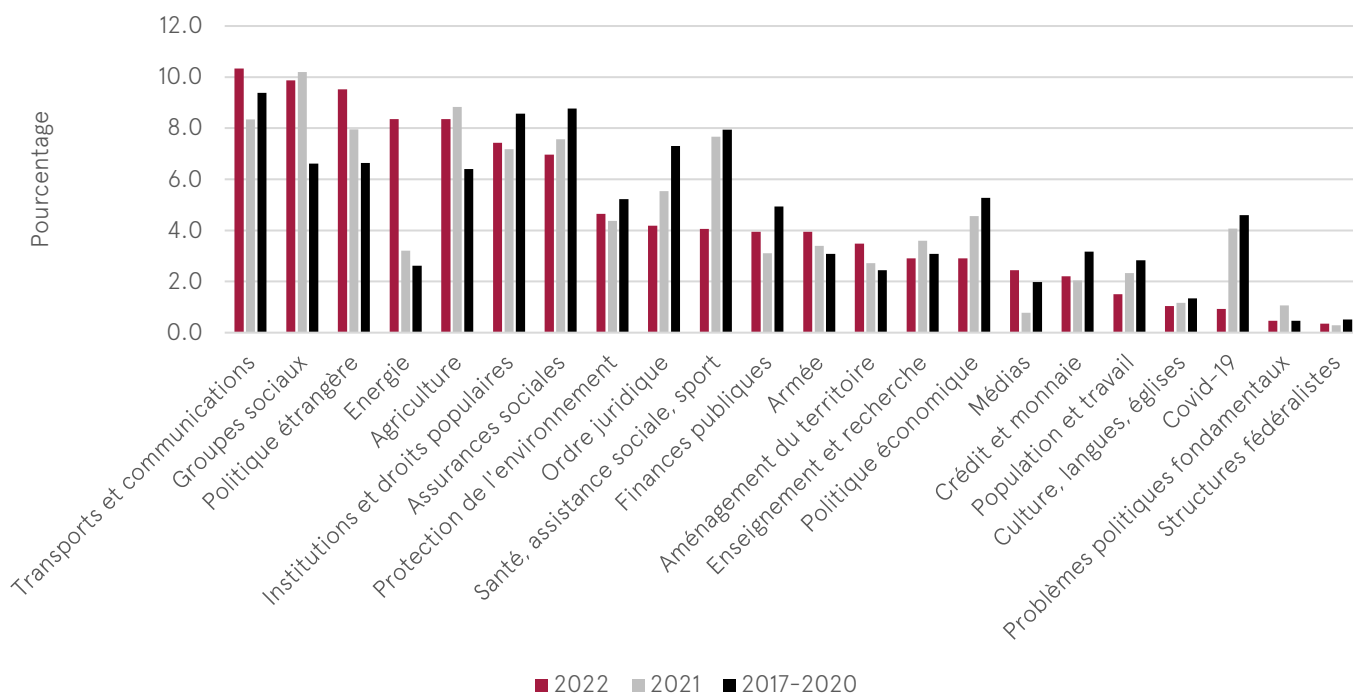
Crise redoutée dans le domaine de l'énergie

AUGMENTATION DES PRIX
DE L'ENERGIE

Conséquence directe de la guerre en Ukraine, le [problème de l'approvisionnement en énergie](#) s'est également aggravé. Au cours de l'année, les prix de l'énergie n'ont cessé d'augmenter. S'agissant de l'électricité, il a été communiqué, fin août, que les [prix pour les ménages](#) augmenteraient même de 27 pour cent en moyenne en 2023. Pour expliquer cette forte hausse des tarifs, le Conseil fédéral a évoqué entre autres les augmentations de prix sur le marché de gros, poussées notamment par la hausse des prix du gaz due à la guerre et aux sanctions. Ensuite, le gouvernement s'est préparé à une situation de pénurie de gaz. Les autorités participeront ainsi, d'une part, à la [constitution de réserves de gaz](#) en Europe et édicteront, d'autre part, une ordonnance selon laquelle les bâtiments chauffés au gaz ne pourront pas dépasser les [20 degrés en cas de pénurie grave de gaz](#). Cela a suscité des critiques au sein de la population: certaines voix craignant qu'on en vienne à un «contrôle de la température» dans les maisons privées.

En réaction à la pénurie d'énergie, le Conseil fédéral a voulu miser en premier lieu sur les énergies renouvelables – il a notamment fait [augmenter temporairement la production des centrales hydroélectriques](#) et a souhaité [simplifier la procédure d'autorisation pour les grandes installations hydroélectriques et éoliennes](#). Malgré une possible pénurie, le Conseil fédéral a tout de même opté, en cas d'urgence, pour l'énergie au gaz, faisant construire une [centrale à gaz de réserve](#), qui devrait être mise en service en février 2023. En outre, des voix se sont élevées pour miser à nouveau sur l'énergie nucléaire – un comité d'initiative proche du PLR lançant même une initiative demandant «De l'électricité pour tous en tout temps (Stop au blackout)». Par le biais d'une campagne, le gouvernement a, de son côté, voulu sensibiliser la population à une utilisation économe de l'énergie qui pourrait se faire rare.

FIGURE 3 : POURCENTAGE D'AFFAIRES PARLEMENTAIRES NOUVELLEMENT DÉPOSÉS EN 2022, 2021 ET 2017-2020



Légende : Proportion d'affaires parlementaires nouvellement déposés sur les différents thèmes par rapport à l'ensemble des affaires parlementaires nouvellement déposés en 2022, 2021 et 2017-2020.

Exemple : la part d'affaires parlementaires nouvellement déposés sur le thème « Transports et communications » était de 10.3% en 2022, de 8.3% en 2021 et de 9.4% en moyenne entre 2017 et 2020.

Source des données : «Grünenfelder Zumbach GmbH», basé sur les données des Services du Parlement de l'Assemblée fédérale 2022.

IMPACTS SUR LA PROTECTION
DU CLIMAT ET DE
L'ENVIRONNEMENT

La crise énergétique aura eu, pour la protection du climat et de l'environnement, tant des avantages que des inconvénients: d'un côté, elle a probablement contribué à ce que le [contre-projet indirect à l'initiative pour les glaciers](#) obtienne une majorité, celui-ci visant également une réduction des combustibles fossiles. D'un autre côté, le Parlement a adopté des mesures urgentes visant à assurer rapidement l'approvisionnement en électricité pendant l'hiver – ce qui n'a pas manqué de susciter des critiques dans les milieux de la protection de la nature et de l'environnement.

RENCHÉRISSEMENT DU
COUT DE LA VIE

L'effet le plus perceptible de la crise énergétique pour la population a été l'augmentation des prix des ressources énergétiques. Les [coûts du carburant](#) ont ainsi pris l'ascenseur en 2022, entraînant un [renchérissement du coût de la vie](#) et une [hausse des taux d'intérêt hypothécaires](#). Cela a donc conduit à de multiples propositions visant à soutenir la population – par exemple, par une [baisse de l'impôt sur les huiles minérales](#), par des [mesures concernant les primes d'assurance-maladie](#) ou encore, par une [suppression de la valeur locative pour les retraités.e.s](#) – la valeur locative [n'a pas été touchée en 2022](#), malgré des discussions de longue date. Le Parlement a donc consacré une session extraordinaire pour débattre de ces interventions, mais n'acceptera finalement que la [compensation intégrale du renchérissement pour les rentes AVS](#). En dehors des arcanes du Parlement, les syndicats ont demandé une [augmentation des salaires](#) afin que ceux-ci se calquent sur l'inflation. La BNS réagira également en augmentant à plusieurs reprises son [taux d'intérêt directeur](#) afin de lutter contre l'inflation.

Au-delà des crises

LA SECURITE DE
L'APPROVISIONNEMENT
COMME PROBLEME
PRINCIPALE

Les préoccupations liées aux effets de la pandémie ont, dans la société également, [cédé la place aux craintes liées à la guerre en Ukraine et à la pénurie d'énergie](#). La sécurité de l'approvisionnement a été un thème central en 2022 – celle-ci étant considérée comme menacée dans les domaines médical, économique, énergétique et agricole. C'est donc tout logiquement que le baromètre des préoccupations la propulse en première position.

L'ENVIRONNEMENT ET LES
RETRAITES SONT
ÉGALEMENT SOURCE
DE PRÉOCCUPATION

L'année politique 2022 n'a, bien sûr, pas été placée uniquement sous le signe de ces trois crises: [l'environnement](#) et les [retraites](#) ont également été cités comme des [problèmes importants](#) par les personnes interrogées dans le cadre du baromètre des préoccupations. La crise climatique a certes perdu un peu en attention par rapport à l'année précédente, mais le [contre-projet à l'initiative pour les glaciers](#) ait fait l'objet d'un travail conséquent. La [réforme de l'AVS](#) a, elle, été soumise au vote. Selon les sondages, une majorité d'hommes favorables à la réforme a supplanté une majorité de femmes défavorables, ayant pour conséquence une hausse de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans.

AU-DELÀ DES CRISES

En outre, la révision du droit pénal en matière sexuelle – [«Non c'est non» contre «Qui c'est oui»](#) – a remué les esprits. Les [élections pour le remplacement de deux membres du Conseil fédéral](#) ont également enflammé les débats, particulièrement dans les médias, et ont même ravivé le clivage ville-campagne qui s'était atténué par rapport aux années précédentes. En 2022, la forme que devrait prendre les [relations avec l'UE](#), la décision de la NAGRA concernant le lieu de stockage des déchets nucléaires dans la région du [«Nord des Lägern»](#) ou encore la gestion du [loup](#) ont également provoqué des remous. Mais encore, la démocratie directe n'a pas été en reste: le rejet des [deux projets fiscaux](#), le [«non» au train de mesures en faveur des médias](#) et l'adoption de la [modification de la loi sur le cinéma](#) ont suscité la joie d'un côté et des froncements de sourcils de l'autre, tandis que l'acceptation de l'initiative [«Enfants et jeunes sans publicité pour le tabac»](#) – la 25e initiative populaire nationale couronnée de succès dans l'histoire de la Suisse – provoquera, sans aucun doute, de vives discussions l'année prochaine dans le cadre de sa mise en œuvre.

Que nous réserve 2023?

NOUVELLES OBJETS PARLEMENTAIRES:
PRINCIPALEMENT «TRANSPORT» ET
«GROUPES SOCIAUX»

Une analyse des plus de 850 nouveaux objets parlementaires proposés en 2022 par le Conseil fédéral et par le Parlement pourrait nous aider à répondre à cette question: si l'on s'y fie, alors les thèmes «Transports» et «Groupes sociaux» seront au centre de l'actualité en 2023, comme le montre la figure 3 de l'analyse APS 2022 des objets parlementaires et des journaux. Le thème de «l'énergie» semble, quant à lui, rester très central, avec un doublement du nombre d'interventions déposées par rapport à l'année précédente.

DÉCISIONS PRISES
EXCEPTIONNELLEMENT
RAPIDEMENT

La guerre en Ukraine et la crise énergétique ont servi de base d'argumentation dans de nombreux débats parlementaires en 2022, aboutissant parfois, sur certains d'entre eux, à une opposition bien moins virulente que ce à quoi on aurait pu s'attendre en «temps normal». Reste à savoir s'il en sera de même en 2023. Comme l'a montré la crise du Covid-19, il est probable que les propositions déposées au plus fort de la crise soient considérées comme moins essentielles en l'absence de danger imminent.

Veillez trouver une annexe technique dans la version allemande.