

# La confiance dans les gouvernements en temps de crise

Les crises internationales mettent les gouvernements à l'épreuve. Si elles offrent des occasions de rassembler la population, elles risquent également de susciter le mécontentement face à des choix difficiles. Alors que de nombreux pays d'Europe ont vu la foi dans leurs autorités fluctuer, le gouvernement suisse a bénéficié d'un réservoir de confiance qui lui a permis de se prémunir contre l'insatisfaction.

Par Enzo Nussio

Pour Kenneth Arrow, lauréat du prix Nobel d'économie, la confiance agit comme un «lubrifiant» qui facilite les interactions sociales. La confiance dans le gouvernement constitue donc une ressource essentielle au fonctionnement de la société. Si les périodes de stabilité peuvent favoriser cet état, les moments de crise peuvent susciter un sentiment de méfiance.

Terrorisme transnational, pandémie de Covid-19, invasion massive de l'Ukraine par la Russie en 2022: ces différentes crises internationales ont secoué les États européens ces dernières années. Les gouvernements ont été contraints d'agir, au risque de susciter le mécontentement de leur électorat par des choix potentiellement impopulaires. La confiance dans les pouvoirs publics s'est donc avérée fluctuante et a fini par décliner dans plusieurs pays d'Europe. Ce n'est pas le cas en Suisse, où elle reste forte. La présente analyse examine les facteurs qui expliquent cette tendance divergente et qui auront des répercussions majeures sur l'évolution de la confiance dans le gouvernement lors de prochaines crises.

## La confiance en Suisse

La Suisse est un pays où règne depuis longtemps un haut niveau de confiance, tant au sein de la population que vis-à-vis du gouvernement. Les deux institutions publiques qui inspirent le plus confiance sont la police



Le Conseil fédéral suisse en visite au Grand Chalet de Rossinière, Vaud, en juillet 2021. Nicola Pitaro / DDPS

et les tribunaux (voir graphique p. 2). Le Conseil fédéral arrive en troisième position, sauf au lendemain de la pandémie de Covid où il a bénéficié d'un regain de popularité. Les institutions qui inspirent le moins confiance sont les partis politiques. On observe le même phénomène dans les autres démocraties européennes: étant davantage associés à un climat de concurrence que d'unité, les partis sont perçus de façon plus négative que le système judiciaire et le

gouvernement, considérés comme œuvrant pour le bien commun.

Avec certains pays nordiques, la Suisse figure depuis longtemps parmi les nations européennes dans lesquelles la confiance dans le gouvernement est la plus forte. Ce niveau élevé s'explique par de multiples facteurs. Comme les pays nordiques, la Suisse possède un système stable d'état de droit avec des procédures équitables, des services

publics efficaces et une forte «culture civique», ce qui crée un large consensus entre la population et l'État sur les valeurs fondamentales qui doivent régir la société. Les recherches en sciences politiques classiques menées par Gary Almond et Sidney Verba ont montré que cette «culture civique» constituait le socle d'une démocratie fonctionnelle. La Suisse combine en outre les avantages d'une participation démocratique directe, du fédéralisme et d'un gouvernement consociatif intégrant les quatre principaux partis politiques.

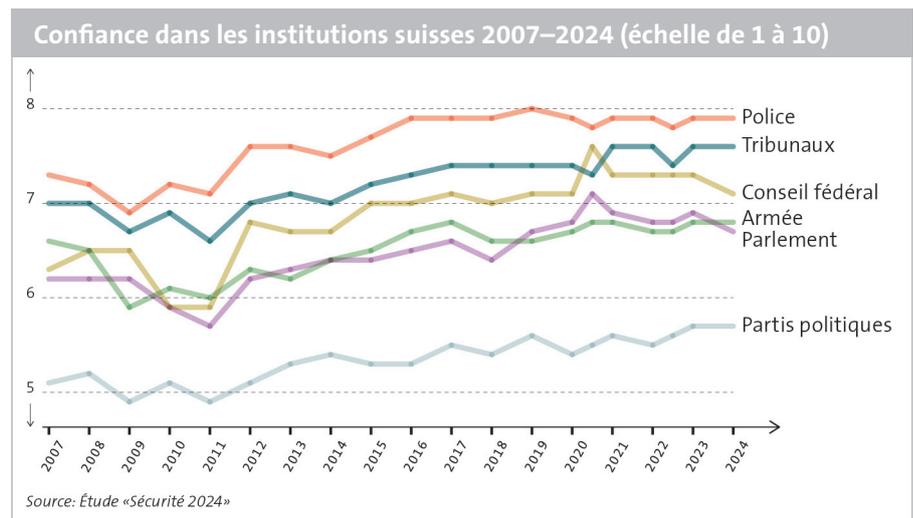
Bien sûr, l'ensemble des Suisses n'ont pas la même confiance dans leurs institutions. Celle-ci varie en fonction de facteurs tels que le niveau d'instruction, l'âge, l'idéologie, l'origine rurale ou urbaine et la position sociale. Peu de citoyens se sentent en décalage par rapport au gouvernement et sont susceptibles d'agir à son encontre. La fusillade dans le parlement cantonal de Zoug en 2001, au cours de laquelle un homme mécontent a abattu 14 responsables politiques, constitue un cas extrême. Il existe donc un large consensus sur les avantages du système politique actuel et un profond attachement aux principes démocratiques suisses.

### Effets de la crise sur la confiance

Les crises mettent à l'épreuve la relation entre la population et le gouvernement. En règle générale, elles ont le pouvoir de susciter deux réactions opposées. Elles peuvent faire grimper en flèche la confiance dans le gouvernement, comme lors des attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis qui ont considérablement renforcé le soutien à l'administration du président George W. Bush. Ce phénomène correspond à ce que le politologue John Mueller appelle l'«effet drapeau» (*rally around the flag*), qui peut se produire après une crise d'envergure internationale spécifique, dramatique et très ciblée.

Mais les crises peuvent aussi altérer la confiance. Beaucoup d'entre elles s'étendent sur de longues périodes, au lieu de toucher un élément précis et délimité. Au cours de ces crises prolongées, les gouvernements se retrouvent contraints d'agir et de faire des choix dont il est difficile de prévoir les effets, et notamment s'ils satisferont la population. La réponse à la pandémie de Covid-19, un événement d'abord ciblé qui s'est installé dans la durée, a fini par générer dans plusieurs pays un mécontentement et une méfiance vis-à-vis des pouvoirs publics.

Avant d'examiner quelques situations récentes, il convient de noter que les évolu-



tions des niveaux de confiance sont difficiles à attribuer à des crises spécifiques, car elles sont toujours le fruit de plusieurs facteurs. Certains événements politiques intérieurs peuvent avoir des conséquences graves, comme «l'affaire d'Ibiza» en Autriche en 2019, qui a suscité une méfiance généralisée vis-à-vis de la sphère politique.

Le climat économique peut également entamer la confiance. C'est ce qui s'est produit dans plusieurs pays européens lors de la grande récession qui a suivi la crise financière de 2008. La plupart d'entre eux ont enregistré une baisse de la confiance dans leur gouvernement à cette époque (voir graphique p.3). La popularité du Conseil fédéral suisse a d'ailleurs été au plus bas pendant cette crise financière (voir graphique p.2).

En tout état de cause, les crises internationales constituent des moments de forte cristallisation de l'opinion des populations à l'égard de leurs gouvernements et permettent ainsi une analyse comparative. Ces derniers temps ont été marqués par une succession de crises, plusieurs spécialistes parlant même de «polycrise». Cette analyse se concentre sur trois crises récentes: le terrorisme transnational, la pandémie de Covid-19 et l'invasion massive de l'Ukraine par la Russie.

### Le terrorisme transnational

Le terrorisme transnational est une préoccupation majeure depuis le 11 septembre 2001. En Europe, la perception d'une menace immédiate, émanant notamment d'extrémistes islamistes, a été particulièrement forte entre 2014 et 2017. À cette époque, le groupe État islamique a

attiré des combattants étrangers venus d'Europe et perpétré une vague d'attentats en France, en Belgique, en Allemagne, au Royaume-Uni et dans d'autres pays. Aucune attaque de grande ampleur n'a été orchestrée sur le sol suisse, mais la crainte du terrorisme a clairement augmenté durant cette période.

La réaction du gouvernement helvétique à la vague de terrorisme a été relativement discrète. Elle s'est d'abord appuyée sur une intensification de la collaboration nationale entre les forces de sécurité cantonales, sous la houlette du Réseau national de sécurité, et sur une collaboration internationale avec les agences de sécurité. Un plan d'action national a été adopté en 2017 et, quatre ans plus tard, une nouvelle loi autorisant des mesures supplémentaires de lutte contre le terrorisme a été approuvée par la population suisse lors d'un vote référendaire.

La réaction de la Suisse au terrorisme contraste fortement avec la présence militaire bien visible mise en place autour des infrastructures critiques de nombreux pays européens. L'état d'urgence, proclamé en France après les attentats de novembre 2015 à Paris, est la mesure la plus radicale qui ait été adoptée par un pays en Europe. Il a donné au gouvernement français des pouvoirs exceptionnels qui n'ont été abrogés qu'au bout de deux ans. La rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la protection des droits de l'homme s'est inquiétée du risque de stigmatisation des citoyennes et citoyens de confession musulmane.

L'environnement de menace au niveau international et la réponse politique à la si-

tuation n'ont pas altéré de manière significative la confiance dans le gouvernement en Suisse. Au contraire, celle-ci a augmenté pendant cette période (voir graphique p. 2). Une partie de la population associait toutefois l'islam à la menace terroriste islamiste: lors d'une enquête réalisée en 2017, 47% des personnes interrogées ont déclaré que l'islam constituait une menace pour la sécurité de la Suisse.

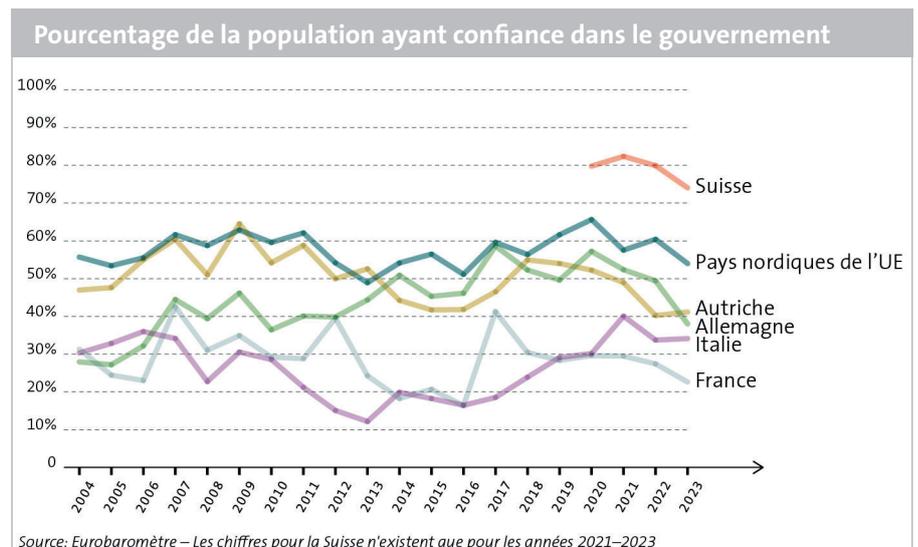
En France, on a observé un bref effet drapé après les attentats de Charlie Hebdo et du Bataclan en 2015 (non visible sur le graphique à la page 3). Ces événements brutaux et le récit faisant état d'une «attaque contre la France» ont créé un sentiment d'unité. Cependant, l'effet de ralliement a certainement été annulé par la réponse hors normes du gouvernement, qui a mécontenté de larges pans de la population en leur donnant l'impression d'être victimes de discrimination de la part de l'État. La hausse ultérieure de la confiance en 2017 était due à l'enthousiasme suscité par le début de la présidence d'Emmanuel Macron.

En Allemagne, il n'y a pas eu d'effet de ralliement immédiat après l'attentat du marché de Noël de Berlin en 2016, à ce jour le plus meurtrier commis sur le sol allemand. En revanche, le parti populiste de droite Alternative für Deutschland (AFD) a établi un lien entre la violence islamiste et la «crise des réfugiés» que le pays vivait à l'époque, avec l'arrivée de plus d'un million de personnes immigrées sur son territoire. Les partis traditionnels ont été présentés comme incapables de traiter la question de l'immigration, ce qui a suscité l'hostilité d'une partie de la population à l'égard du gouvernement fédéral. Un lien similaire entre immigration et terrorisme a été fait après l'attentat de Solingen, au cours duquel un réfugié syrien a tué trois personnes et en a blessé huit autres lors d'un festival.

### La pandémie de Covid-19

La pandémie de Covid-19 est une crise internationale aiguë qui s'est ensuite installée dans la durée. Il s'agissait d'un événement si grave que même une réponse non interventionniste, comme celle de la Suède, a été perçue comme un choix politique lourd de conséquences.

La réaction de la Suisse, qui reposait sur la législation précédemment adoptée en matière d'épidémies, a été moins restrictive que dans la plupart des pays voisins. L'Italie, peut-être le pays le plus durement touché au début de la pandémie, constitue un contre-



exemple manifeste. Le gouvernement a été le premier en Europe à limiter strictement les interactions entre les personnes en imposant un confinement national.

La confiance dans le gouvernement a augmenté dans certains pays au début de la pandémie, notamment en Suisse, mais aussi en Italie, en France et en Allemagne, même si les moyennes annuelles (graphique p. 3) ne montrent pas nécessairement les variations ponctuelles. Cette hausse initiale rappelle la dynamique observée après le 11 septembre 2001, mais avec des oscillations moins spectaculaires. Si les populations se sont rassemblées autour de leurs gouvernements face à une menace collective immédiate, la persistance de la situation et les choix politiques ultérieurs ont créé dans la plupart des pays une relation instable avec les autorités.

En Suisse, de petites sous-cultures ont émergé, portées par des personnes en désaccord avec les pouvoirs publics et opposées à la politique de vaccination. Certaines de ces communautés ont perduré après la pandémie, mais sont aujourd'hui marginales. Alors que la Confédération helvétique vit depuis longtemps avec un système de partis fortement polarisé, la polarisation n'a pas augmenté de façon significative pendant les périodes de crise et aucune nouvelle figure politique de taille n'a émergé. Cette situation se distingue de celle observée dans d'autres pays où la pandémie a contribué à renforcer les clivages.

L'Allemagne a d'abord enregistré une hausse de la confiance dans le gouverne-

ment en 2020, mais la population s'est ensuite montrée sceptique face aux restrictions imposées par les autorités. Le parti AFD a connu une dynamique inverse: après avoir perdu le soutien de son électorat dans un premier temps, il a capitalisé sur le sentiment généralisé de manque de représentation politique. Cette perception a également contribué au récent succès électoral de l'Alliance Sahra Wagenknecht (BSW), un nouveau parti de gauche.

### L'invasion russe de l'Ukraine

L'invasion massive de l'Ukraine par la Russie en février 2022 a brutalement rappelé l'existence d'une menace militaire conventionnelle en Europe. Dans un contexte marqué par une fragmentation croissante de l'ordre mondial, l'année 2023 a enregistré le plus grand nombre de conflits armés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, y compris une crise de plus en plus grave au Moyen-Orient.

À la suite de cette invasion à grande échelle, le gouvernement suisse a repris les sanctions de l'Union européenne contre la Russie, en accord avec sa pratique consistant à adopter de telles mesures au cas par cas. Il y a également eu des débats sur l'opportunité de réformer le concept de neutralité et plusieurs rapports du Conseil fédéral reflètent la volonté politique d'intensifier la coopération internationale en matière de sécurité et de se recentrer sur la défense. Les discussions politiques sur la manière d'aborder ces questions se poursuivent toutefois et le gouvernement helvétique a annoncé l'élaboration d'une stratégie de politique de sécurité en 2025, ce qui constitue une pre-

mière. Dans l'ensemble, la réponse de la Confédération s'est avérée plutôt modérée, notamment parce que les décisions stratégiques prennent plus de temps dans le système politique suisse qu'ailleurs. Cette situation contraste avec les changements politiques plus radicaux qui se sont produits dans d'autres pays d'Europe.

La Suède et la Finlande, traditionnellement neutres, ont rejoint l'OTAN, alors même que cette éventualité a longtemps été considérée comme un tabou. En Allemagne, le chancelier Olaf Scholz a annoncé un «*changement d'époque*» (*Zeitenwende*) qui devrait s'accompagner d'une profonde transformation de la politique de sécurité du pays, face à l'opposition des partis populistes de droite comme de gauche. En Italie, l'inclusion de partis populistes dans les coalitions gouvernementales a aussi eu des répercussions sur les choix de politique étrangère, mais d'une autre manière. Alors que les membres des coalitions italiennes s'accordent traditionnellement sur les principales questions de politique étrangère, les partenaires des récentes coalitions poursuivent des objectifs concurrents, ce qui est devenu particulièrement évident depuis l'invasion russe.

L'invasion massive de l'Ukraine par la Russie n'a pas entamé le niveau de confiance globalement élevé dans le gouvernement en Suisse (voir graphique page 2). Même si la situation a légèrement ébranlé le sentiment de sécurité de la population, la Confédération n'est pas immédiatement menacée par une attaque militaire conventionnelle. En outre, l'opinion publique suisse s'adapte à l'évolution de l'environnement international et fait preuve d'une certaine ouverture à la perspective de changements politiques. Dans les pays nordiques, la confiance dans le gouvernement est restée globalement forte après la décision de rejoindre l'OTAN. Cela s'explique par des processus décisionnels démocratiques et une évolution majeure des préférences en matière de sécurité.

### Le réservoir de confiance suisse

Alors que la relation entre les citoyens et le gouvernement est fluctuante dans de nombreux pays européens, la Suisse jouit d'une confiance stable et extraordinairement élevée

dans son gouvernement. Selon une enquête menée en 2023, la Suisse présente le plus haut niveau de confiance dans le gouvernement de tous les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Tout ce qui distingue la Suisse des pays enregistrant des niveaux de confiance plus instables peut justifier cette tendance divergente, notamment la participation démocratique directe et un gouvernement consociatif, mais également l'absence relative de nouvelles figures populistes. L'on pourrait aussi évoquer la mentalité insulaire de la population helvétique, qui expliquerait pourquoi celle-ci est moins impressionnée par les crises internationales. Mais compte tenu du haut niveau d'internationalisation du pays, ce facteur ne peut pas justifier la persistance d'une forte confiance.

La stabilité de cette confiance pourrait également s'expliquer par le fait que celle-ci s'auto-entretient. En effet, le gouvernement suisse peut compter sur un réservoir de confiance qui s'est constitué bien avant la récente période d'incertitude. Ce réservoir lui offre une marge pour se prémunir contre le mécontentement en temps de crise. L'insatisfaction à l'égard du gouvernement est due à un écart entre les attentes de la population et sa perception des choix politiques. Plus les attentes sont hautes et plus l'opinion vis-à-vis d'une nouvelle politique est négative, plus le mécontentement est grand. La population suisse a tendance à juger les choix politiques en s'appuyant sur la confiance qu'elle a déjà dans le gouvernement. Cela crée une perception globalement bienveillante qui laisse une certaine marge de tolérance. Le gouvernement suisse a tendance à entretenir un faible niveau d'attente par rapport à d'autres gouvernements européens dotés de systèmes parlementaires ou présidentiels, pressés de faire des promesses audacieuses pour assurer leur réélection. Cette situation explique pourquoi la confiance reste élevée même en temps de crise.

La pandémie fournit un exemple particulièrement parlant pour illustrer le fonctionnement du réservoir de confiance. En Suisse, celui-ci a permis au gouvernement de mettre en œuvre des politiques de confi-

nement et de vaccination incisives avec un faible niveau de protestation: la population était prête à accorder aux autorités le bénéfice du doute. Cela n'a pas été le cas dans de nombreux autres pays, où les citoyennes et citoyens avaient dès le départ des dispositions plus négatives à l'égard de leurs gouvernements. Si la confiance a augmenté au début de la pandémie en France, en Allemagne et en Italie, elle s'est rapidement détériorée, surtout en Allemagne. Les gouvernements de ces pays n'ont pas pu puiser dans un réservoir de confiance bien rempli et la population a sanctionné leurs politiques impopulaires par une méfiance accrue.

### Confiance et futures crises

La notion de réservoir de confiance aura des incidences majeures lors des crises à venir. En premier lieu, celui-ci doit être présent lorsqu'une crise survient. Alors qu'un événement soudain et isolé peut renforcer la confiance dans le gouvernement, les crises prolongées ont un impact différent, car les pouvoirs publics doivent prendre des décisions difficiles. Le fait d'accorder plus d'importance à certains intérêts qu'à d'autres peut facilement être interprété comme une erreur par celles et ceux qui y perdent, si la population ne laisse pas au gouvernement le bénéfice du doute. La confiance devient alors instable et il est compliqué d'instaurer des relations sereines dans la durée.

La confiance fait référence à la conviction que les autres agiront en notre faveur. Si elle considère ses pouvoirs publics avec cette idée, la population pardonnera les erreurs ponctuelles en temps de crise. L'existence préalable d'un réservoir de confiance bien rempli permet donc de relativement prévoir la manière dont un gouvernement s'en sortira au cours d'une crise. S'il est présent dès le début, ce réservoir offrira une marge de manœuvre aux pouvoirs publics et pourra également se reconstituer.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la sécurité euro-atlantique.

**Enzo Nussio** est Senior Researcher au Center for Security Studies (CSS) à l'ETH Zurich et travaille sur les causes et les conséquences de la violence.

Les **analyses de politique de sécurité** du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zürich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Éditrice: Névine Schepers  
Révision linguistique: Névine Schepers  
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni, Rosa Guggenheim

Feedback et commentaires: [css.info@sipo.gess.ethz.ch](mailto:css.info@sipo.gess.ethz.ch)  
Plus d'éditions et abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Parus précédemment:

État du débat sur la neutralité de la Suisse No 350  
La Géorgie à la croisée des chemins No 349  
L'évolution des partenariats de l'UE et de l'OTAN No 348  
L'approche japonaise de la promotion de la paix No 347  
La médiation comme entreprise d'État en Türkiye No 346  
Évolutions de la chaîne d'approvisionnement des puces No 345

© 2024 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich  
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000703246