



Suisse : Le déficit d'expansion des frontières

Quand l'excellence interne rencontre l'interdépendance mondiale

La Suisse ne manque pas de capacité de gouvernance — elle manque d'une adéquation des frontières pour aligner son excellence interne sur l'interdépendance mondiale. Ce rapport diagnostique le déficit d'expansion des frontières et propose un tableau de bord de l'empreinte mondiale, un programme pilote cantonal et une Assemblée citoyenne sur le rôle mondial de la Suisse.

Björn Kenneth Holmström

Juin 2026

Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International

Rapport national · Suisse

<https://bjorkennethholmstrom.org/reports/switzerland-boundary-expansion-deficit>

Résumé

Ce rapport ne traite pas de ce que la Suisse fait de travers. Selon les critères diagnostiques que la série « La gouvernance comme ingénierie » a développés dans quinze rapports nationaux, la Suisse fait presque tout juste. Sa structure fédérale répartit l'autorité entre vingt-six cantons et plus de deux mille communes, créant ainsi un canal d'observation d'une résolution locale extraordinaire. Sa démocratie directe offre aux citoyennes et citoyens un mécanisme de rétroaction d'une fidélité inégalée — plusieurs fois par année, la population vote directement sur des questions politiques concrètes, court-circuitant les chaînes de représentation qui, dans toutes les autres démocraties, dégradent les signaux de préférence. Son exécutif fondé sur le consensus empêche les dynamiques de « tout au vainqueur » qui produisent ailleurs la polarisation. Son architecture constitutionnelle intègre quatre communautés linguistiques, les traditions catholique et protestante, les économies urbaines et rurales, sans en comprimer la diversité. Le système tient depuis 1848, sans guerre civile. La Suisse est l'une des plus fortes preuves d'existence des principes de conception du cadre d'analyse — elle démontre que l'autorité distribuée, les boucles de rétroaction courtes et l'intégration sans compression produisent la stabilité, la prospérité et la capacité d'adaptation que le cadre prédit.

Ce rapport pose une autre question : que se passe-t-il lorsqu'une architecture de gouvernance quasi optimale rencontre des perturbations qui prennent naissance à l'extérieur de la frontière qu'elle a été conçue pour gouverner ?

Le diagnostic central : le déficit d'expansion des frontières. L'architecture de gouvernance suisse est calibrée sur le *Binnenland* suisse — l'espace interne de la démocratie suisse, de la prospérité suisse, de la stabilité suisse. Les dimensions globales qui soutiennent cette prospérité et qui en subissent les effets — le climat, la contagion financière, la migration, les ruptures des chaînes d'approvisionnement, l'instabilité géopolitique, les externalités fiscales et environnementales de l'activité économique suisse — sont systématiquement exclues de la fonction objectif de gouvernance. Le déficit de variété n'est pas interne. À l'interne, la Suisse présente l'un des déficits de variété les plus étroits de toute la série. Le déficit de variété est externe. La frontière du système ne correspond plus à l'environnement perturbateur.

La distinction clé : l'observation asymétrique. La Suisse ne se contente pas d'ignorer les externalités globales. Elle les perçoit suffisamment bien pour en tirer profit. La place de négoce des matières premières exige un traitement sophistiqué de l'information mondiale. Le secteur bancaire a requis une connaissance détaillée des flux internationaux de capitaux. La stratégie de concurrence fiscale suppose une conscience des architectures fiscales des autres nations. Le canal d'observation existe. C'est l'intégration dans la fonction objectif de gouvernance qui fait défaut. Les dimensions globales sont perçues de manière instrumentale — comme des opportunités commerciales —, mais non de manière conséquentielle, en tant que coûts dont la Suisse doit assumer la responsabilité ou en tant que perturbations qui détermineront les résultats suisses. Le

capteur existe ; le câblage vers le régulateur est sélectivement coupé. Il s'agit d'une version plus aiguë de la synthèse Goodhart-Ashby que la simple cécité diagnostiquée dans la plupart des autres rapports nationaux. L'information est disponible. L'architecture de gouvernance l'exclut délibérément.

Le schéma caractéristique : la boucle d'optimisation interne – choc externe – rafistolage réactif. La Suisse optimise brillamment à l'intérieur de son périmètre défini. Des chocs externes surviennent par le biais de systèmes globaux que l'architecture ne suit pas avec la même résolution que les processus internes. Le pragmatisme suisse produit un rafistolage — un ajustement graduel qui atténue la pression immédiate tout en préservant l'architecture centrale. Le système retourne à l'optimisation interne, depuis une position légèrement plus contrainte. La boucle est stable et peu dramatique. La Suisse explose rarement, mais elle se transforme aussi rarement de manière proactive. Chaque cycle rétrécit un peu le corridor de l'action souveraine. L'érosion du secret bancaire sous la pression des États-Unis et de l'UE est le cas paradigmatique ; la relation bilatérale avec l'UE — du rejet de l'EEE en 1992 à l'échec de l'accord-cadre institutionnel en 2021, jusqu'à la signature des Bilatérales III en 2026 — est le cas en cours.

La dynamique d'érosion de la souveraineté. Le mode de défaillance n'est pas l'effondrement interne. C'est la perte progressive de marge de manœuvre extérieure par une adaptation réactive forcée. Chaque rafistolage imposé par la pression extérieure est négocié avec un pouvoir de négociation moindre que le précédent. Chaque cycle transfère davantage d'autorité de facto des institutions démocratiques suisses vers des acteurs externes dont les priorités ne font pas l'objet de délibération suisse. L'ironie structurelle est précise : défendre la souveraineté par la défense des frontières produit finalement plus de perte de souveraineté qu'une expansion proactive ne l'aurait fait. Un régime de transparence proactif, conçu par la Suisse elle-même dans les années 1990, aurait préservé bien plus de contrôle souverain que les réformes dictées par FATCA et imposées par l'OCDE deux décennies plus tard sous la contrainte.

Sept mécanismes structurels produisent et entretiennent le déficit. L'observation asymétrique déconnecte les capteurs commerciaux des boucles de rétroaction de gouvernance. La neutralité fonctionne comme une cage de Faraday cybernétique, atténuant les signaux externes selon leur origine institutionnelle plutôt que selon leur pertinence informationnelle. La démocratie directe offre une fidélité extrêmement élevée assortie d'une latence extrêmement élevée — parfaitement adaptée aux variables structurelles à évolution lente, dangereusement inadaptée aux perturbations globales à évolution rapide. L'hyper-modularité engendre de la résilience en confinant les défaillances, mais sature le système de points de veto lors d'adaptations à l'échelle du système. La boucle de rétroaction prospérité-externalisation renforce l'architecture dont le succès repose sur des coûts supportés ailleurs. Le *Sonderfall* — l'exception suisse — agit comme un système immunitaire qui classe toute expansion des frontières comme une menace identitaire. Et le système d'exploitation culturel — la triade auto-renforçante du *Sonderfall*, de la *Konkordanz* et de la neutralité pragmatique — rend l'expansion des frontières non seulement difficile à mettre en œuvre, mais difficile à concevoir dans les termes du discours politique suisse.

L'ancrage culturel : *Sonderfall* + *Konkordanz* + neutralité pragmatique. La compréhension de soi de la Suisse comme modèle unique et réussi renforce la défense des frontières. La *Konkordanz* permet l'excellence interne, mais peut devenir un goulot d'étranglement pour l'expansion des frontières. La neutralité pragmatique agit à la fois comme stratégie de survie et comme filtre perceptif. La triade produit une stabilité légendaire à l'intérieur de limites définies — et une résistance structurelle à redéfinir ces limites.

La position en termes de Spiral Dynamics : Jaune à l'interne, Bleu-Orange à l'externe. La Suisse a atteint l'intégration de stade Jaune à l'interne — pensée systémique, pluralisme institutionnalisé, autorité distribuée calibrée sur la complexité. Sa posture externe retombe par défaut sur un transactionnalisme Bleu-Orange — une neutralité fondée sur des règles, contractuelle, commercialement intéressée. Le défi développemental consiste à étendre la pensée Jaune au-delà des frontières nationales sans déstabiliser la cohérence interne qui rend la Suisse digne d'être préservée.

La hiérarchie des problèmes de gouvernance. La Suisse prolonge la série vers une nouvelle étape logique et rend visible une progression qui traverse l'ensemble des rapports nationaux : (1) construire la capacité d'observation ; (2) fermer les boucles de rétroaction et distribuer l'autorité ; (3) intégrer sans comprimer ; (4) élargir la frontière du système pour qu'elle corresponde à l'environnement perturbateur réel. La Suisse a largement résolu les trois premières étapes. Elle est le cas le plus clair dans la série du problème de gouvernance d'étape 4 — ce qui arrive après avoir bien construit l'architecture interne.

La position dans la série. La Suisse se situe à l'extrémité hautement fonctionnelle du spectre, aux côtés de la Finlande. Là où le problème de la Finlande est le débit — elle peut voir les défis mais ne peut pas les mettre en œuvre assez vite —, le problème de la Suisse est la frontière — elle peut mettre en œuvre brillamment dans son périmètre défini, mais ne peut pas voir ce qui se trouve au-delà. Ensemble, elles forment des prototypes complémentaires des défis qui surgissent après un succès de premier ordre en matière de gouvernance, et elles envoient un signal porteur d'espoir : les problèmes qui naissent lorsqu'on a globalement réussi sa gouvernance sont de meilleurs problèmes à avoir que ceux qui naissent lorsqu'on l'a ratée.

L'architecture de transition n'exige pas de refonte interne radicale. Elle exige une recalibration des frontières — un élargissement du périmètre à l'intérieur duquel les institutions suisses existantes perçoivent, délibèrent et prennent leurs responsabilités. Trois innovations parallèles ciblent les couches informationnelle, institutionnelle et culturelle du déficit : un tableau de bord de l'empreinte globale qui reconnecte les capteurs commerciaux existants à la boucle de rétroaction de gouvernance, rendant les externalités mondiales visibles au sein de la délibération démocratique suisse ; des projets pilotes cantonaux d'expansion des frontières qui utilisent l'architecture fédéraliste existante de la Suisse pour expérimenter l'engagement international à l'échelle où le système immunitaire est le plus faible et les boucles de rétroaction les plus courtes ; et une Assemblée citoyenne sur le rôle global de la Suisse, qui crée un espace délibératif pour le travail identitaire dont le *Sonderfall* a besoin avant d'autoriser l'accumulation de l'expansion des frontières. Chaque intervention utilise la machinerie institutionnelle suisse existante. Chacune modifie les conditions dans lesquelles le système immunitaire opère, plutôt que de l'affronter directement.

Le mouvement le plus difficile est culturel. L'évolution du *Sonderfall* (cas particulier) au *Vorbild* (modèle exemplaire) — de « nous sommes uniques et justifiés dans notre exception » à « nous sommes dans une position unique pour démontrer comment l'excellence interne peut être étendue à la responsabilité globale » — ne peut être imposée d'en haut. Elle doit émerger des mêmes processus de consensus qui défendent actuellement la frontière. L'argument pour commencer maintenant est que la boucle du rafistolage réactif n'attend pas. Chaque cycle rétrécit le corridor pour une expansion des frontières conçue par la Suisse, au rythme suisse et sous contrôle suisse. Le cas du secret bancaire montre ce qui arrive lorsque ce corridor se referme.

La Suisse a bâti l'une des architectures de gouvernance les plus efficaces de l'humanité — un système qui intègre la diversité sans l'écraser, qui fait confiance aux citoyennes et citoyens pour les décisions qui façonnent leur avenir, et qui a maintenu la stabilité et la prospérité pendant près de deux siècles. La question n'est plus de savoir si cette architecture fonctionne. Elle fonctionne. La question est de savoir si le cadre dans lequel elle opère est assez grand pour le monde qu'elle habite désormais.

1. Le déficit d'expansion des frontières

1.1 La nation qui a résolu la gouvernance

Un dimanche de fin novembre, les citoyennes et citoyens suisses votent. Pas par l'intermédiaire de représentants, de délégués ou de mandataires qui agrègeront leurs préférences sur une législature de quatre ans pour en restituer une approximation calée sur un programme. Ils votent directement, sur des questions précises, avec des conséquences contraignantes. Ce jour-là, trois objets figurent sur le bulletin : un ajustement de la politique climatique, une révision des quotas d'immigration et la ratification d'un traité international. La participation est modérée – les électrices et électeurs suisses ont l'habitude d'être sollicités plusieurs fois par année pour prendre des décisions qui, dans d'autres démocraties, sont déléguées aux parlements, aux ministres et aux fonctionnaires de carrière. Le canal d'observation entre la population et l'architecture de gouvernance est court. Le retour est immédiat. Le système fonctionne.

Mais la politique climatique soumise au vote est façonnée par des émissions produites sur d'autres continents. Les pressions migratoires qu'elle cherche à gérer résultent de conflits, de disparités économiques et de changements démographiques dont les origines se situent bien au-delà des frontières suisses – et dont l'architecture financière a, dans certains cas, été soutenue par la Suisse. Le traité international soumis à ratification a été négocié avec des partenaires dont les priorités sont déterminées par un système mondial dans lequel la Suisse joue un rôle structurellement avantageux qu'elle a peu d'incitations à examiner. Les bulletins de vote sont précis. Les questions sont bien formulées. Les citoyens sont informés. Et les dimensions qui détermineront effectivement les résultats de ces trois politiques – les chaînes causales globales dont dépendent de plus en plus la prospérité et la stabilité suisses – ne figurent pas sur le bulletin, car l'architecture de gouvernance n'a pas été conçue pour les percevoir.

Le tableau de bord affiche une démocratie qui fonctionne bien. Les dimensions exclues s'accumulent hors du cadre.

Ce rapport ne porte pas sur ce que la Suisse fait de travers. Selon la plupart des critères diagnostiques élaborés dans la série « La gouvernance comme ingénierie » au fil de quinze rapports nationaux, la Suisse fait presque tout juste. Son architecture de gouvernance interne est, à plusieurs égards décisifs, la meilleure approximation existante des principes de conception que spécifie la série. La question que pose ce rapport est différente et, pour l'ensemble de la série, plus lourde de conséquences : que se passe-t-il lorsqu'une architecture de gouvernance quasi optimale rencontre des perturbations qui prennent naissance en dehors de la frontière qu'elle a été conçue pour gouverner ?

La réponse, comme la Suisse le montre avec une clarté inhabituelle, est que l'excellence interne ne s'étend pas automatiquement à l'adéquation externe. Un système peut résoudre les problèmes de premier ordre – observation, retour d'information, intégration, autorité distribuée – et échouer néanmoins à un ordre supérieur : l'adéquation de la frontière qu'il trace autour de ce qui compte comme son environnement.

1.2 Le diagnostic central

L'architecture de gouvernance suisse est calibrée sur le *Binnenland* helvétique – l'espace interne de la démocratie suisse, de la prospérité suisse, de la stabilité suisse. La structure fédérale répartit l'autorité entre vingt-six cantons et plus de deux mille communes, créant un canal d'observation d'une résolution locale extraordinaire. La démocratie directe fournit aux citoyennes et citoyens un mécanisme de retour d'information d'une fidélité remarquable : plusieurs fois par année, la population vote directement sur des questions politiques concrètes, en court-circuitant les chaînes de représentation qui, dans toutes les autres démocraties, dégradent les signaux de préférence. L'exécutif fondé sur le consensus – le Conseil fédéral composé de sept égaux, issu de quatre grands partis selon la *formule magique* en vigueur depuis 1959 – empêche les dynamiques de « tout au vainqueur » qui, ailleurs, produisent la polarisation. L'exigence constitutionnelle selon laquelle les décisions importantes doivent être approuvées à une double majorité – des votants et des cantons – empêche la tyrannie du centre sur la périphérie. Le système fonctionne brillamment pour percevoir les préférences des citoyens suisses, les conditions du territoire suisse et les défis qui surgissent à l'intérieur des frontières suisses, et pour y répondre.

Les dimensions globales qui soutiennent cette prospérité et qui en subissent les effets sont une autre affaire.

Le diagnostic central est un **déficit d'expansion des frontières** : l'écart entre la frontière d'observation interne du système – à l'intérieur de laquelle il perçoit, réagit et assume ses responsabilités avec une efficacité extraordinaire – et la frontière réelle de l'environnement perturbateur qui détermine les résultats suisses. Le déficit de variété n'est pas interne. À l'interne, la Suisse présente l'un des déficits de variété les plus étroits de toutes les nations du monde. Le déficit de variété est externe. Le système ne peut pas voir – ou, plus précisément, a choisi de ne pas intégrer dans sa fonction objectif de gouvernance – les dimensions globales dont dépend son propre succès et que sa propre architecture affecte.

La distinction clé : l'observation asymétrique. Il serait inexact d'affirmer que la Suisse ne perçoit pas les externalités globales. Elle les perçoit suffisamment bien pour en tirer profit. La place de négoce des matières premières qui domine les marchés mondiaux du pétrole, des métaux et des produits agricoles exige un traitement sophistiqué de l'information mondiale. Le secteur bancaire qui a géré – et parfois dissimulé – la fortune du monde durant des décennies a requis une connaissance détaillée des flux internationaux de capitaux. La concurrence fiscale intercantonale qui a attiré des sièges de multinationales a exigé une conscience aiguë des architectures fiscales des autres nations. Le canal d'observation existe. Les capteurs sont opérationnels. Ce qui fait défaut, c'est l'*intégration dans la fonction objectif de gouvernance*. Les dimensions globales sont perçues de manière instrumentale – comme des opportunités d'extraction,

d'avantage et de positionnement concurrentiel – mais non de manière conséquente, en tant que coûts dont la Suisse doit assumer la responsabilité ou en tant que perturbations dont les trajectoires détermineront tôt ou tard les résultats suisses, indépendamment des préférences helvétiques.

Le capteur existe. Le câblage vers le régulateur est sélectivement coupé.

Il s'agit d'une version plus aiguë de la synthèse Goodhart-Ashby que la simple cécité diagnostiquée dans la plupart des autres rapports nationaux. En Russie, l'architecture d'observation est véritablement dégradée – les capteurs eux-mêmes ont été détruits ou capturés. Au Nigéria, le substrat informationnel dont dépend l'observation fonctionne à peine. La Suisse est différente. L'information est disponible. L'architecture économique la traite avec une grande fidélité. Mais l'architecture de gouvernance la considère comme un intrant pour la stratégie commerciale plutôt que pour la délibération démocratique. Certaines dimensions de la réalité sont observées, mais délibérément exclues de la boucle de retour qui relie la perception à la politique. Ce n'est pas une défaillance des capteurs. C'est une défaillance du câblage – et les défaillances de câblage sont plus difficiles à diagnostiquer que les défaillances de capteurs, parce que le système semble fonctionner normalement jusqu'au moment où la dimension exclue s'impose à la visibilité à travers une crise que l'architecture ne peut traiter.

L'universalité du schéma. L'externalisation n'est pas une particularité suisse. C'est ce que font tous les systèmes de gouvernance bornés par les frontières nationales. Les Pays-Bas canalisent le commerce mondial à travers des structures fiscales qui érodent les bases imposables d'autres pays. La prospérité de Singapour repose sur une architecture économique régionale dont les coûts sont répartis dans toute l'Asie du Sud-Est. Le régime d'imposition des sociétés irlandaises transfère de la capacité fiscale des voisins plus grands. Le Luxembourg, le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Allemagne – chaque nation qui participe à la compétition économique mondiale externalise une partie des coûts sur d'autres juridictions. La version suisse est intéressante sur le plan architectural non pas parce qu'elle est particulièrement coupable, mais en raison du *contraste* avec son excellence interne. Un système qui a résolu l'intégration, le retour d'information et l'autorité distribuée à un degré inégalé ailleurs continue à externaliser les coûts lorsque la dimension pertinente dépasse sa frontière définie. L'implication pour la série est préoccupante : si la Suisse, avec son extraordinaire capacité d'adaptation interne, ne peut étendre automatiquement cette capacité aux dimensions globales dont dépend sa prospérité, il est peu probable que des systèmes moins cohérents en interne y parviennent non plus. Le problème de l'expansion des frontières est peut-être le plus difficile des problèmes de gouvernance.

1.3 La preuve d'existence

Avant de développer plus avant le déficit, il convient de rappeler ce que la Suisse a accompli – non par courtoisie, mais parce que la crédibilité du cadre d'analyse dépend de sa capacité à prédire le succès autant que l'échec.

La série a désormais documenté quinze cas de dysfonctionnements de la gouvernance : défaillances d'observation, dégradation du retour d'information, fragilité de l'intégration, déficits de légitimité, pièges de continuité, faiblesses du substrat. L'effet cumulatif pourrait laisser penser que le cadre ne diagnostique que des problèmes – qu'il s'agit d'une lentille calibrée pour la pathologie. La Suisse en est le correctif. Elle démontre que les principes de conception spécifiés par la série produisent effectivement les résultats que le cadre prédit lorsqu'ils sont mis en œuvre avec suffisamment de profondeur et de persévérance.

Observation à plusieurs échelles. La structure cantonale et communale crée un réseau d'observation d'une densité inhabituelle. La politique du logement testée à Zurich génère des données locales observées par des décideurs proches de leurs conséquences. La politique en matière de drogue expérimentée à Berne produit des informations qui alimentent la délibération cantonale et fédérale. La réforme de l'éducation essayée au Tessin crée une expérience naturelle dont les résultats sont lisibles pour les autres cantons. Il ne s'agit pas simplement de décentralisation administrative – c'est une architecture de capteurs distribués dans laquelle chaque nœud possède une autorité véritable, une capacité fiscale réelle et une incitation authentique à prêter attention aux conditions locales. Le temps de latence entre l'observation locale et l'action locale se mesure en semaines ou en mois, non en années.

Boucles de retour courtes. La démocratie directe fournit un mécanisme de retour d'une fidélité inégalée. Le gouvernement n'a pas besoin d'inférer les préférences des citoyens à partir de résultats électoraux filtrés par les programmes des partis et les négociations de coalition. Il reçoit des signaux directs, sur des questions précises, plusieurs fois par année. L'initiative citoyenne garantit que des thèmes que l'establishment politique préférerait ignorer peuvent être imposés à l'agenda national. Le référendum garantit que les lois adoptées par le parlement doivent survivre à un examen direct si suffisamment de citoyens s'y opposent. La chaîne de représentation – la séquence d'étapes d'agrégation entre la préférence d'un citoyen et une décision de gouvernance – est plus courte en Suisse que dans toute autre démocratie développée.

Intégration sans compression. C'est peut-être la réalisation la plus remarquable de la Suisse. Quatre langues officielles. Des cantons catholiques et protestants dont les guerres de religion ont été réelles et dont les mémoires sont longues. Des centres financiers urbains et des communautés de montagne rurales. Des pôles industriels et des vallées agricoles. Un pays qui, selon toute prédiction classique en science politique, aurait dû se fragmenter le long de lignes linguistiques, religieuses ou économiques – et qui ne l'a pas fait. L'architecture institutionnelle ne se contente pas de tolérer cette variété ; elle l'exige. La *formule magique* garantit la représentation des grands partis à l'exécutif. La double majorité garantit que ni les cantons alémaniques peuplés ni les cantons romands et italophones plus petits ne peuvent imposer leurs préférences aux autres. Le système est conçu pour préserver la variété plutôt que pour la comprimer – et il y est parvenu, sans interruption, depuis le compromis constitutionnel de 1848.

Les preuves historiques sont concrètes. La dernière guerre civile – la guerre du Sonderbund de 1847, qui opposa les cantons catholiques et protestants – n'a pas été suivie de la suppression des perdants, mais d'une refonte constitutionnelle qui s'est attaquée aux causes structurelles du conflit. La Constitution fédérale de 1848 a créé une architecture de gouvernance dont le but explicite était de rendre structurellement impossible

la récurrence d'un tel conflit. Elle tient depuis près de deux siècles. La crise financière de 2008, qui aurait pu mettre à l'épreuve la capacité de réaction rapide de l'architecture du consensus, a été affrontée par un sauvetage coordonné d'UBS exécuté en quelques semaines – la Banque nationale suisse et le Conseil fédéral agissant avec une rapidité que le système de concordance n'est pas censé permettre, démontrant que l'architecture peut aller vite lorsque la perturbation est perçue comme interne et existentielle. La pandémie de COVID-19 a produit des variations cantonales dans les restrictions, la stratégie vaccinale et la communication en santé publique – l'architecture de capteurs distribués générant des données locales diversifiées qui ont éclairé la politique fédérale, exactement comme le prévoit la conception. Et le mécanisme de l'initiative citoyenne a à maintes reprises imposé à l'agenda national des thèmes que les élites auraient préféré ignorer : l'énergie nucléaire, les rémunérations des dirigeants, l'immigration. Le système immunitaire est suffisamment perméable pour admettre de nouveaux signaux lorsqu'ils sont portés par une énergie démocratique suffisante.

La Suisse devrait être l'un des pays les moins dysfonctionnels de la planète.

Et elle l'est.

Cela importe pour la série. Cela signifie que les principes de conception ne sont pas simplement des outils de diagnostic pour identifier l'échec. Ils sont prédictifs du succès. Une architecture de gouvernance qui distribue l'autorité, raccourcit les boucles de retour, intègre sans comprimer et maintient un système immunitaire perméable produira, si elle est mise en œuvre avec suffisamment de profondeur et de persévérance, la stabilité, la prospérité et la capacité d'adaptation que la Suisse montre. Le cadre fonctionne dans les deux sens.

Ce que la Suisse révèle ensuite, c'est la limite : le point où même une architecture interne quasi optimale rencontre un problème qu'elle n'a pas été conçue pour résoudre.

1.4 Le schéma caractéristique

Le déficit d'expansion des frontières ne produit pas de crise. Il produit une boucle.

L'optimisation interne génère une stabilité, une prospérité et une réactivité exceptionnelles à l'intérieur des frontières suisses. La démocratie directe fait remonter les préférences des citoyens avec une grande fidélité. Le système cantonal répartit l'autorité à l'échelon où vit l'information pertinente. L'exécutif de consensus intègre les grandes forces politiques sans les supprimer. L'économie tourne. Les institutions fonctionnent. La confiance est élevée. Les boucles de retour sont courtes. Le système optimise.

Le choc externe survient par le biais de systèmes globaux que la Suisse ne peut pas entièrement contrôler et dont la dynamique n'est pas suivie par l'architecture de gouvernance avec la même résolution que les processus internes. Pression américaine et européenne sur le secret bancaire. Perturbations du marché de l'énergie se propageant à travers les réseaux européens. Pressions migratoires alimentées par des conflits et des disparités économiques dans des régions sur lesquelles la Suisse n'a aucun levier diplomatique. Impacts

climatiques qui ne respectent aucune frontière nationale. Réforme de la fiscalité des entreprises menée par l'OCDE qui menace le modèle de concurrence fiscale intercantonale. Chaque choc prend naissance en dehors de la frontière du système. Chacun démontre que la frontière ne correspond plus à l'environnement perturbateur.

Rafistolage réactif. Le pragmatisme suisse – l'engagement culturel profond à faire fonctionner les choses, à trouver le compromis qui satisfait suffisamment d'acteurs pour maintenir la stabilité – produit un ajustement. L'ajustement atténue la pression immédiate. Il est incrémental, ciblé et soigneusement conçu pour préserver l'architecture centrale. Le secret bancaire est partiellement érodé – suffisamment pour satisfaire les États-Unis et l'UE, pas assez pour modifier fondamentalement le rôle de la Suisse en tant que place financière. Les accords bilatéraux avec l'UE sont négociés un par un – suffisamment pour maintenir l'accès au marché, mais pas assez pour constituer l'expansion systématique des frontières qu'exigerait une adhésion à l'UE ou une participation à l'EEE. L'immigration est gérée par des quotas et des protocoles bilatéraux – suffisamment pour traiter les pressions les plus visibles, pas assez pour résoudre la tension sous-jacente entre la dépendance économique à la main-d'œuvre étrangère et l'attachement culturel à l'identité suisse.

Retour à l'optimisation interne, à partir d'une position légèrement plus contrainte. La marge de manœuvre est plus étroite qu'avant le choc. Les conditions de la prochaine adaptation forcée seront moins favorables. Mais l'architecture est intacte. Le consensus tient. La prospérité perdure. La boucle se réinitialise.

Il s'agit d'un schéma stable. Il est peu dramatique comparé aux cycles explosifs diagnostiqués dans d'autres rapports – réforme-explosion-recul en France, percée-captation au Brésil, contrôle-cécité-choc en Russie. La Suisse explose rarement. Mais elle se transforme aussi rarement de manière proactive. Chaque passage dans la boucle rétrécit un peu le corridor de l'action souveraine. Chaque rafistolage réactif est négocié depuis une position plus faible que le précédent, car les acteurs externes qui exercent la pression ont appris que la Suisse s'ajuste si elle est poussée suffisamment fort – et ont calibré leurs attentes en conséquence.

L'érosion du secret bancaire est le cas paradigmatique. Un régime de transparence proactif, conçu par la Suisse elle-même et adopté dans les années 1990 ou au début des années 2000, lorsque la Suisse disposait encore d'un levier significatif, aurait préservé bien plus de contrôle souverain sur les conditions et le rythme du changement. Au lieu de cela, l'ajustement est venu de manière réactive, sous la contrainte, dicté en grande partie par les États-Unis via le FATCA et les menaces de couper les banques suisses du système financier américain, ainsi que par l'Union européenne via la pression des listes noires et le levier politique de l'accès au marché. L'architecture a changé. Mais elle a changé aux conditions de quelqu'un d'autre, au rythme de quelqu'un d'autre et seulement dans la mesure exigée par la pression de quelqu'un d'autre.

La place de négoce des matières premières, la structure de l'imposition des sociétés et l'industrie de la gestion de fortune demeurent intactes – pour l'instant. Ce sont les prochaines itérations de la boucle, en attente de la pression externe qui imposera le prochain rafistolage.

1.5 Le déficit de variété – une estimation scindée

La série « La gouvernance comme ingénierie » a élaboré un cadre paramétrique pour estimer le déficit de variété – le décalage entre la dimensionnalité effective du canal d'observation d'une architecture de gouvernance et la dimensionnalité effective de l'environnement perturbateur qu'elle doit gouverner. Pour la plupart des cas de la série, une estimation composite unique est appropriée : le système possède une architecture, fait face à un environnement perturbateur, et l'écart entre les deux peut être caractérisé par une valeur unique.

La Suisse exige autre chose. Le clivage entre la capacité de gouvernance interne et externe est si prononcé qu'une valeur composite unique obscurcit plus qu'elle ne révèle.

Déficit de variété interne. L'architecture d'observation interne de la Suisse suit un ensemble diversifié et multidimensionnel d'indicateurs avec une grande fidélité du signal. Le système cantonal offre une véritable détection distribuée. La démocratie directe garantit que les préférences des citoyens sont enregistrées sans la dégradation qu'imposent les longues chaînes de représentation. L'exécutif de consensus empêche la capture de la politique par une faction unique. La fidélité du signal est parmi les plus élevées de la série – la liberté de la presse, l'intégrité statistique, la transparence des opérations gouvernementales et l'indépendance des organes de contrôle atteignent toutes des scores au sommet ou proches du sommet des classements internationaux. La perméabilité immunitaire est élevée : les initiatives citoyennes peuvent imposer des réformes structurelles, comme cela a été démontré à plusieurs reprises. La latence de réponse pour les perturbations internes est faible : le sauvetage d'UBS en 2008 a montré que l'architecture peut comprimer son échelle de temps caractéristique du consensus lorsque la menace perçue est suffisamment aiguë. L'estimation du déficit de variété interne – environ $G \approx 1,0$ – place la Suisse aux côtés ou légèrement devant la Finlande, au sommet de la série.

Déficit de variété externe. Le tableau s'inverse. La dimensionnalité effective de l'architecture d'observation chute fortement lorsque les dimensions pertinentes s'étendent au-delà de la frontière suisse. Les externalités globales de l'activité économique suisse – les effets fiscaux de la concurrence fiscale sur les pays partenaires, les coûts environnementaux et sociaux des chaînes d'approvisionnement des matières premières, les effets systémiques des flux financiers suisses – sont perçues par l'architecture économique, mais exclues de la boucle de retour de la gouvernance. La latence de réponse pour les perturbations externes est élevée, car l'architecture du consensus traite l'expansion des frontières comme une menace et non comme une adaptation. La perméabilité immunitaire à la pression réformatrice d'origine externe est faible – l'identité du *Sonderfall* et la machinerie de concordance défendent conjointement la frontière existante. L'estimation du déficit de variété externe – environ $G \approx 2,5\text{--}3,0$, avec une incertitude considérable – place la Suisse dans la bande « à l'approche du seuil », comparable au Japon ou à l'Espagne dans le tableau de calibration principal.

Valeur composite. La valeur composite pondérée – environ $G \approx 1,8$ [1,2–2,5] – placerait la Suisse dans la bande « à l'approche du seuil », ce qui est techniquement correct mais trompeur. Elle suggère un système soumis à un stress modéré et distribué. La réalité est celle d'un système ne subissant quasiment aucun stress

interne et un stress externe significatif et croissant. La moyenne composite cache l'asymétrie structurelle qui constitue le diagnostic tout entier.

À quoi ressemble un franchissement de seuil. Si le déficit de variété externe continue de s'élargir – et la trajectoire de l'interdépendance mondiale suggère que ce sera le cas –, le mode de défaillance ne ressemblera à aucun des schémas d'effondrement documentés ailleurs dans la série. La Suisse ne se fragmentera pas comme l'Inde, n'oscillera pas comme le Brésil, ne perdra pas sa lisibilité comme la Russie. Le mode de défaillance suisse est **l'érosion progressive de la souveraineté par adaptation réactive forcée**. Chaque rafistolage dicté par la pression externe est négocié avec moins de levier que le précédent. Chaque passage dans la boucle du rafistolage réactif transfère davantage d'autorité de facto des institutions démocratiques suisses vers des acteurs externes – les États-Unis, l'Union européenne, l'OCDE, l'architecture de régulation financière internationale – dont les priorités ne font pas l'objet d'une délibération démocratique suisse. L'ironie est structurelle et précise : défendre la souveraineté en défendant la frontière produit en fin de compte *davantage* de perte de souveraineté qu'une expansion proactive de la frontière ne l'aurait fait. Un système qui refuse d'étendre volontairement sa frontière de gouvernance pour inclure les dimensions globales dont dépend sa prospérité verra cette frontière franchie de manière involontaire, à des conditions moins favorables, par des acteurs qui n'ont aucune obligation de préserver l'excellence interne qui fait que la Suisse vaut la peine d'être gouvernée.

Ce n'est pas un futur spéculatif. C'est le schéma déjà visible dans le cas du secret bancaire, et il est en train de se répéter dans les négociations bilatérales avec l'UE.

1.6 La vraie question

La question que pose ce rapport n'est pas : « Comment la Suisse peut-elle réparer ce qui est cassé ? » Très peu de choses sont cassées. L'architecture interne fonctionne avec une précision et une légitimité que les autres nations ne peuvent qu'étudier avec envie.

La question est : comment la Suisse peut-elle élargir sa frontière de gouvernance pour l'adapter à l'environnement perturbateur réel sans perdre l'excellence interne qui la rend digne d'être préservée ?

C'est un type de problème de gouvernance différent de ceux que la série a diagnostiqués jusqu'ici. Il ne s'agit pas de construire une capacité d'observation là où il n'en existe pas. Il ne s'agit pas de refermer des boucles de retour brisées par la corruption ou le déclin institutionnel. Il ne s'agit pas d'intégrer une diversité écrasée par la centralisation. Il s'agit d'étendre une architecture de gouvernance qui fonctionne déjà – de l'étendre dans des dimensions qu'elle n'a pas été conçue pour percevoir, à une vitesse que le système de consensus n'a pas été construit pour soutenir, contre la résistance d'un système immunitaire qui identifie correctement l'extension comme un changement fondamental dans le caractère du système.

Au fil de quinze rapports nationaux, la série a documenté une progression des problèmes de gouvernance :

Étape 1 : Construire une capacité d'observation. Le système ne peut pas percevoir les perturbations qu'il doit gouverner. Les capteurs sont absents, capturés ou dégradés. La Russie, le Nigéria et le Brésil, chacun à leur manière, sont confrontés à ce défi fondamental.

Étape 2 : Fermer les boucles de retour et distribuer l'autorité. Le système peut percevoir, mais pas répondre – ou répond à la mauvaise échelle, par les mauvais canaux, avec le mauvais temps de latence. Le déficit de synchronisation de l'Inde et le déficit d'intégration des États-Unis sont des problèmes d'étape 2.

Étape 3 : Intégrer sans comprimer. Le système peut percevoir et répondre, mais écrase la variété qu'il doit préserver. Le piège de la continuité du Japon et la fragilité d'intégration de la France sont des problèmes d'étape 3 – des systèmes qui ont sacrifié la capacité d'adaptation pour la cohérence.

Étape 4 : Élargir la frontière du système. Le système a résolu l'architecture interne, mais sa frontière ne correspond plus à l'environnement perturbateur. Les trois premières étapes sont des prérequis ; les résoudre n'élimine pas la nécessité de l'évolution architecturale, mais élève le problème suivant à un ordre supérieur.

La Suisse a largement résolu les étapes 1 à 3. Elle est le cas le plus clair dans la série d'un problème de gouvernance d'étape 4. Ce qu'elle fera ensuite – si elle peut élargir sa frontière de gouvernance de manière proactive ou si elle continuera de la voir élargie pour elle, de manière réactive, à des conditions fixées par d'autres – déterminera ce qui est possible pour tout autre système qui atteindra cette étape.

Les sections qui suivent examinent les mécanismes structurels qui produisent le déficit d'expansion des frontières, les cas empiriques qui l'illustrent en action et les principes architecturaux qu'une expansion délibérée des frontières devrait suivre.

2. Mécanismes structurels : pourquoi une architecture interne quasi optimale externalise à l'échelle mondiale

La section 1 a posé le diagnostic : l'architecture de gouvernance suisse est calibrée sur une frontière interne qui ne correspond plus à l'environnement perturbateur. Cette section examine les mécanismes structurels qui produisent et entretiennent ce décalage. Il y en a sept, et ils interagissent. Chacun est intelligible individuellement, mais le déficit d'expansion des frontières est une propriété de leur interaction – aucun mécanisme ne le produirait à lui seul, et traiter l'un d'eux isolément ne le résoudrait pas.

2.1 Observation asymétrique : le capteur existe ; le câblage est coupé

Le diagnostic introductif a identifié l'observation asymétrique comme la distinction clé entre le déficit d'expansion des frontières suisse et la cécité plus simple diagnostiquée dans d'autres rapports nationaux. Cette section développe le mécanisme dans trois domaines où son fonctionnement est architecturalement précis.

Secteur bancaire. Pendant des décennies, la loi suisse a érigé en infraction pénale le fait pour un banquier de divulguer des informations sur les comptes de ses clients. Il ne s'agissait pas simplement d'une disposition relative à la protection des données. C'était la construction délibérée d'un canal d'observation qui excluait de la perception l'origine des fortunes. Un banquier suisse ne pouvait pas voir – il lui était légalement interdit de voir – si les fonds qu'il gérait provenaient de l'évasion fiscale, de la corruption ou pire. L'architecture n'était pas aveugle aux flux internationaux de capitaux ; elle les suivait avec une sophistication que peu d'autres places financières pouvaient égaler. Elle était aveugle, de manière délibérée, à la *provenance* de ces flux. La dimension observée : combien d'argent entre, de quelles juridictions, par quels instruments, avec quel rendement. La dimension exclue : quelle base fiscale a été érodée, quels services publics ont été privés de financement, quelle capacité de gouvernance a été minée par la fuite des capitaux que le secret bancaire suisse rendait efficace, fiable et discret.

Le coût global a été substantiel – l'érosion de la capacité fiscale dans les pays en développement comme dans les pays développés, la facilitation de la fuite des capitaux depuis des pays dont les citoyens avaient besoin des services publics que les recettes manquantes auraient permis de financer. Le canal d'observation suisse n'enregistrait rien de tout cela. Non que l'information fût indisponible, mais l'architecture de gouvernance n'en avait pas l'usage. L'observation commerciale du secteur bancaire était mondiale et précise. L'observation démocratique de l'architecture de gouvernance s'arrêtait à la frontière.

Négoce des matières premières. La Suisse abrite certaines des plus grandes sociétés de négoce de matières premières au monde – Vitol, Glencore, Trafigura, Mercuria, Gunvor. Ces entreprises dominent les marchés mondiaux du pétrole, des métaux, des céréales et d'autres ressources. Elles ont leur siège en Suisse, bénéficient de l'infrastructure et de la stabilité suisses et sont soumises à la réglementation suisse – laquelle

est, à dessein, plus légère que celle à laquelle elles seraient confrontées dans les pays où les ressources sont extraites ou consommées. L'observation commerciale de ces firmes est par nécessité mondiale : un négociant en matières premières qui ne perçoit pas les conditions dans le delta du Niger, la ceinture du cuivre congolaise ou la frontière du soja brésilien ne restera pas longtemps négociant. Les informations sur la dégradation environnementale, les conditions de travail, la corruption dans l'attribution des concessions et les coûts sociaux des économies extractives ne sont pas absentes du système. Elles sont présentes dans le canal d'observation commercial – en tant que facteurs de risque, signaux de prix et considérations logistiques – et absentes du canal d'observation de la gouvernance, qui enregistre la dimension suisse du négoce (contribution au PIB, emploi, recettes fiscales) et rien d'autre.

L'architecture n'a pas besoin de supprimer activement les dimensions externes. Simplement, elle n'a aucun capteur pointé sur elles. Le tableau de bord affiche la prospérité suisse. Les coûts mondiaux sont lisibles pour les négociants qui en tirent profit et invisibles pour les institutions démocratiques qui pourraient, si elles les percevaient, exiger un calcul différent.

Concurrence fiscale. La concurrence fiscale intercantonale suisse a produit certains des taux effectifs d'imposition des sociétés les plus bas du monde développé. Les multinationales ayant leur siège en Suisse paient des impôts qui ne représentent qu'une fraction de ce qu'elles paieraient dans les pays où leurs revenus sont générés, où leurs employés travaillent et où leurs impacts environnementaux se font sentir. L'architecture de gouvernance suisse perçoit les avantages avec une grande fidélité : les emplois créés à Zoug et à Genève, les recettes fiscales cantonales, le prestige d'accueillir des sièges mondiaux. Les coûts – les écoles non construites en France, les hôpitaux sous-financés en Allemagne, les infrastructures reportées en Italie parce que l'assiette de l'impôt sur les sociétés a été érodée par une concurrence dont la Suisse est le chef de file – sont supportés par des populations qui n'ont aucune représentation dans le système politique suisse et aucune présence sur un quelconque tableau de bord helvétique.

Le mécanisme est identique dans les trois domaines. L'architecture économique observe la dimension globale parce que la viabilité commerciale l'exige. L'architecture de gouvernance exclut la même dimension parce que la frontière du système – le périmètre à l'intérieur duquel opèrent la délibération démocratique, le retour d'information politique et la responsabilité – ne s'y étend pas. Le capteur existe. Le câblage vers le régulateur est coupé. Et parce que la dimension exclue génère des profits plutôt que des coûts domestiques visibles, aucune pression interne ne pousse à le reconnecter.

2.2 La neutralité comme cage de Faraday cybernétique

La loi de la variété requise d'Ashby stipule qu'un régulateur doit posséder au moins autant de variété que l'environnement perturbateur qu'il cherche à réguler. Il y a deux façons de satisfaire cette exigence : augmenter la variété du régulateur, ou réduire la variété du signal entrant. La neutralité suisse réalise la seconde.

En refusant de participer aux blocs politiques supranationaux, aux alliances géopolitiques et aux dispositifs de sécurité collective, la Suisse supprime artificiellement la dimensionnalité des signaux diplomatiques et militaires qu'elle doit traiter. Un membre de l'OTAN doit percevoir et répondre à l'éventail complet des obligations d'alliance, des engagements de défense collective, des exigences d'interopérabilité, des différends sur le partage du fardeau et des implications stratégiques en cascade des décisions de politique étrangère de chaque membre. Un État membre de l'UE doit suivre et intégrer un flux énorme d'harmonisation réglementaire, d'ajustements de la politique agricole commune, d'allocations des fonds structurels, de positions de politique étrangère et de sécurité commune et de dynamiques institutionnelles dans vingt-sept États membres. La Suisse a choisi de ne participer ni à l'une ni à l'autre, et la conséquence informationnelle est considérable : l'architecture de gouvernance n'a pas besoin de maintenir des capteurs pour ces dimensions, de traiter les signaux qu'elles génèrent, ni de développer une capacité de réponse aux perturbations qu'elles transmettent.

Historiquement, cela a été adaptatif – brillamment. Une petite nation enclavée, multilingue, entourée de puissances qui se sont fait la guerre pendant des siècles n'aurait pas pu survivre en prenant parti. La neutralité a réduit la dimensionnalité de l'environnement perturbateur extérieur à un niveau que l'architecture de gouvernance suisse pouvait gérer. La cage de Faraday a fonctionné. Les signaux qu'elle bloquait étaient un véritable bruit – les enchevêtrements diplomatiques, les engagements militaires et les politiques d'alliance qui ont détruit la souveraineté de nations plus grandes et plus puissantes. Le bruit était filtré. L'autonomie était préservée. L'architecture a prospéré dans l'espace protégé.

Le problème est que le monde a changé, et la cage de Faraday n'a pas suivi.

Dans un XXI^e siècle hyperconnecté, les signaux que la neutralité atténue ne sont plus exclusivement du bruit. Les sanctions économiques se propagent à travers des réseaux financiers dans lesquels les banques suisses sont imbriquées, indépendamment des préférences diplomatiques helvétiques. Les perturbations du marché de l'énergie se répercutent sur les réseaux européens dont dépendent les consommateurs suisses, indépendamment de l'appartenance de la Suisse à la gouvernance énergétique de l'UE. La cyberguerre cible les infrastructures critiques sans se soucier du statut d'alliance de la cible. L'armement des chaînes d'approvisionnement, la guerre de l'information et les conflits hybrides ne respectent pas le périmètre que définit la neutralité. Le changement climatique y est indifférent.

La cage de Faraday qui protégeait autrefois isole désormais. Elle continue d'atténuer les signaux entrants, mais les signaux qu'elle bloque sont de plus en plus ceux dont l'architecture de gouvernance a besoin pour s'adapter. La cage ne fait pas la distinction entre le bruit et le signal – elle les atténue de manière égale, sur la base du critère de l'origine institutionnelle plutôt que de la pertinence informationnelle. Un signal qui arrive par un canal institutionnel de l'UE est bloqué. Un signal qui provient d'une évaluation stratégique de l'OTAN est bloqué. Que ces signaux contiennent des informations cruciales pour l'adaptation suisse ne fait pas partie de la logique de filtrage.

Le résultat est une architecture de gouvernance structurellement encline à sous-percevoir l'environnement perturbateur précisément aux moments où celui-ci est le plus lourd de conséquences. La crise énergétique qui a suivi l'invasion de l'Ukraine par la Russie l'a démontré : la Suisse, qui importe environ 75 pour cent de son énergie, s'est trouvée confrontée à une rupture d'approvisionnement dont la dynamique était façonnée par les mécanismes de solidarité de l'UE, les calculs stratégiques de l'OTAN et les régimes de sanctions collectives dans lesquels elle n'avait ni siège institutionnel ni accès informationnel suffisant. La cage de Faraday n'a pas empêché la perturbation d'arriver. Elle a empêché la Suisse de la percevoir suffisamment tôt, et avec une dimensionnalité suffisante, pour y répondre selon ses propres conditions.

2.3 Le paradoxe de la démocratie directe : haute fidélité, haute latence

La démocratie directe suisse est, à tous égards, le mécanisme le plus fidèle de traduction des préférences citoyennes en décisions de gouvernance que toute démocratie développée ait produit. Le signal émanant de la population n'est pas dégradé par les couches de bureaucratie représentative qui atténuent ailleurs les signaux de préférence. Il n'y a pas de cycle d'agrégation de quatre ans où des dizaines de préférences politiques doivent être comprimées en un seul vote de parti. Il n'y a pas de négociation de coalition dans laquelle les préférences qui ont remporté l'élection sont échangées contre celles qu'exige le partenaire de coalition. Le gouvernement sait ce que le peuple veut, sur des questions précises, avec une exactitude que les autres démocraties ne peuvent approcher.

Le prix à payer est le temps.

Le processus de lancement d'une initiative citoyenne – récolter 100 000 signatures en dix-huit mois –, de campagne, de débat et d'organisation d'un référendum prend des années. Une initiative populaire déposée en 2020 peut arriver aux urnes en 2024. Un contre-projet du Conseil fédéral prend des mois supplémentaires. La mise en œuvre du résultat peut encore prendre des années. La latence totale entre l'identification d'un problème et la mise en œuvre d'une réponse démocratiquement légitimée peut se mesurer en bonne partie de décennie.

Pour la gouvernance de variables structurelles à évolution lente – droits constitutionnels, architecture fiscale, planification des infrastructures, conception institutionnelle – cette latence est acceptable et peut même être bénéfique. Le processus délibératif produit des résultats bien pesés, dotés d'une forte légitimité démocratique. Le système est conçu pour ce tempo, et il y fonctionne bien.

Pour la gouvernance de perturbations rapides, exponentielles ou émergentes, la latence est paralysante. Une pandémie dont le nombre de cas double chaque semaine ne peut attendre un cycle référendaire. Un emballement financier algorithmique qui se propage sur les marchés en millisecondes n'est pas gouvernable par un système qui a besoin de trois ans de construction de consensus pour modifier une loi. Un déploiement d'IA qui remodèle les marchés du travail en quelques mois, ou une cyberattaque qui compromet une infrastructure critique en quelques heures, auront produit tous leurs effets bien avant que l'architecture démocratique suisse n'ait fini de délibérer sur sa réponse.

Le paradoxe est précis : le mécanisme qui produit le signal citoyen le plus fidèle produit aussi la latence de réponse la plus élevée. Fidélité et vitesse sont en tension architecturale, et la Suisse a résolu cette tension – de manière cohérente, délibérée et pour de bonnes raisons historiques – en faveur de la fidélité. Le résultat est un système qui gouverne les perturbations lentes mieux que toute autre démocratie et les perturbations rapides moins bien que la plupart.

Le sauvetage d'UBS en 2008 montre que l'architecture

peut

compresser son échelle de temps caractéristique quand la menace est perçue comme aiguë et interne. Mais cet épisode est l'exception qui éclaire la règle : la rapidité a été possible parce que le Conseil fédéral et la Banque nationale suisse ont agi par des mécanismes exécutifs qui contournaient le processus délibératif de la démocratie directe. La crise a été gouvernée par la partie de l'architecture qui n'exige pas la participation des citoyens sur des décisions spécifiques. La partie démocratique – celle qui rend la Suisse singulière – n'était pas assez rapide, et toutes les personnes impliquées le comprenaient sans avoir besoin de le dire.

2.4 Hyper-modularité et topologie du veto

La Suisse fonctionne moins comme un État-nation unitaire que comme un réseau lâchement couplé de modules hautement autonomes. Chaque canton a sa propre constitution, son propre parlement, ses propres tribunaux, ses propres taux d'imposition, son propre système éducatif et sa propre police. Les communes au sein de chaque canton jouissent d'une couche supplémentaire d'autonomie. L'autorité du gouvernement fédéral est formellement limitée aux domaines que les cantons lui ont explicitement délégués – défense, affaires étrangères, douanes et une poignée d'autres fonctions qui se sont élargies avec le temps, mais restent plus étroites que dans toute autre démocratie européenne.

Cette modularité est la source de l'extraordinaire résilience de la Suisse. L'échec d'une politique dans un canton ne se propage pas aux autres. Un choc économique concentré dans une région est absorbé localement plutôt que transmis de manière systémique. Une controverse politique à Zurich ne déstabilise pas la gouvernance au Tessin. L'architecture est conçue pour confiner les défaillances, et elle le fait – avec une fiabilité que les systèmes plus centralisés, dont les défaillances se propagent le long des canaux mêmes censés permettre la coordination, ne parviennent jamais à atteindre.

Mais la modularité a un coût structurel, et dans le cas suisse, ce coût est visible dans une propriété architecturale spécifique : la **topologie du veto**.

Parce que l'autorité est aussi distribuée, n'importe quel module suffisamment motivé – un canton déterminé, une association professionnelle, une fédération syndicale, un parti politique doté d'une solide base régionale – peut agir comme un point de veto sur une adaptation à l'échelle du système. L'exigence de la double majorité implique qu'une réforme soutenue par une majorité des votants suisses puisse être bloquée par une majorité de cantons. Le mécanisme du référendum implique qu'une loi votée par le parlement puisse être

renversée par une opposition relativement restreinte mais organisée (50 000 signatures pour un référendum facultatif). La culture du consensus implique que même les réformes non formellement bloquées sont souvent diluées lors de la procédure de consultation pré-parlementaire (

Vernehmlassung

) au point de ne plus réaliser le changement structurel qu'elles étaient censées produire.

Pour la gouvernance interne, cette topologie du veto est une caractéristique, non un défaut. Elle empêche une centralisation précipitée, protège les intérêts des minorités et garantit que les réformes jouissent d'une large légitimité avant leur mise en œuvre. La stabilité légendaire du système est le produit direct de sa densité de veto : le changement survient lentement, mais quand il survient, il tient.

Pour l'expansion des frontières, la topologie du veto est un piège. Une réforme qui intégrerait de manière significative les dimensions globales dans l'architecture de gouvernance suisse – alignement systématique sur les standards réglementaires de l'UE, participation contraignante aux régimes internationaux de transparence fiscale, normes environnementales exécutoires pour les sociétés de négoce de matières premières ayant leur siège en Suisse – doit survivre à un dédale de points de veto, chacun contrôlé par un acteur dont les intérêts sont servis par la frontière actuelle. Le secteur financier oppose son veto à la transparence fiscale. Le lobby agricole oppose son veto aux accords de libre-échange. L'UDC oppose son veto à tout ce qui peut être présenté comme un abandon de souveraineté. Les syndicats opposent leur veto aux dispositions relatives au marché du travail qui pourraient accompagner un rapprochement avec l'UE. Chaque veto est individuellement rationnel. Collectivement, ils produisent un système si parfaitement conçu pour empêcher la tyrannie qu'il empêche parfois une coordination de survie.

La distinction avec le problème de latence (§2.3) est structurelle. La latence porte sur la vitesse – le système traite trop lentement pour des perturbations rapides. La topologie du veto porte sur la topologie – l'architecture de l'autorité décisionnelle crée des optima locaux dont le système ne peut s'échapper même avec un temps illimité. Un système doté d'une patience infinie, mais de la même structure de veto, resterait piégé. Les interventions requises sont dès lors différentes : le problème de latence appelle des mécanismes de réponse rapide délégués ; le problème de veto appelle des modifications des seuils de décision auxquels les réformes d'expansion des frontières sont évaluées.

2.5 Le goulot d'étranglement du consensus : deux mécanismes distincts

Les deux sous-sections précédentes décrivent des mécanismes qui sont fréquemment confondus – dans la littérature de science politique, dans le discours public suisse et dans les analyses qui ont nourri ce rapport. Cette confusion importe, car elle produit des interventions qui traitent la vitesse sans traiter la structure, ou la structure sans traiter la vitesse, et qui échouent donc face au problème qu'elles étaient censées résoudre.

Le **décalage temporel** (§2.3) est un problème de fréquence. La fréquence de réponse caractéristique de l'architecture de gouvernance est plus basse que la fréquence des perturbations qu'elle doit gouverner. L'espace des solutions implique une autorité déléguée : des mécanismes exécutifs pour les domaines à

évolution rapide, avec une supervision démocratique portant sur les principes et une responsabilité *a posteriori* plutôt qu'une délibération *a priori* sur les décisions spécifiques. La Suisse le fait déjà pour la politique monétaire (la Banque nationale suisse) et pour certains aspects de la politique étrangère (la compétence exécutive du Conseil fédéral). La question est de savoir si le modèle de délégation peut être étendu à des domaines – régulation de l'IA, cybersécurité, réponse aux pandémies, stabilité financière – où la fréquence des perturbations dépasse la fréquence de la délibération démocratique.

La **topologie du veto** (§2.4) est un problème structurel. L'architecture de l'autorité décisionnelle confère à des acteurs dispersés un pouvoir de blocage sur les transitions de phase à l'échelle du système, quel que soit le temps disponible pour la délibération. L'espace des solutions implique des modifications des règles de décision – exigences de majorité modifiées pour les réformes d'expansion des frontières, clauses d'extinction qui obligent à un réexamen au lieu de laisser les vetos perdurer indéfiniment, ou de nouvelles voies institutionnelles qui orientent les propositions d'expansion des frontières à travers des architectures décisionnelles différentes de celles qui régissent les affaires purement internes.

Confondre ces deux mécanismes conduit à une erreur politique caractéristique : proposer des processus de consensus plus rapides (pour traiter le décalage temporel) pour des problèmes qui sont en réalité causés par une saturation de vetos (un piège structurel dont aucune vitesse ne permettra de sortir). Les négociations sur l'accord-cadre institutionnel avec l'UE en sont le cas paradigmatique. L'échec n'a pas tenu principalement à ce que la Suisse a délibéré trop lentement – les négociations ont duré des années, avec amplement de temps pour la délibération. L'échec a tenu à ce que la topologie du veto a permis à de multiples acteurs de bloquer l'accord pour des raisons qui, bien que défendables isolément, étaient collectivement incompatibles avec toute forme d'expansion systématique des frontières.

2.6 La boucle de rétroaction prospérité-externalisation

Les mécanismes décrits jusqu'ici – observation asymétrique, cage de Faraday, rétroaction à haute latence, topologie du veto – sont des caractéristiques structurelles de l'architecture de gouvernance. Cette sous-section décrit la

dynamique

qui les relie en un système auto-renforçant.

La prospérité suisse dépend, en partie, de rôles mondiaux dont les coûts sont externalisés. Le secret bancaire attirait les capitaux mondiaux en offrant une confidentialité que les autres juridictions ne pouvaient égaler – au prix d'une érosion fiscale ailleurs. La place de négoce des matières premières génère des revenus en intermédiant les flux mondiaux de ressources – au prix de dommages environnementaux et sociaux dans les régions productrices. La concurrence fiscale sur les sociétés attire les sièges de multinationales – au prix d'une perte de capacité fiscale dans les pays où ces multinationales réalisent leurs chiffres d'affaires. Chacun de ces rôles est individuellement significatif. Collectivement, ils constituent un modèle de prospérité où le succès interne est en partie subventionné par des coûts externes que l'architecture de gouvernance ne perçoit pas.

La boucle de rétroaction fonctionne comme suit. Le succès interne – PIB par habitant élevé, faible chômage, excellents services publics, confiance élevée, institutions stables – valide l'architecture existante. L'architecture qui a produit ce succès est perçue comme performante, et l'inférence naturelle est qu'elle doit être préservée. Mais l'architecture qui a produit ce succès inclut les mécanismes d'externalisation. Préserver l'architecture, c'est préserver l'externalisation. Et plus les résultats internes sont bons, plus il devient difficile de soutenir que l'architecture doit changer.

Il s'agit d'une boucle de renforcement au sens de la dynamique des systèmes. Le succès renforce l'architecture. L'architecture renforce l'externalisation. L'externalisation contribue au succès. Chaque passage dans la boucle rend la prochaine expansion des frontières plus difficile à justifier sur le plan intérieur, car les données internes disent que le système fonctionne. Ces données ne sont pas fausses – le système

fonctionne

, à l'interne. Mais elles sont incomplètes, car les dimensions qui montreraient les coûts globaux sont exclues du canal d'observation de la gouvernance par l'architecture même dont les données mesurent le succès.

La boucle n'est pas vicieuse au sens conventionnel – elle ne produit pas de détérioration interne. Elle produit un décalage croissant entre la performance interne et la soutenabilité externe, invisible de l'intérieur du système, visible seulement de l'extérieur. La pression extérieure qui finit par imposer un ajustement – menaces de sanctions américaines, listes noires de l'UE, initiatives de réforme de l'OCDE – survient comme un choc exogène, parce que la boucle de rétroaction interne ne fournit aucun signal endogène indiquant que quelque chose doit changer.

2.7 Le

Sonderfall

comme réponse du système immunitaire

La série « La gouvernance comme ingénierie » a identifié des systèmes immunitaires politiques dans chaque rapport national – le

Centrão

au Brésil, le Triangle de fer au Japon, l'Impératif de préservation du contrôle en Chine, le Complexe industrialo-du veto aux États-Unis. Dans chaque cas, le système immunitaire n'est pas un obstacle extérieur, mais un produit architectural : le comportement prévisible d'acteurs rationnels répondant aux incitations fournies par l'architecture de gouvernance.

Le système immunitaire suisse est le *Sonderfall* – la conviction profonde, largement partagée et institutionnellement renforcée que la Suisse est un cas particulier dont le succès dépend du maintien de frontières nettes entre la gouvernance interne et les engagements extérieurs. Le *Sonderfall* n'est pas simplement un sentiment culturel. C'est un mécanisme de gouvernance. Il fournit le cadre interprétatif à travers lequel les propositions d'expansion des frontières sont évaluées, et ce cadre les classe comme des menaces.

Le mécanisme opère à tous les niveaux du système. Au niveau populaire, le *Sonderfall* génère des majorités référendaires contre les propositions qui élargissent les frontières – le rejet de l’EEE en 1992, l’initiative sur l’immigration de masse en 2014, la résistance répétée à l’alignement sur l’UE. Au niveau institutionnel, il façonne la *Vernehmlassung* (procédure de consultation) en fournissant un vocabulaire légitime pour s’opposer à toute proposition qui étendrait les obligations de gouvernance suisses au-delà de la frontière actuelle. Au niveau des élites, il offre une couverture politique aux acteurs dont les intérêts matériels sont servis par la défense de la frontière – le secteur financier, les sociétés de négoce de matières premières, les multinationales dont la rentabilité dépend du rôle mondial actuel de la Suisse –, leur permettant de formuler leur opposition en termes de souveraineté plutôt que de profit.

Qui en bénéficie – nommément. Le système immunitaire protège des intérêts spécifiques : Le secteur financier, dont l’avantage concurrentiel repose sur un arbitrage réglementaire que l’expansion des frontières réduirait. L’industrie du négoce des matières premières, dont l’environnement réglementaire léger serait mis en danger par un alignement sur les normes de l’UE ou internationales. Les multinationales qui ont leur siège en Suisse pour des raisons fiscales, et dont les décisions de localisation seraient réexaminées si les avantages fiscaux s’érodaient. Les partis politiques – l’UDC au premier chef, mais pas exclusivement – dont le succès électoral est bâti sur la défense de l’exceptionnalité suisse. Les cantons dont l’autonomie fiscale serait contrainte par des engagements internationaux plus forts au niveau fédéral. Et les citoyens qui expérimentent les bénéfices de la prospérité suisse – excellents services publics, faible criminalité, salaires élevés, belles infrastructures – sans percevoir les coûts globaux qui les subventionnent en partie.

Cela ne signifie pas que le *Sonderfall* soit cynique. Il ne l’est pas. L’attachement culturel à la singularité suisse est authentique, historiquement fondé et, à bien des égards, admirable. Les innovations institutionnelles que le *Sonderfall* célèbre – la démocratie directe, le fédéralisme, la gouvernance de consensus, l’intégration sans compression – sont de véritables réalisations. L’efficacité du système immunitaire découle précisément du fait qu’il défend quelque chose d’authentiquement précieux. La question n’est pas de savoir si la gouvernance interne suisse mérite d’être préservée – elle le mérite. La question est de savoir si le système immunitaire peut distinguer entre les menaces aux principes fondamentaux du modèle de gouvernance et les menaces à la frontière qui en définit actuellement la portée. Pour l’instant, il ne le peut pas. Il traite toute expansion des frontières comme une seule et même catégorie de menace, que l’expansion proposée doive miner ou prolonger la cohérence interne.

2.8 Le système d’exploitation culturelle : *Sonderfall* + *Konkordanz* + neutralité pragmatique

Les sept mécanismes décrits ci-dessus sont des caractéristiques structurelles de l’architecture de gouvernance. Ils opèrent à travers les institutions, les règles de décision et les boucles de rétroaction. Mais ils sont enchâssés dans, et renforcés par, un système d’exploitation culturelle – un ensemble d’orientations

partagées qui façonne la manière dont les citoyens et les institutions suisses interprètent le monde et évaluent les propositions de changement. Ce système d'exploitation comporte trois composantes, et leur interaction est plus lourde de conséquences que n'importe laquelle prise isolément.

Sonderfall

(cas particulier) fournit le cadre interprétatif. La Suisse est unique. Son succès est le produit d'institutions particulières, d'une géographie particulière et d'une histoire particulière. Ce qui fonctionne ailleurs peut ne pas fonctionner ici, et ce qui fonctionne ici n'a pas besoin d'être exporté. Ce cadre engendre un scepticisme par défaut à l'égard des normes internationales, des efforts d'harmonisation et de la convergence institutionnelle. Ce scepticisme n'est pas déraisonnable – la Suisse *est* particulière, et ses institutions *sont* inhabituellement efficaces. Mais le cadre ne distingue pas entre une convergence qui minerait la singularité suisse et une convergence qui l'étendrait. Les deux sont lues à travers la même lentille de suspicion.

Konkordanz

(consensus) fournit la logique de décision. Les décisions importantes exigent un large accord. Aucune faction ne peut imposer ses préférences. Tous les acteurs majeurs doivent être satisfaits, ou du moins pas suffisamment mécontents pour activer un veto. Cette logique est le moteur de la stabilité interne de la Suisse – elle garantit que les décisions jouissent d'une large légitimité et que les minorités ne sont pas piétinées. Elle est aussi le mécanisme par lequel l'expansion des frontières est diluée. Une proposition visant à adopter des normes environnementales alignées sur l'UE pour les sociétés de négoce de matières premières doit satisfaire ces sociétés, les gouvernements cantonaux qui les accueillent, les syndicats préoccupés par les effets sur l'emploi, les partis qui représentent chacune de ces parties prenantes, et le grand public qui votera en définitive sur le sujet si un référendum est demandé. Le temps que le processus de *Konkordanz* produise une version de la proposition que toutes les parties prenantes puissent accepter, le changement structurel que la proposition visait à atteindre a généralement été négocié ailleurs.

La neutralité pragmatique fournit la posture extérieure. La Suisse s'engage avec le monde selon ses propres conditions, de manière sélective, bilatérale, et en veillant soigneusement à préserver sa liberté d'action. Ce n'est pas de l'isolationnisme – la Suisse est profondément intégrée dans les réseaux économiques mondiaux et accueille de grandes organisations internationales. C'est une forme spécifique d'engagement optimisée pour maintenir la frontière : participer là où la participation est rentable ou nécessaire, résister là où la participation exigerait des engagements institutionnels qui contraindraient l'action souveraine future.

Les trois composantes forment un système. Le *Sonderfall* définit l'identité qui doit être protégée. La *Konkordanz* fournit le mécanisme par lequel cette protection est mise en œuvre. La neutralité pragmatique définit la posture extérieure par laquelle l'identité protégée s'engage avec le monde. Ensemble, elles produisent un système d'exploitation culturel qui est extraordinairement efficace pour maintenir la cohérence interne et extraordinairement résistant à l'expansion des frontières.

Le système est auto-renforçant. Le *Sonderfall* engendre la conviction que les institutions suisses sont particulièrement performantes. La *Konkordanz* garantit que les remises en cause de cette conviction doivent survivre à un processus de consensus dominé par les acteurs qui bénéficient de l'arrangement actuel. La neutralité pragmatique filtre les signaux extérieurs à travers un prisme d'intérêt souverain qui sous-estime systématiquement les informations relatives aux coûts globaux. Chaque composante renforce les autres. Le système d'exploitation ne se contente pas de résister à l'expansion des frontières – il rend cette expansion difficile à *concevoir* dans les termes du discours politique suisse, parce que le discours lui-même est structuré par le système d'exploitation.

C'est le mécanisme le plus profond, et c'est aussi le plus difficile à traiter. Les mécanismes structurels décrits aux §§2.1–2.6 peuvent en principe être modifiés par une réforme institutionnelle – reconnecter des capteurs, déléguer l'autorité, modifier les seuils de veto. Le système d'exploitation culturel ne peut pas être modifié par la seule réforme institutionnelle. Il doit être

mis en évolution

– et cela à travers les processus de consensus mêmes qu'il configure actuellement pour défendre la frontière existante. La question de savoir comment cela pourrait être accompli est abordée dans la section 4.

3. Cas empiriques : le déficit d'expansion des frontières en action

Les mécanismes décrits dans la section 2 sont des abstractions architecturales. La présente section les ancre dans trois cas où le déficit d'expansion des frontières s'est manifesté de manière documentée et détaillée. Les cas ont été choisis parce que chacun active une combinaison différente de mécanismes et éclaire une facette distincte du déficit – et parce que, pris ensemble, ils démontrent que la boucle du rafistolage réactif n'est pas une curiosité historique, mais un motif permanent, structurellement reproduit.

3.1 La relation avec l'UE : là où tous les mécanismes entrent en collision

La relation entre la Suisse et l'Union européenne constitue le test le plus lourd de conséquences du déficit d'expansion des frontières, car c'est l'arène dans laquelle les sept mécanismes opèrent simultanément et où la dynamique d'érosion de la souveraineté apparaît le plus clairement au fil du temps. L'UE est le premier partenaire commercial de la Suisse, la source de l'essentiel de son immigration, l'environnement réglementaire auquel la plupart de ses exportations doivent se conformer, et l'architecture institutionnelle dont les règles déterminent de plus en plus les conditions dans lesquelles l'activité économique suisse se déroule. Si la Suisse peut étendre sa frontière de gouvernance quelque part, c'est bien ici. L'histoire de cette tentative est instructive.

La voie bilatérale. Le 6 décembre 1992, les électrices et électeurs suisses rejettent l'adhésion à l'Espace économique européen par 50,3 % contre 49,7 % – l'un des résultats référendaires les plus serrés et les plus lourds de conséquences de l'histoire suisse. L'EEE aurait donné à la Suisse un accès au marché unique de l'UE par un cadre institutionnel complet, avec une reprise systématique de la législation européenne pertinente et un mécanisme multilatéral de règlement des différends. Le rejet – porté par les préoccupations identitaires liées au *Sonderfall*, les angoisses de souveraineté et le rôle émergent de l'UDC en tant que parti de la défense des frontières – a fermé la voie de l'approche globale et inauguré ce qui allait devenir la voie bilatérale.

La voie bilatérale est la boucle du rafistolage réactif institutionnalisée. Au lieu d'un accord global unique définissant la relation de la Suisse avec son environnement extérieur le plus important, la relation s'est construite à travers une mosaïque de plus de 120 accords bilatéraux, chacun traitant d'un domaine spécifique – libre circulation des personnes, transport aérien, transport terrestre, agriculture, obstacles techniques au commerce, coopération en matière de recherche, et des dizaines d'autres. Chaque accord était négocié séparément, ratifié séparément et pouvait en principe être dénoncé séparément (bien qu'une « clause guillotine » liât les principaux accords des Bilatérales I, de sorte que la résiliation de l'un entraînerait celle de tous les autres). L'architecture était délibérément modulaire. Elle permettait à la Suisse de participer à certaines dimensions du marché unique de l'UE sans accepter le cadre institutionnel complet qu'aurait exigé une participation pleine et entière.

C'est le déficit d'expansion des frontières dans son expression architecturale la plus pure. La frontière de gouvernance suisse a été étendue de manière graduelle, domaine par domaine, accord par accord – suffisamment pour préserver l'accès au marché, jamais assez pour constituer une véritable expansion de la frontière. Chaque accord bilatéral était un rafistolage : il soulageait le point de pression spécifique (accès au marché des biens, coopération scientifique, libre circulation des travailleurs) sans aborder la question structurelle de la manière dont l'architecture de gouvernance suisse se rapporte à l'environnement réglementaire qui détermine de plus en plus les résultats économiques suisses.

L'accord-cadre institutionnel et son effondrement. Au milieu des années 2010, la mosaïque montrait des signes de fatigue. Les accords bilatéraux étaient statiques – ils reflétaient le droit de l'UE en vigueur au moment de leur négociation et ne se mettaient pas à jour automatiquement à mesure que le droit de l'UE évoluait. L'écart entre les règles régissant les portions du marché unique accessibles à la Suisse et les règles régissant le reste du marché s'élargissait. L'UE, qui avait toléré l'approche bilatérale pendant deux décennies, a signifié avec une clarté croissante qu'elle ne négocierait pas de nouveaux accords ni ne mettrait à jour les accords existants sans un cadre institutionnel garantissant un alignement dynamique – un mécanisme par lequel le droit suisse dans les secteurs couverts évoluerait au même rythme que le droit de l'UE, avec une procédure de règlement des différends pour traiter les désaccords.

La négociation qui en a résulté a duré sept ans. L'accord-cadre institutionnel, finalisé sous forme de projet en novembre 2018, aurait créé précisément ce mécanisme : une reprise dynamique du droit de l'UE pertinent dans les secteurs couverts par les accords bilatéraux, une procédure de règlement des différends impliquant la Cour de justice de l'Union européenne, et des dispositions sur les aides d'État. C'était, dans les termes du cadre d'analyse, une véritable expansion des frontières – un changement structurel de l'architecture de gouvernance qui aurait intégré les dynamiques réglementaires de l'UE dans la délibération démocratique suisse comme une caractéristique permanente plutôt que comme un choc extérieur occasionnel.

Le 26 mai 2021, le Conseil fédéral annonçait qu'il ne signerait pas l'accord.

Les raisons de cet effondrement constituent une étude de cas sur l'interaction des mécanismes. Les syndicats se sont opposés aux dispositions qui, selon eux, affaibliraient la protection salariale suisse – les *mesures d'accompagnement* qui protègent les travailleurs suisses contre le risque d'être sous-enchérés par des travailleurs détachés provenant d'États membres de l'UE à bas salaires. L'UDC s'est opposée aux implications de souveraineté de la reprise dynamique du droit et de l'implication de la CJUE. Les cantons et les milieux économiques se sont opposés aux dispositions sur les aides d'État qui contraindraient la concurrence fiscale intercantonale. Chacune de ces objections reposait individuellement sur des préoccupations légitimes. Chacune a été amplifiée par un mécanisme structurel différent : les syndicats ont activé la topologie du veto (§2.4), bloquant l'accord via la procédure de *Vernehmlassung* ; l'UDC a activé la réponse immunitaire du *Sonderfall* (§2.7), présentant l'accord comme une menace existentielle pour la souveraineté suisse ; les cantons ont activé la défense de la modularité, protégeant leur autonomie fiscale contre des engagements internationaux de niveau fédéral. La cage de Faraday (§2.2) a opéré en arrière-plan :

les signaux en provenance de l'UE quant aux conséquences d'un rejet – érosion de l'accès au marché, perte de la coopération scientifique, marginalisation progressive – ont été atténués par la propension structurelle de la posture de neutralité à traiter la pression extérieure comme gérable plutôt que comme déterminante.

Cet effondrement a été, dans les termes de ce rapport, un cas où de multiples points de veto ont bloqué indépendamment et simultanément une expansion de la frontière qu'aucun point de veto unique n'aurait pu bloquer à lui seul. La topologie du veto n'a pas seulement ralenti le processus. Elle a rendu l'issue structurellement inévitable. Aucune version de l'accord ne pouvait simultanément satisfaire les syndicats sur la protection salariale, l'UDC sur la souveraineté et les cantons sur les aides d'État – parce que le pouvoir de veto de chaque acteur était absolu dans son domaine, et que ces domaines n'étaient pas conciliables dans les paramètres fixés par l'UE.

Les conséquences immédiates ont démontré la dynamique d'érosion de la souveraineté. Le jour même où la Suisse a annoncé son retrait des négociations, l'UE a laissé expirer l'Accord de reconnaissance mutuelle pour les dispositifs médicaux. Les entreprises suisses de technologie médicale – un secteur représentant des milliards d'exportations annuelles – se sont retrouvées reclassées comme producteurs de pays tiers, confrontées à de nouvelles barrières réglementaires que l'ARM avait éliminées. Le coût a été estimé à plus de 100 millions de francs suisses par an. La frontière que la Suisse avait défendue en rejetant l'accord-cadre a néanmoins été franchie – non par un alignement institutionnel, mais par une exclusion du marché.

Bilatérales III : le prochain cycle de la boucle. La période qui a suivi l'effondrement a confirmé le schéma du rafistolage réactif. Des pourparlers exploratoires ont débuté en mars 2022. Des négociations formelles sur une nouvelle « approche par paquet » – les Bilatérales III – ont été lancées en mars 2024. Les négociations ont été conclues en décembre 2024, paraphées en mai 2025 et signées en mars 2026. Le message au Parlement a été adopté en mars 2026, avec un référendum facultatif. À la mi-2026, le débat parlementaire est en cours.

Les Bilatérales III constituent un paquet plus complet que tout arrangement bilatéral antérieur. Elles incluent de nouveaux accords sur l'électricité, la sécurité alimentaire et la coopération sanitaire transfrontalière. Elles mettent en place un mécanisme d'alignement dynamique du droit suisse sur le droit de l'UE dans les secteurs couverts. Elles comprennent un cadre de règlement des différends. Elles exigent que la Suisse contribue au fonds de cohésion sociale de l'UE. Elles modifient trente-six lois suisses. Elles intègrent nonante-quatre actes législatifs de l'UE dans le droit suisse. Sur le plan structurel, elles se rapprochent davantage de l'expansion de frontière qu'aurait réalisée l'accord-cadre institutionnel que tout ce que la Suisse a accepté auparavant.

Elles ont également été négociées depuis une position plus faible. Les conditions disponibles en 2024 étaient moins favorables que celles de 2018. La patience de l'UE s'était amenuisée. L'exclusion des dispositifs médicaux avait démontré que l'UE était disposée à imposer des coûts. Le contexte géopolitique – la guerre en Ukraine, l'insécurité énergétique, les ruptures des chaînes d'approvisionnement – avait modifié le calcul des deux côtés, mais avait accru la dépendance de la Suisse à l'égard de relations européennes stables plus

qu'il n'avait accru la dépendance de l'Europe à l'égard de la Suisse. La boucle du rafistolage réactif a achevé son cycle : rejeter le cadre global, absorber les conséquences, négocier un substitut sous une pression accrue, accepter des conditions qui auraient été inutiles si l'expansion initiale avait été adoptée.

La thèse de l'érosion de la souveraineté ne saurait être illustrée plus clairement. Le mécanisme d'alignement dynamique du droit dans les Bilatérales III – l'obligation pour le droit suisse d'évoluer au même rythme que le droit de l'UE dans les secteurs couverts – est sans doute une concession de souveraineté plus profonde que celle qu'exigeait l'accord-cadre institutionnel, car elle est enchâssée dans un paquet plus large dont l'échec compromettrait désormais non seulement les nouveaux accords, mais l'ensemble de l'édifice bilatéral. La frontière qui avait été défendue en 2021 a été étendue en 2026 – à des conditions moins favorables, sous une pression plus forte, avec un pouvoir de négociation moindre.

Et la boucle n'est pas terminée. L'UDC reste catégoriquement opposée. Un référendum obligatoire – exigeant une double majorité du peuple et des cantons – est poursuivi à la fois par la voie parlementaire et par une initiative populaire (l'initiative « Boussole », soutenue par trois entrepreneurs milliardaires, qui imposerait une double majorité pour tout futur accord avec Bruxelles). L'initiative « Pas de Suisse à dix millions », dont la votation est prévue le 14 juin 2026, plafonnerait la population résidente suisse et pourrait entraîner la résiliation de l'accord sur la libre circulation – ce qui, en vertu de la clause guillotine, ferait tomber l'ensemble de l'édifice bilatéral, y compris les Bilatérales III. Le système immunitaire est toujours actif. La topologie du veto est toujours engagée. La prochaine itération de la boucle du rafistolage est peut-être déjà en train de se former.

3.2 Immigration : quand l'architecture interne perçoit la perturbation extérieure

L'immigration est le cas le plus instructif sur le plan théorique dans le diagnostic suisse, car c'est le seul domaine où l'architecture de la démocratie directe fait exactement ce que le cadre d'analyse dit qu'un système de gouvernance bien conçu devrait faire – elle perçoit la perturbation, fait émerger la tension et génère un signal démocratique clair – et pourtant le résultat demeure un rafistolage réactif. Ce cas démontre que la perception sans contrôle produit un mode de défaillance spécifique, différent de la cécité, et que le déficit d'expansion des frontières opère même lorsque le canal d'observation fonctionne comme prévu.

L'initiative sur l'immigration de masse de 2014. Le 9 février 2014, les électrices et électeurs suisses adoptent l'initiative « Contre l'immigration de masse » par 50,3 % contre 49,7 %. L'initiative, lancée par l'UDC, exigeait du Conseil fédéral qu'il fixe des contingents annuels d'immigration et qu'il renégocie l'Accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE. Ce vote représentait l'architecture de la démocratie directe fonctionnant exactement comme elle a été conçue : un segment de la population a perçu une perturbation (immigration rapide, pression sur le logement, angoisse culturelle, concurrence sur le marché du travail), a réuni 100 000 signatures, a imposé la question sur le bulletin de vote national, et a gagné.

Le problème était structurel. La perturbation que l'initiative cherchait à gouverner – des flux d'immigration alimentés par les disparités économiques, les principes de libre circulation de l'UE et la dynamique migratoire mondiale – prenait sa source en dehors de la frontière de gouvernance suisse. L'initiative imposait des contingents. L'accord sur la libre circulation les interdisait. La clause guillotine du cadre bilatéral impliquait que l'introduction de contingents déclencherait la résiliation de tous les accords des Bilatérales I. Le signal démocratique était limpide. La capacité de l'architecture de gouvernance à y donner suite était limitée par la frontière du système.

Le résultat fut le rafistolage réactif paradigmatique. La loi d'application, adoptée en 2016, remplaçait le mandat de quotas de l'initiative par un mécanisme atténué de « préférence nationale » – une obligation pour les employeurs des branches connaissant un chômage supérieur à la moyenne de déclarer les postes vacants aux services publics de l'emploi et d'accorder une priorité d'entretien aux demandeurs d'emploi inscrits localement. Pas de contingents fixes. Pas de renégociation de la libre circulation. Pas de résiliation du cadre bilatéral. Le signal démocratique a été pris en compte, traité par la machinerie du consensus, et a produit un résultat qui ne satisfaisait ni les partisans de l'initiative (qui voulaient des limites strictes à l'immigration) ni l'UE (qui voyait même le mécanisme de préférence nationale avec suspicion).

Le schéma s'est répété. En septembre 2020, l'initiative de limitation de l'UDC – qui aurait directement résilié l'accord sur la libre circulation – a été rejetée par 61,7 % des votants. Cette marge suggère que la population dans son ensemble, confrontée aux conséquences concrètes de la défense des frontières (la perte du cadre bilatéral), a choisi de maintenir l'arrangement existant. Mais la tension sous-jacente n'a pas été résolue. Elle a été différée.

En juin 2026, elle refait surface. L'initiative « Pas de Suisse à dix millions », également portée par l'UDC, imposerait constitutionnellement que la population résidente de la Suisse demeure en dessous de dix millions, avec des mesures d'urgence déclenchées à 9,5 millions. Sa mise en œuvre, si l'initiative était acceptée, exigerait presque certainement des restrictions à la libre circulation incompatibles avec le cadre bilatéral – et donc avec les Bilatérales III. Les sondages de la fin 2025 montraient un électorat presque également partagé.

La signature architecturale. Ce qui rend le cas de l'immigration instructif n'est pas le contenu politique, mais le motif structurel. L'architecture de la démocratie directe perçoit la perturbation. Les citoyennes et citoyens votent directement, de manière répétée, avec un engagement élevé et des préférences claires. Le système n'est pas aveugle. Il n'est pas lent – les initiatives avancent dans le processus démocratique au rythme caractéristique de l'architecture. Le problème est que la source de la perturbation se trouve en dehors de la frontière du système. Les électrices et électeurs suisses peuvent exprimer une préférence sur l'immigration, mais ils ne peuvent pas contrôler les disparités économiques, les dynamiques institutionnelles de l'UE ni les pressions migratoires mondiales qui génèrent les flux. L'architecture de gouvernance peut *observer* la perturbation avec une grande fidélité et *répondre* à l'observation avec une légitimité démocratique – mais elle ne peut pas *résoudre* la perturbation, parce que la résolution exigerait une capacité de gouvernance qui s'étend au-delà de la frontière que l'architecture définit.

Il en résulte un cycle récurrent : percevoir → exprimer → rafistoler → différer. Chaque itération fait remonter la tension à la surface, démontre la capacité de l'architecture à l'observation démocratique, puis démontre son incapacité à une résolution qui transcende les frontières. La tension n'est pas supprimée – le système suisse est trop démocratique pour cela. Elle est gérée, de manière graduelle, réactive, par des rafistolages qui reconnaissent le signal sans s'attaquer à la source.

Le cas de l'immigration révèle aussi le système immunitaire du *Sonderfall* sous sa forme la plus explicite. Le cadrage de l'UDC – l'identité suisse menacée par l'afflux étranger, la souveraineté suisse menacée par les règles de l'UE, la culture suisse menacée par le changement démographique – est une activation directe de l'identité de défense des frontières. Les référendums sur l'immigration ne sont pas de simples votes politiques. Ce sont des votes identitaires – des moments où l'électorat est en somme invité à dire si la frontière du *Sonderfall* doit tenir ou céder. Ce cadrage fait de chaque scrutin sur l'immigration un test du système immunitaire : la frontière va-t-elle s'élargir ou va-t-elle être défendue ? Jusqu'ici, le système immunitaire a tenu – mais au prix de rafistolages de plus en plus tendus qui ne satisfont ni les défenseurs ni les critiques de la frontière actuelle.

3.3 Le secret bancaire : le rafistolage réactif paradigmatique

Si le cas de l'UE illustre la pleine complexité du déficit d'expansion des frontières et si le cas de l'immigration illustre la perception sans contrôle, le cas du secret bancaire illustre la boucle du rafistolage réactif dans sa forme la plus pure – un arc unique et traçable, de la défense des frontières à l'adaptation forcée en passant par la pression extérieure, dans des conditions défavorables.

L'architecture de la cécité délibérée. Le secret bancaire suisse n'était pas un accident, une tradition ou une négligence. C'était un choix architectural, codifié dans la loi et protégé par une sanction pénale. L'article 47 de la Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne de 1934 érigeait en infraction pénale le fait pour un employé de banque de divulguer des informations sur un client à des tiers, y compris à des gouvernements étrangers. L'architecture juridique était explicite : le système de gouvernance suisse ne percevrait pas la provenance des avoirs déposés dans les banques suisses. Le canal d'observation avait été conçu pour indiquer « zéro » sur la dimension de l'origine des fonds et sur le point de savoir si les impôts y afférents avaient été acquittés.

Pendant des décennies, cela a fonctionné. L'architecture a attiré des capitaux du monde entier – pour partie des richesses légitimes en quête de stabilité et de discrétion, pour partie le produit de l'évasion fiscale, de la corruption et pire encore. Le secteur bancaire suisse a crû jusqu'à gérer des actifs représentant plusieurs fois le PIB de la Suisse. La prospérité était réelle. Les externalités – l'érosion fiscale dans les pays dont les citoyens cachaient leur fortune en Suisse, les dommages de gouvernance dans les pays en développement dont les élites plaçaient des fonds volés à Zurich et à Genève – étaient supportées par des populations sans voix dans le système politique suisse et sans présence sur un quelconque tableau de bord helvétique.

Le mécanisme d'observation asymétrique fonctionnait avec une précision de manuel. Le secteur bancaire possédait une information globale sophistiquée sur les flux de capitaux – il le devait, pour des raisons commerciales. L'architecture de gouvernance n'en possédait aucune – par conception, par la loi, sous peine de sanction pénale.

Le choc extérieur. L'équilibre s'est rompu en 2007-2008, lorsque le Département de la Justice des États-Unis a commencé à enquêter sur UBS pour avoir aidé des citoyens américains à échapper à l'impôt. L'enquête a révélé l'ampleur de l'opération : environ 52 000 comptes détenus par des contribuables américains, pour des milliards d'actifs non déclarés. En 2009, UBS a accepté de payer 780 millions de dollars d'amendes et de divulguer les données d'environ 4 450 comptes – une brèche directe dans l'architecture du secret, imposée par la compétence juridique des États-Unis sur les opérations américaines d'UBS et par la menace de révoquer la licence bancaire américaine d'UBS.

Le mécanisme de l'adaptation forcée est important. Les États-Unis n'ont pas persuadé la Suisse d'abandonner le secret bancaire par l'argumentation diplomatique, la persuasion morale ou la négociation multilatérale. Ils ont utilisé un levier structurel – l'accès au système financier américain, sans lequel UBS ne pouvait pas fonctionner comme une banque mondiale – pour rendre les coûts de la défense du secret supérieurs aux coûts de la divulgation. L'architecture de gouvernance suisse n'a pas décidé d'élargir sa frontière. Elle y a été contrainte, par un acteur extérieur disposant de suffisamment de puissance pour rendre la défense de la frontière intenable.

La cascade. L'affaire UBS a ouvert les vannes. Entre 2013 et 2015, plus de huitante banques suisses sont entrées dans le programme du Département de la Justice américain pour le règlement des enquêtes sur l'évasion fiscale, payant de lourdes amendes et divulguant des données de clients. Parallèlement, l'OCDE a élaboré la Norme commune de déclaration pour l'échange automatique de renseignements, et l'UE a intensifié la pression au moyen de ses propres initiatives de transparence et de la menace de listes noires. En 2015, le Parlement suisse a approuvé l'adoption du standard EAR. La collecte des données a commencé en 2017. Les premiers échanges automatiques – les banques suisses transmettant des informations sur des comptes aux autorités fiscales étrangères pour une centaine de pays partenaires – ont eu lieu en 2018.

La transformation a été, à tout point de vue, spectaculaire. Un pays qui avait criminalisé la divulgation d'informations bancaires les transmettait désormais automatiquement à des dizaines de gouvernements étrangers. L'architecture qui avait été conçue pour la cécité a été recâblée pour la transparence – non par un choix démocratique de la Suisse, mais par une contrainte extérieure.

La preuve de l'érosion de la souveraineté. Le cas du secret bancaire fournit la preuve la plus claire de la thèse de l'érosion de la souveraineté avancée au §1.5. À chaque étape, les conditions de l'adaptation ont été fixées principalement par les acteurs extérieurs :

Les États-Unis ont dicté les conditions de l'accord UBS et du programme DOJ qui a suivi. Le FATCA – Foreign Account Tax Compliance Act – était une loi américaine unilatérale qui imposait aux institutions financières étrangères du monde entier de déclarer les titulaires de comptes américains, sous peine de se voir

appliquer des retenues d'impôt punitives. L'accord FATCA initial de la Suisse (2014) adoptait le cadre du « Modèle 2 », selon lequel les banques suisses déclaraient directement à l'IRS et non par l'intermédiaire des autorités suisses – une structure qui reflétait les préférences américaines, non les préférences suisses. Le passage à un accord réciproque de « Modèle 1 », signé en juin 2024 et dont l'entrée en vigueur est prévue en 2027, constituait lui-même une adaptation retardée de plusieurs décennies à une norme que la plupart des autres pays avaient adoptée des années auparavant.

L'OCDE a fixé les conditions de la norme d'échange automatique. La Suisse l'a adoptée, mais la conception, le calendrier et la portée de la norme ont été déterminés par un processus international dans lequel la Suisse était un participant parmi d'autres.

La pression des listes noires de l'UE a façonné le rythme et l'ampleur des réformes suisses en matière de transparence. La menace d'être classée comme juridiction non coopérative – avec les conséquences sur la réputation et l'accès au marché qu'entraîne une telle classification – a fourni l'incitation structurelle que la politique intérieure suisse n'avait pas générée à elle seule.

Un contrefactuel est instructif. Si la Suisse avait proactivement conçu son propre régime de transparence dans les années 1990 ou au début des années 2000 – alors que le consensus international sur l'échange automatique était encore en formation et que la Suisse disposait encore d'un levier significatif en tant que première place mondiale de la banque privée –, elle aurait pu en façonner les conditions. Elle aurait pu en fixer le rythme. Elle aurait pu concevoir un système qui reflète les préférences institutionnelles suisses (peut-être un modèle qui achemine l'information par les autorités suisses dès le départ, avec des protections de la sphère privée conçues par la Suisse, selon un calendrier déterminé par la Suisse). Au lieu de cela, elle a défendu la frontière jusqu'à ce qu'elle soit franchie selon des conditions fixées par d'autres.

La boucle du rafistolage réactif a parcouru son arc complet. L'architecture a été défendue → la pression extérieure s'est accrue → la pression a dépassé la défense → l'adaptation est intervenue sous la contrainte, à des conditions dictées par les acteurs extérieurs → le système est revenu à un nouvel équilibre, avec une frontière plus étendue qu'une adaptation proactive ne l'aurait exigé, et avec un moindre contrôle souverain sur le résultat qu'une conception proactive n'en aurait préservé.

Ce qui demeure. L'architecture du secret bancaire est en grande partie démantelée. Mais le schéma plus large de l'externalisation persiste. La place de négoce des matières premières – Vitol, Glencore, Trafigura, Mercuria – reste légèrement réglementée à l'aune des standards suisses. La concurrence fiscale sur les sociétés, quoique contrainte par l'accord de l'OCDE sur l'imposition minimale mondiale, continue d'attirer des sièges de multinationales à des conditions qui érodent la capacité fiscale d'autres pays. L'industrie de la gestion de fortune s'est adaptée à l'environnement post-secret bancaire et continue de prospérer, en mettant désormais en avant la stabilité suisse, l'État de droit et la discrétion plutôt que l'opacité.

Le cas du secret bancaire n'est pas la fin de l'histoire de l'externalisation. Il en est la première itération achevée – la preuve de concept de la boucle du rafistolage réactif, qui en démontre à la fois les mécanismes et les coûts. Les prochaines itérations – la réglementation du négoce des matières premières, l'alignement de

la fiscalité des entreprises, la transparence financière liée au climat – sont déjà visibles à l’horizon. La question est de savoir si la Suisse reconnaîtra le schéma à temps pour le briser, ou si chaque domaine suivra le même arc : défense, pression extérieure, adaptation forcée, érosion de la souveraineté, nouvel équilibre, domaine suivant.

4. À quoi ressemblerait l'adéquation des frontières

La série a appris, au fil de quinze rapports nationaux, que les sections prescriptives comportent un risque structurel : elles peuvent donner l'impression que la bonne intervention, correctement conçue, viendra à bout des contraintes architecturales qui ont produit le problème. Or les faits montrent le contraire. Les systèmes immunitaires absorbent les réformes. Les stratégies de contournement soulagent le substrat qu'elles étaient censées transformer. Le problème de lisibilité signifie que les acteurs les mieux placés pour opérer des changements sont ceux qui sont le moins capables d'en percevoir la nécessité. Les architectures de transition proposées dans cette série sont offertes non comme des solutions, mais comme des projets – architecturalement fondés, ciblés sur les mécanismes, et honnêtes quant aux conditions dans lesquelles ils pourraient s'accumuler plutôt que se dissiper.

Le cas de la Suisse est inhabituel sur un point crucial. Dans tous les autres rapports nationaux, l'architecture de transition doit œuvrer contre un système de gouvernance interne dysfonctionnel. En Suisse, elle doit œuvrer

avec

un système fonctionnel. L'architecture interne n'est pas l'obstacle. L'architecture interne est l'atout. Le défi de conception consiste à utiliser la machinerie institutionnelle exceptionnelle de la Suisse – démocratie directe, expérimentation cantonale, processus de consensus, confiance élevée, autorité distribuée – pour accomplir quelque chose pour quoi cette machinerie n'a pas été construite : l'expansion de la frontière de gouvernance pour y inclure des dimensions que l'architecture était conçue pour exclure.

C'est plus difficile qu'il n'y paraît. Réaffecter une architecture est plus ardu que d'en bâtir une nouvelle, car l'architecture existante possède un système immunitaire calibré sur sa fonction actuelle, et toute réaffectation sera perçue comme une menace pour cette fonction – même si la réaffectation devait renforcer la viabilité à long terme du système. Les interventions proposées ci-dessous sont conçues en gardant cette contrainte à l'esprit. Chacune cible un mécanisme spécifique identifié dans la section 2, utilise l'infrastructure institutionnelle suisse existante plutôt que d'importer des modèles étrangers, et vise à modifier les incitations auxquelles le système immunitaire répond, plutôt qu'à le contrer directement.

4.1 Le principe : recalibrer la frontière sans déstabiliser

La Suisse n'a pas besoin d'une refonte interne radicale. Elle n'a pas besoin de nouvelles institutions. Elle n'a pas besoin d'une révolution constitutionnelle. Ce dont elle a besoin, c'est d'un recalibrage de la frontière à l'intérieur de laquelle ses institutions existantes opèrent – un élargissement du périmètre de la délibération démocratique, du retour d'information politique et de la responsabilité, afin d'y inclure les dimensions globales que la frontière actuelle exclut.

Le principe de conception découle directement du diagnostic. Le déficit d'expansion des frontières est produit par sept mécanismes en interaction. Une architecture de transition efficace doit s'attaquer à suffisamment de ces mécanismes simultanément pour que les dynamiques d'aggravation changent de direction – passant du renforcement de la frontière actuelle à son expansion progressive. Mais elle doit le faire sans déclencher la réponse immunitaire qui traite toute expansion de la frontière comme une menace existentielle. La stratégie architecturale consiste donc non pas à attaquer directement la frontière, mais à modifier l'environnement informationnel dans lequel elle est défendue – à rendre les coûts de la défense des frontières visibles au sein de la boucle de rétroaction de gouvernance existante, de sorte que les acteurs qui défendent actuellement la frontière commencent à percevoir cette défense comme de plus en plus coûteuse pour leurs propres intérêts.

C'est la même logique que la série a appliquée ailleurs : modifier les incitations auxquelles le système immunitaire répond, de sorte que le comportement rationnel de ce dernier se mette à pointer dans une autre direction. Dans le cas de la Suisse, le levier le plus puissant est l'information. Le système immunitaire défend la frontière en partie parce que l'architecture de gouvernance ne perçoit pas les coûts de cette défense. Si les coûts deviennent visibles – par les mêmes canaux d'observation de haute fidélité qui rendent la gouvernance interne suisse si efficace –, le calcul se déplace. Pas immédiatement. Pas de manière spectaculaire. Mais structurellement.

4.2 De l'observation asymétrique à l'observation symétrique

Mécanisme ciblé : l'observation asymétrique (§2.1) – la déconnexion sélective entre les capteurs commerciaux qui perçoivent les dimensions globales et les boucles de rétroaction de gouvernance qui les excluent.

L'intervention : un tableau de bord de l'empreinte globale. Un jeu d'indicateurs publiquement accessible, tenu de manière indépendante, ancré dans la loi, et qui suit les externalités globales de l'activité économique suisse. Pas un projet de recherche. Pas un rapport d'ONG. Un dispositif institutionnel permanent, intégré à l'architecture de gouvernance avec le même statut juridique que les rapports sur la stabilité financière de la Banque nationale suisse ou les indicateurs économiques de l'Office fédéral de la statistique.

Le tableau de bord suivrait au minimum : les effets fiscaux estimés des structures d'imposition des sociétés suisses sur les bases imposables des pays partenaires ; l'empreinte environnementale et sociale des chaînes d'approvisionnement des matières premières liées aux sociétés de négoce ayant leur siège en Suisse ; l'impact climatique des flux financiers suisses (émissions financées) ; et les conditions de travail dans les réseaux de production dont les entreprises suisses tirent leurs revenus. Les indicateurs seraient compilés par un organe indépendant – sur le modèle de la fonction d'évaluation statutaire du Climate Change Committee britannique ou de l'indépendance du Contrôle fédéral des finances suisse –, doté d'un mandat de publication annuelle, d'un droit d'accès aux données nécessaires à l'estimation et sans obligation de produire des résultats qui arrangent un acteur politique quelconque.

La logique architecturale est précise. L'intervention n'oblige personne à changer de comportement. Elle ne réglemente pas. Elle n'interdit pas. Elle reconnecte un capteur existant – le canal d'observation commercial qui perçoit déjà les dimensions globales – à la boucle de rétroaction de gouvernance qui les exclut actuellement. Elle rend l'invisible visible à l'intérieur du même environnement informationnel auquel les citoyennes, les citoyens et les institutions suisses font déjà confiance et auquel ils réagissent. Le système immunitaire du

Sonderfall

peut défendre la frontière contre les changements réglementaires. Il ne peut guère la défendre contre l'information – pas dans un système dont la légitimité repose sur une délibération démocratique informée.

Des analyses d'impact globales obligatoires pour les projets législatifs majeurs viendraient compléter le tableau de bord au niveau des politiques. Le mécanisme est procédural et non substantiel : chaque projet de loi significatif devrait comporter une évaluation de ses effets sur les dimensions qui dépassent la frontière suisse – fiscales, environnementales, sociales – en complément des évaluations existantes des effets domestiques. L'évaluation ne lierait pas la décision. Les électrices et électeurs suisses et les institutions suisses resteraient libres de donner la priorité aux intérêts internes. Mais ils le feraient en sachant ce que cette priorisation coûte, et non dans l'ignorance confortable que fournit l'architecture actuelle.

L'association – une source institutionnelle permanente de données sur les externalités et une obligation procédurale pour la législation d'en prendre acte – cible le mécanisme d'observation asymétrique sans exiger du système de gouvernance qu'il modifie sa logique de décision. Elle modifie les *informations* sur lesquelles les décisions sont fondées, non l'*autorité* qui les prend. Cette distinction est cruciale pour la gestion du système immunitaire. La défense du *Sonderfall* est calibrée pour résister à l'empiètement institutionnel sur la souveraineté suisse. Elle n'est pas calibrée pour résister à la fourniture d'informations exactes aux citoyens suisses – car l'information exacte destinée aux citoyens suisses est le fondement même sur lequel repose la légitimité interne du *Sonderfall*.

4.3 Élargissement de la prospective stratégique

Mécanisme ciblé : la cage de Faraday (§2.2) – l'atténuation des signaux extérieurs par le filtrage institutionnel fondé sur la neutralité.

La cage de Faraday bloque les signaux en fonction de leur origine institutionnelle plutôt que de leur pertinence informationnelle. Une évaluation stratégique produite par l'OTAN est filtrée, qu'elle contienne ou non des informations capitales pour la sécurité énergétique suisse. Une analyse d'impact réglementaire de l'UE est écartée, qu'elle annonce ou non un déplacement du marché auquel les entreprises suisses devront s'adapter. Le filtre ne distingue pas le signal du bruit – il atténue les deux.

L'intervention consiste à construire des voies de signal alternatives qui contournent la cage de Faraday sans que la Suisse ait à rejoindre les institutions dont les signaux sont bloqués. La Suisse le fait déjà partiellement : elle participe au Partenariat pour la paix de l'OTAN, maintient un statut d'observateur dans divers groupes

de travail de l'UE et accueille des organisations internationales aux flux d'informations desquelles elle peut accéder sans en être formellement membre. La proposition est de systématiser et d'approfondir cette approche.

Une Unité fédérale de prospective dotée du mandat explicite de surveiller les dimensions de perturbation globales – risque géopolitique, transitions des systèmes énergétiques, vulnérabilités des chaînes d'approvisionnement, scénarios de migration climatique, trajectoires de gouvernance technologique – et de les intégrer dans la planification stratégique du Conseil fédéral au même niveau de résolution que celui actuellement réservé aux dimensions domestiques. L'unité ne remplacerait pas les fonctions de prospective départementales existantes. Elle les relierait, en offrant une vue transversale qui traite les risques globaux comme des risques centraux pour la Suisse, et non comme des facteurs externes à gérer par la neutralité.

Le paramètre de conception clé est le positionnement institutionnel. L'unité doit être suffisamment proche de l'autorité de décision pour influencer l'orientation stratégique, mais suffisamment indépendante pour résister à la logique de filtrage de la cage de Faraday. Un rattachement à la Chancellerie fédérale – l'organe d'état-major du Conseil fédéral – plutôt qu'au Département fédéral des affaires étrangères signifierait que la prospective globale est une fonction de gouvernance et non une fonction diplomatique.

4.4 Des mécanismes d'interface proactifs

Mécanisme ciblé : la boucle du rafistolage réactif (§2.6 / §1.4) – le schéma qui consiste à défendre la frontière jusqu'à ce que la pression extérieure impose une adaptation dans des conditions défavorables.

La boucle du rafistolage réactif engendre l'érosion de la souveraineté parce qu'elle fait en sorte que les ajustements de la frontière surviennent sous la contrainte, au rythme de quelqu'un d'autre, aux conditions de quelqu'un d'autre. L'antidote est l'engagement proactif – la participation à la conception des normes internationales et des cadres réglementaires avant qu'ils ne soient imposés, de manière à ce que les préférences suisses soient intégrées dans les règles plutôt que d'y être accommodées après coup.

Cette idée n'est pas neuve. La Suisse participe déjà à l'élaboration des normes internationales à travers un réseau dense d'engagements bilatéraux et multilatéraux. La proposition est de faire passer la posture de la *participation défensive* (surveiller les évolutions internationales pour protéger les intérêts suisses de l'empiètement) à la *participation constitutive* (façonner activement les cadres internationaux dans des directions qui reflètent les principes de gouvernance suisses).

La distinction est plus que rhétorique. La participation défensive est une stratégie de cage de Faraday : elle vise à gérer l'interface entre la Suisse et le monde sans élargir la frontière de gouvernance. La participation constitutive est une stratégie d'expansion de la frontière : elle étend la capacité de gouvernance suisse dans l'arène internationale, en traitant la conception des règles globales comme un prolongement de l'autogouvernance suisse plutôt que comme une contrainte sur celle-ci.

Domaines concrets. La Suisse est d'ores et déjà positionnée pour une participation constitutive dans plusieurs secteurs où son expertise domestique est mondialement pertinente : la régulation de la finance durable (en tant qu'hôte de la Banque des règlements internationaux et place financière majeure), les normes relatives au négoce des matières premières (en tant que siège des plus grandes entreprises mondiales du secteur), la gouvernance numérique et la régulation de l'IA (en tant qu'hôte d'organisations internationales clés et foyer d'une importante capacité industrielle technologique), et la conception institutionnelle multilatérale (où le fédéralisme suisse et la gouvernance de consensus offrent des modèles architecturaux réellement utiles).

Le recadrage est crucial pour la gestion du système immunitaire. La participation constitutive peut être présentée non comme un abandon de souveraineté, mais comme sa projection – le même pragmatisme qui a bâti l'architecture de gouvernance interne la plus efficace au monde, désormais appliqué aux systèmes internationaux qui déterminent toujours plus les résultats suisses. La neutralité recadrée non comme une absence de participation à l'élaboration des règles internationales, mais comme la capacité d'y participer sans les engagements d'alliance qui contraignent la position des autres nations. Ce n'est pas tiré par les cheveux – c'est sans doute le prolongement naturel du rôle que la Suisse joue déjà à travers la fonction d'accueil multilatéral de Genève. La proposition est de rendre ce prolongement délibéré, stratégique et architecturalement relié au système de gouvernance domestique.

4.5 Chevaux de Troie : tirer parti des forces spécifiquement suisses

Mécanisme ciblé : la réponse immunitaire du *Sonderfall* (§2.7) – la classification de l'expansion des frontières comme une menace pour l'identité suisse.

Le système immunitaire défend la frontière parce que l'expansion des frontières est perçue comme une menace pour les réalisations institutionnelles que l'identité du *Sonderfall* célèbre. La stratégie du cheval de Troie travaille avec cette perception plutôt que contre elle : elle identifie les domaines où les forces spécifiques de la Suisse peuvent être projetées vers l'extérieur d'une manière qui *renforce* le récit du *Sonderfall* au lieu de le saper, tout en produisant de facto une expansion des frontières comme sous-produit.

Le fédéralisme suisse comme produit d'exportation pour la gouvernance globale. La difficulté de gouverner un système diversifié à plusieurs niveaux sans comprimer la variété locale est l'un des problèmes déterminants de la gouvernance globale du XXI^e siècle. La Suisse l'a résolu sur le plan intérieur à un degré qu'aucune autre nation n'atteint. Le récit du *Sonderfall* peut absorber – voire accueillir favorablement – la proposition selon laquelle l'architecture de gouvernance suisse est si performante que le monde devrait s'en inspirer. L'autonomie cantonale comme modèle de subsidiarité dans les institutions internationales. La gouvernance de consensus comme modèle pour la prise de décision multilatérale. La démocratie directe comme modèle de participation citoyenne aux délibérations globales. Chacune de ces propositions renforce l'identité du *Sonderfall* (la Suisse est particulière, la Suisse est la meilleure en la matière) tout en étendant la réflexion suisse sur la gouvernance au-delà de la frontière nationale.

L'expertise financière suisse comme leadership normatif global. La Suisse héberge la Banque des règlements internationaux, abrite l'une des plus grandes industries de gestion de fortune au monde et se trouve au centre de la finance des matières premières. L'infrastructure nécessaire à l'établissement de normes financières globales est physiquement présente en Suisse. Une stratégie délibérée visant à *piloter* – et non simplement à respecter – l'élaboration de normes de finance durable, de cadres de publication d'informations financières liées au climat et de normes de transparence dans le négoce des matières premières mobiliserait l'avantage concurrentiel suisse tout en intégrant les dimensions globales dans la boucle de rétroaction de la gouvernance helvétique.

La démocratie directe comme infrastructure délibérative globale. La Suisse possède plus d'expérience de la délibération citoyenne à grande échelle sur des questions politiques complexes que n'importe quel autre pays. Étendre cette expertise aux questions globales – à travers des assemblées citoyennes sur le rôle global de la Suisse, des panels délibératifs sur la migration climatique ou des consultations liées aux référendums sur les accords internationaux – utiliserait la machinerie démocratique existante pour construire une légitimité démocratique à l'expansion des frontières. Le mécanisme est distinctivement suisse, ce qui le rend lisible par le récit du *Sonderfall*. Et il est participatif, ce qui le rend résistant à l'accusation – que l'UDC ne manquerait pas de porter – selon laquelle l'expansion des frontières serait un projet élitiste imposé à la population sans son consentement démocratique.

La limite de la stratégie du cheval de Troie est sa lenteur. Elle opère par évolution narrative plutôt que par réforme institutionnelle, et l'évolution narrative est la forme la plus lente du changement architectural. Mais elle est aussi la plus durable, parce qu'elle modifie les conditions dans lesquelles le système immunitaire évalue les propositions d'expansion des frontières – transformant « l'expansion des frontières menace l'identité suisse » en « l'expansion des frontières exprime l'identité suisse » – au lieu de chercher à dominer le système immunitaire par la force institutionnelle.

4.6 Des projets pilotes de cohérence interne-externe

Mécanisme ciblé : la topologie du veto (§2.4) et le goulot d'étranglement du consensus (§2.5) – les barrières structurelles à l'expansion des frontières à l'échelle du système.

La série a montré, dans chaque rapport national, que le premier pas le plus viable est un espace expérimental protégé : une juridiction ou un domaine dans lequel l'architecture normale est mise entre parenthèses, où une véritable autorité est accordée, où les canaux d'observation sont raccourcis et où l'évaluation est conçue pour produire des données probantes et lisibles. Dans la plupart des pays, cela exige de construire quelque chose de nouveau. En Suisse, cela exige d'utiliser quelque chose qui existe déjà.

L'expérimentation cantonale est le mode normal d'innovation en matière de gouvernance en Suisse. La politique en matière de drogue a été pilotée dans des cantons avant de devenir une politique fédérale. La réforme de l'éducation est couramment testée au niveau cantonal. La politique fiscale varie considérablement

d'un canton à l'autre, à dessein. L'architecture des espaces expérimentaux protégés est déjà construite, déjà légitime et déjà en confiance auprès de la population suisse.

La proposition : des projets pilotes cantonaux d'expansion des frontières. Autoriser un petit nombre de cantons volontaires à développer leurs propres stratégies d'engagement international dans des domaines où ils disposent d'une expertise et d'une capacité institutionnelle spécifiques. Bâle – siège d'importantes entreprises pharmaceutiques et chimiques, voisine de la France et de l'Allemagne, avec une tradition de coopération transfrontalière à travers la Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur – pourrait piloter une gouvernance intégrée de l'environnement et de la santé avec ses voisins européens. Genève – hôte de l'ONU, du CICR, de l'OMS et de dizaines d'organisations internationales – pourrait piloter une intégration systématique des perspectives de gouvernance multilatérale dans la politique cantonale. Zoug – le centre de l'activité suisse en matière de cryptomonnaies et d'actifs numériques – pourrait piloter l'alignement réglementaire international de la finance digitale.

La logique architecturale est empruntée à l'analyse des contournements de la série, mais avec une adaptation suisse cruciale. Dans la plupart des pays, les contournements doivent être construits contre la résistance de l'architecture existante. En Suisse, le projet pilote cantonal est *cohérent* avec l'architecture existante – il utilise le principe fédéraliste selon lequel l'innovation en matière de gouvernance a lieu d'abord au niveau cantonal avant d'être étendue au niveau fédéral. Le système immunitaire est calibré pour résister à l'expansion des frontières au niveau fédéral (le rejet de l'EEE, l'échec de l'accord-cadre). Il pourrait être plus faible au niveau cantonal, où les enjeux sont moindres, les boucles de rétroaction plus serrées et où la défense du *Sonderfall* s'active moins facilement contre une initiative cantonale spécifique que contre un traité fédéral global.

Le risque du piège du contournement. La série avertit que les contournements peuvent soulager la pression sur le substrat non réformé, réduisant ainsi l'incitation à un changement plus large. Dans le cas suisse, le risque est que des projets pilotes cantonaux réussis soient célébrés comme la preuve que l'approche bilatérale actuelle fonctionne et qu'aucune expansion des frontières au niveau fédéral n'est nécessaire. La conception doit donc comporter des mécanismes explicites de transmission de l'apprentissage cantonal au niveau fédéral – rapports fédéraux réguliers sur les résultats des pilotes, consultation obligatoire des cantons pilotes dans les délibérations fédérales de politique étrangère, et clauses d'extinction qui obligent à une évaluation fédérale de la question de savoir si les approches pilotes devraient être étendues.

4.7 Le mouvement le plus difficile : faire évoluer l'identité du

Sonderfall

Mécanisme ciblé : le système d'exploitation culturel (§2.8) – la triade auto-renforçante du *Sonderfall*, de la *Konkordanz* et de la neutralité pragmatique.

Les mécanismes structurels décrits dans la section 2 peuvent, en principe, être modifiés par une réforme institutionnelle. Le canal d'observation peut être reconnecté. La fonction de prospective peut être élargie. Les mécanismes d'interface peuvent être repensés. Les projets pilotes cantonaux peuvent être autorisés. Chacune de ces mesures est un changement de politique, réalisable par les processus législatifs et démocratiques suisses existants.

Mais elles ne s'accumuleront pas si le système d'exploitation culturel n'évolue pas pour les accueillir. L'identité du *Sonderfall* est le mécanisme le plus profond du déficit d'expansion des frontières, non parce qu'elle est la plus puissante dans chaque cas particulier – la topologie du veto et la boucle prospérité-externalisation sont au moins aussi déterminantes pour bloquer des réformes spécifiques –, mais parce qu'elle façonne le cadre interprétatif à travers lequel toute proposition d'expansion des frontières est évaluée. Tant que le cadre du *Sonderfall* classe l'expansion des frontières comme une menace pour l'identité suisse, le système immunitaire s'activera contre chaque proposition, indépendamment de son contenu spécifique, et l'effet cumulatif des interventions structurelles restera limité.

L'évolution nécessaire va du *Sonderfall* (cas particulier) au *Vorbild* (modèle exemplaire) – de « nous sommes uniques et justifiés dans notre exceptionnalité » à « nous sommes dans une position unique pour démontrer comment l'excellence interne peut être étendue à la responsabilité globale ». Il ne s'agit pas d'un rejet de la singularité suisse. Il s'agit d'une réinterprétation de ce que signifie cette singularité. Le même pragmatisme qui a bâti l'architecture de gouvernance interne la plus adaptative au monde peut être appliqué au système global. Le même fédéralisme qui préserve la diversité cantonale peut servir de modèle à la gouvernance globale. La même culture du consensus qui intègre quatre communautés linguistiques sans guerre civile peut être une ressource pour un monde qui peine à intégrer une diversité bien plus grande sans catastrophe.

Cela ne peut pas être imposé d'en haut. Dans n'importe quel autre pays, une réorientation culturelle de cette ampleur pourrait être tentée par des signaux élitaires, des campagnes médiatiques ou une réforme de l'éducation. En Suisse, elle doit émerger des processus démocratiques mêmes qui défendent aujourd'hui l'identité existante – parce que ce sont les seuls processus auxquels la population suisse fait confiance. L'infrastructure délibérative est en place. La question est de savoir si elle peut être dirigée vers la bonne question.

Une Assemblée citoyenne sur le rôle global de la Suisse – un organe délibératif nationalement représentatif, désigné par tirage au sort, chargé d'élaborer des recommandations sur la manière dont la Suisse devrait concilier ses traditions de neutralité et de souveraineté avec ses responsabilités en tant que nœud du système global – est le mécanisme le plus conforme aux traditions institutionnelles suisses. Le modèle a fait ses preuves : les assemblées citoyennes irlandaises ont produit des recommandations sur l'avortement et le mariage homosexuel que le système politique n'avait pas su résoudre par les canaux conventionnels, parce que l'assemblée a créé un espace délibératif en dehors de l'architecture politique existante, dans lequel des questions difficiles ont pu être examinées sans les distorsions de la compétition électorale et de la pression des groupes d'intérêt. Une version suisse bénéficierait d'une légitimité supplémentaire, car la délibération par

tirage au sort est cohérente avec la tradition suisse de l'engagement citoyen direct dans la gouvernance – une assemblée citoyenne est, en un sens, une version concentrée du processus référendaire, avec la dimension supplémentaire d'une délibération facilitée parmi un échantillon représentatif de la population.

Les recommandations de l'Assemblée n'auraient pas de caractère contraignant. Elles ne porteraient aucune force juridique. Mais elles porteraient une légitimité démocratique que le système politique ne pourrait pas facilement écarter – et elles créeraient une articulation publiquement visible et démocratiquement fondée de ce que le

Sonderfall

pourrait signifier dans un monde globalement interconnecté. Le système immunitaire ne peut pas attaquer une recommandation produite par des citoyens suisses à travers des processus démocratiques suisses en la qualifiant d'imposition étrangère. Il peut être en désaccord sur le fond. Il peut plaider pour une autre interprétation. Mais il ne peut pas activer la défense de la souveraineté contre un produit de la souveraineté populaire suisse.

La stratégie narrative. Présenter l'expansion des frontières non comme une capitulation, mais comme l'évolution naturelle des valeurs suisses. Le même pragmatisme. La même construction du consensus. La même approche soigneuse, patiente et ingénieuse de la conception institutionnelle qui a produit l'architecture interne. La différence est une question de portée, non de caractère. La Suisse n'est pas devenue moins suisse lorsqu'elle a intégré quatre communautés linguistiques. Elle n'est pas devenue moins suisse lorsqu'elle a adopté la Constitution de 1848, ni lorsqu'elle a étendu le droit de vote aux femmes en 1971 (tardivement, et sous pression, mais par ses propres processus démocratiques). Elle est devenue plus pleinement ce qu'elle était déjà. L'idée est que l'extension de la réflexion suisse sur la gouvernance aux dimensions globales dont dépend sa prospérité est le même genre d'évolution – un approfondissement du modèle suisse, et non son abandon.

C'est le mouvement le plus difficile, et c'est le plus lent. La série a appris à être honnête sur l'échelle de temps de l'évolution culturelle : elle se mesure en décennies, non en cycles législatifs. Les interventions structurelles proposées aux §§4.2–4.6 peuvent être mises en œuvre dans les échelles de temps institutionnelles existantes. L'évolution culturelle qui les rendrait pleinement efficaces pourrait prendre une génération. L'argument pour commencer maintenant est que la boucle du rafistolage réactif n'attend pas – chaque cycle rétrécit le corridor de l'action souveraine, chaque adaptation forcée érode les conditions dans lesquelles une expansion proactive des frontières serait possible. La fenêtre pour une expansion des frontières conçue par la Suisse, au rythme suisse et sous contrôle suisse est ouverte, mais pas indéfiniment. Le cas du secret bancaire montre ce qui arrive lorsqu'elle se referme.

5. Une première étape concrète : le projet pilote d'expansion des frontières

Au fil de quinze rapports nationaux, la série a convergé vers une architecture commune pour les premiers pas : un espace expérimental protégé doté d'une véritable autorité, de canaux d'observation raccourcis, d'une évaluation conçue pour l'apprentissage plutôt que pour l'apparence, et de mécanismes explicites de transmission des résultats au système plus large. La section 4 a développé la logique architecturale de ce qu'exigerait une expansion des frontières, et indiqué sur quels mécanismes chaque intervention cherche à agir. La présente section en précise la forme opérationnelle – ce qui est construit, par qui, selon quel calendrier, et comment le succès est mesuré.

La proposition consiste en trois innovations parallèles. Elles sont conçues pour être mises en œuvre ensemble, car chacune s'attaque à un mécanisme différent et les mécanismes interagissent. Un tableau de bord sans les projets pilotes produirait des informations sur lesquelles le système de gouvernance n'aurait aucun canal nouveau pour agir. Des projets pilotes sans le tableau de bord engendreraient des expérimentations locales sans données systématiques sur les dimensions globales qu'ils sont censés traiter. L'un ou l'autre sans l'Assemblée citoyenne manquerait de la légitimité démocratique que le système immunitaire du

Sonderfall

exige avant de permettre à un quelconque changement structurel de s'accumuler. Les trois se renforcent mutuellement, et leur effet combiné devrait dépasser la somme de leurs contributions individuelles.

5.1 Le tableau de bord de l'empreinte globale

Forme institutionnelle. Une commission fédérale indépendante, créée par un acte du Parlement, avec le mandat légal de publier une évaluation annuelle des externalités globales de l'activité économique suisse. Inspirée, pour son indépendance institutionnelle, du Contrôle fédéral des finances, et, pour sa fonction de rapport public, du Climate Change Committee du Royaume-Uni. Elle serait dirigée par un conseil d'experts nommé par le Conseil fédéral pour des mandats fixes non renouvelables, comprenant des représentants du monde académique, de la société civile et des organisations internationales – et excluant expressément les branches d'activité dont elle mesure les externalités.

Champ d'application. Quatre domaines initiaux, extensibles par décision du Parlement : (1) effets fiscaux – estimation de l'impact des structures suisses d'imposition des sociétés et des pratiques de gestion de fortune sur les bases fiscales des pays partenaires, en s'appuyant sur les méthodologies de l'OCDE et du monde académique ; (2) empreinte des chaînes d'approvisionnement des matières premières – impact environnemental et social des chaînes liées aux sociétés de négoce ayant leur siège en Suisse, à partir de données satellitaires, d'audits externes et de la divulgation des chaînes d'approvisionnement ; (3) émissions financées – impact climatique des flux financiers suisses, en appliquant la méthodologie du Partnership for

Carbon Accounting Financials déjà adoptée volontairement par certaines banques suisses ; (4) conditions de travail et de respect des droits humains dans les réseaux de production dont les entreprises ayant leur siège en Suisse tirent des revenus significatifs.

Produits. Un rapport annuel, publié dans les quatre langues nationales et en anglais, présenté au Parlement et accompagné d'une audition publique lors de laquelle les constats de la commission sont débattus. Le rapport ne formulerait pas de recommandations politiques. Il décrirait, quantifierait et contextualiserait. La décision sur l'usage à faire de cette information reste du ressort des institutions démocratiques suisses.

Calendrier. Législation d'établissement élaborée dans les deux ans suivant l'autorisation parlementaire. Premier rapport publié dans les dix-huit mois suivant la nomination de la commission. Ensuite, cycle annuel.

Gestion du système immunitaire. La conception du tableau de bord évite délibérément les déclencheurs qui activent la défense du *Sonderfall*. Il ne régleme pas. Il n'impose rien. Il ne transfère d'autorité à aucune instance internationale. Il fournit des informations aux citoyennes et citoyens suisses par l'intermédiaire d'une institution suisse, selon des processus démocratiques suisses. L'opposition viendra des branches dont les externalités sont quantifiées – les sociétés de négoce de matières premières, le secteur de la gestion de fortune, les multinationales domiciliées pour des raisons fiscales. La défense politique consiste à rappeler qu'une démocratie fondée sur la délibération citoyenne informée ne saurait prétendre de manière crédible que ses citoyens devraient être privés d'informations sur les conséquences de leur propre prospérité.

5.2 Les projets pilotes cantonaux d'expansion des frontières

Forme institutionnelle. Une loi-cadre fédérale autorisant les cantons qui le souhaitent à développer des stratégies d'engagement international dans les domaines où ils disposent d'une expertise spécifique, avec une véritable compétence pour négocier et mettre en œuvre des accords avec des entités infranationales étrangères, des organisations internationales et (en coordination avec la Confédération) des États souverains.

Cantons pilotes et domaines. La sélection doit faire correspondre la compétence cantonale avec les besoins de la gouvernance globale. Trois candidats naturels :

Bâle – gouvernance transfrontalière de l'environnement et de la santé avec la région du Rhin supérieur, en s'appuyant sur la coopération existante de la Région métropolitaine trinationale. Bâle abrite d'importantes entreprises pharmaceutiques et chimiques dont les chaînes d'approvisionnement ont une empreinte mondiale. Le domaine pilote : évaluation environnementale intégrée et partage des données de santé par-delà la frontière suisse-franco-allemande, en élargissant la frontière de gouvernance au niveau infranational, là où les boucles de rétroaction sont les plus courtes et le système immunitaire le plus faible.

Genève – intégration de la gouvernance multilatérale, en s'appuyant sur la position unique du canton en tant que siège de l'ONU, du CICR, de l'OMS, de l'OMC et de dizaines d'autres organisations internationales. Le domaine pilote : intégration systématique des perspectives de gouvernance multilatérale dans la formation

des politiques cantonales et fédérales – non pas comme un rapport diplomatique, mais comme un apport de gouvernance, en traitant les organisations internationales sises à Genève comme un canal d'observation des dimensions de perturbation globales.

Zoug – gouvernance numérique et réglementation financière, en s'appuyant sur la position du canton comme pôle suisse des cryptomonnaies et des actifs numériques. Le domaine pilote : alignement réglementaire international proactif pour la finance numérique, faisant de Zoug un terrain d'essai pour la participation suisse aux normes globales émergentes, plutôt qu'un adaptateur réactif à des normes établies ailleurs.

Autorité et limites. Les projets pilotes fonctionneraient dans un cadre fédéral qui définit l'étendue de l'engagement international cantonal, exige la coordination avec le Département fédéral des affaires étrangères pour les questions touchant aux compétences fédérales, et impose un rapport régulier au Parlement. L'autorité est réelle mais bornée – conformément au principe fédéraliste selon lequel l'innovation cantonale s'exerce dans un cadre fédéral.

Mécanismes de transmission. Le risque du piège du contournement – que des projets pilotes cantonaux réussis réduisent la pression en faveur d'un changement au niveau fédéral – est traité par trois caractéristiques de conception : (1) une évaluation fédérale bisannuelle obligatoire des résultats des pilotes, soumise au Parlement avec des recommandations quant à leur extension ; (2) une obligation de consulter les cantons pilotes lors des délibérations fédérales de politique étrangère portant sur des matières relevant de leur domaine pilote ; (3) des clauses d'extinction imposant une réautorisation parlementaire de chaque projet pilote après cinq ans, ce qui contraint à une décision fédérale explicite : poursuivre, étendre, absorber le pilote dans l'architecture fédérale ou y mettre fin.

Calendrier. Loi-cadre fédérale dans les deux ans. Premières autorisations de pilotes dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la loi-cadre. Cycles pilotes de cinq ans avec évaluation fédérale bisannuelle.

5.3 L'Assemblée citoyenne sur le rôle global de la Suisse

Forme institutionnelle. Un organe délibératif représentatif au niveau national, composé de 150 à 200 membres, tirés au sort selon une méthode aléatoire stratifiée (tirage au sort) reflétant la diversité linguistique, régionale, d'âge et socio-économique de la Suisse. Convoquée pour une période définie – six à neuf mois d'engagement à temps partiel – avec une facilitation professionnelle, des apports d'expertise et des ressources suffisantes pour que les membres puissent participer sans difficulté financière.

Mandat. Élaborer des recommandations sur la question : *Comment la Suisse doit-elle concilier ses traditions de neutralité, de souveraineté et d'autogouvernance démocratique avec ses responsabilités et ses intérêts en tant que participante à un système global interconnecté ?* Le mandat est volontairement large. Il n'est pas demandé à l'Assemblée de résoudre un problème politique spécifique. Il lui est demandé de se saisir de la question de la frontière elle-même – la question que l'architecture politique existante, configurée par le système immunitaire du *Sonderfall*, n'a pas réussi à traiter par les canaux conventionnels.

Processus. L'Assemblée recevrait des contributions structurées issues de trois catégories d'expertise : des experts institutionnels suisses (sur l'histoire et le fonctionnement de la gouvernance suisse, de la neutralité et du fédéralisme) ; des experts internationaux (sur les systèmes globaux auxquels la Suisse participe et sur les externalités produites par son modèle économique – en s'appuyant sur les données du tableau de bord, lorsqu'elles sont disponibles) ; et des témoignages de parties affectées (émanant de représentants de communautés et de pays touchés par les externalités économiques suisses – érosion des bases fiscales, impacts de l'extraction des matières premières, flux de financement climatique). La délibération serait animée par des facilitateurs professionnels disposant d'une expérience de la méthodologie des assemblées citoyennes, selon des protocoles établis pour une fourniture d'information équilibrée et une qualité délibérative élevée.

Résultat. Un ensemble de recommandations, publiées dans les quatre langues nationales et présentées au Parlement et au Conseil fédéral. Ces recommandations n'auraient aucune force juridique. Leur pouvoir est celui de la légitimité démocratique : elles représentent le jugement réfléchi d'un échantillon représentatif de la population suisse, obtenu par un processus de délibération informée et non par la compétition entre groupes d'intérêt ou les calculs électoraux.

Gestion du système immunitaire. La conception de l'Assemblée neutralise l'arme la plus efficace de la défense du *Sonderfall* : l'accusation selon laquelle l'expansion des frontières serait un projet élitare imposé à la population sans consentement démocratique. Une Assemblée tirée au sort, composée de citoyennes et de citoyens ordinaires, délibérant publiquement et produisant des recommandations selon une procédure transparente, est l'exact opposé d'une imposition élitare. C'est la démocratie directe suisse sous une forme concentrée et délibérative. Le système immunitaire peut contester les recommandations. Il ne peut pas prétendre de manière crédible qu'elles sont antidémocratiques.

Calendrier. Législation d'autorisation dans l'année. Sélection et convocation des membres dans les six mois suivant l'autorisation. Période de délibération de six à neuf mois. Recommandations publiées dans les deux ans suivant la décision d'autorisation initiale.

5.4 Logique de sélection

Les trois innovations forment un système intégré, non un menu.

Le tableau de bord cible la dimension *informationnelle* du déficit d'expansion des frontières – l'observation asymétrique qui permet aux externalités globales de rester invisibles au sein de la boucle de rétroaction de la gouvernance. Il modifie ce que les citoyennes, les citoyens et les institutions suisses *savent*.

Les projets pilotes cantonaux ciblent la dimension

institutionnelle

– la topologie du veto et le goulot d'étranglement du consensus qui bloquent l'expansion des frontières à l'échelle du système. Ils testent la possibilité de reconverter l'architecture suisse existante pour une expansion des frontières à l'échelle où elle est la plus efficace et la moins résistante.

L'Assemblée citoyenne cible la dimension *culturelle* – l'identité du *Sonderfall* qui classe toute expansion des frontières comme une menace. Elle crée un espace délibératif dans lequel la question de la frontière peut être examinée sur le fond, à l'abri des distorsions de la compétition électorale et de la mobilisation des groupes d'intérêt.

Information. Institution. Identité. Chacune s'attaque à une couche différente du déficit. Chacune utilise la machinerie institutionnelle suisse existante. Chacune est conçue pour modifier les conditions dans lesquelles le système immunitaire opère, plutôt que de l'affronter directement. Ensemble, elles constituent l'intervention minimale viable pour un système dont l'architecture interne est saine et dont la frontière est le problème.

5.5 Mesures du succès

Comment mesurer le succès ? Les indicateurs suivants sont conçus pour suivre si les trois innovations produisent bien les changements informationnels, institutionnels et culturels qu'elles visent. Ce ne sont pas des objectifs – ce sont des canaux d'observation pour la transition elle-même.

Mesures du tableau de bord. Notoriété publique (données d'enquête sur la sensibilisation des citoyens aux externalités globales de la Suisse, suivie annuellement). Couverture médiatique des résultats du tableau de bord (analyse du volume et du cadrage). Fréquence à laquelle les données du tableau de bord sont citées dans les débats parlementaires et dans les réponses aux consultations (*Vernehmlassung*). L'indicateur d'effet structurel : la proportion de projets législatifs majeurs incluant une évaluation d'impact global faisant référence aux données du tableau de bord, mesurée trois ans après la première publication de celui-ci.

Mesures des projets pilotes. Nombre d'accords internationaux cantonaux négociés et mis en œuvre dans le cadre pilote. Portée et profondeur de ces accords comparés à l'engagement international cantonal antérieur aux pilotes. Qualité de la transmission de l'apprentissage au niveau fédéral – mesurée par la fréquence et la substance des évaluations fédérales, le nombre de consultations parlementaires impliquant les cantons pilotes, et l'issue des décisions de réautorisation à cinq ans (étendues, poursuivies, absorbées dans l'architecture fédérale ou abandonnées).

Mesures de l'Assemblée. Représentativité des membres de l'Assemblée par rapport à la population suisse. Qualité de la délibération (évaluée par des experts indépendants selon les protocoles reconnus d'évaluation des assemblées citoyennes). Engagement du public envers les travaux et les recommandations de l'Assemblée (couverture médiatique, contributions publiques, données d'enquête sur la sensibilisation des citoyens). Réception institutionnelle : nombre de recommandations de l'Assemblée adoptées, adaptées ou formellement débattues par les autorités cantonales ou fédérales dans les trois ans suivant leur publication.

L'indicateur d'érosion de la souveraineté. Le rapport entre les ajustements proactifs et réactifs de la frontière au fil du temps – la proportion d'engagements internationaux suisses adoptés selon des processus conçus par la Suisse par rapport à ceux adoptés sous la pression extérieure. Un rapport en hausse indiquerait que la Suisse regagne le contrôle souverain du rythme et des conditions de son expansion des frontières. Un rapport en baisse indiquerait que la boucle du rafistolage réactif continue de dominer.

6. Coda : le prototype à la frontière

6.1 La hiérarchie des problèmes de gouvernance

Ce rapport a commencé par affirmer que la Suisse prolonge la série vers une nouvelle étape logique. Quinze rapports nationaux ont documenté des défaillances de gouvernance d'une sophistication croissante. Les défaillances étaient diverses dans leurs spécificités – la dépense paralysée de l'Allemagne, les cycles percée-captation du Brésil, les spirales de contrôle-cécité de la Russie, le piège de la continuité du Japon – mais la série a identifié une structure commune sous cette diversité : chaque système possédait un canal d'observation trop étroit, trop lent, trop dégradé ou trop comprimé pour correspondre à la complexité de l'environnement perturbateur qu'il était chargé de gouverner.

La Suisse n'entre pas dans ce modèle. Son canal d'observation est l'un des plus larges, des plus rapides et des moins dégradés de la série. Son architecture de gouvernance interne correspond à la complexité de son environnement interne avec une précision que les autres nations ne peuvent pas approcher. Les principes de conception du cadre – autorité distribuée, boucles de rétroaction courtes, intégration sans compression, système immunitaire perméable – ne sont pas seulement présents en Suisse, mais y ont, dans plusieurs cas, été inventés.

Ce que la Suisse révèle, c'est ce qui vient après.

La série, lue comme un tout, dessine une progression des problèmes de gouvernance :

Étape 1 : Construire une capacité d'observation. Le système manque des capteurs, de l'infrastructure institutionnelle ou du substrat informationnel pour percevoir les perturbations qu'il doit gouverner. Le déficit de lisibilité de la Russie, le déficit de substrat du Nigéria et le déficit d'accumulation du Brésil sont des problèmes d'étape 1 – l'architecture ne peut pas voir ce qu'elle a besoin de voir.

Étape 2 : Fermer les boucles de rétroaction et distribuer l'autorité. Le système peut percevoir mais ne peut pas répondre – les chaînes de représentation sont trop longues, l'autorité est concentrée à la mauvaise échelle, le retour d'information arrive trop tard pour être utile. Le déficit de synchronisation de l'Inde, le déficit d'intégration des États-Unis et le décalage contrôle-exécution du Royaume-Uni sont des problèmes d'étape 2 – l'architecture peut voir mais ne peut pas agir à la bonne vitesse ou à la bonne échelle.

Étape 3 : Intégrer sans comprimer. Le système peut percevoir et répondre mais écrase la variété qu'il a besoin de préserver – imposant l'uniformité là où la diversité est requise, compressant le savoir local en abstractions centrales qui perdent l'information qui importe. Le piège de la continuité du Japon, la fragilité d'intégration de la France et le déficit de calibrage de la Chine sont des problèmes d'étape 3 – l'architecture peut agir, mais détruit la diversité qui rendrait ses actions efficaces.

Étape 4 : Élargir la frontière du système. Le système a résolu l'architecture interne – observation, rétroaction, distribution, intégration – mais la frontière à l'intérieur de laquelle il opère ne correspond plus à la frontière de l'environnement perturbateur. L'excellence interne est réelle. L'inadéquation externe va croissant. La Suisse est le cas d'étape 4 le plus clair de la série. La Finlande, avec sa contrainte de débit, l'aborde sous un autre angle – un système qui peut voir les défis futurs mais ne peut pas les mettre en œuvre assez vite pour les atteindre. Israël, avec son déficit de frontière, en affronte une version plus aiguë – un système dont la frontière est contestée existentiellement plutôt que simplement inadéquate pour l'interdépendance globale.

La progression n'est pas strictement séquentielle. La plupart des pays font face simultanément à des défis à plusieurs étapes. Mais la Suisse démontre que résoudre les étapes antérieures n'élimine pas le besoin d'évolution architecturale. Cela élève l'ordre du problème suivant. La récompense pour avoir construit une architecture de gouvernance interne quasi optimale n'est pas la fin des défis de gouvernance, mais la découverte d'une nouvelle classe de défis que seule une architecture quasi optimale pouvait rencontrer.

6.2 La preuve d'existence

La série avait besoin de ce cas. Quinze rapports documentant des dysfonctionnements de gouvernance risquent de donner l'impression que le cadre est une lentille calibrée pour la pathologie – qu'il peut diagnostiquer l'échec, mais non prédire le succès. La Suisse en est le correctif. Elle démontre que les principes de conception fonctionnent. L'autorité distribuée produit la stabilité. Les boucles de rétroaction courtes produisent la réactivité. L'intégration sans compression produit la résilience. Un système immunitaire perméable produit l'adaptabilité. Les prédictions tiennent dans les deux sens.

Et puis la Suisse démontre la limite. Même la meilleure architecture interne rencontre des problèmes qu'elle n'a pas été conçue pour résoudre. Même le canal d'observation le plus sophistiqué a une frontière, et au-delà de cette frontière, le système est aveugle – ou, dans le cas plus précis de la Suisse, sélectivement aveugle, percevant les dimensions globales de manière instrumentale mais non conséquente. Le cadre prédit cela aussi : la loi d'Ashby ne s'arrête pas à la frontière. Un système qui a atteint la variété requise en interne découvrira tôt ou tard que l'environnement pertinent s'étend au-delà de sa frontière de gouvernance, et le déficit de variété se rouvrira à un ordre supérieur.

La Suisse confirme les prédictions du cadre des deux côtés. Elle est simultanément la preuve la plus forte que les principes de conception produisent les résultats de gouvernance qu'ils promettent, et l'illustration la plus claire que ces résultats ne constituent pas une solution permanente – seulement une plateforme à partir de laquelle la prochaine classe de problèmes devient visible.

6.3 Le basculement

De l'optimisation interne à l'adéquation des frontières. De la neutralité comme retrait à la neutralité comme plateforme de gestion globale. Du *Sonderfall* au *Vorbild* – le cas particulier devenu l'exemple.

D'une architecture de gouvernance qui demande :

Comment maintenir ce que nous avons construit ?

À une architecture qui demande :

Comment étendre ce que nous avons construit aux systèmes dont notre prospérité dépend et qu'elle affecte ?

6.4 Un dernier mot

La Suisse n'est pas en crise. Elle n'est pas en train d'échouer. Elle n'est pas en déclin. Selon la plupart des mesures disponibles pour la recherche en gouvernance, elle est l'une des nations les mieux gouvernées de la planète, et ce rapport a pris soin de documenter pourquoi.

L'argument du rapport n'est pas que la Suisse fait quelque chose de mal. Il est que la Suisse a atteint un stade de développement de la gouvernance où faire tout correctement en interne n'est plus suffisant – où l'environnement perturbateur s'est étendu au-delà de la frontière que l'architecture était conçue pour gouverner, et où l'excellence même de l'architecture donne à l'expansion des frontières nécessaire l'apparence d'une menace plutôt que d'une opportunité.

La boucle du rafistolage réactif va continuer. Les pressions extérieures vont s'accroître – sur le négoce des matières premières, sur la fiscalité des entreprises, sur la finance climatique, sur les conditions de l'intégration européenne. Le pragmatisme suisse produira des ajustements. Ces ajustements atténueront la pression immédiate. La frontière tiendra, un peu moins fermement à chaque fois.

La question n'est pas de savoir si la frontière finira par s'élargir. Elle s'élargira. L'environnement perturbateur global n'attend pas la délibération démocratique, et les dimensions que la Suisse exclut actuellement de son architecture de gouvernance sont celles qui détermineront de plus en plus les résultats suisses, indépendamment des préférences helvétiques.

La question est de savoir si l'expansion sera proactive ou réactive. Si elle sera conçue par les institutions suisses à travers des processus démocratiques suisses, préservant l'excellence interne qui fait que la Suisse vaut la peine d'être gouvernée – ou si elle sera imposée par des acteurs extérieurs sous pression extérieure, à des conditions qui reflètent des priorités extérieures, à un rythme que l'architecture du consensus ne peut pas absorber sans dommage.

Les outils pour une expansion proactive existent. Ce sont, dans plusieurs cas, les mêmes outils qui ont bâti l'architecture interne : le fédéralisme, la démocratie directe, l'expérimentation cantonale, la gouvernance de consensus, la délibération citoyenne informée. L'architecture est adaptable. La confiance est intacte. La capacité institutionnelle est extraordinaire.

Ce qui reste est la volonté de redéfinir la finalité de l'architecture – de reconnaître que la frontière qu'elle a été bâtie pour défendre n'est plus celle qui importe, et qu'en l'élargissant, on ne trahit pas le modèle suisse, mais on le soumet à son épreuve la plus décisive.

La Suisse a construit l'un des plus clairs miroirs de l'humanité – un système de gouvernance qui reflète les préférences de sa population avec une fidélité extraordinaire. La question désormais est de savoir si le cadre de ce miroir est assez large pour le monde qu'elle habite vraiment. Élargir le cadre changera ce que montre le miroir. C'est là l'essentiel. Un système de gouvernance qui ne peut voir que lui-même est un système de gouvernance qui finira par être gouverné par ce qu'il ne peut pas voir.

Le cadre peut être élargi. Le miroir peut rester clair. La réalisation la plus profonde du modèle suisse – la démonstration qu'une population diverse, multilingue, historiquement querelleuse peut se gouverner elle-même grâce à des institutions qui préservent la variété plutôt que de la supprimer – n'est pas menacée par l'expansion. Cette expansion en a besoin. Le monde n'a jamais eu autant besoin d'architectures de gouvernance qui intègrent sans comprimer, qui distribuent l'autorité au niveau où l'information se trouve et qui confient aux citoyennes et citoyens les décisions qui façonnent leur avenir.

La Suisse en a construit une. La question est de savoir si elle s'en servira.

Annexe A : Systèmes de valeurs et mentalités politiques – Un guide pour le contexte suisse

Une note sur cette annexe

Le corps principal de ce rapport parle le langage de l'architecture de gouvernance, des canaux d'observation et des frontières du système. Il utilise la terminologie de la Spirale Dynamique avec parcimonie – en notant que la Suisse opère à « Jaune en interne, Bleu-Orange en externe » – sans développer ce cadre de manière détaillée. La présente annexe offre un tableau plus complet pour les lectrices et lecteurs qui souhaitent comprendre la dynamique des systèmes de valeurs qui sous-tend le déficit d'expansion des frontières. Elle est facultative, mais elle rend la logique développementale du rapport pleinement transparente.

A.1 L'intuition de base

Différentes institutions et différents acteurs politiques fonctionnent à partir de centres de gravité différents dans leur manière de penser la gouvernance, la légitimité et le changement. Il ne s'agit pas d'appartenances partisans, même si elles sont en corrélation lâche avec les positions politiques. Ce sont des systèmes de valeurs sous-jacents – des manières de construire ce qui paraît réel, nécessaire et digne d'être défendu.

Chaque système de valeurs représente une réponse cohérente à des conditions particulières. Aucun n'est « meilleur » dans l'absolu. Chacun possède des forces caractéristiques dans certaines conditions et des angles morts caractéristiques dans d'autres. Le défi de la gouvernance dans une société complexe est d'intégrer les préoccupations légitimes de plusieurs systèmes de valeurs sans se laisser capturer par aucun d'entre eux.

Le cadre utilisé ici s'appuie sur la théorie intégrale de la Spirale Dynamique. Ce qui suit est une carte simplifiée des systèmes les plus pertinents pour la gouvernance suisse contemporaine.

A.2 Les systèmes de valeurs dans l'arène suisse

Ordre, règles et stabilité (Bleu) – la tradition constitutionnelle. En Suisse, cet état d'esprit s'exprime à travers l'ordre constitutionnel de 1848, l'attachement profond à la procédure légale, la tradition de neutralité et l'architecture formelle du fédéralisme. Le principe de *concordance* – selon lequel la gouvernance doit procéder par consensus entre tous les acteurs majeurs – est une réalisation institutionnelle Bleue d'une sophistication remarquable. Forces : l'intégrité procédurale, la continuité institutionnelle, l'égalité juridique par-delà les clivages linguistiques et confessionnels, et une stabilité qui a perduré près de deux siècles sans conflit civil. Angles morts : une rigidité face aux défis inédits, une tendance à faire passer la procédure avant l'adaptation, et un instinct de préserver les structures existantes même lorsque l'environnement pour lequel elles ont été conçues a changé. La défense de la neutralité comme une identité fixe plutôt que comme une stratégie adaptative est en partie un phénomène Bleu.

Accomplissement et compétition (Orange) – le moteur économique. C'est l'état d'esprit du succès économique suisse : la sophistication concurrentielle du secteur bancaire, le traitement global de l'information de la place de négoce des matières premières, la concurrence fiscale intercantonale qui attire les sièges de multinationales, et les industries pharmaceutique et d'ingénierie qui opèrent à la frontière mondiale. Forces : innovation, efficacité, résolution pragmatique des problèmes et une approche orientée vers les résultats qui a fait de la Suisse l'une des nations les plus prospères du monde. Angles morts : le traitement des externalités globales comme non pertinentes pour le tableau de bord suisse, la tendance à mesurer le succès exclusivement en termes économiques, et la perception instrumentale des dimensions globales – comme des opportunités plutôt que des responsabilités – que le rapport identifie comme une observation asymétrique. La boucle de rétroaction prospérité-externalisation est une dynamique Orange opérant sans une intégration suffisante des autres systèmes de valeurs.

Inclusion et solidarité (Vert) – le partenariat social. Cet état d'esprit s'exprime à travers la tradition suisse du partenariat social (l'accord de paix du travail entre employeurs et syndicats de 1937), le mouvement écologiste, la tradition humanitaire (la Croix-Rouge, le rôle d'accueil multilatéral de Genève) et les associations civiques qui constituent la société civile suisse. Forces : la cohésion sociale, la conscience environnementale, la solidarité et l'engagement à ce que la prospérité soit largement partagée à l'intérieur des frontières suisses. Angles morts : une tendance à la dépendance au consensus qui peut ralentir les adaptations nécessaires, et – point crucial pour ce rapport – une frontière à la solidarité qui s'arrête typiquement à la frontière suisse. Les valeurs Vertes suisses sont fortement développées en interne (partenariat social, protection de l'environnement, intégration des minorités) mais faiblement étendues aux dimensions globales que le rapport diagnostique. La tradition humanitaire à Genève constitue une exception partielle, mais elle opère largement à travers les organisations internationales plutôt qu'à travers l'architecture de gouvernance suisse elle-même.

Pensée systémique et intégration (Jaune) – l'architecture de gouvernance. C'est l'état d'esprit dont le rapport soutient que la Suisse l'a réalisé en interne à un degré inégalé ailleurs. La distribution de l'autorité par le système fédéral au niveau où l'information se trouve. Les boucles de rétroaction courtes de la démocratie directe. L'intégration des grandes forces politiques par la *formule magique* sans les supprimer. La protection des cantons minoritaires par la double majorité. Ce ne sont pas seulement des compromis pragmatiques – ce sont des expressions institutionnelles d'une orientation de valeur consciente des systèmes, qui reconnaît la complexité, distribue l'autorité pour y répondre et intègre la diversité plutôt que de la comprimer. La gouvernance Jaune, en Suisse, n'est pas une théorie. C'est une architecture qui fonctionne avec près de deux siècles de résultats avérés.

A.3 Le déficit d'expansion des frontières comme asymétrie des systèmes de valeurs

Le diagnostic central du rapport – selon lequel la Suisse opère en Jaune en interne et en Bleu-Orange en externe – est une asymétrie des systèmes de valeurs aux conséquences structurelles.

En interne, l'architecture de gouvernance intègre la stabilité procédurale Bleue, l'efficacité concurrentielle Orange et la solidarité sociale Verte dans un cadre Jaune qui honore les préoccupations légitimes des trois sans se laisser capturer par aucune d'entre elles. Le système de

concordance

est le mécanisme institutionnel de cette intégration : chaque force politique majeure a une place à la table, et les décisions émergent d'un processus de consensus qui préserve la diversité plutôt que de la supprimer.

En externe, le même système retombe par défaut sur une logique de fonctionnement bien plus simple. La relation de la Suisse au système global est principalement Bleu-Orange : fondée sur des règles (respect du droit international, fiabilité contractuelle, correction procédurale) et compétitive (avantages fiscaux, arbitrage réglementaire, neutralité commercialement intéressée). La dimension Verte – solidarité, responsabilité pour les conséquences, inclusion des parties affectées – est faiblement développée dans la posture extérieure. La dimension Jaune – conscience systémique, reconnaissance de l'interdépendance, intégration de la complexité globale – est largement absente.

Le défi développemental qu'identifie le rapport n'est pas pour la Suisse de développer une capacité de gouvernance Jaune. Elle la possède déjà. Le défi est d'étendre cette capacité au-delà de la frontière nationale – d'appliquer la même logique systémique, intégrative et respectueuse de la diversité à la relation de la Suisse avec les systèmes globaux dont sa prospérité dépend et qu'elle affecte.

Ce n'est pas un rejet des accomplissements internes de la Suisse. C'est la reconnaissance que ces accomplissements – l'expression institutionnelle la plus sophistiquée de la gouvernance Jaune dans un État-nation existant – sont précisément la ressource dont le défi de la gouvernance globale a le plus urgemment besoin. La transition du *Sonderfall* au *Vorbild* est, dans les termes de la Spirale Dynamique, la transition d'une gouvernance Jaune à l'intérieur de frontières Bleu-Orange à une gouvernance Jaune qui reconnaît la frontière elle-même comme une variable de conception.

A.4 L'UDC et la défense du

Sonderfall

L'Union démocratique du centre (UDC) – le plus grand parti de Suisse – fonctionne principalement à partir d'un centre de gravité Bleu-Orange dans le domaine externe : défendre la souveraineté suisse (Bleu), protéger les avantages économiques suisses (Orange) et résister aux enchevêtrements institutionnels qui limiteraient l'autonomie suisse. L'opposition constante de l'UDC à l'alignement sur l'UE, à l'immigration et à l'harmonisation réglementaire internationale n'est pas arbitraire. Elle est l'expression cohérente d'un système de valeurs qui donne la priorité à l'ordre, à la souveraineté et à l'avantage concurrentiel à l'intérieur de frontières définies.

Le cadre du rapport ne rejette pas cette perspective comme fausse. Il l'identifie comme

partielle

– un système de valeurs qui perçoit correctement les risques de l'expansion des frontières (perte de souveraineté, perturbation institutionnelle, changement culturel) tout en sous-percevant systématiquement les risques de la défense des frontières (érosion progressive de la souveraineté par adaptation réactive forcée, accroissement du déficit de variété externe, rétrécissement du corridor d'action autonome).

Les autres grands partis – le Parti socialiste, les Verts, le PLR, le Centre – apportent chacun des accentuations différentes, en termes de systèmes de valeurs, à la question de la frontière. Le défi n'est pas de battre la perspective de l'UDC, mais de l'intégrer à des perspectives qui perçoivent les dimensions qu'elle exclut – précisément le type d'intégration que l'architecture de gouvernance interne suisse réalise déjà à travers la

concordance

. Le défi de l'expansion des frontières est, en ce sens, un test pour savoir si le système suisse peut étendre sa propre logique intégrative à la question de ce que devraient être les frontières du système.

Annexe B : Analogies et précédents internationaux

Les propositions de ce rapport ne sont pas sans précédent. Les exemples suivants illustrent des mises en œuvre existantes de mécanismes d'expansion des frontières, puisées dans plusieurs traditions de gouvernance, ainsi que des comparaisons avec des pays confrontés à des défis structurellement similaires.

B.1 Pays ayant des défis de frontière comparables

La Norvège – l'expansion des frontières par l'EEE. La Norvège a rejeté l'adhésion à l'UE lors des référendums de 1972 et de 1994 – un schéma superficiellement similaire au rejet de l'EEE par la Suisse en 1992. Mais la Norvège a rejoint l'Espace économique européen, en acceptant l'essentiel de la législation du marché unique de l'UE en échange de l'accès au marché, tout en conservant sa souveraineté formelle sur l'agriculture, la pêche et la politique étrangère. L'expérience norvégienne montre qu'une expansion des frontières en deçà de l'adhésion pleine est architecturalement viable – et qu'elle produit un compromis spécifique : l'accès au marché et l'alignement réglementaire en échange de l'acceptation de règles à la conception desquelles la Norvège n'a qu'une voix limitée. Le modèle norvégien est souvent cité comme un avertissement dans le discours suisse (« la démocratie par fax » – recevoir des règles par fax sans avoir voté dessus). Il est aussi la preuve qu'une petite nation prospère, dépendante du commerce, peut s'intégrer substantiellement à l'UE tout en préservant des éléments clés de son autogouvernance souveraine.

Les Pays-Bas – externalisation avec intégration partielle. Les Pays-Bas partagent plusieurs caractéristiques structurelles avec la Suisse : une économie petite, prospère et dépendante du commerce ; une tradition de gouvernance pragmatique ; un rôle significatif dans les flux financiers mondiaux (les Pays-Bas sont un conduit majeur pour la planification fiscale des entreprises) ; et une culture de gouvernance domestique qui valorise le consensus et le pluralisme. La différence clé est que l'adhésion à l'UE a imposé un degré d'expansion des frontières auquel la Suisse a résisté – les pratiques d'externalisation néerlandaises sont de plus en plus contraintes par la réglementation de l'UE. L'expérience néerlandaise montre que l'expansion des frontières par l'adhésion supranationale ne résout pas automatiquement le problème de l'externalisation, mais crée des canaux institutionnels par lesquels le problème peut être traité – canaux qui font défaut à l'approche bilatérale suisse.

Singapour – l'excellence bornée à une échelle différente. Singapour est l'analogue structurel le plus proche de la Suisse hors du monde développé : une cité-État petite, prospère et dépendante du commerce, dotée d'une capacité de gouvernance interne exceptionnelle, d'une influence économique mondiale significative et d'un modèle de prospérité qui dépend partiellement de l'arbitrage réglementaire et du positionnement concurrentiel par rapport aux voisins. Le défi de frontière de Singapour est différent dans sa forme (il opère au sein de l'ASEAN plutôt qu'à côté de l'UE) mais identique dans sa structure : une excellence interne qui ne peut pas s'étendre automatiquement aux dimensions externes dont le système dépend. L'approche de Singapour – un engagement pragmatique avec les institutions régionales, combiné à

un leadership mondial en matière de normes dans des domaines spécifiques (régulation financière, gouvernance portuaire, planification urbaine) – offre un modèle pour la stratégie du « cheval de Troie » proposée à la section 4.5.

L'Irlande – l'Assemblée citoyenne comme mécanisme d'expansion des frontières. Les assemblées citoyennes irlandaises sur l'avortement (2016–2018) et le mariage entre personnes de même sexe (2012–2014) sont le précédent principal pour l'Assemblée citoyenne proposée dans ce rapport. Elles ont démontré qu'un organe délibératif tiré au sort peut traiter des questions que le système politique conventionnel n'a pas su résoudre – des questions où l'identité, les valeurs et l'inertie institutionnelle créent un blocage que les processus législatifs ordinaires ne peuvent briser. Les assemblées irlandaises ont produit des recommandations qui ont ensuite été adoptées par référendum, montrant que les mécanismes délibératifs et de démocratie directe peuvent se renforcer mutuellement. Le contexte suisse est différent (une confiance de base plus élevée dans la démocratie directe, une société multilingue plus complexe), mais l'architecture institutionnelle est transposable.

B.2 Précédents pour des propositions spécifiques

Le Climate Change Committee britannique – précédent pour le tableau de bord de l'empreinte globale. Le Committee on Climate Change, institué par le Climate Change Act de 2008, est un organe statutaire indépendant qui évalue les progrès du Royaume-Uni vers ses objectifs climatiques et publie des rapports annuels au Parlement. Il ne possède aucun pouvoir réglementaire – il ne peut pas imposer de changement de politique – mais son indépendance statutaire, son accès aux données et son mandat de rapport public en ont fait une influence déterminante sur la politique climatique britannique. Le tableau de bord de l'empreinte globale proposé dans ce rapport s'inspire directement de ce modèle : indépendance statutaire, un mandat de rapport défini, une responsabilité publique et une influence par l'information plutôt que par la réglementation.

La politique de cohésion de l'UE – précédent pour une gouvernance transfrontalière structurée. Les programmes de cohésion de l'UE – y compris INTERREG, qui finance la coopération transfrontalière entre régions voisines – fournissent des précédents institutionnels pour les projets pilotes cantonaux d'expansion des frontières proposés à la section 5.2. La participation actuelle de Bâle à la Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur fonctionne déjà dans ce cadre. La proposition vise à approfondir et à systématiser l'engagement transfrontalier cantonal en tant que stratégie délibérée de gouvernance, plutôt que comme un mécanisme de coopération ad hoc.

Le Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements – précédent pour l'établissement proactif de normes. L'adoption réactive par la Suisse du standard EAR, après des années de résistance, contraste avec le rôle proactif qu'elle aurait pu jouer dans la conception de ce standard. Le processus multilatéral du Forum mondial de l'OCDE montre que des pays disposant d'une expertise

significative du secteur financier peuvent façonner de l'intérieur les normes internationales – s'ils s'engagent assez tôt. Les mécanismes d'interface proactifs proposés à la section 4.4 tirent la leçon de cette expérience : une participation constitutive à l'établissement des normes, avant que la norme ne soit imposée.

B.3 Renvois dans la série

Les rapports compagnons de la série « La gouvernance comme ingénierie » identifient des défis complémentaires à des niveaux comparables de développement de la gouvernance.

La Finlande – la contrainte de débit. Le rapport sur la Finlande diagnostique un système qui a en grande partie résolu l'observation, le retour d'information et l'intégration – et qui se heurte au défi de deuxième ordre de la vitesse de transformation. La Finlande peut voir les défis à venir ; elle ne peut pas les mettre en œuvre assez vite pour les atteindre. Le défi de frontière de la Suisse est structurellement complémentaire : la Suisse peut mettre en œuvre brillamment à l'intérieur de son périmètre défini, mais ne peut pas voir ce qui se trouve au-delà. Ensemble, les deux cas définissent la frontière de la gouvernance après le succès de premier ordre : le problème de stade 4 n'est pas unique, mais bifurque en une branche de débit (Finlande) et une branche de frontière (Suisse).

Israël – le déficit de frontière sous pression existentielle. Le rapport sur Israël diagnostique un déficit de frontière qui est structurellement apparenté à celui de la Suisse, mais qui opère dans des conditions radicalement différentes. Les frontières d'Israël sont contestées existentiellement – le champ de la gouvernance du système est soumis à une menace sécuritaire continue et à une ambiguïté constitutionnelle. Les frontières de la Suisse sont sûres à l'intérieur, mais inadéquates pour l'interdépendance globale. La comparaison est instructive : les problèmes de frontière prennent des formes différentes selon que la pression est militaro-existentielle (Israël) ou économico-systémique (Suisse), mais le défi architectural sous-jacent – la frontière du système ne correspond plus à l'environnement perturbateur – est le même.

L'Espagne – la clôture intégrative sous diversité interne. Le rapport sur l'Espagne diagnostique un système qui peine à intégrer la diversité territoriale (la Catalogne, le Pays basque) dans un cadre de gouvernance cohérent. La Suisse a résolu ce problème en 1848 et a maintenu la solution depuis. La comparaison est une preuve de la validité prédictive du cadre : la conception institutionnelle suisse pour gérer la diversité interne (fédéralisme, gouvernance de consensus, autonomie linguistique) produit la stabilité que le cadre prédit, tandis que l'intégration incomplète de l'Espagne produit l'instabilité que le cadre prédit. Le défi de la Suisse est ce qui vient après une intégration interne réussie – un défi que l'Espagne n'a pas encore atteint.

Annexe C : Le lien avec la gouvernance comme ingénierie

C.1 Le fondement architectural

Le présent rapport s'appuie sur un corpus de travaux plus profond : la série « La gouvernance comme ingénierie », un ensemble d'analyses formelles qui modélisent les institutions de gouvernance comme des systèmes de contrôle par rétroaction en utilisant les mathématiques standard de la théorie du contrôle, de la théorie de l'information et de la cybernétique. La série est technique ; cette annexe en résume les principaux résultats en langage non technique et montre comment ils sous-tendent le diagnostic du déficit d'expansion des frontières.

C.2 Les articles en bref

Article I – Governance Stability Simulator démontre que les systèmes de gouvernance centralisés fonctionnant sur des signaux agrégés détruisent l'information spatiale. Un régulateur central qui n'observe que la moyenne nationale ne peut pas voir quelles régions sont en détresse et lesquelles sont stables. L'architecture cantonale suisse évite ce piège à l'interne – l'autorité est répartie au niveau où vit l'information pertinente, et les régulateurs locaux répondent aux conditions locales. L'article fournit la base formelle pour reconnaître l'architecture interne suisse comme quasi optimale : elle satisfait l'exigence de subsidiarité que l'article déduit comme une nécessité d'ingénierie.

Article II – Fractality as Stability démontre qu'aucun régulateur à échelle unique ne peut stabiliser un système confronté à des perturbations simultanées à plusieurs échelles de temps. La seule architecture stable est une hiérarchie fractale de régulateurs, chacun étant adapté à l'échelle de temps de sa bande de perturbation. Les couches de gouvernance emboîtées de la Suisse – communes, cantons, gouvernement fédéral – répondent à cette exigence fractale plus étroitement que toute autre architecture nationale existante. L'article fournit la base formelle de la preuve d'existence : la Suisse devrait être stable, et elle l'est.

Article III – The Observability-Democracy Connection démontre que les préférences des citoyens ne peuvent pas être transmises de manière fiable à travers des chaînes de représentation de plus de deux ou trois niveaux. La variance du bruit dépasse la variance du signal survivant, et la couche politique gouverne un signal fantôme. La démocratie directe suisse raccourcit radicalement la chaîne de représentation – les citoyennes et citoyens votent directement sur des questions politiques précises, en contournant les couches d'agrégation qui dégradent les signaux de préférence ailleurs. Cet article fournit la base formelle pour comprendre pourquoi la gouvernance interne suisse est aussi réactive : le canal d'observation est plus court et moins dégradé que dans toute autre démocratie.

Article IV – Requisite Variety and the Commons démontre que les systèmes de gouvernance dotés d'une observation de faible dimension ne peuvent pas stabiliser des systèmes de ressources à haute variété. La dimensionnalité de l'observation – le nombre de dimensions de signal indépendantes auxquelles le système de gouvernance peut accéder – est le déterminant principal des résultats de la gouvernance. Cet article fournit la base formelle du déficit d'expansion des frontières : la dimensionnalité de l'observation suisse est élevée à l'interne (de nombreux signaux indépendants provenant des cantons, des communes, de la démocratie directe, de la société civile) et faible à l'externe (les dimensions globales sont perçues commercialement, mais exclues de la boucle de rétroaction de la gouvernance). Le déficit de variété n'est pas uniforme – il est scindé entre un domaine interne où l'observation est adéquate et un domaine externe où elle ne l'est pas.

Article V – The Coordination Failure Tax démontre que les modes de défaillance structurels ne s'additionnent pas – ils se multiplient. Un système de gouvernance présentant simultanément plusieurs déficits architecturaux n'est pas proportionnellement moins bon, mais catégoriquement incapable. Cet article fournit la base formelle d'une lecture optimiste de la Suisse : parce que la Suisse a résolu la plupart des modes de défaillance internes qui se cumulent dans d'autres pays, le défi qui lui reste – le problème de frontière – peut être abordé sans les dynamiques de cumul qui rendent les réformes si difficiles ailleurs. Le substrat architectural est sain. L'expansion peut s'y appuyer plutôt que de le combattre.

C.3 Le cadre du déficit de variété appliqué à la Suisse

Article VI – What a Civilisation Must Value introduit le déficit de variété comme diagnostic unificateur : le décalage entre la dimensionnalité effective de la réalité ($\dim(R)$) et la dimensionnalité de la fonction de valeur qu'optimise le système de gouvernance ($\dim(V)$). Les rapports nationaux de la série sont réinterprétés à travers ce prisme, montrant que chaque mode de défaillance nationale est une instance spécifique du dépassement d'un seuil critique du déficit de variété.

La position de la Suisse dans ce cadre est unique dans la série. Le déficit de variété interne – le décalage entre la capacité d'observation interne et la complexité des perturbations internes – compte parmi les plus étroits qui aient été mesurés. Le déficit de variété externe – le décalage entre la frontière de l'architecture de gouvernance et l'environnement perturbateur réel – est modéré et va en s'élargissant. L'estimation scindée proposée dans ce rapport (G interne $\approx 1,0$, G externe $\approx 2,5-3,0$, G composite $\approx 1,8$) saisit une asymétrie structurelle qu'une valeur composite unique occulterait.

Article VIII – Measuring the Variety Gap développe le cadre paramétrique permettant d'opérationnaliser ces estimations. Les paramètres de la Suisse obtiendraient les scores suivants (à titre illustratif, en attendant une estimation formelle) : dimensionnalité d'observation élevée ($V_o \approx 6$, comparable à la Finlande) ; dimensionnalité de l'environnement perturbateur modérée ($V_e \approx 7$, reflétant les dimensions globales qui déterminent de plus en plus les résultats suisses) ; faible latence de réponse pour les perturbations internes ($\tau \approx 10$ mois) mais latence élevée pour les perturbations externes ($\tau_{\text{externe}} \approx 36$ mois et plus, reflétant le goulot d'étranglement du consensus pour l'expansion des frontières) ; haute fidélité du signal ($\sigma \approx 0,88$) ; perméabilité immunitaire élevée pour les réformes internes, mais faible pour les réformes d'expansion des

frontières ; faible amplitude d'oscillation ($\approx 0,06$) ; densité de contournement minimale ($\approx 0,05$) ; et un faible ratio réformes symboliques-réformes structurelles à l'interne ($\approx 0,30$), mais un ratio potentiellement plus élevé pour les réformes liées à la frontière, où la boucle du rafistolage réactif produit des ajustements qui soulagent la pression sans réaliser de changement structurel.

C.4 La synthèse Goodhart-Ashby et l'observation asymétrique

La contribution théorique centrale de la série est la synthèse Goodhart-Ashby : l'intuition selon laquelle l'optimisation à faible dimension détruit systématiquement l'information nécessaire pour détecter la divergence entre l'indicateur et la cible. La loi de Goodhart – « quand une mesure devient un objectif, elle cesse d'être une bonne mesure » – est montrée comme un cas particulier d'un principe cybernétique plus profond.

L'observation asymétrique de la Suisse est une illustration précise de cette synthèse au niveau national. L'architecture de gouvernance optimise pour la prospérité suisse, la stabilité suisse, la satisfaction des citoyens suisses – une fonction de valeur de haute dimension à l'interne, mais de faible dimension à l'externe. Les dimensions externes exclues (effets fiscaux sur les pays partenaires, coûts environnementaux des chaînes d'approvisionnement des matières premières, impact climatique des flux financiers) ne sont pas simplement non mesurées. Elles sont systématiquement rendues invisibles par un processus d'optimisation qui récompense leur exclusion : la prospérité suisse augmente lorsque les externalités ne sont pas perçues, parce que les percevoir créerait une pression pour internaliser des coûts qui subventionnent actuellement le succès suisse.

La synthèse Goodhart-Ashby prédit que cette optimisation finira par détruire l'information nécessaire pour détecter son propre échec – que les dimensions exclues s'accumuleront comme des perturbations latentes jusqu'à forcer une échéance que le système ne pourra pas traiter. Le cas du secret bancaire est une instance achevée de cette prédiction. Les domaines du négoce des matières premières, de la fiscalité des entreprises et de la finance climatique en sont des instances en cours. Les propositions du rapport – en particulier le tableau de bord de l'empreinte globale – sont conçues pour interrompre cette dynamique en élargissant la dimensionnalité du canal d'observation de la gouvernance avant que les dimensions exclues ne franchissent le seuil au-delà duquel elles s'imposent à la visibilité par une crise.

C.5 De l'analyse d'ingénierie à la conception institutionnelle

La série « La gouvernance comme ingénierie » fournit le fondement formel des affirmations que ce rapport avance concernant les forces architecturales et le déficit structurel de la Suisse. La série ne prescrit pas de conceptions institutionnelles spécifiques ; elle identifie les paramètres que toute conception viable doit satisfaire.

Le présent rapport traduit ces paramètres en une proposition concrète pour la Suisse : reconnecter le canal d'observation aux dimensions globales par le tableau de bord de l'empreinte globale, tester l'expansion des frontières à l'échelle cantonale par les projets pilotes cantonaux, et construire une légitimité démocratique pour la redéfinition des frontières par l'Assemblée citoyenne. Ces propositions ne sont pas les seules conceptions possibles, mais ce sont des conceptions qui satisfont les contraintes identifiées par l'analyse formelle – et elles utilisent la machinerie institutionnelle existante de la Suisse, que l'analyse formelle confirme comme étant l'une des plus architecturalement solides du monde.

Annexe D : Objections anticipées

D.1 « La Suisse n'est pas cassée. Pourquoi la diagnostiquer ? »

Le rapport en convient. La Suisse n'est pas cassée. Elle est l'une des nations les mieux gouvernées de la planète, et le rapport consacre un espace considérable à documenter pourquoi. Le diagnostic ne porte pas sur un dysfonctionnement, mais sur une limite structurelle – le point où même une gouvernance interne quasi optimale rencontre des problèmes qu'elle n'a pas été conçue pour résoudre. Le déficit d'expansion des frontières est un défi induit par le succès : il surgit précisément parce que la Suisse a résolu les problèmes de gouvernance de premier ordre avec lesquels d'autres pays continuent de se débattre. Diagnostiquer un problème de stade 4 n'est pas une critique de la performance du système aux stades 1 à 3. C'est reconnaître que la résolution des stades antérieurs révèle les stades ultérieurs.

D.2 « L'externalisation est universelle. Pourquoi isoler la Suisse ? »

Le rapport l'aborde directement au §1.2. L'externalisation est ce que font tous les systèmes de gouvernance bornés par les frontières nationales. Les Pays-Bas, Singapour, l'Irlande, le Luxembourg, les États-Unis – chaque pays qui participe à la compétition économique mondiale externalise certains coûts. La version suisse est intéressante sur le plan architectural non pas parce qu'elle est particulièrement coupable, mais en raison du contraste avec son excellence interne. Si le système de gouvernance le plus cohérent en interne au monde ne peut pas étendre automatiquement cette cohérence aux dimensions globales, l'implication pour le défi plus large de la gouvernance est significative. La Suisse n'est pas isolée comme le pire des cas, mais comme le meilleur – le système qui montre à la fois ce que la gouvernance peut accomplir et ce qu'elle ne peut pas accomplir sans une expansion délibérée des frontières.

D.3 « L'expansion des frontières détruirait ce qui fait fonctionner la Suisse. »

C'est l'objection la plus forte, et elle mérite la réponse la plus soignée. Le système immunitaire du

Sonderfall

a raison : l'expansion des frontières modifie le caractère du système. L'alignement sur l'UE contraint l'autonomie fiscale cantonale. L'adoption dynamique du droit limite la souveraineté législative. L'acceptation de standards réglementaires externes réduit les avantages concurrentiels que le pragmatisme suisse a soigneusement cultivés.

La réponse du rapport n'est pas que ces coûts sont illusoires. Ils sont réels. La réponse est que l'alternative – défendre la frontière jusqu'à ce que la pression extérieure impose une adaptation dans des conditions défavorables – inflige des coûts plus élevés. L'affaire du secret bancaire l'a démontré : une réforme proactive conçue par la Suisse aurait préservé davantage de contrôle souverain que les réformes imposées par le

FATCA et l'OCDE qui ont suivi des décennies de défense de la frontière. Le paquet des Bilatérales III signé en 2026 comprend des concessions de souveraineté qui auraient été inutiles si l'accord-cadre institutionnel avait été adopté en 2018.

Le défi de conception n'est pas de choisir entre l'excellence interne et l'expansion des frontières. Il est d'élargir la frontière de manière à préserver les propriétés fondamentales de l'architecture interne – autorité distribuée, démocratie directe, gouvernance de consensus, intégration sans compression – tout en étendant leur portée. Les propositions de ce rapport sont conçues précisément à cette fin : elles utilisent la machinerie institutionnelle suisse existante plutôt que d'importer des modèles étrangers, et elles sont calibrées pour modifier les conditions à la frontière plutôt que de restructurer l'intérieur.

D.4 « La relation avec l'UE est déjà gérée. Les Bilatérales III montrent que le système fonctionne. »

Les Bilatérales III sont une réussite. Elles stabilisent les relations bilatérales, ouvrent de nouveaux domaines de coopération et traitent plusieurs des pressions que l'effondrement de l'accord-cadre de 2021 a laissées sans solution. Le rapport ne l'écarte pas.

Mais les Bilatérales III sont aussi la plus récente itération de la boucle du rafistolage réactif. Elles ont été négociées après l'effondrement de l'accord-cadre, sous pression temporelle, avec un pouvoir de négociation moindre que celui dont la Suisse disposait en 2018. Leurs dispositions – adoption dynamique du droit, un cadre de règlement des différends impliquant la Cour de justice de l'Union européenne, un paiement de cohésion, des modifications de trente-six lois suisses – constituent sans doute des concessions de souveraineté plus profondes que ce qu'exigeait l'accord-cadre. Le système a « fonctionné » au sens où un ajustement pragmatique a été produit. Il n'a pas fonctionné au sens où la Suisse aurait proactivement conçu sa relation avec l'UE selon ses propres conditions et son propre calendrier.

La question n'est pas de savoir si le prochain rafistolage sera produit – le pragmatisme suisse le garantit pratiquement –, mais de savoir si le schéma du rafistolage réactif, chaque fois depuis une position plus faible, est soutenable dans les décennies à venir. Le rapport soutient qu'il ne l'est pas, et que la différence entre l'expansion proactive des frontières et la brèche réactive des frontières va se cumuler avec le temps.

D.5 « Ce cadre est trop abstrait pour être utile aux décideurs politiques suisses. »

Les abstractions du cadre – déficits de variété, canaux d'observation, systèmes immunitaires – sont des traductions de dynamiques institutionnelles concrètes dans un vocabulaire qui rend possible la comparaison entre pays. Chaque abstraction de ce rapport correspond à une institution suisse spécifique, une dynamique politique spécifique ou un cas empirique spécifique.

« L'observation asymétrique » signifie que l'UBS traite les données de flux mondiaux de capitaux avec une sophistication de classe mondiale, tandis que l'architecture de gouvernance suisse n'intègre pas cette information dans la délibération démocratique sur le rôle global de la Suisse. « La cage de Faraday » signifie que la non-adhésion de la Suisse à l'UE et à l'OTAN réduit les signaux diplomatiques et réglementaires que le système de gouvernance doit traiter – au prix de réduire aussi les signaux dont il a besoin pour s'adapter. « La topologie du veto » signifie que les syndicats, l'UDC, les gouvernements cantonaux et les associations professionnelles peuvent chacun bloquer indépendamment des réformes que l'un d'entre eux juge menaçantes – même lorsqu'une majorité de la population les soutient.

Les abstractions ne remplacent pas le détail des politiques. Elles constituent une couche diagnostique qui révèle pourquoi le détail des politiques échoue à plusieurs reprises à produire un changement structurel – et quel type de conditions architecturales devraient être en place pour que le détail des politiques s'accumule plutôt que de se dissiper. Les propositions des sections 4 et 5 sont délibérément concrètes : une forme institutionnelle spécifique pour le tableau de bord, des cantons spécifiques pour les projets pilotes, un processus délibératif spécifique pour l'Assemblée citoyenne. Les abstractions diagnostiquent. Les propositions conçoivent.

D.6 « La neutralité suisse lui a bien servi pendant des siècles. Pourquoi l'abandonner maintenant ? »

Le rapport ne propose pas d'abandonner la neutralité. Il propose de la réinterpréter.

La neutralité comme non-participation aux alliances militaires et aux blocs géopolitiques – le noyau historique de la neutralité suisse – n'est remise en cause par rien dans ce rapport. La neutralité comme filtre perceptif qui atténue les signaux dont le système de gouvernance a besoin pour s'adapter – la fonction de cage de Faraday – est ce que le rapport identifie comme de plus en plus inadapté.

La proposition consiste à découpler ces deux fonctions. La Suisse peut rester militairement neutre tout en élargissant sa frontière de gouvernance pour inclure les dimensions globales dont dépend sa prospérité. Elle peut rester en dehors de l'OTAN tout en construisant des voies de signal qui compensent l'atténuation informationnelle produite par la non-adhésion. Elle peut rester en dehors de l'UE tout en s'engageant de manière constitutive – et non simplement défensive – dans la conception de normes internationales qui affecteront les résultats suisses, indépendamment de son statut de membre.

La réinterprétation va de la neutralité comme retrait à la neutralité comme plateforme de gestion globale – de « nous ne prenons pas parti » à « nous sommes dans une position unique pour convoquer, servir de médiateur et mener, précisément parce que nous ne prenons pas parti ». Genève incarne déjà cette réinterprétation dans la pratique. La proposition est de la rendre délibérée, stratégique et architecturalement reliée au système de gouvernance domestique.

Annexe E : À propos de l'auteur et de la méthode

L'auteur

Ce rapport a été rédigé par Björn Kenneth Holmström, chercheur indépendant et auteur de la série « La gouvernance comme ingénierie », qui applique la théorie des systèmes, la cybernétique et la théorie de l'information à la conception institutionnelle. La série comprend actuellement huit articles formels et plus de quinze rapports nationaux et organisationnels, élaborés au cours des années 2024–2026. L'auteur a étudié la théorie du contrôle à l'Université d'Uppsala – une formation qui nourrit la lentille d'ingénierie appliquée tout au long de la série – et a travaillé dans les domaines de la technologie, de la durabilité et de la conception de la gouvernance.

L'auteur n'est pas suisse, ne vit pas en Suisse et ne revendique pas l'autorité de l'expérience vécue au sein de la gouvernance suisse. Le rapport ne prétend pas avoir le dernier mot. Il prétend offrir une lentille cohérente – fondée sur une analyse formelle et un diagnostic comparatif portant sur de nombreux systèmes de gouvernance – qui peut s'avérer utile à ceux et celles qui occupent des fonctions au sein des institutions suisses et qui cherchent des cadres donnant sens à ce qu'ils observent. L'argumentation s'appuie sur les vastes travaux consacrés à la gouvernance suisse par des chercheurs suisses et internationaux, ainsi que sur les données comparatives produites par l'ensemble de la série de rapports nationaux. Elle est offerte dans un esprit de construction collective de sens, et non de proclamation d'autorité.

Une note sur la méthode

Ce rapport a été élaboré au moyen d'un processus structuré de synthèse multi-modèles. Six grands modèles de langage – Claude, DeepSeek, ChatGPT, Gemini, Grok et Mistral – ont chacun été sollicités pour analyser la Suisse à travers le prisme de « La gouvernance comme ingénierie », en s'appuyant sur leurs corpus d'entraînement et leurs tendances analytiques respectifs. Leurs contributions ont ensuite été évaluées de manière critique, synthétisées et mises en forme par l'auteur à l'aide de son propre cadre pour produire l'argument final. Lorsque les modèles ont convergé (comme ils l'ont fait pour le diagnostic central d'une excellence interne associée à une inadéquation de la frontière externe), cette convergence a renforcé la confiance dans la conclusion. Lorsqu'ils ont divergé (comme ils l'ont fait sur le poids relatif de la critique morale par rapport au diagnostic architectural), la divergence elle-même a été instructive et a permis d'affiner les distinctions analytiques du rapport.

Les modèles d'IA ont servi de partenaires de recherche et de moteurs de perspectives – générant des hypothèses, testant des formulations, identifiant des mécanismes et soumettant l'argument à des tests de résistance sous plusieurs angles. Le jugement éditorial, la responsabilité intellectuelle, la voix finale et la

décision concernant ce qu'il convient d'inclure, d'écarter et la manière de structurer l'argument sont entièrement humains. C'est la même méthode qui a été utilisée dans toute la série, affinée sur plus d'une année de collaboration multi-modèles.

La série « La gouvernance comme ingénierie »

Ce rapport s'inscrit dans les « Rapports nationaux pour un changement systémique », une composante de la série plus large « La gouvernance comme ingénierie ». Les articles formels de la série établissent les fondements mathématiques : pourquoi la gouvernance centralisée détruit l'information spatiale (Article I), pourquoi les architectures fractales constituent la solution optimale de stabilité (Article II), pourquoi les chaînes de représentation de plus de deux ou trois niveaux deviennent constitutionnellement inobservables (Article III), pourquoi l'observation à faible dimension ne peut pas stabiliser des systèmes de ressources à haute variété (Article IV), et pourquoi les modes de défaillance structurels se cumulent de manière multiplicative plutôt qu'additive (Article V). Les articles VI à VIII développent le cadre du déficit de variété, la synthèse de clôture et la méthodologie de mesure paramétrique.

Les rapports nationaux appliquent ce cadre à des architectures de gouvernance spécifiques : l'Allemagne (déficit d'exécution), la France (déficit d'intégration), la Suède (déficit de rétroaction), l'Inde (déficit de synchronisation), l'Union européenne (déficit de cohérence), le Royaume-Uni (décalage contrôle-exécution), le Brésil (déficit d'accumulation), la Russie (déficit de lisibilité), les États-Unis (déficit d'intégration), la Finlande (contrainte de débit), la Chine (déficit de calibrage), le Japon (piège de la continuité), le Nigéria (déficit de substrat), Israël (déficit de frontière) et l'Espagne (déficit de clôture intégrative). La Suisse est le seizième rapport national et le premier à diagnostiquer un système qui a largement résolu les problèmes identifiés dans les autres rapports – et qui se heurte, en conséquence, à un défi d'ordre supérieur que seule une gouvernance interne quasi optimale peut révéler.

Reconnaissance de dette intellectuelle

Ce rapport est redevable à la tradition cybernétique – W. Ross Ashby, Stafford Beer, Norbert Wiener – ainsi qu'aux chercheurs contemporains qui ont prolongé leurs travaux dans le domaine de la conception de la gouvernance. Le cadre s'appuie également sur les travaux d'Elinor Ostrom sur la gouvernance polycentrique, sur la tradition de la dynamique des systèmes de Jay Forrester, sur l'analyse des points de levier de Donella Meadows, ainsi que sur les modèles de développement de Clare Graves et Don Beck (Spirale Dynamique). Le diagnostic comparatif de gouvernance est redevable à des chercheurs trop nombreux pour être cités individuellement, mais dont les travaux sur le fédéralisme suisse, la démocratie directe, la gouvernance de consensus et la relation Suisse-UE ont façonné l'argumentation tout au long de ce rapport.

L'inspiration de ce rapport spécifique est née d'une conversation avec le père de l'auteur – Kenneth Holmström, dont le conseil d'étudier la théorie du contrôle a mis en branle l'ensemble de la série. La responsabilité des éventuelles erreurs d'application incombe au seul auteur.



Annexe F : Glossaire

Ce glossaire couvre deux catégories de termes employés dans le rapport : les termes issus du cadre « La gouvernance comme ingénierie » (signalés par **GaE**) et les termes politiques et institutionnels suisses (signalés par **CH**). Les entrées sont classées alphabétiquement selon le français.

Bilatérales I / II / III (CH) — Les trois paquets d'accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne. Les Bilatérales I (1999) couvraient la libre circulation des personnes, les transports aérien et terrestre, l'agriculture, les obstacles techniques au commerce, la coopération scientifique et les marchés publics. Les Bilatérales II (2004) étendaient la coopération aux domaines de Schengen/Dublin, de la fiscalité de l'épargne et de la lutte contre la fraude. Les Bilatérales III (signées en 2026) stabilisent et élargissent la relation bilatérale avec de nouveaux accords sur l'électricité, la sécurité alimentaire, la coopération sanitaire et des mécanismes institutionnels d'adoption dynamique du droit et de règlement des différends.

Binnenland

(CH) — Littéralement « pays intérieur ». Utilisé dans ce rapport pour désigner l'espace interne de la démocratie, de la prospérité et de la stabilité suisses – le domaine délimité à l'intérieur duquel l'architecture de gouvernance suisse fonctionne avec une efficacité quasi optimale.

Boucle du rafistolage réactif (GaE) — Le schéma caractéristique du déficit d'expansion des frontières : optimisation interne → choc externe → ajustement pragmatique graduel qui atténue la pression immédiate tout en préservant l'architecture centrale → retour à l'optimisation interne depuis une position légèrement plus contrainte. Chaque cycle réduit le corridor de l'action souveraine.

Cage de Faraday (GaE, métaphorique) — Dans ce rapport, la fonction d'atténuation des signaux de la neutralité suisse. En refusant d'adhérer aux blocs supranationaux (UE, OTAN), la Suisse réduit la dimensionnalité des signaux extérieurs que son système de gouvernance doit traiter – historiquement adaptative, mais de plus en plus inadaptée dans la mesure où les signaux bloqués incluent des informations nécessaires à l'adaptation.

Canal d'observation (GaE) — La voie institutionnelle par laquelle l'information sur l'environnement gouverné parvient aux décideurs. Caractérisé par sa dimensionnalité (combien de signaux indépendants il véhicule), sa latence (à quelle vitesse les signaux arrivent) et sa fidélité (quelle proportion de bruit les dégrade durant le trajet). Le canal d'observation interne de la Suisse est l'un des plus courts et des plus fidèles au monde ; son canal d'observation externe est sélectivement déconnecté de la boucle de rétroaction de la gouvernance.

Clause guillotine (CH) — Une disposition des Bilatérales I qui lie les sept accords de telle sorte que la résiliation de l'un d'entre eux entraîne la résiliation de tous. La clause confère au cadre bilatéral une fragilité systémique : un résultat référendaire qui entrerait en conflit avec un accord (par exemple, la libre circulation des personnes) menace l'ensemble du paquet.

Décalage de fréquence (GaE) — Situation dans laquelle la fréquence de réponse caractéristique du système de gouvernance est inférieure à la fréquence des perturbations qu'il doit gouverner. En Suisse, la latence délibérative élevée de l'architecture de démocratie directe crée un décalage de fréquence face aux perturbations globales rapides (pandémies, cascades financières, déploiement de l'IA).

Déficit d'expansion des frontières (GaE) — L'écart entre la frontière d'observation interne d'un système de gouvernance et la frontière réelle de l'environnement perturbateur qui détermine ses résultats. Diagnostic central pour la Suisse : le système gouverne brillamment à l'intérieur de son périmètre défini, mais ne peut ni percevoir ni assumer de responsabilité pour les dimensions globales dont sa prospérité dépend et qu'elle affecte.

Déficit de variété (GaE) — Le décalage entre la dimensionnalité effective de l'environnement perturbateur ($\dim(R)$) et la dimensionnalité de la fonction d'observation et de valeur de l'architecture de gouvernance ($\dim(V)$). Lorsque ce décalage dépasse un seuil critique (G_{crit}), le système ne peut plus percevoir les sources de sa propre instabilité. Le déficit de variété de la Suisse est scindé : très faible à l'interne, modéré à élevé à l'externe.

Érosion de la souveraineté (GaE) — La perte progressive d'autonomie de gouvernance de facto due à une adaptation réactive forcée sous pression extérieure. Chaque cycle de la boucle du rafistolage réactif transfère de l'autorité des institutions démocratiques suisses vers des acteurs externes (États-Unis, UE, OCDE) dont la Suisse doit accepter les conditions parce qu'elle dispose d'un pouvoir de négociation moindre que celui qu'elle aurait eu dans le cadre d'une expansion proactive des frontières. L'ironie structurelle : défendre la frontière produit plus de perte de souveraineté que ne l'aurait fait son expansion.

Hiérarchie des problèmes de gouvernance (GaE) — La progression en quatre stades des défis de gouvernance identifiée dans l'ensemble de la série : (1) construire une capacité d'observation ; (2) fermer les boucles de rétroaction et distribuer l'autorité ; (3) intégrer sans comprimer ; (4) élargir la frontière du système. La Suisse a largement résolu les stades 1 à 3 et se trouve confrontée au stade 4.

Initiative contre l'immigration de masse (CH) — L'initiative populaire « Contre l'immigration de masse », acceptée par les électrices et électeurs suisses le 9 février 2014 avec 50,3 % des voix. Elle imposait au Conseil fédéral de fixer des contingents annuels d'immigration et de renégocier l'accord sur la libre circulation avec l'UE. Sa mise en œuvre a été diluée en un mécanisme de « préférence nationale » sans quotas contraignants, illustrant le modèle du rafistolage réactif.

Konkordanz (CH) — Le principe suisse de concordance. Les décisions de gouvernance importantes sont prises par un large accord entre toutes les forces politiques significatives plutôt que par un vote majoritaire. Institutionnalisé dans la *Zauberformel* (la formule de composition du Conseil fédéral) et dans la *Vernehmlassung* (la procédure de consultation pré-parlementaire). Remarquable pour l'intégration interne ; peut devenir un goulot d'étranglement pour l'expansion des frontières.

Loi de la variété requise d'Ashby (GaE) — Le principe cybernétique selon lequel un régulateur doit posséder au moins autant de variété (gamme de réponses possibles) que l'environnement perturbateur qu'il cherche à réguler. Un système de gouvernance qui observe moins de dimensions que son environnement en contient ne pourra pas stabiliser les dimensions qu'il ne voit pas. Le principe fondateur de la série « La gouvernance comme ingénierie ».

Observation asymétrique (GaE) — Situation dans laquelle un système de gouvernance perçoit certaines dimensions de son environnement de manière instrumentale (comme des opportunités commerciales) mais non de manière conséquentielle (comme des coûts ou des responsabilités intégrés dans la boucle de rétroaction de la gouvernance). À distinguer de la simple cécité : le capteur existe, mais le câblage vers le régulateur est sélectivement coupé. Le mécanisme central du déficit d'expansion des frontières de la Suisse.

Piège du contournement (GaE) — Le paradoxe selon lequel une réforme qui contourne un élément dysfonctionnel de l'architecture de gouvernance réduit la pression sur cet élément, diminuant ainsi son incitation à se réformer. Le contournement réussit localement tandis que le substrat non réformé persiste. Identifié dans toute la série (l'infrastructure numérique de l'Inde, le contournement algorithmique du Brésil) et applicable aux projets pilotes cantonaux suisses.

Sonderfall

(CH) — « Cas particulier ». La conviction profonde et largement partagée que la Suisse est unique, que son succès repose sur le maintien de frontières nettes entre la gouvernance interne et les enchevêtrements extérieurs, et que son modèle doit être préservé plutôt qu'étendu. Dans le cadre du rapport, il fonctionne comme le système immunitaire qui défend la frontière de gouvernance contre son expansion.

Synthèse Goodhart-Ashby (GaE) — La contribution théorique centrale de la série « La gouvernance comme ingénierie ». La loi de Goodhart (« quand une mesure devient un objectif, elle cesse d'être une bonne mesure ») apparaît comme un cas particulier d'un principe cybernétique plus profond : l'optimisation à faible dimension détruit systématiquement l'information nécessaire pour détecter la divergence entre l'indicateur et la cible. Dans le cas suisse, optimiser pour la prospérité suisse tout en excluant les externalités globales détruit l'information qui révélerait les coûts de cette optimisation.

Système immunitaire (GaE) — Dans la série, non pas une métaphore de la résistance politique, mais une propriété structurelle d'une architecture de gouvernance : le comportement prévisible d'acteurs rationnels dont les intérêts sont servis par l'arrangement actuel. En Suisse, l'identité du *Sonderfall* joue le rôle de système immunitaire qui défend la frontière de gouvernance contre son expansion.

Topologie du veto (GaE) — La propriété structurelle d’une architecture de gouvernance dans laquelle des acteurs dispersés possèdent un pouvoir de blocage sur l’adaptation à l’échelle du système. À distinguer de la latence (qui concerne la vitesse) : un système disposant d’un temps infini mais de la même structure de veto resterait incapable d’échapper à l’optimum local créé par les vetos. En Suisse, l’exigence de double majorité, le mécanisme du référendum et la procédure de *Vernehmlassung* créent une topologie du veto dense qui protège contre la tyrannie interne mais entrave l’expansion des frontières.

Vernehmlassung (CH) — La procédure formelle de consultation pré-parlementaire au cours de laquelle les partis politiques, les cantons, les associations professionnelles, les syndicats et les autres milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les projets de loi avant leur examen par le Parlement. Fonctionne à la fois comme un mécanisme de construction de la légitimité et comme un filtre à veto : les projets qui ne survivent pas à la *Vernehmlassung* sont généralement révisés ou retirés.

Vorbild (CH/GaE) — « Modèle » ou « exemple ». Utilisé dans ce rapport pour désigner l’évolution proposée de l’identité du *Sonderfall* : passer de « nous sommes uniques et justifiés dans notre exceptionnalité » à « nous sommes dans une position unique pour démontrer comment l’excellence interne peut être étendue à la responsabilité globale ». La transition culturelle que le rapport identifie comme le mouvement le plus difficile et le plus lourd de conséquences.

Zauberformel (CH) — La « formule magique ». L’accord informel mais durable de partage du pouvoir qui régit depuis 1959 la composition du Conseil fédéral (l’exécutif collégial suisse de sept membres). Garantit que les principaux partis politiques sont représentés à l’exécutif approximativement selon leur poids électoral, empêche les dynamiques de « tout au vainqueur » et institutionnalise la *Konkordanz* au plus haut niveau du gouvernement.
