

DUSAN SIDJANSKI

La Suisse :
le pouvoir des gouvernés
le pouvoir des préjugés

A la différence des autres démocraties, le pouvoir politique en Suisse se caractérise par l'intervention fréquente des gouvernés dans le processus de décision. En effet, ceux-ci sont appelés à se prononcer par un vote sur toutes les modifications de la Constitution fédérale d'après la procédure du référendum constitutionnel obligatoire. Pour être approuvé, le référendum constitutionnel doit recueillir la majorité des votes et des cantons. Par ailleurs, les lois et les arrêtés fédéraux peuvent être soumis au vote à la demande de 30 000 électeurs qui ont été portés à 50 000 par l'acceptation du référendum constitutionnel en septembre 1977. Enfin, les citoyens suisses ont la possibilité de proposer des projets de révision totale ou partielle de la Constitution, initiatives qui sont déclenchées par le dépôt de 100 000 signatures, soit moins de 3 % de l'électorat suisse (50 000 avant le référendum de septembre 1977). Le projet ainsi introduit est soumis au vote dans les mêmes conditions qu'un référendum constitutionnel. Ainsi dans le système suisse, les gouvernés disposent d'un réel pouvoir qui leur permet de garder la haute main sur l'évolution constitutionnelle, soit en approuvant, soit en suscitant les projets de révision constitutionnelle, de même que sur le processus législatif et décisionnel.

Plus d'un auteur suisse ou étranger a fait ressortir les attraits et les avantages de ce recours aux citoyens et de l'élargissement des procédures démocratiques. Certes, les institutions de la démocratie semi-directe apparaissent comme un moyen efficace de création et du maintien du consensus dans une société aussi fragmentée ; cette « soupape de sécurité » contribue notamment à apaiser les conflits

religieux et idéologiques, puis les luttes sociales entre les deux guerres ; à sauvegarder les droits des minorités en leur offrant une possibilité d'exprimer leurs demandes et de défendre leur position ; à éviter que les groupes sociaux ou des intérêts soient constamment marginalisés et partant poussés à utiliser les moyens extra-légaux ou violents. D'autant que, comme le faisait déjà remarquer André Siegfried, contrairement aux élections qui portent sur les hommes, les partis ou les programmes, les référendums se font sur les choses, sur les problèmes et les mesures envisagées pour les résoudre. Face à ces chantres de la démocratie-témoin, d'autres auteurs tels que Jean Meynaud, Leonhard Neidhart et André Schwarz-Eschet ont analysé à travers des séries de scrutins le rôle effectif des citoyens. Grâce à ces travaux, on peut essayer de répondre à la question fondamentale de savoir si la démocratie semi-directe a agi en tant que régulateur, moteur ou frein du processus d'adaptation de la société helvétique. Autrement dit, le pouvoir des gouvernés se confond-il avec le pouvoir des préjugés ?

Dans l'ensemble le corps électoral suisse est en majorité conservateur (60 % manifeste une tendance partisane dite bourgeoise), un quart s'apparente au courant socialiste et le restant représente les non-alignés (indépendants 8 %) ou les traditionalistes (4 %) (1). Cette distribution de l'électorat laisse supposer que la majorité tendrait à utiliser cet instrument efficace comme un frein. Cependant, cette prévision doit être nuancée afin de tenir compte de la distinction observée entre le choix électoral général et le choix face à un problème. Par surcroît, le taux relativement élevé d'abstentionnistes (autour de 40 % de 1880 à 1950, qui a accusé une augmentation jusqu'à 60 % vers 1970) rend plus aléatoire toute prévision ; à cette augmentation correspond une nette croissance du nombre de scrutins référendaires et d'objets soumis à référendum (2). Ces considérations doivent être atténuées néanmoins en raison de la distribution des électeurs suisses selon trois orientations : les « réformistes » qui désirent améliorer progressivement la société en constituant presque les deux tiers appartenant dans une grande mesure aux cadres moyens et supérieurs, aux professions libérales, etc. Les « réactionnaires » forment un quart de l'électorat et se recrutent dans les groupes d'agriculteurs et d'artisans et parmi les personnes à niveau d'instruction modeste ; en revanche, les « révolutionnaires » ne sont qu'un

(1) Dusan SIDJANSKI, Charles ROIG, Henri KERR *et al.*, *Les Suisses et la politique*, Berne, H. Lang, 1975, p. 59.

(2) J.-C. LAMBELET, *Décisions collectives et démocratie référendaire en Suisse*, Rapport 2-3 octobre 1977, pp. 17 et 26.

groupe marginal de 1 à 2 %. La combinaison de diverses données laisse entrevoir une propension à une lente progression et à des réformes modérées.

Le comportement des gouvernés tend-il à vérifier une de ces tendances de l'électorat suisse ? Une première constatation générale peut être faite à propos des résultats des *scrutins référendaires obligatoires* : globalement, les électeurs ont approuvé les trois quarts des révisions constitutionnelles qui leur ont été soumises depuis l'instauration de la Confédération en 1848. Il semble donc que les propositions des dirigeants politiques suisses ne se heurtent pas systématiquement à des vetos des gouvernés.

Le pourcentage des oui lors des *référendums facultatifs* est bien plus bas avec environ 40 % de projets de lois acceptés. Cependant, cette procédure, qui exige 50 000 signatures pour être engagée, est appliquée en réalité à moins de 10 % de lois ou arrêtés fédéraux. Ainsi plus de 90 % de la législation proposée par le Conseil fédéral et adoptée par le Parlement n'est pas soumise à référendum. Telle est la constatation qui permet à Roland Ruffieux de conclure que la plupart des grandes lois n'encourent plus le référendum : loi sur la banque nationale (1951), loi sur la circulation routière (1959), les révisions successives de la loi sur l'assurance vieillesse votée en 1947, la loi sur les cartels. Cette conclusion semble néanmoins contredite par les scrutins référendaires de ces dernières années. En effet, toute une série des lois importantes ont été *bloquées* par le veto des électeurs. Ainsi la loi sur l'aménagement du territoire qui visait à introduire plus d'harmonie et une certaine programmation dans un développement sauvage ou spéculatif a été refusée en juin 1967 ; le même sort a été réservé au prêt en faveur de l'Association internationale de Développement (juin 1976) ainsi qu'en mai 1978 à l'aide aux universités et à la recherche et à la loi sur l'avortement sans compter le refus de donner au Conseil fédéral la compétence d'introduire l'heure d'été pour s'aligner sur d'autres pays européens. Cette propension récente à dire non est observée même au titre de référendum constitutionnel obligatoire : opposition à l'amélioration des finances fédérales, à la réforme du statut de la radiodiffusion et télévision suisses ainsi qu'à l'encontre de l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée qui devait rapprocher la Suisse de ses voisins de la Communauté européenne.

Ces exemples récents de refus sont-ils des signes d'un réflexe de conservation ou d'un regain d'influence des préjugés ? Depuis la fin du siècle passé on a pu observer que les conflits sociaux entre les deux guerres ont pris la relève des conflits religieux. La paix reli-

gieuse a été suivie ensuite par la paix sociale. D'où les qualifications de « démocratie consensuelle » selon Arendt Lipjhard ou d' « entente à l'amiable » d'après Jurg Steiner fondées sur les compromis entre dirigeants et le large consensus des électeurs. Cette entente trouve par ailleurs son expression institutionnelle dans le « gouvernement de coopération » : le Conseil fédéral est composé de sept personnalités dont six appartiennent aux trois grands partis politiques socialiste, radical et démocrate-chrétien ($3 \times 2 + 1$ de l'Union démocratique du Centre) qui représentent les trois quarts des députés du Conseil national (soit respectivement 55 socialistes, 47 radicaux et 46 démocrates chrétiens auxquels s'ajoutent 21 de l'UDC). Depuis quelque temps néanmoins cette harmonie est rompue et le consensus des dirigeants politiques se heurte à l'opposition des électeurs. Les conflits potentiels se manifestent surtout lors des scrutins référendaires qui, dans cette société paisible et autosatisfaite, jouent le rôle de sondages périodiques officiels de la volonté des électeurs mais aussi de trouble-fête. C'est d'autant plus surprenant que les compromis proposés par les dirigeants sont élaborés sur la base du consensus des principales forces socio-économiques et des intéressés.

L'opposition répétée de ces derniers temps ne tend-elle pas à freiner le progrès de la société helvétique ? Plusieurs indices le laissent supposer : le refus de permettre l'utilisation plus ordonnée du territoire pourrait être interprété comme une manifestation des anciens préjugés qui persistent dans l'électorat suisse. Le libéralisme pur a-t-il encore un sens dans une société aussi organisée, voire cartelisée ? Deux scrutins récents, l'un sur l'interdiction des jésuites et l'autre sur l'avortement ont de leur côté rouvert le débat sur les principes. La levée de l'interdiction a mis fin certes à une grande querelle religieuse. Mais le scrutin sur l'avortement semble indiquer de son côté l'importance de la dimension religieuse et la persistance dans une certaine mesure de préjugés traditionnels.

Une dernière question : quelle est la leçon qui se dégage du recours aux *initiatives populaires* ? Cette procédure permet à un groupe de citoyens d'inscrire à l'ordre du jour tout problème que les dirigeants politiques passent sous silence. C'est un moyen qui donne la possibilité de mobiliser l'électeur, de porter un problème devant l'opinion publique et d'en saisir les autorités. Instrument d'innovation ou d'expression directe, c'est aussi le type de scrutin qui a recueilli le moins d'approbation. Sur un ensemble d'environ 120 initiatives plus d'un quart ont été retirées et la moitié rejetées. Ainsi depuis 1974 sur une dizaine d'initiatives aucune n'a été acceptée par l'électorat suisse. Le sens de ces non n'est pas le même car parfois le refus est

positif. Ainsi les initiatives contre l'emprise étrangère lancées par la droite traditionaliste ont été désapprouvées par les citoyens suisses. Néanmoins pour tenir compte de 44 % de oui recueillis par la première initiative en 1969 et des 34 % en 1974, les autorités fédérales ont infléchi leur politique à l'égard des travailleurs étrangers et adopté des mesures plus restrictives. Les tentatives ultérieures des promoteurs de la lutte contre les étrangers ont subi des échecs encore plus nets en 1977.

En revanche, deux autres exemples d'initiatives visant à introduire des innovations ont été également rejetées : la législation anti-trust proposée par l'Alliance des indépendants, instrument politique des Coopératives Migros (1947) et la participation dans l'entreprise soutenue par l'Union syndicale suisse et le Parti socialiste (1976). Bien que rejetée, la première initiative a cependant abouti à une solution intermédiaire par l'établissement d'un contrôle sur les cartels en Suisse. Les résultats de l'initiative sur la participation sont plus difficiles à apprécier : elle a certes provoqué une prise de conscience et même à un large consensus des dirigeants politiques ; mais tant l'initiative que le contre-projet gouvernemental n'ont pas recueilli l'approbation de l'électorat suisse.

Malgré ces aléas, la démocratie semi-directe, qui fait partie du système de gouvernement helvétique, n'apparaît pas comme le pouvoir des préjugés. Certes, les scrutins référendaires donnent souvent libre cours aux préjugés mais aussi aux aspirations des gouvernés. Armes à double tranchant, ils constituent le véhicule des innovations autant que l'instrument d'opposition au changement. Mais par ailleurs le fait d'associer les gouvernés aux grandes décisions notamment assure le consensus général dans une société pluri-nationale à clivages multiples ainsi que le maintien du difficile équilibre entre cantons, forces politiques, groupes d'intérêt et tendances idéologiques. Enfin, face à l'éclosion de mouvements contestataires et écologiques, n'est-ce pas un des moyens de se faire entendre et d'agir par le recours à l'arbitrage démocratique ?