

## Les droits populaires sont-ils... populaires ?

Quelques réflexions sur l'initiative et le référendum en Suisse<sup>1</sup>

### Préambule

L'expérience helvétique, souvent idéalisée, voire même pensée comme un *Sonderfall*, semble attester la possibilité (au moins formelle) d'une participation étendue des citoyens dits « ordinaires » à la vie politique, qui non seulement élisent les membres du Parlement, mais sont en outre de plus en plus fréquemment sollicités, via les initiatives et les référendums, pour se prononcer sur les questions politiques les plus diverses. Après avoir brièvement présenté les institutions de la démocratie directe en Suisse (I), nous les aborderons successivement sous deux angles différents : tout d'abord, celui des *représentations* (politiques, médiatiques ou savantes) dont elles sont investies dès leur origine au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle (II) ; ensuite, celui des *pratiques* effectives dont elles sont l'objet (III). La première perspective s'interroge plutôt sur les avantages et les inconvénients de l'initiative et du référendum pour la gouvernabilité du système politique. La seconde traite les droits populaires de façon critique et réaliste comme *des règles du jeu politique* structurant les rapports de pouvoir qui se constituent dans la compétition politique. Au final, on peut se demander dans quelle mesure la démocratie directe peut répondre à certaines des dérives que l'on observe dans les démocraties purement représentatives, telles la clôture sur lui-même du champ des professionnels de la politique et l'exclusion du jeu politique du plus grand nombre des citoyens ordinaires. Nous insisterons pour notre part sur l'*ambivalence* des droits populaires. Comme toutes les institutions politiques, ils ne sont pas pourvus d'une essence immuable. Ils sont en réalité associés à des croyances et à des intérêts, à des usages politiques et à des contextes sociaux particuliers. Ils sont donc à la fois le produit et l'enjeu des rapports de pouvoir.

<sup>1</sup> Ce texte reprend pour l'essentiel, moyennant quelques développements et précisions, les analyses présentées dans ma communication à l'Assemblée générale de l'Institut du 28 novembre 2009 à Porrentruy.

## I. Les institutions

D'un point de vue juridique, la notion de démocratie désigne un régime fondé sur un ensemble de règles (droits fondamentaux, séparation des pouvoirs, etc.) structurant l'organisation et le fonctionnement de l'État et qui institue le « peuple », soit le corps électoral, en organe de l'État. Il s'agit dès lors d'en déterminer la composition, les attributions et le fonctionnement, conformément à certains principes (universalité, égalité et liberté) jugés constitutifs des régimes démocratiques.

En Suisse, outre l'élection et l'éligibilité, la Constitution fédérale, de même que les Constitutions cantonales confèrent actuellement aux citoyennes (depuis 1971) et aux citoyens les droits politiques liés au référendum et à l'initiative permettant, sous certaines conditions, une participation populaire aux décisions politiques. Le référendum intervient à la fin du processus décisionnel conduit au sein d'une autorité de l'État (ici le parlement) et permet au corps électoral de se prononcer sur l'acte adopté par celle-ci. Le scrutin peut être obligatoire (si la validité de l'acte est subordonné à un vote positif), facultatif (s'il est organisé à la demande d'une fraction du corps électoral) ou extraordinaire (s'il a lieu à la demande d'un organe déterminé). La Constitution fédérale prévoit depuis 1848 le référendum obligatoire en matière constitutionnelle et depuis 1874 le référendum facultatif sur les lois fédérales (moyennant la récolte de 50'000 signatures dans un délai de cent jours). La démocratie directe s'étend également aux traités internationaux soumis, selon les cas, au référendum obligatoire ou facultatif. L'initiative populaire, en revanche, déclenche le processus décisionnel. Elle est prévue en Suisse depuis 1848 pour demander une révision totale de la Constitution fédérale et depuis 1891 une révision partielle, moyennant la récolte préalable de 100'000 signatures dans un délai de 18 mois<sup>2</sup>. Dans ce cas, le parlement peut proposer un contre-projet, le scrutin opposant alors celui-ci au texte de l'initiative.

<sup>2</sup> On relèvera que d'autres extensions des droits d'initiative et de référendum ont été rejetées en votation populaire : référendum financier (1956), sur l'armement nucléaire (1963), en matière de construction de routes nationales (1978) et de centrales nucléaires (1979), sur les dépenses militaires (1983) et initiative législative (1872 et 1961). Une initiative est actuellement pendante qui vise à étendre le référendum obligatoire aux traités internationaux soumis, pour l'heure, au référendum facultatif.

Toute révision constitutionnelle exige la double majorité du peuple et des cantons<sup>3</sup>.

En somme, les attributions du corps électoral en Suisse (au niveau fédéral, cantonal et communal) sont larges et diversifiées, donc susceptibles d'impliquer une participation directe des citoyens à la prise de décision politique. Les quelques chiffres évoqués dans le tableau ci-dessous donnent un premier aperçu de l'ampleur croissante du phénomène. Ces chiffres globaux ne doivent certes pas masquer la réalité très *diversifiée* des usages de ces institutions, qui se mesure tout d'abord à la nature différente des objets soumis à consultation.

Certains portent sur des questions politiques sensibles, et souvent très médiatiques (armée suisse, sécurité sociale, législations sur le travail et l'emploi, politique d'immigration et d'asile, énergie nucléaire, adhésion à l'Espace économique européen ou à l'ONU), d'autres sur les droits politiques eux-mêmes (introduction du suffrage féminin, système proportionnel, élection directe du Conseil fédéral, etc.), ou encore sur des « problèmes de société » (interdiction de l'absinthe et des maisons de jeux, politique en matière de drogue, avortement, manipulations génétiques, etc.). Plusieurs objets apparaissent techniques, que ce soit dans le domaine de la politique économique ou fiscale, à propos des transports ou de l'aménagement du territoire, alors que d'autres relèvent de problèmes familiers (port obligatoire de la ceinture de sécurité, limitation de la vitesse sur les routes, heure d'été, etc.). Mais cette diversité se mesure également au fait que les initiatives et les référendums sont utilisés par des acteurs très différents (grands groupes d'intérêts, partis politiques, mouvements sociaux, cartel d'organisations, etc.), les forces politiques intervenant toutefois régulièrement par leurs consignes de vote dans les campagnes précédant les scrutins.

Par delà ce côté spectaculaire de la « participation

<sup>3</sup> Les droits populaires sont encore plus étendus dans les différents cantons et communes suisses, qui connaissent, de cas en cas, et souvent avant la Confédération, l'initiative législative, l'initiative et le référendum en matière administrative, le référendum financier, ainsi qu'une forme spécifique de référendum, le référendum constructif, qui permet de s'opposer à un aspect seulement d'un texte législatif et de présenter une alternative.

## Résultats des votations sur les initiatives populaires et les référendums facultatifs et obligatoires

Période 1)	Référendums obligatoires		Référendums facultatifs		Initiatives populaires		Initiatives populaires avec contre-projet				Total		Total des votations 2)
							Initiative 2)		Contre-projet 2)				
	A	R	A	R	A	R	A	R	A	R	A	R	
1848-1870	2	8									2	8	10
1871-1880	2	2	3	5							5	7	12
1881-1890	3	1	2	6							5	7	12
1891-1900	6	3	3	7	1	4					10	14	24
1901-1910	4	1	3	1	1	2					8	4	12
1911-1920	8		2	1	1	1	1			1	12	3	14
1921-1930	7	2	1	4	2	10		1	1		11	17	27
1931-1940	7		2	7		5		1	1		10	13	22
1941-1950	4	3	4	3	1	6					9	12	21
1951-1960	13	7	4	7		7		2	1	1	18	24	40
1961-1970	12	2	4	4		7					16	13	29
1971-1980	33	8	11	7		16		6	3	3	47	40	81
1981-1990	18	5	6	6	2	25	1	1		2	27	39	64
1991-2000	28	7	25	11	2	31		1		1	55	51	105
2001-2010	11	5	23	5	5	30	1	1		2	40	43	81
<b>Total</b>	<b>158</b>	<b>54</b>	<b>93</b>	<b>74</b>	<b>15</b>	<b>144</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>275</b>	<b>295</b>	<b>554</b>

**Explication:** A = acceptés ; R = rejetés ; 1) Année de la votation ; 2) Les initiatives populaires avec contre-projet sont comptées comme une seule votation. Etat: 13 février 2011. Source : Office fédéral de la statistique.

des citoyens aux décisions politiques», il convient de mentionner la faiblesse de la participation *effective* (en baisse constante depuis le début de ce siècle) aux scrutins, du moins si on la compare avec les taux habituellement atteints dans d'autres pays, où les citoyens votent moins souvent, mais plus massivement. En Suisse, la participation aux élections et aux votations mobilise entre 40 % et 50 % du corps électoral.

On relèvera encore à propos de ces données que, dans l'ensemble et nonobstant des variations dans le temps, les projets adoptés par le parlement sont plus souvent acceptés qu'ils ne sont rejetés, certes dans une moindre proportion lorsque le référendum est demandé que lorsqu'il est obligatoire. Du reste, le recours au référendum facultatif apparaît en définitive moins

important qu'on ne l'imagine *a priori*: environ 6% des textes susceptibles d'être attaqués par voie référendaire sont finalement contestés, la moitié d'entre eux étant alors acceptés en votation populaire. S'agissant des initiatives populaires, il convient également d'indiquer que leurs chances de succès dans les urnes sont très faibles, même si certaines d'entre elles, une fois retirées, peuvent inspirer certaines législations.

## II. Les représentations

La difficulté devant laquelle se trouve l'analyste des institutions politiques tient au fait que celles-ci font l'objet d'un travail permanent d'évaluation normative à propos de leurs avantages et inconvénients<sup>4</sup>, donc aussi de leur *nature*. S'agissant des droits populaires, le débat se polarise à partir de deux postures antagonistes. D'une part, une position plutôt *élitiste* met l'accent sur les avantages de la démocratie représentative pour le « bon gouvernement » de la société. Elle insiste sur les insuffisances du citoyen ordinaire et sur son « égoïsme » au moment de trancher des choix politiques, notamment dans des domaines qui engagent des problèmes « moraux » ou de « société ». Cette position élitiste souligne, par contraste, les vertus de la délibération liée au système purement représentatif où les élites politiques peuvent élaborer des compromis et penser l'impact de leurs décisions. Dans cette logique, la démocratie directe minerait l'*efficacité* de l'action publique.

D'autre part, une position *participationniste* se fonde sur l'idéal d'un citoyen éclairé que la démocratie directe pourrait contribuer à créer. Dans cette optique, les droits populaires permettraient l'expression des opinions minoritaires et renforceraient la *légitimité* des décisions en y impliquant directement les citoyens.

### *Ambivalence et enjeux politiques*

En fait, ce débat est toujours ambivalent: il oppose certes des systèmes de croyances différents à propos de la « démocratie » et de la « souveraineté populaire », mais aussi des attentes concurrentes relatives aux modalités *pratiques* de la compétition politique.

Cette ambivalence est permanente et s'exprime déjà à l'occasion de la première délibération parlementaire, qui a lieu en 1845 dans le canton de Vaud, à propos de l'introduction de l'initiative populaire dans la Constitution. Pour les radicaux « progressistes », les droits populaires auront pour effet que les lois seront mieux comprises et plus durables, de sorte que les citoyens s'y conformeront plus volontiers: « Le peuple prendra l'habitude de demander les lois qu'il estime nécessaires ou, s'il le désire, il demandera de corriger ou d'abroger celles qu'il juge lacunaires ou mauvaises (...). Les lois qui dépassent les idées du peuple deviennent aisément le point de départ d'un pas rétrograde (...). La sanction permettra d'arrêter le gouvernement qui marche trop vite ou qui marche mal ». En outre, plusieurs interventions soulignent les vertus intégratives des droits populaires: « Par l'initiative, on a l'expression réelle et véritable du pays (...). Par ce moyen, on évitera les révolutions; l'accepter, c'est être dans le système révolutionnaire organisé ». Dans les rangs de la minorité libérale « conservatrice », l'hostilité envers l'initiative et le référendum se nourrit de considérations techniques (comment vérifier la validité des signatures), mais aussi de craintes envers la possible « tyrannie » qu'exercera une minorité pouvant s'appuyer de façon démagogique sur un tel système. Certains députés reconnaissent, certes, « qu'il peut s'introduire par ce biais une soupape de sûreté de plus », mais, se demandent-ils, « ne faut-il pas préférer une révolution de temps en temps, tous les quinze ans, par exemple, à un système qui, comme celui qu'on propose, entretiendrait une agitation constante et rendrait le gouvernement très difficile »<sup>5</sup>.

Anticipant leurs effets sur eux-mêmes, les parlementaires sont ainsi enclins à parer les droits populaires de *vertus*, assimilées plus tard à des fonctions (de légitimation et de pacification de la vie politique), ou au contraire à leur imputer des *vices* (en ce qu'ils conduiraient à opposer la sagesse gouvernementale à des minorités agissantes et démagogiques). Ironie de l'histoire, en effet, à l'occasion de la révision constitutionnelle vaudoise de 1885, les députés radicaux (toujours majoritaires) feront en sorte de limiter au maximum les possibilités d'exercice des droits populaires qu'ils

<sup>4</sup> Yannis Papadopoulos, *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998.

<sup>5</sup> Interventions des députés Eytel, Druey et député Kherwand, *Bulletin du Grand Conseil*, 1845/1 pp. 175, 187, 199 et 211.

Bernard Voutat  
professeur de science  
politique à l'Université de  
Lausanne

avaient ouvertes auparavant ; à l'inverse des libéraux, qui s'en font désormais les plus ardents défenseurs. Plus largement, durant la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, l'introduction des droits populaires sur le plan fédéral et dans les cantons répond à des dynamiques hétérogènes, où les représentations de la démocratie sont étroitement dépendantes des calculs et anticipations des entrepreneurs politiques quant à leurs possibilités de contester ou au contraire de renforcer des majorités politiques<sup>6</sup>. On comprend par exemple que le « mouvement démocratique » se soit appuyé sur les droits populaires pour s'opposer à l'hégémonie des notables radicaux, notamment dans le canton de Zürich ; ou encore que les forces politiques les plus conservatrices aient été favorables à ces droits, à la fois dans les cantons où ils dominaient largement (comme le Valais) et au niveau fédéral où ils étaient très minoritaires. De même, les débats au sein et entre les différents courants socialistes (en particulier dans le cadre de la 1<sup>ère</sup> Internationale) attestent la présence de divergences profondes, les uns considérant la législation directe par le peuple comme un levier politique conforme à la réalisation de leurs objectifs, les autres la rejetant comme instrument de « gouvernement et de réaction »<sup>7</sup>.

Les débats à propos des droits populaires au XIX<sup>e</sup> siècle ne se réduisent donc nullement à une opposition entre des « démocrates progressistes », qui insistent au contraire sur le caractère intégrateur de ces institutions, et des « conservateurs », plutôt disposés à s'accommoder de ces instruments, pour peu qu'ils parviennent à en tirer profit. En réalité, les prises de position concernant la démocratie directe associent, dans des contextes variables, des *croyances* et des *intérêts*, des principes philosophiques et des calculs instrumentaux, deux dimensions qu'il serait vain d'opposer dans l'absolu, mais qui sont au fondement de l'*ambivalence* des institutions politiques et donc aussi de l'enjeu politique que constitue leur définition.

<sup>6</sup> Pour une vision d'ensemble, on consultera la thèse de Pierre-Antoine Schorderet, *Élire, voter, signer. Pratiques de vote, luttes politiques et dynamiques d'institutionnalisation de la démocratie en Suisse au XIX<sup>e</sup> siècle*. Lausanne, 2005, 553 p. Sur l'introduction presque hasardeuse du référendum législatif, voir l'étude de Jean-François Aubert, « Le référendum populaire dans la révision totale de 1872/1874 », *Revue de droit suisse*, n° 93, 1974, pp. 409-431

<sup>7</sup> Sur tous ces aspects, voir Andreas Auer, *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Genève-Bâle-Franfort, Helbing & Lichtenhahn, 1996, pp. 163-189.

## Consolidation et mise en forme symbolique de l'institution

Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les spécialistes du droit public reconnaissent que la démocratie référendaire (*Referendumstaat* par opposition à *Repräsentativstaat*) est désormais bien établie, au point que la vie politique ne serait plus pensable sans cette institution. Certes, les appréciations varient encore d'un auteur à l'autre<sup>8</sup>. Pour les uns, comme Jacob Dubs (Conseiller fédéral, puis juge fédéral), les droits populaires sont lourds et coûteux, souvent destructeurs. Ils paralysent les autorités politiques, en imposant au peuple (considéré comme du « bétail électoral ») de voter lorsqu'il n'en a pas envie, sur des objets qu'il ne comprend pas toujours très bien et qui sont souvent rejetés par des coalitions contre nature rompues à l'art d'échauffer les passions populaires. D'autres se montrent plus nuancés, en plaçant leur confiance dans la sagesse du peuple et dans le fait que les appels aux urnes contribueront, à la longue, à l'éducation politique des citoyens, tout en donnant aux autorités la *souape de sécurité* dont elles ont besoin. Peu à peu, la « démocratie directe » est alors érigée en composante essentielle de la vie politique helvétique, dont elle exprimerait l'esprit, en continuité des *Landsgemeinden* de la Suisse primitive. Selon Théodore Curti<sup>9</sup>, par exemple, le référendum « resserre le lien national », renforce « l'unité du peuple » tout en contribuant à son « éducation politique ». Il est en outre un facteur de « civilisation » : « La tranquillité et la dignité ne régnaient pas toujours dans les *Landsgemeinden*, plus d'une fut orageuse et finit par une bagarre. Maintenant, les atomes du corps social ne se frottent plus les uns contre les autres (...). La plus grande paix règne dans tout le pays le jour du vote. Le référendum est donc un instrument très pacifique pour traiter les affaires publiques (...), [cela d'autant que] les lois adoptées sur référendum, c'est-à-dire sanctionnées par

<sup>8</sup> Voir aussi la synthèse des travaux réalisés sur le référendum par les spécialistes du droit public chez Roland Ruffieux (éd), *La démocratie référendaire en Suisse au XX<sup>e</sup> siècle*, Fribourg, Éditions Universitaires, 1972, pp. 13-37.

<sup>9</sup> Parlementaire radical vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, qui s'érige en défenseur du référendum, alors même qu'il était utilisé à cette époque par les milieux conservateurs, progressivement intégrés dans le gouvernement fédéral pour contrebalancer l'émergence du mouvement ouvrier et socialiste. Les citations sont tirées de son ouvrage, *Le référendum. Histoire de la législation populaire en Suisse*. Paris, Giard et Brière, 1905, pp. 353-356.

Bernard Voutat  
professeur de science  
politique à l'Université de  
Lausanne

la majorité du peuple, vivent plus dans la conscience populaire que de simples décrets d'un Conseil représentatif». Dans le même esprit, un autre juriste, Thomas Fleiner, dresse un bilan analogue: « Pour la Suisse (...), le référendum est le mortier le plus efficace de l'union nationale. Chaque votation populaire sur une loi fédérale rassemble toutes les classes de la population (...). L'appartenance à une patrie commune s'exprime sous une forme vivante. Le référendum est ainsi devenu le moyen le plus efficace pour former l'éducation politique du peuple. Il oblige les citoyens à se mettre à l'étude des grandes questions d'ordre politique et matériel qui se posent à l'État »<sup>10</sup>.

#### *La fonctionnalisation des droits populaires*

A mesure que se développent les droits populaires, les travaux juridiques leur imputent des *raisons d'être* que les rationalisations plus complexes de la science politique contemporaine assimileront plus tard à des *fonctions*. On leur reconnaît ainsi l'avantage d'assurer un regain de légitimité aux lois. « Une loi acceptée est assurée de durer et l'opposition doit s'y rallier. A l'inverse, une réglementation dont le peuple n'a pas voulu est condamnée pour longtemps », souligne Thomas Fleiner qui ajoute: « La démocratie pure oblige les autorités législatives à faire preuve de clarté et de simplicité dans l'élaboration des lois. Elle ne permet d'avancer qu'avec une extrême circonspection dans la voie des innovations. La législation populaire ne se prête guère aux solutions législatives géniales; elle procède, avec une prudence pratique, par une évolution lente. Le référendum agit à l'instar d'une Chambre haute d'esprit conservateur. L'élaboration des lois oblige à des compromis sans fins. C'est pour cette raison que la démocratie pure a introduit la représentation des minorités, afin que, dès le stade de la délibération des lois, les directions politiques les plus diverses (...) puissent se faire entendre en proportion de leur puissance »<sup>11</sup>. Au fond, la « démocratie pure » apparaît comme un correctif de la « démocratie représentative »,

cette dernière, même organisée (depuis 1919) sur la base de la représentation proportionnelle, permettant au parlement d'imposer des lois dont le peuple ne voudrait pas. L'initiative et le référendum protègent en outre les minorités, celles-ci pouvant en faire usage sur des objets susceptibles de rassembler des majorités, contre la prédominance des partis au pouvoir. Plus largement, ces instruments induisent une « sage lenteur » dans la réglementation de certains domaines, réduisant l'emprise de la Confédération sur les cantons et celle de l'État sur les individus. Si l'initiative, par sa nature, est supposée permettre des innovations, le référendum, de son côté, est peu à peu perçu comme conservateur, puisqu'il impose la réalisation de compromis entre les élites politiques. Dès la fin du second conflit mondial, cette réflexion est consolidée et largement partagée par les spécialistes de droit public (Hans Huber, Dietrich Schindler, Werner Kägi, Max Imboden notamment), qui mettent alors l'accent sur les aspects extra-juridiques du fonctionnement des institutions politiques, en soulignant l'importance croissante (et reconnue depuis 1947 dans la Constitution fédérale) des groupes d'intérêt dans le processus décisionnel.

#### *Les droits populaires en question*

Depuis une vingtaine d'années, l'initiative et (surtout) le référendum font l'objet d'une relative remise en question dans les médias et les milieux scientifiques, parfois aussi au sein du personnel politique. Pour les uns, la démocratie directe est « dépassée ». Par ses lenteurs, elle paralyse l'action gouvernementale et rend impossible les adaptations rendues nécessaires par les « défis » auxquels le pays est confronté. Bref, les droits populaires (principalement le référendum) introduisent un « vetocratie des intérêts organisés », « rigidifient » le système et l'accule à l'immobilisme, comme le souligne par exemple un éditeur romand: « Le référendum avait été créé pour associer le peuple aux décisions les plus importantes. On y recourt maintenant pour des objets de plus en plus spécialisés. L'excès de démocratie directe la rend dérisoire et donne prise aux manipulations les plus éhontées de ceux qui ont les moyens financiers. Plus grave, alors que les difficultés rendaient nécessaires une accélération des processus de décision, l'usage du référendum est apparu comme un moyen de retarder ou même d'empêcher toute

<sup>10</sup> Thomas Fleiner, *Schweizerische Bundesstaatsrecht*, Tübingen, 1923, cité par Roland Ruffieux, *op. cit.*, p. 17.

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 17.

Bernard Voutat  
professeur de science  
politique à l'Université de  
Lausanne

adaptation à la réalité»<sup>12</sup>. Plusieurs mesures visant à restreindre l'exercice des droits populaires sont proposées : augmentation du nombre des signatures, quorum de participation pour « responsabiliser les abstentionnistes », limitation des objets soumis, restrictions dans la récolte des signatures. Cette remise en cause se heurte à une contre-argumentation tout aussi classique : pour d'autres, le référendum n'est pas réductible à une simple logique de blocage. Il peut être conçu comme un exutoire (à l'image, disent certains, de la grève à l'étranger) permettant, avec l'initiative populaire, l'expression des opinions minoritaires, tout en assurant la légitimité des décisions prises sur les dossiers importants. Dans cette optique, il conviendrait non pas de restreindre les instruments de démocratie directe, mais au contraire de les étendre et de les nuancer.

#### *L'engagement du discours savant*

Ce débat trouve un prolongement direct dans les milieux scientifiques, principalement du côté des politistes, qui se montrent relativement divisés à leur égard<sup>13</sup>, reconduisant dans l'univers savant la classique opposition à propos de la participation politique entre « élitistes » et « démocrates ». Alors que certains se déclarent carrément hostiles aux droits populaires (notamment dans le domaine de la politique étrangère), d'autres en revanche y restent très attachés. L'argumentation ne varie guère. Les droits populaires limitent l'efficacité (ou la gouvernabilité) du système politique, caractérisé, selon l'expression de Raimund Germann, par une accumulation extraordinaire de positions de veto institutionnalisées. A l'inverse, ils en assurent aussi la légitimité, ainsi que l'évoque, par exemple, Jean-Daniel Delley : « Nous ne connaissons pas de blocages d'une gravité telle que le système doive être remis en question. La lenteur a parfois du bon. Le Gouvernement

<sup>12</sup> Eric Hoesli, « Trop de démocratie directe », éditorial du *Nouveau Quotidien* du 9 mars 1995. Le magazine *Bilan*, n° 7/8, juillet août 1991, a consacré un dossier spécial aux institutions politiques de la Suisse, dont la « crise » supposée (le numéro s'intitule « L'agonie du consensus ») alimente régulièrement les rubriques politiques des journaux helvétiques, mais aussi plusieurs colloques et publications scientifiques, par exemple un n° spécial de la *Revue Suisse de Science Politique* consacré à la « Réforme des institutions », volume 2, n° 2, 1996.

<sup>13</sup> Par exemple, Yannis Papadopoulos (éd.), *Présent et avenir de la démocratie directe*, Genève, Georg, 1994. Communications de Jean-Daniel Delley, Raimund Germann, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Thierry Tanquerel et William Ossipow.

français, par exemple, est en mesure d'adopter rapidement des décrets, mais combien de lois appliquent-ils réellement ensuite. Sous la pression de la rue, il a dû reculer»<sup>14</sup>.

Cette tension traverse l'ensemble de la littérature en science politique, d'abord avec les travaux fondateurs de Jean Meynaud<sup>15</sup> sur les « groupes de pression », puis avec la parution de plusieurs ouvrages significatifs, car porteurs d'une interprétation explicitement *fonctionnaliste* des instruments de démocratie directe. Tel est le cas notamment de la thèse développée par Leonard Neidhart<sup>16</sup>, largement reprise ensuite, selon laquelle la menace référendaire agit comme une « épée de Damoclès » sur le système politique, contraignant ses principaux acteurs (ceux précisément qui disposent d'une capacité référendaire) à élaborer des compromis, du reste identifiables dans la plupart des objets adoptés par le parlement. Sans s'écarter des appréciations normatives relatives à l'efficacité (réelle ou supposée) de la démocratie directe, cette perspective réinscrit cette problématique dans le cadre d'une analyse des processus décisionnels considérant les mécanismes de démocratie directe sous l'angle de la « gouvernabilité du système politique » : celui-ci doit produire des réponses (outputs) assurant sa stabilité face aux pressions (inputs) de son « environnement »<sup>17</sup>. Plusieurs études mettent ainsi l'accent sur la « fonction tribunicienne » remplie par l'initiative et le référendum, qui favorisent l'expression institutionnelle d'oppositions plurielles, tout en contribuant à leur éclatement. Ils instituent un « canal de communication » entre le système politique et son environnement, mais ils introduisent de l'imprévisibilité, qui résulte des déca-

<sup>14</sup> Jean-Daniel Delley, « La démocratie directe. Un système politique aux portes ouvertes ». *Pouvoirs*, 1987, n° 43, pp. 101-114

<sup>15</sup> Jean Meynaud, *Les organisations professionnelles en Suisse*, Lausanne, 1962, p. 303. L'auteur qualifiait le référendum « comme l'essai d'annuler une décision que l'on n'a pas pu, ou su empêcher autrement » et l'initiative comme « un effort tendant (...) à susciter une décision que les intéressés n'ont pu obtenir de manière différente ».

<sup>16</sup> Leonard Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie : eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern, Francke, 1970, 374 p.

<sup>17</sup> Parmi les très nombreux travaux, voir Yannis Papadopoulos, *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales (1970-1987)*. Lausanne, Réalités sociales, 1994, 326 pages.

lages observables entre les logiques populaires (à la merci, parfois, d'entreprises « populistes ») et celles des élites politiques, parlementaires et/ou gouvernementales. Les résultats des scrutins éclairent les rapports entre les « élites » et le « peuple » et sont appréhendés comme indicateurs du « feed back populaire », c'est-à-dire du degré de soutien et de légitimité dont bénéficie le système politique. En définitive, ces analyses rationalisent les oppositions déjà évoquées : les droits populaires induisent certes des blocages, voire génèrent un « stress » du système politique, en raison des surcharges auxquelles il est régulièrement soumis, et limitent sa capacité d'adaptation, mais ils en accroissent aussi la légitimité. Cette logique fonctionnelle, supposée immanente au système politique, trouve ses ultimes conclusions dans une lecture téléologique des droits populaires, dont les *raisons d'être*, imputables à un « ethos de la coopération », conduisent à « interpréter l'histoire constitutionnelle suisse comme celle de la mise en place progressive d'un système hautement sophistiqué de redondance institutionnelle », instituant des mécanismes de concordance destinés à asseoir la gouvernabilité du système politique face à la complexité croissante de son environnement<sup>18</sup>.

\*\*\*\*\*

À mesure donc que se développent et se diffusent les droits populaires sur le territoire national, s'élabore en parallèle tout un travail symbolique de construction du sens d'une « démocratie suisse pluri-séculaire », idéalisée et valorisée le plus souvent, mais dont la complexité est aussi stigmatisée comme révélatrice d'une incapacité structurelle à l'innovation. Pour l'essentiel, donc, on peut relever une très grande *permanence* dans les évaluations « savantes » et/ou politiques de la démocratie directe : avantages et inconvénients relativement à la « bonne marche » des affaires publiques (elle-même mesurée à partir des intentions des élites politiques et des résultats des scrutins populaires) constituent l'horizon principal des travaux, juridiques, politologiques ou historiques, consacrés aux droits populaires<sup>19</sup>. Depuis quelques années cependant, à la faveur d'initiatives

populaires contraires aux engagements internationaux de la Suisse<sup>20</sup> (notamment dans le domaine des droits fondamentaux) et de l'activisme de l'Union démocratique du centre sur le terrain des droits populaires, les élites politiques s'interrogent à nouveaux frais sur la légitimité de la « volonté populaire issue des urnes ». Le Peuple a-t-il toujours raison ? Ne faut-il pas encadrer davantage les instruments de démocratie directe, en particulier l'initiative populaire ?

### III. Les institutions en pratique

Les discours évoqués plus haut indiquent une première difficulté pour l'analyste, celle de céder aux systèmes de raisons, bonnes ou mauvaises, qui justifient les institutions politiques, en prenant part aux conflits portant sur leur fonction supposée, c'est-à-dire leur *essence*. Le risque est dès lors important de rester captif d'une représentation *essentialiste* plus ou moins consolidée (et parfois enchantée) de l'institution, lui assignant a posteriori une logique intrinsèque reconnaissable, par un effet de théorie, sous le nom emblématique de « démocratie directe ».

Comme le relève opportunément Thierry Tanquerel, spécialiste de droit public, « c'est un défaut des juristes et des politologues de vouloir attribuer aux objets dont ils traitent (institutions et mécanismes) des clivages et des contentieux qui naissent simplement de la réalité des rapports entre les gens et de la façon dont ceux-ci posent les problèmes »<sup>21</sup>. Cette salutaire remise en cause d'un certain « anthropomorphisme institutionnel » est également soutenue par Andreas Auer et Jean-Daniel Delley : « Le principal défaut des analyses théoriques du référendum, réside dans l'idée qu'il est un sujet, entité indépendante, qui jouirait de certaines

<sup>19</sup> La réforme des droits populaires initiées dans les années 1990 est également emblématique de ce débat. Las, le dispositif institutionnel particulièrement complexe et sophistiqué adopté en votation populaire en février 2003 a été abrogé en 2008 du fait des difficultés de mise en œuvre.

<sup>20</sup> Nous pensons ici plus particulièrement à l'initiative (acceptée) sur l'internement à vie des délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables, à celle (rejetée) concernant la naturalisation par les urnes, à celle (acceptée) visant à interdire la construction des minarets, ou encore à celle (acceptée) sur le renvoi des criminels étrangers.

<sup>21</sup> Thierry Tanquerel, « La Suisse doit-elle choisir entre l'Europe et la démocratie directe », *Revue de droit suisse*, 1991, vol. 1, pp. 187 ss.

<sup>18</sup> William Ossipow, « Le système politique suisse ou l'art de la compensation », in Yannis Papadopoulos, *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales (1970-1987)*, op. cit. pp. 28-31.

caractéristiques propres et innées et qui remplirait, de par sa nature, une fonction précise. [Serait préférable] une conception voyant dans le référendum non pas un sujet mais un objet, un instrument dont l'utilisation et le succès dépendent de l'équilibre toujours instable et mouvant entre les rapports de force politiques (...). S'il est vrai que ceux qui l'ont construit l'ont fait dans un but précis, une fois posé (...), son emploi ne dépend plus de lui ni de ceux qui l'ont construit, [mais] de l'évolution incessante des rapports de force dans lesquels il s'inscrit. [En définitive], le référendum n'a pas de nature, ni d'autre histoire que celles de ces rapports de force. Son rôle, sa fonction, ne sont pas déterminés d'avance, ni immuables »<sup>22</sup>. Ce point de vue *réaliste* sur les institutions politiques, qui s'oppose à leur réification, modifie la perspective d'analyse: le fonctionnement du champ politique est saisi non pas à partir des règles du jeu politique, mais du rapport pratique que les acteurs entretiennent à l'égard de ces règles, de ce qu'ils en font et de ce qu'ils en perçoivent en terme de contrainte et/ou d'opportunité.

La première propriété des droits populaires, très largement évoquée, tient au fait qu'ils réduisent le monopole de la représentation politique détenu par les organisations partisans tout en élargissant leur répertoire d'action. Leur seconde propriété, moins souvent soulignée et en somme élémentaire, réside dans le fait que les citoyens sont régulièrement sollicités, non seulement pour élire leurs « représentants » sur la base de programmes électoraux, mais aussi pour se prononcer sur des objets particuliers, préalablement débattus dans l'arène parlementaire. Ces deux dimensions conditionnent *virtuellement* (et non pas mécaniquement) l'offre politique dans ses formes et dans ses structures, ainsi que les termes des échanges politiques. Plus précisément, les usages des droits populaires contribuent à l'émergence d'un espace politique spécifique, différent de la démocratie purement représentative, qui affecte, d'une part, les relations entre groupements organisés (partis politiques et groupes d'intérêt), d'autre part, les termes de la compétition politique et, enfin, le rapport au politique des citoyens dits ordinaires. Repré- nous ces trois dimensions.

### *Les droits populaires et les processus de décision*

Comme l'ont bien montré les travaux de Neidhart évoqués plus haut, les instruments de la démocratie directe ont largement contribué à l'intégration dans les processus de décision des groupes d'intérêts, qui interviennent massivement dans une phase pré-parlementaire. Désormais routinisée *via* les procédures de consultation, cette phase est présentée dans le discours officiel comme une arène favorisant l'intégration des conflits dans le système politique par l'élaboration de « compromis » ou de « consensus », alors qu'en fait elle se révèle le plus souvent comme un dispositif sanctionnant des rapports de force au profit des intérêts organisés les plus puissants. En d'autres termes, les groupes d'intérêts disposent des leviers institutionnels leur permettant d'intervenir dans la gestion de l'État (« du dedans », comme l'indiquait déjà Jean Meynaud), soit directement en recourant aux droits populaires, soit plus souvent indirectement en menaçant d'y recourir. Plusieurs travaux historiques ont à cet égard souligné que la constitution des groupes d'intérêts (avant celle des partis politiques), dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, fut étroitement dépendante des procédures référendaires, au point, du reste, estime l'historien Hans-Ulrich Jost, qu'une division des tâches s'est rapidement instituée: les décisions importantes se prennent dans l'arène extra-parlementaire, alors que les partis sont réduits à une fonction purement symbolique, pour ne pas dire folklorique<sup>23</sup>, de mise en scène de la démocratie et de légitimation des décisions politiques. C'est dire que l'autonomie de l'État et du champ politique demeure très limitée en Suisse, notamment par rapport aux acteurs économiques, eux-mêmes très impliqués dans le champ politique. On perçoit ainsi un effet paradoxal des droits populaires: la promesse d'ouverture du jeu politique vers un accroissement de la démocratie se compense par une très forte logique d'intégration des principaux groupes d'intérêts dans le jeu et par la faiblesse des acteurs politiques *stricto sensu*. Elle débouche sur une démocratie dite de « concordance », qui se manifeste jusque dans la composition « large » du Conseil fédéral et qui se révèle dans la faiblesse d'un Parlement dit de

<sup>22</sup> Andreas Auer et Jean-Daniel Delley, « Le référendum facultatif; la théorie à l'épreuve de la réalité », *Revue de droit suisse*, 1979, vol. 1, pp. 134.

<sup>23</sup> Hans-Ulrich Jost, « Critique historique du parti politique », *Annuaire suisse de science politique*, 1986, n° 26, pp. 317-332.

Bernard Voutat  
professeur de science  
politique à l'Université de  
Lausanne

« milice » ratifiant en quelque sorte les arrangements conclus dans l'arène extra-parlementaire où dominent les grands groupes d'intérêts<sup>24</sup>.

#### *Les droits populaires et la compétition politique*

Tout en restant prudent à propos de l'identification des effets que les institutions politiques exerceraient sur les pratiques, on peut avancer que les droits populaires, considérés comme des *règles du jeu politique*, ouvrent un ensemble d'opportunités, dont les usages impliquent, en retour, certaines contraintes pour les acteurs.

Ainsi, le lancement d'un référendum ou d'une initiative populaire permet, en premier lieu, de modifier l'*agenda politique*. La variété est à cet égard de mise. Tantôt, de puissants groupes d'intérêts s'efforcent d'anéantir les compromis réalisés jusqu'au stade parlementaire, notamment dans le domaine de la politique sociale. Tantôt l'objectif reste limité (pour certains mouvements sociaux et des acteurs politiquement marginaux) à un niveau « propagandiste », sur des thèmes à propos desquels une majorité semble peu probable (la suppression de l'armée suisse, certaines initiatives à forte connotation écologiste, syndicale ou socialisante). Tantôt il s'agit de promouvoir un thème politique dans le but de rendre visible une minorité « significative » susceptible, à terme, de provoquer certaines réformes dans des domaines spécifiques (ainsi, par exemple, la réduction du temps de travail), voire de profiler un parti politique dans le cadre d'une campagne électorale<sup>25</sup>. Tantôt encore, certains groupements politiques comme l'Action nationale dans les années 1960-70 ou l'UDC aujourd'hui espèrent obtenir des majorités sur des thèmes à propos desquels se manifeste un décalage prévisible entre l'espace politique légitime et d'autres

secteurs de la société, par exemple dans le domaine de la politique d'immigration ou de la politique étrangère.

Bien entendu, ces différents aspects peuvent se combiner selon des configurations très variables, impliquant des coalitions plus ou moins homogènes, et entrer dans des stratégies de distinction et de pression de certains acteurs par rapport à d'autres. Par delà les intentions officielles, l'obtention d'une majorité n'est pas toujours l'objectif réellement poursuivi par les acteurs de la démocratie directe, qui (comme l'UDC depuis une vingtaine d'années) investissent les campagnes de votation dans le but d'augmenter leur capital politique. C'est du reste dans ce cadre qu'il convient de saisir les débats récurrents à propos des *usages légitimes* des droits populaires, dont les réformes, effectives ou souhaitées, traduisent, au sein du champ politique, des systèmes d'intérêts et des rapports différents à l'univers politique.

C'est donc dire, en fait, que les droits populaires, loin d'être une « arme politique » aux mains du Peuple, apparaissent plutôt comme un instrument à disposition des entreprises constituées dans le champ politique, tout au moins de celles qui disposent des ressources nécessaires, mais qui sont très inégalement distribuées. Plusieurs études ont en effet mis en évidence l'impact de l'aspect financier dans les campagnes précédant les votations. C'est du reste un sujet particulièrement sensible depuis que l'UDC, dont les moyens financiers sont considérables, développe une politique de communication aussi agressive que coûteuse. Mais le phénomène n'est certainement pas nouveau. Ainsi, dans le cadre de l'initiative socialiste « contre l'abus du secret bancaire et de la puissance des banques », rejetée le 20 mai 1984 par 73 % des votants, le comité d'initiative disposait d'une somme de 800'000 frs pour sa campagne, alors qu'une seule banque (UBS) dépensait dix fois plus pour des annonces de presse liées à cette votation. Une disproportion analogue s'observait également dans le cas des initiatives (par exemple celles votées le 23 septembre 1990) touchant l'industrie nucléaire : les mouvements écologistes disposaient alors de moyens dérisoires en regard de ceux mobilisés par les acteurs proches des milieux de l'industrie électrique<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> François Masnata et Claire Rubattel, *Le pouvoir suisse*, op. cit., p. 151.

<sup>24</sup> Cette analyse est développée notamment par François Masnata et Claire Rubattel, *Le pouvoir suisse*, Lausanne, l'Aire (2ème édition), 1991.

<sup>25</sup> D'une manière générale, l'initiative populaire est un instrument plutôt utilisé par des acteurs peu intégrés dans le système politique. Selon Kobach, entre 1974 et 1992, sur 87 initiatives lancées au niveau fédéral, 27 l'ont été par les milieux écologistes, 11 par les milieux socialistes et syndicalistes et 8 par les petites formations politiques de la droite « extrême » ou « traditionaliste ». Durant cette période, l'auteur relève que près d'un tiers des initiatives lancées n'aboutissent pas, faute d'avoir atteint le nombre de signatures requis, ce qui atteste le coût (organisationnel aussi bien que financier) d'une telle entreprise. Kris W. Kobach, *The referendum: direct democracy in Switzerland*, Aldershot, Ashgate, 1993, pp. 93 ss.

Bernard Voutat  
professeur de science  
politique à l'Université de  
Lausanne

Enfin, si l'on se place du côté des mouvements sociaux, les droits populaires peuvent représenter une opportunité politique dont ils font d'ailleurs régulièrement usage, mais ces mouvements s'exposent, en retour, au risque de réduire, à terme, leur répertoire d'action et leur potentiel critique en s'investissant dans des procédures très contraignantes, limitées à des objets susceptibles d'être traités par le champ politique, bref, de se cantonner à des démarches impliquant un certain degré de bureaucratisation interne et d'intégration dans la politique institutionnelle, où ils parviennent à se faire reconnaître pour autant qu'ils en reconnaissent certaines des règles et en acceptent les servitudes<sup>27</sup>.

Ici encore, on remarque donc que l'espace de la compétition politique ouvert par les droits populaires se montre dans les faits très inégalitaires, réduisant de fait l'ouverture promise d'une démocratie élargie à des processus ratifiant des rapports de pouvoir et participant dans cette mesure de la légitimation du *statu quo*.

#### *Les droits populaires et la politisation*

La question de l'autonomie du champ politique peut également être posée en regard des processus de (dé)politisation, c'est-à-dire d'exclusion du jeu politique, induits par les usages des institutions de démocratie directe. La faiblesse des taux de participation indique, en effet, un fort décalage entre la perception des enjeux tels qu'ils se constituent dans le champ politique et celle, ordinaire, qu'en ont les profanes. Certains observateurs imputent l'abstentionnisme à la « lassitude » des citoyens, trop souvent sollicités, et le relativise quelque peu, en soulignant l'existence d'un « électorat occasionnel ». On pourrait certes opposer à cette explication le fait que, bien au contraire, les campagnes précédant les votations peuvent stimuler la politisation, de même que la fréquence des scrutins peut contribuer, non pas à réduire l'intérêt pour la politique, mais à l'augmenter. Plus fondamentalement, les droits populaires posent spécifiquement la question de la *compétence politique*, à la fois cognitive et sociale<sup>28</sup>, c'est-à-dire l'aptitude à

se représenter l'espace politique et les enjeux qui s'y nouent en termes politiques, et cela non pas seulement sur des « personnes » et des « programmes », mais aussi à propos de questions précises et, bien qu'à des degrés variables, jugées souvent très complexes, donnant lieu du reste à des campagnes où les arguments échangés (entre « spécialistes » décortiquant le détail des projets) sont parfois très « techniques ».

En fait, les études disponibles ne s'écartent guère, quant à leurs principaux résultats, des travaux réalisés à l'étranger dans ce domaine. C'est ainsi qu'est constatée une forte *stratification politique*, caractérisée par l'exclusion des secteurs socialement et culturellement les plus démunis. Par exemple, une étude portant sur une quarantaine d'objets soumis au vote entre 1977 et 1980 révèle que, *en moyenne*, seul un quart des citoyens comprend la signification centrale d'un projet, au point d'ailleurs que le citoyen, parfois, vote dans un sens contraire à ses intentions<sup>29</sup>. D'autres études montrent que 20 % des citoyens interrogés peu après les scrutins (sur la base d'indicateurs élémentaires) ignorent totalement ce sur quoi ils ont porté, ignorance qui s'accroît encore considérablement en ce qui concerne la simple connaissance des mots d'ordre des autorités et des partis politiques, y compris auprès de leurs sympathisants. Il ressort ainsi que la « compétence pratique » des citoyens, c'est-à-dire leur capacité à expliquer l'objet soumis au vote et à motiver un choix, est très faible : un tiers de votants serait incompétent, alors qu'un sixième seulement aurait une compétence forte, et cela sur la base de critères relativement souples<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Ce fut le cas, en particulier, le 18 février 1979, pour 15 % des citoyens (soit environ 150'000 personnes) ayant voté contre l'initiative relative aux installations nucléaires, qui ont manifestement commis une erreur en pensant s'opposer à l'énergie atomique. En outre, 60 % des partisans d'un projet de loi, également relatif aux centrales nucléaires, adopté trois mois plus tard, se trompaient sur sa portée effective. Ces deux exemples ne constituent du reste qu'un cas de figure illustrant la très grande variété des principes à partir desquels un vote est produit, en raison notamment de l'inégale attention portée aux enjeux qui se constitue dans le champ politique. Cf. Erich Gruner et Hans-Peter Hertig, *Der Stimmbürger und die neue Politik*, Berne, Haupt, 1983, p. 25 et pp. 122 ss.

<sup>30</sup> Danielle Bütschi, « Compétence pratique », in Hanspeter Kriesi, *Citoyenneté et démocratie directe*, Zürich, 1993, p. 116. Les travaux plus récents de Hanspeter Kriesi confirment ces analyses, bien qu'il en livre une évaluation plus nuancée. Cf. par exemple *Direct Democratic Choice: The Swiss Experience*, New York, Lexington Books, 2005.

<sup>27</sup> Sur cet aspect, voir Ruedi Epple-Gass, « Neue Formen politischer mobilisierung des schweizerischen Demokratie », *Annuaire suisse de science politique*, 1991, n° 31, pp. 151-171.

<sup>28</sup> Sur ce point, Daniel Gaxie, *Le Cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*. Paris, le Seuil, 1978, pp. 240 ss.

Bernard Voutat  
professeur de science  
politique à l'Université de  
Lausanne

Bref, l'image d'Épinal associant la « démocratie directe » à la prise en charge permanente (vu la fréquence des scrutins) des affaires publiques « directement par le peuple » ne résiste pas à l'analyse des conditions sociales de la politisation. Contre la représentation d'un « peuple suisse conservateur », et celle tout aussi répandue d'institutions également conservatrices « par nature », il conviendrait plutôt de souligner les logiques puissantes — non spécifiques au cas suisse — d'exclusion du jeu politique, qui restent faiblement compensées par les incitations à participer à ce jeu, pourtant importantes dans le contexte institutionnel de la Suisse.

Par analogie avec les sondages d'opinion (dont l'usage est moins intensif dans le contexte helvétique), il faut insister sur le fait que les votes (lorsqu'ils sont émis) répondent à des principes de production très hétérogènes, souvent non imputables à ceux qui sont à l'oeuvre dans l'univers politique *stricto sensu*. Ainsi, la dépossession politique, lorsqu'elle ne se manifeste pas dans l'abstention, a notamment pour effet, comme le relève Daniel Gaxie, « que les agents culturellement et politiquement démunis produisent les votes les plus neutres et les plus conformes », (...) c'est-à-dire « des opinions socialement légitimes que le travail des spécialistes de l'herméneutiques politique (...) [transforme] en volonté politique démocratiquement exprimée par les citoyens »<sup>31</sup>. Ce qui revient aussi à relever que la légitimité dont la « démocratie directe » serait vectrice se comprend moins par une vertu intrinsèquement associée aux droits populaires que par l'analyse des *rappports de forces symboliques* qui s'expriment à travers leur usages, tout particulièrement au moment où les résultats des votations sont interprétés pour être ensuite imputés à une hypothétique « volonté populaire ».

L'initiative socialiste « pour une imposition extraordinaire sur la fortune en Suisse », votée le 3 décembre 1922, constitue sans doute l'exemple le plus parlant de cette logique. Suite à une campagne « énergique »<sup>32</sup> des milieux bourgeois, associés aux représentants de

la paysannerie et soutenus par les Églises catholiques et protestantes, cette initiative réalise le score le plus faible de toute l'histoire suisse (près de neuf citoyens sur dix la rejettent), alors même que le taux de participation atteint un niveau record de 86,3 %. Dans certains cantons, la presque totalité des votants a rejeté l'initiative, comme dans celui de Fribourg où le taux de rejet est égal au taux de participation, soit 97 % ! C'est dire ici encore qu'une analyse sociale des rapports ordinaires aux enjeux politiques constitués dans le cadre de la démocratie directe montre que les votations tendent à ratifier (et donc à légitimer) des rapports de forces plutôt qu'à les transformer.

En définitive, le contexte helvétique incite à rompre avec la dichotomie, spontanément reprise par le discours juridique et politologique, entre démocratie « représentative » et législation populaire « directe », la première étant structurée par des mécanismes de délégation que la seconde ignorerait, au moins en partie. En réalité, si l'élection de représentants suppose un travail politique relatif à leur « représentativité », les droits populaires impliquent également une symbolique de l'opinion publique et de la « volonté populaire ». Or, comme le souligne, non sans ironie, Jean-François Aubert, « il faut avoir une forte imagination, ou une rare aptitude à la synthèse, pour voir l'unité là où tout n'est que diversité. Le peuple suisse, c'est l'ouvrier d'Olten, le coiffeur de Lugano, le violoniste de St Gall, le camionneur de Brugg, le paysan de Trubschachen, le retraité CFF de Martigny, qui n'ont pas grand chose en commun (...). Nous ne pouvons pas nier l'éclatante vérité: lorsqu'il se rend aux urnes, le peuple suisse est une fiction »<sup>33</sup>. Mais cette fiction, ou plutôt *cette illusion bien fondée*, constitue la base à partir de laquelle les instruments de démocratie directe « permettent d'imputer au peuple une volonté qui vient d'ailleurs »<sup>34</sup>, et de s'en autoriser dans le cadre des transactions qui s'opèrent entre les acteurs, individuels ou collectifs, de la vie politique.

<sup>31</sup> Jean-François Aubert, *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*, Lausanne, Payot, 1978, p. 258.

<sup>34</sup> Andreas Auer, « Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse », *Revue de droit suisse*, 1985, vol. 1, pp. 81.

<sup>31</sup> Daniel Gaxie, *Le Cens caché*, op. cit. p. 249.

<sup>32</sup> Sébastien Guex, « L'initiative socialiste pour une imposition extraordinaire sur la fortune suisse », *Regards sociologiques*, 1994, n° 8, pp. 101-116.

Bernard Voutat  
professeur de science  
politique à l'Université de  
Lausanne

En définitive, cette contribution peut paraître vouloir désenchanter la démocratie directe qui, sur le papier, semble faire la promesse d'une participation élargie des citoyens aux décisions collectives au détriment des professionnels et autres spécialistes de la politique. En réalité, ce texte n'a pas un caractère programmatique et ne devrait pas être lu comme un plaidoyer contre la démocratie directe. D'une part, la critique sociologique s'applique tout autant (et peut être de façon plus radicale encore) à la démocratie représentative. Et il serait vain de dénoncer l'une pour mieux vanter les mérites de l'autre. D'autre part, une lecture purement normative et donc essentialiste de l'institution, celle qui se focalise sur les avantages et les inconvénients des droits populaires et sur la « gouvernabilité » du système politique, laisse de côté l'essentiel : les institutions valent par leurs usages et leur fonctionnement est toujours tributaire des structures sociales dans lesquelles elles s'inscrivent. Ni progressiste, ni conservatrice, la démocratie directe peut favoriser conjoncturellement l'expression d'antagonismes socio-politiques tout en étant vectrice de certaines logiques propres à la domination politique. Sans être en eux-mêmes un élément essentiel de rénovation possible d'un projet démocratique, au moins les droits populaires peuvent-ils contribuer à susciter un débat à propos des instruments d'élaboration des décisions collectives et des conditions sociales de réalisation d'un projet démocratique. En ce sens, l'expérience helvétique, pour singulière qu'elle soit sur le plan formel, constitue sans doute un laboratoire propice pour penser les obstacles à un accès universel et égalitaire à la politique.

Xavier Voirol  
photographe

