

## **Des origines aux transformations de la démocratie de concordance en Suisse \*)**

Ioannis Papadopoulos

### **1. A l'origine de la démocratie de concordance**

Dans le discours des politiciens, dans l'image qu'ont les étrangers de la Suisse, et même certainement dans les perceptions de nombre de citoyennes et des citoyens Suisses ce pays est souvent considéré comme celui où règne le consensus. C'est là certainement un des éléments majeurs des mythes politiques autour desquels s'est construite la Suisse contemporaine, avec notamment l'adhésion à la démocratie directe, aux principes fédéralistes, et sur le plan de la politique extérieure la neutralité.

La contribution de la science politique par rapport à la Suisse comme démocratie consensuelle, ou du moins comme Etat où la "concordance" règne entre les forces politiques majeures a plusieurs dimensions. Cette contribution se fonde maintenant sur un large corpus de recherches empiriques, tant suisses qu'internationales et comparatives, qui permettent désormais de bien connaître non seulement le fonctionnement pratique (et pas uniquement formel) des institutions, mais aussi les valeurs et les comportements des citoyennes et des citoyens, ainsi que la manière dont sont prises les décisions politiques. Les analyses de science politique ont d'abord permis de montrer que le consensus suisse ne relève pas d'une quelconque évidence culturelle, mais que la démocratie de concordance a été construite historiquement en raison d'un certain nombre de contraintes (de nature différente) auxquelles ont été confrontés et qu'ont identifiés les dirigeants politiques. Elles ont aussi permis de relativiser la concordance, en identifiant des moments et des lieux où les interactions entre les groupes sociaux et politiques, ou encore les choix des citoyennes et des citoyens, étaient plus ou moins marqués par cette logique. Enfin, les travaux les plus récents - que nous avons pu mener en équipe dans le cadre du programme de recherche prioritaire "Demain la Suisse" du FNRS - ont mis en évidence les transformations qu'a connues la démocratie de concordance suisse ces dernières années, et de dresser un bilan actualisé de celle-ci.

---

\*) *Conformément à la politique éditoriale du bulletin, je renonce dans cette contribution aux références scientifiques habituelles.*

Un premier courant de recherche a identifié le rôle des institutions politiques - et notamment de la démocratie directe (principalement le référendum) - dans la fabrication du consensus. L'"ombre" en quelque sorte du référendum (obligatoire ou facultatif) pèse sur les principales décisions prises par les autorités fédérales depuis son introduction dans la Constitution en 1874. Celles-ci l'ont rapidement compris à leurs dépens, puisque les catholiques-conservateurs - à l'époque encore dans l'opposition suite à la guerre du Sonderbund et au "Kulturkampf" - ont réussi par ce biais à bloquer plusieurs décisions importantes prises par le pouvoir fédéral alors aux mains des radicaux. C'est une des raisons principales qui ont amené ce dernier à intégrer un représentant du parti catholique-conservateur au Conseil fédéral en 1891, mettant ainsi un terme à plus de quatre décennies de monopole radical au gouvernement de la Confédération. Progressivement, les autres partis politiques majeurs ont aussi été intégrés au gouvernement. De même, les principales associations d'intérêt capables de recourir avec succès au référendum ont été intégrées aux circuits décisionnels, leur avis pesant de tout leur poids lorsqu'il s'agit de faire des choix politiques.

Une telle explication de la concordance par les spécificités institutionnelles de la Suisse gagne à être complétée par des explications qui mettent l'accent plutôt sur des facteurs d'ordre socio-culturel ou socio-économique, et que la Suisse partage avec quelques autres pays européens. En effet, on ne peut comprendre pourquoi les autorités ont décidé de réagir au risque d'échec de leurs décisions en référendum par la concertation plutôt qu'en choisissant la voie de la concertation - et en tentant de l'emporter, même par une courte majorité, au vote populaire - que si on tient compte de facteurs

historiques et contextuels.

Si les contraintes posées par les règles du jeu institutionnel et les ressources que celles-ci offrent influencent indéniablement les comportements des acteurs politiques, il serait exagéré d'affirmer que ces comportements sont déterminés par les institutions (preuve en est par exemple que l'Italie et la Californie - qui connaissent des institutions référendaires assez proches de celles de la Suisse - ne se caractérisent pas par des systèmes de concordance mais de compétition bipolaire et de majorité-opposition).

Ainsi, la Suisse - sans être un cas unique, un autre exemple connu étant celui des Pays-Bas - fait partie des petits pays d'Europe (appelés "consociatifs" ou "consociationnels" dans la littérature spécialisée), qui ont une longue tradition de gestion pacifique des conflits. Cela est d'autant plus digne d'attention que l'on a à faire à des sociétés qui connaissent de fortes divisions culturelles, qu'elles soient d'ordre religieux ou linguistique par exemple. Or, dans ces pays les dirigeants politiques ont depuis fort longtemps été socialisés dans des valeurs de résolution des problèmes à l'amiable, pour éviter les forces centrifuges et la désintégration de la cohésion nationale. Ce serait donc en premier lieu, selon cette explication, la transmission dans la longue durée, par voie de socialisation, d'un système de valeurs consensuel au niveau des dirigeants qui les aurait amenés à cultiver l'art du compromis et de l'équilibre entre les intérêts. Une telle explication a certainement de la pertinence pour comprendre la pacification du conflit religieux en Suisse et, notamment grâce à la mise en place d'un système fédéraliste, la faible intensité d'un conflit sur des lignes linguistiques.

Enfin, selon une autre explication, qui met plutôt l'accent sur les contraintes d'ordre économique, la Suisse fait partie d'une autre catégorie de pays européens partageant des traits en commun: celle des pays qui, en raison de leur petite taille (et peu importe cette fois qu'ils soient plus ou moins homogènes sur le plan interne), sont particulièrement dépendants et vulnérables par rapport au marché international. Pour préserver la compétitivité de ces pays face à un environnement extérieur défavorable, leurs dirigeants, notamment économiques et syndicaux, se considèrent être "sur le même bateau". Ils ont donc mis en place des instances de partenariat social, ont adopté des pratiques de concertation, et finissent par arriver à des solutions négociées face aux problèmes pouvant susciter des conflits sociaux. Une telle explication a sans doute une part de pertinence pour expliquer la longue tradition de "paix du travail" en Suisse, avec la particularité par rapport aux autres pays que les syndicats y sont particulièrement faibles.

On observe donc en Suisse un cumul de facteurs qui poussent à l'intégration des principales forces sociales et politiques du pays, et à la recherche de concordance entre elles. Concrètement sur le plan politique, cela se traduit par la "formule magique" de gouvernement, mais également par l'agencement particulier des procédures de prise de décision sur le plan fédéral.

Nous aimerions d'abord expliquer brièvement ces particularités, avant de montrer en quoi nos recherches récentes de science politique montrent que ces procédures se modifient, suite à une série de changements du contexte et de nouveaux défis.

## **2. Les mécanismes de concordance**

En raison du cumul des facteurs poussant en Suisse à la concordance, des procédures censées fabriquer du consensus sont mises en place dès le début de la production des décisions politiques les plus importantes sur le plan fédéral. Ainsi, pour une bonne partie d'entre elles le processus décisionnel démarre avec la mise en place d'une commission d'experts qui doit préparer un premier projet. Or, on n'attend pas de celle-ci uniquement la rédaction d'un projet bien informé grâce à l'expertise technique de ses membres, mais aussi un projet qui ne suscite pas d'opposition majeure parmi les intérêts les plus puissants. C'est pour cette raison que nombre d'experts représentent en réalité dans les commissions les divers intérêts organisés concernés par le texte législatif en préparation. En quelque sorte ce texte législatif est donc, en partie du moins, conçu par ceux qui seront ses destinataires, de manière à obtenir leur soutien. La deuxième étape - encore plus fréquente et plus fortement codifiée - de cette phase dite "pré-parlementaire" de la décision politique est l'étape de la consultation officielle des milieux intéressés. L'administration soumet le projet de texte législatif à une large palette de milieux concernés, enregistre leurs avis, puis le cas échéant reformule le projet suite à ces réactions, voire se trouve contrainte de l'abandonner si celui-ci

rencontre trop d'oppositions.

Il est donc attendu de ces procédures typiques de la concordance qu'elles contribuent à désamorcer les oppositions aux décisions politiques. Cela a un prix évident: une faiblesse de l'Etat face aux intérêts organisés, et notamment aux intérêts économiques, qui gardent une large influence sur les décisions. De même, ce système génère des difficultés considérables pour mener à bien des réformes véritablement innovantes, puisque les adversaires du changement disposent d'un atout stratégique, celui d'avoir leur mot à dire (et de proférer des menaces, notamment de recourir au référendum) très tôt dans le processus de décision.

L'importance de la phase pré-parlementaire dans la fabrication des décisions politiques est telle que l'on pourrait considérer le rôle du gouvernement relativement secondaire, si l'on ne tenait pas compte que c'est à lui que revient en fin de compte l'initiative d'aller de l'avant ou pas avec une réforme, une fois les résultats de la consultation connue. Mais il ne serait pas exagéré d'affirmer que, dans la procédure de concordance classique, tout est entrepris pour désamorcer les conflits et préparer largement les décisions avant que l'Assemblée fédérale (Conseil National et Conseil des Etats) n'intervienne pour légiférer formellement. Même si des études ont montré que la recherche de la concordance n'aboutit pas toujours - et notamment lorsque les sujets sont très conflictuels- dans un tel contexte le Parlement garde un rôle mineur, qui revient largement à ratifier, sans modifications d'envergure, les projets préparés par l'administration de concert avec les milieux organisés, et avalisés entretemps par le gouvernement. Ainsi, l'instance chargée formellement de la prise de décision démocratique, et disposant de la légitimité électorale à cet effet, ne jouerait pas vraiment son rôle, aussi car les parlementaires - qui ne sont pas des professionnels - manquent des ressources en expertise et en temps pour approfondir les sujets de plus en plus techniques sur lesquels ils sont appelés à se prononcer.

Par ailleurs, le parlement agit aussi sous la menace référendaire. Les recherches en science politique ont ainsi montré par exemple que pour s'assurer qu'un projet des autorités n'échoue pas en référendum, la majorité simple au parlement ne suffisait pas, mais qu'il fallait rechercher des appuis plus larges auprès des forces politiques. Cela signifie en même temps des appuis auprès des principaux groupes d'intérêt, qui sont aussi fortement représentés au parlement par des députés faisant souvent partie de leurs instances dirigeantes. L'influence des groupes d'intérêts et l'ombre de la démocratie directe limitent donc aussi l'autonomie, la marge de manoeuvre et l'influence du parlement.

Cependant, il ne faudrait pas surestimer les échecs des projets des autorités en référendum. Ils sont rares lorsque le référendum est obligatoire, et quant au référendum facultatif il est à son tour très rarement demandé. Ceci ne signifie pas - loin de là - que la démocratie directe n'exerce pas d'influence sur les décisions, mais justement comme nous l'avons noté auparavant, que cette influence est avant tout indirecte, et qu'elle s'exerce à travers la mise en place de mécanismes de concordance destinés à neutraliser justement le risque d'échec en référendum.

Ce n'est que de manière cyclique, et dans des domaines isolés que les vœux des autorités politiques rencontrent une résistance tenace auprès de la population même lorsque le soutien des cercles dirigeants est particulièrement large. Il s'agit notamment du rapport à l'étranger au sens large: on se souvient parmi d'autres cas du rejet de l'adhésion à l'Espace économique européen en 1992, et récemment à la quasi-majorité qu'a obtenu une initiative restrictive sur la politique d'asile, lancée par l'Union démocratique du centre, à laquelle les autorités ainsi que la quasi-totalité des organisations politiques importantes étaient opposés.

### **3. Les transformations de la démocratie de concordance**

Ce modèle que l'on peut qualifier de "traditionnel" de prise de décision par voie de concordance semble selon nos recherches être remis en cause ces dernières années. Nous avons pu identifier deux types de raisons à cela tenant à des changements dans l'environnement socio-économique et international, et aussi deux modes selon lesquels les mécanismes décisionnels se restructurent.

Le premier changement est l'accélération du processus de mondialisation et d'intégration européenne. On aurait pu présager que l'échec du vote à l'EEE, de même que les succès croissants

de la droite nationaliste, laissent la Suisse totalement à l'écart de ce mouvement. On aurait d'autant plus pu le présager que la complexité du système de décision, et notamment les multiples occasions dont disposent les opposants à des changements de se manifester et de proférer des menaces condamnent la Suisse à l'immobilisme. Même des scientifiques ont d'ailleurs soutenu qu'en raison des blocages que suscite son système politique (l'influence de la démocratie directe, l'intégration et la consultation des partisans du statu quo, etc.), la Suisse était condamnée à l'"Alleingang". Certes la Suisse ne fait toujours pas partie d'une Union Européenne maintenant élargie, plus encore son adhésion n'est en réalité pas à l'ordre du jour. Cela n'a toutefois pas empêché les autorités de procéder depuis les années 1990 à une série de réformes radicales de la législation fédérale, qui visent de manière autonome ("autonomer Nachvollzug") sinon à harmoniser, du moins à rapprocher cette législation des normes européennes. On a donc pu observer un vaste mouvement de réformes - que certains qualifient même d'historique - en matière de politique économique, et notamment de libéralisation ainsi que de régulation. C'est le cas par exemple dans le domaine des télécommunications, de la législation sur les cartels, les marchés publics, la poste, etc. Ce rapprochement de la Suisse a été possible grâce à un fort soutien du gouvernement et de l'administration, couplé à des demandes pressantes des milieux essentiellement libéraux composés d'une partie des dirigeants de l'économie.

Mais comment des réformes d'une ampleur non négligeable ont-elles pu être menées à bien, en dépit des "lourdeurs" de la concordance? C'est précisément par une nouvelle configuration des mécanismes décisionnels. Ainsi, la phase dite "pré-parlementaire" y a perdu de son importance. Des consultations ont été menées certes, mais le recours aux commissions d'experts - dont on se souvient que c'est le premier endroit où les intérêts organisés, favorables et opposés à une réforme peuvent s'exprimer - a été moins fréquent. De surcroît, l'administration a fait le pari d'exclure délibérément une bonne partie des intérêts opposés aux réformes de ces commissions, et parfois aussi des mécanismes de concertation plus informels et sélectifs ont été mis en place. Dans ces réformes donc un rôle central a été joué par l'exécutif - qui appuyait les changements - et par les parties de l'administration qui participaient aux négociations internationales ou les suivaient de près, ce qui leur a fourni à la fois de l'expertise et un pouvoir de persuasion. Le parlement - mais au fond cet aspect-là n'a pas représenté un réel changement - a suivi et n'a pas joué un rôle important. Il faut d'ailleurs noter que le renforcement du gouvernement et de l'administration lié à l'internationalisation de la politique n'est pas une spécificité suisse. Il est lié au fait que, parmi les acteurs nationaux, ce sont avant tout les gouvernements qui sont engagés sur la scène internationale. Ce qui est intéressant par contre, c'est qu'un tel phénomène n'épargne pas la Suisse, en dépit de son relatif isolationnisme.

Une dernière question reste à se poser au sujet de cette vague de réformes des années 90: comment se fait-il qu'elles n'ont pas été bloquées par les oppositions, alors que les procédures classiques de concordance n'ont, en partie du moins, pas été utilisées? En fait, des concessions ont été accordées aux opposants, mais relativement sélectives et mineures, et surtout elles ont été accordées à un stade relativement avancé du processus de décision, alors que les principales orientations avaient déjà été décidées. Si par exemple les opposants avaient été écoutés dès le départ, on aurait pu parier que les réformes auraient été moins audacieuses.

Ces concessions ont fait que l'adaptation de la Suisse aux évolutions internationales est - lorsque les oppositions sont fortes - soit plus lente ou partielle: c'est le cas par exemple des réformes de la poste, ainsi que de la législation sur les cartels ou de l'application par les cantons de celle sur les marchés publics. Mais c'est sans doute là le prix à payer pour une adaptation qui respecte les équilibres internes, dans un système où remettre ceux-ci en cause peut réserver des surprises. On notera enfin que les réformes ont été rendues possibles par une plus grande flexibilité des procédures décisionnelles, sans que les institutions fondamentales - les piliers du système politique fédéral comme la démocratie directe ou le fédéralisme que l'on décrit en même temps comme les principales sources d'inertie - soient affectés; il aurait d'ailleurs été inconcevable que cela puisse se faire.

Les procédures de concordance - et notamment la phase pré-parlementaire - ont aussi été affectées dans le cas d'une autre catégorie de réformes majeures qui ont été amorcées ces dernières années: celle de la politique sociale, touchant par exemple aux législations sur les retraites (AVS) ou sur le chômage. Mais dans ces cas les changements sont d'une autre nature. Le domaine de la politique sociale étant traditionnellement celui dans lequel les structures de concertation entre partenaires sociaux jouent un rôle important, il y a notamment toujours eu le recours habituel aux commissions extra-parlementaires, dans lesquelles les représentants des principaux intérêts concernés sont

étroitement associés à la préparation des décisions. Par contre l'effet de concordance n'a pas été atteint: des compromis n'ont pas été trouvés lors de la phase pré-parlementaire, en raison d'une polarisation accrue des positions, de la nécessité de faire des économies, ou encore de la couverture médiatique croissante des négociations, qui incite plutôt à affirmer des positions tranchées de part et d'autre. Contrairement à la précédente catégorie de réformes, le gouvernement non plus n'a pas réussi à imposer ses solutions. Par contre c'est aux partis politiques et au parlement qu'est revenu cette fois le rôle principal dans l'élaboration des réformes. Les réformes qui n'ont pas été bloquées en référendum sont celles où - conformément à la logique du système - des compromis entre les orientations divergentes des forces politiques de la droite et de la gauche ont été trouvés. Par contre, ce qui distingue en l'occurrence les procédures de décision du modèle de concordance traditionnel est le déplacement du lieu de fabrication des compromis de la phase pré-parlementaire au parlement. Son rôle en la matière contraste tant avec son rôle habituel réputé relativement faible en Suisse, qu'avec le rôle des parlements dans d'autres pays comme l'Autriche ou les Pays-bas, où c'est le gouvernement qui a eu la haute main sur des réformes similaires.

uuu

Il nous semble enfin que les conclusions suivantes peuvent être tirées de cette brève analyse des mécanismes de la démocratie de concordance suisse et de leurs changements: En dépit d'une polarisation croissante de la vie politique entre la droite et la gauche, et de nouveaux défis de taille pesant sur le système politique suisse (mondialisation, intégration européenne, crise des finances publiques, dégradation de la situation socio-économique, etc.), sur des enjeux politiques majeurs des réformes négociées ont pu être menées à bien. Cela a été possible car les mécanismes de concordance ont continué à fonctionner. Etant toutefois d'habitude considérés comme sources de rigidités et rigides eux-mêmes, ils ont dû être largement remaniés pour permettre les réformes, et les lieux décisifs pour la production des décisions se sont déplacés. Les réformes ont conduit à une adaptation, du moins relative, des législations suisses aux "trends" internationaux, y compris dans des domaines sans influence extérieure directe comme celui de la politique sociale, mais également avec des compromis visant à préserver des équilibres internes. Malgré la polarisation croissante, confirmée d'ailleurs par les élections fédérales d'octobre 2003, les pratiques de concordance perdurent, toutefois de manière différente et à des lieux différents. Dans un pays dans lequel l'Etat central est réputé faible et les groupes d'intérêt puissants, un rééquilibrage du pouvoir s'est opéré au profit d'un "retour" du politique, qu'il s'agisse du rôle dirigeant joué (selon les cas comme nous l'avons vu) par le gouvernement ou le parlement fédéral. Et finalement, on peut aussi conclure qu'à mesure que les recherches de science politique approfondissent l'étude de domaines politiques particuliers, on se rendra compte probablement qu'il n'existe plus un seul modèle de concordance au niveau de la politique fédérale en Suisse, mais bien plusieurs.