

Zeitschrift: Revue économique franco-suisse
Herausgeber: Chambre de commerce suisse en France
Band: 57 (1977)
Heft: 4

Artikel: Opinion : la démocratie suisse en crise?
Autor: Beguin, Pierre
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-886905>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 11.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

PIERRE BEGUIN

La démocratie suisse en crise?

On se plaint, surtout du côté des autorités constituées et de la direction des partis, de ce que des initiatives trop nombreuses soient lancées par toute sorte de groupements et même de groupuscules, de telle sorte que le peuple est consulté trop souvent et que l'intérêt des citoyens s'en trouve dangereusement dispersé. On voit même dans cette circonstance une des causes importantes de ce phénomène alarmant que constitue l'abstention, laquelle se manifeste plus clairement d'année en année. Des consultations qui ne mobilisent que le quart ou le tiers des citoyens ne sont finalement pas de vraies consultations populaires. On peut le constater à bon droit.

En même temps et parallèlement, l'objet des initiatives populaires est en train de se modifier. Les auteurs d'innovations ne se bornent plus à proposer l'insertion dans la constitution de tel ou tel principe politique ou social nouveau ou la mise en place de telle ou telle institution nouvelle. Il se forme, en dehors des partis traditionnels, de ceux qui jouent un rôle permanent dans la vie politique du pays, des comités plus ou moins occasionnels, réunis souvent à l'enseigne de l'écologie, qui voudraient faire aboutir par la voie de la réforme constitutionnelle, des innovations qui mériteraient tout au plus la mise en vigueur d'une ordonnance administrative de nature technique. Au surplus, ces innovateurs, oublieux de toute hiérarchie des valeurs, manifestent pratiquement à chaque fois une tendance nette à proposer le transfert du pouvoir de décision, même en ce qui concerne les affaires d'intérêt limité qui les préoccupent des autorités responsables au peuple lui-même. Comme si une démocratie efficace ne supposait pas une hiérarchie des pouvoirs et une harmonieuse répartition des tâches. Comme si le contrôle populaire, essence même d'un régime démocratique, devait aboutir à restreindre les attributions des pouvoirs parlementaires et exécutifs, au risque même de les ruiner finalement.

Pour y voir plus clair, il s'impose d'évoquer un certain nombre de faits et de serrer la réalité du plus près possible. De toute évidence, les scrutins populaires sont beaucoup plus fréquents qu'autrefois. Entre 1928 et 1950, le cours normal des affaires provoquait l'organisation de deux ou trois scrutins fédéraux par an. Dès lors, ce nombre a tendance à se stabiliser à quatre consultations annuelles, mais elles portent sur des sujets plus variés.

Les citoyens sont appelés à se prononcer au cours d'un même exercice sur sept ou dix projets différents ; en 1977, on a atteint le record de onze questions posées au souverain au gré de quatre scrutins. Cette pléthore n'encourage pas la participation : on doit noter que, plus les questions sont nombreuses et moins les citoyens se dérangent. Il serait faux d'attribuer cette multiplication des votations à la seule augmentation du nombre des initiatives. Il faut compter avec une autre évolution, sans doute plus importante encore : les tâches de l'Etat sont en pleine extension ; on lui demande de résoudre des problèmes qui, il y a à peine un demi-siècle, n'étaient pas de son ressort ; il n'y a pas de commune mesure entre une situation au gré de laquelle les pouvoirs publics n'interviennent guère dans les activités de l'économie nationale et la situation actuelle où l'Etat est devenu progressivement et à la fois le correcteur du libre jeu des lois économiques et le redistributeur du revenu national.

Des initiatives plus fréquentes ont d'ailleurs un autre inconvénient que le recours quelque peu accablant à l'avis du citoyen. Elles constituent une surcharge pour le gouvernement et son administration qui doivent consacrer un temps considérable à l'étude de dizaines de propositions originales et à la mise au point de leur attitude. Il y a plus grave cependant. Une fois qu'elle a abouti, une initiative déploie un effet de blocage : pendant les trois ou quatre ans que durent ces études, avec tout ce que cela comporte de consultations d'experts, d'associations intéressées et de partis politiques, il n'est guère question d'aller de l'avant. Tout dépend de l'avis final du peuple et personne n'a le droit d'en préjuger. A une différence près qui est importante : ce délai est souvent utilisé pour la rédaction d'un contre-projet en faveur duquel les auteurs de l'initiative retireront pour finir leur propre texte. Sur la centaine d'initiatives qui ont été lancées entre 1930 et 1977, une petite moitié a fait l'objet d'un tel retrait, tandis qu'une large majorité se trouvait condamnée par le peuple. Pendant cette longue période, une seule a été acceptée telle quelle par le souverain ; il s'agissait d'un texte exigeant, à l'issue de la deuxième guerre mondiale, un retour rigoureux à la démocratie directe. En fait, les initiatives jouent un rôle de catalyseur. Elles obligent les autorités à entreprendre la solution de problèmes qu'elles négligent d'aborder ou qu'elles préféreraient ajourner. Et

ce rôle est essentiel dans le fonctionnement de notre démocratie directe.

Le referendum, non moins essentiel dans notre régime, est beaucoup moins utilisé qu'autrefois. On le doit à l'existence de ce que nos concitoyens alémaniques appellent la « Konkordanz-Demokratie », de cet ensemble d'habitudes et de procédures au gré desquelles tout projet d'article constitutionnel ou de loi — dont le parlement et le gouvernement prennent le patronage — fait l'objet d'une large négociation entre tous les intéressés du monde politique et économique, ainsi que de tout un jeu d'approximations successives entre les deux conseils législatifs. De la sorte, lorsqu'un projet arrive à maturité, les angles ont été souvent arrondis, il n'y a plus de débat et plus guère de divergences. Il faut donc que se soit creusé un profond fossé entre les législateurs et une vague importance de l'opinion publique pour que le lancement d'un referendum laisse espérer un succès. Ces ententes cimentées au sein du monde officiel sont génératrices du désintérêt manifesté par de larges cohortes de citoyens et, finalement, de participations lamentables aux scrutins (avant 1930, la participation était en moyenne de 55 à 70 pour cent, avec d'exceptionnelles pointes à un niveau supérieur. Depuis lors, la situation n'a pas cessé de se dégrader. Depuis 1971, la moyenne s'établit à 30 ou 40 pour cent. Il n'y a plus guère de pointes. Le scrutin le plus récent, celui du 4 décembre 1977, n'a pas amené aux urnes plus de 38 % des citoyens, alors qu'étaient évoqués des sujets aussi importants que l'objection de conscience, l'exercice des droits politiques, l'éventuelle perception d'un impôt sur la richesse et l'approbation d'un train important d'économies budgétaires). En fait, on en arrive à cette situation paradoxale que l'on vote de plus en plus souvent, mais que l'on vote de moins en moins.

Cette évolution n'a rien d'explicable. En vérité, les gouvernants, les parlementaires, les fonctionnaires, les experts forment un monde clos, replié sur lui-même, apparemment fort satisfait de son œuvre, fier de ses talents, vaniteux de ses subtilités, convaincu que son langage est non seulement savant, mais encore compréhensible. Il en va toujours ainsi des mandarins. Ils perdent le contact avec les citoyens moyens, mais ils ne mesurent pas à quel point ils sont étrangers à la piétaille démocratique. Les textes qu'ils soumettent à l'approbation populaire sont trop nuancés et trop sophistiqués pour des gens qui ne sont nullement des spécialistes, mais au précieux bon sens desquels on fait appel. Tant de complications donnent au votant l'impression qu'on cherche à le flouer. Quand on fera l'effort de s'adresser à lui dans un langage simple, direct, allant droit au but, une confiance indispensable pourra être restaurée, tout simplement parce que le dialogue sera de nouveau possible. Mais, de cette nécessité de changer de langage, le monde officiel n'a nullement pris conscience. Il n'a même pas commencé. Ce fossé est d'autant plus riche en dangers que nombreux sont les citoyens convaincus que, quoi qu'ils expriment ou manifestent, les tenants du régime s'arrangeront pour corriger leurs défaites et faire passer finalement leurs solutions au gré de subtiles interprétations juridiques.

Pour parer aux recours abusifs à l'initiative populaire, les autorités ont proposé que l'on porte de 30 000 à 50 000 le nombre des signatures à l'aboutissement d'un referendum et de 50 000 à 100 000 la cohorte de signataires qu'il faut réunir pour qu'une initiative constitutionnelle soit obligatoirement soumise au verdict populaire. Un peu plus tard, on a suggéré que soit limitée à dix-huit mois la période pendant laquelle des signatures peuvent être récoltées en faveur d'une disposition constitutionnelle nouvelle. Dans certains milieux, on a crié au scandale, à une entreprise de démobilisation de la démocratie directe. Dans sa majorité, le peuple ne s'est pas laissé émouvoir. Il n'a pas cru que l'on s'apprêtait à le frustrer de ses droits et à limiter son influence. Il lui a semblé de simple bon sens que l'on double le nombre des signatures, nombre

fixé en 1891, alors qu'en quatre-vingts années, la masse des citoyens actifs a tout simplement sextuplé. Il a aussi, de façon très modérée, exprimé l'opinion qu'il n'est pas normal de laisser un comité d'initiative exercer une déplorable pression pendant des années, en faisant état de l'éventuel aboutissement d'une initiative populaire. Dix-huit mois doivent être suffisants pour capter un courant valable de l'opinion. A cet égard, les scrutins de septembre et de décembre 1977 sont très caractéristiques. Finalement et en bonne logique élémentaire, on a tenu compte du développement de la population et de l'institution du suffrage féminin.

Sans doute le peuple suisse est-il très sourcilieux quant au maintien et au respect de ses droits. A ses yeux, la démocratie directe ne saurait être remise en question, même si son comportement donne trop souvent à des observateurs superficiels l'impression qu'il s'en désintéresse relativement, étant donné la mollesse et le manque d'enthousiasme avec lesquels il exerce ses droits. Mais il ne demande nullement une extension de ceux-ci. Par deux fois, il a refusé la possibilité qu'on voulait lui offrir d'élire directement les membres du Conseil fédéral. Il sait bien, à la différence des théoriciens et des idéologues, que la Suisse est compartimentée à tel point que la réputation d'un éventuel candidat au gouvernement ne s'étend que rarement au delà du territoire d'un canton ou d'une région du pays. Par deux fois également, il a refusé la possibilité de proposer, outre des innovations constitutionnelles, des textes de lois, sachant bien que son rôle est de proclamer des principes et de contrôler leur application, mais point du tout de s'ériger en rédacteur des lois. Il a refusé de bénéficier du droit de décider lui-même de la dotation de nos troupes en armes atomiques, témoignant ainsi à l'endroit des autorités d'une confiance dont on peut douter qu'elle soit restée aussi nette quinze années plus tard. En outre, à une date toute récente, quand on a voulu le séduire en lui conférant le droit de s'opposer par referendum à la ratification de toute espèce de traité international, il a préféré limiter ses interventions en ce domaine à des cas d'une extrême importance, engageant profondément le destin du pays, mais cela sans que se trouve paralysée une politique extérieure réellement efficace.

Pragmatique avant tout, le peuple suisse n'apprécie ni la démagogie, ni les principes vagues et mal définis dont l'application apparaît comme une gageure. Il a ainsi repoussé les droits du travail (1946), le droit au travail (1947), le droit au logement (1970). Il en a fait autant pour des solutions brutales ou simplistes, comme la suppression de l'impôt sur le chiffre d'affaires (1952), une aggravation unilatérale de la progressivité des impôts (1952), l'imposition de la richesse mal intégrée à la politique fiscale générale (1977), l'introduction de la semaine de 44 heures (1958) et de 40 heures (1976), parce que mal adaptée aux circonstances économiques du moment, des réglementations trop rigides et au surplus inhumaines au sujet de la surpopulation étrangère (1970, 1974 et 1977), le statut de la radio et de la télévision qui aurait pu aboutir à la main-mise de l'Etat sur les moyens d'information (1976). En même temps, on doit souligner que, si notre peuple souscrit sans trop rechigner aux mesures temporaires tendant à stabiliser le fonctionnement de l'économie et à juguler l'inflation, il s'oppose spontanément et comme par instinct aux limitations durables de la liberté. On l'a vu approuver ainsi les mesures nécessaires à la lutte contre la surchauffe (1973), la surveillance des prix et la réglementation du marché de l'argent et du crédit (1976), mais repousser un article dit conjoncturel qui devait donner des pouvoirs permanents aux autorités fédérales pour influencer en temps utile l'évolution de la situation économique (1975). Quant aux mesures financières et fiscales, il faut consacrer beaucoup de temps pour le convaincre d'accepter une augmentation de ses charges. Pour qu'il y consente, il faut s'y

reprendre à plusieurs fois et fournir la preuve pratique que l'on a commencé par tout entreprendre, afin que le ménage de l'Etat coûte moins cher aux contribuables. Placé devant la perspective des caisses vides, il finit par se résigner. Il faudra bien qu'au terme de multiples échecs des autorités fiscales, il finisse en 1978 ou 1979 par aménager de nouvelle façon le régime fiscal.

Ce qui frappe dans tout cela, c'est dans la durée bien entendu, et sauf accidents de parcours — la somme de bon sens et de modération à disposition du peuple suisse, une somme qui constitue en dernière analyse la base solide et permanente d'un civisme que les mouvements contestataires et les sceptiques de tout poil n'ont pas réussi à entamer sérieusement, autrement que de façon très épisodique. Il n'est pas vrai que ce pays n'est pas ou n'est plus gouvernable. Cela ne résiste pas à l'examen, quand on constate que, au cours de ces trois dernières années, le peuple, appelé à se prononcer sur trente-cinq objets différents, a suivi dans non moins de vingt-six cas l'avis et les recommandations de son gouvernement. Les auteurs d'initiatives ne peuvent que difficilement en dire autant. Et puis, il faut bien le dire, un pays qui connaît un des taux de chômage les plus bas du monde, un pays

qui a mieux réussi que la plupart des autres à donner un franc coup d'arrêt à l'inflation, n'est pas un pays sans gouvernement. C'est au contraire, en dépit de certaines apparences et de polémiques même violentes, un pays où existe un consensus suffisant entre la masse des citoyens et les responsables de la vie politique.

Mais, on ne le répétera jamais assez, pour que cette situation relativement bénéfique se maintienne, il est indispensable que la démocratie directe fonctionne normalement. Face à un régime qui fait à de nombreux citoyens l'effet d'être inentamable au point d'être bloqué, il faut que toutes les voies restent ouvertes pour une participation active de tous les administrés et que rien ne s'oppose artificiellement à la diffusion d'idées nouvelles. De ce point de vue, il est heureux que l'on se soit contenté, avec l'accord exprès du peuple, d'adapter l'exercice des droits d'initiative et de referendum aux circonstances présentes et que l'on ait soigneusement évité tout ce qui aurait pu prendre figure d'un empêchement à la poursuite d'un dialogue permanent et indispensable. Cette nécessité essentielle l'emporte, et de beaucoup, sur les désagréments de trop fréquents scrutins populaires.

SEULE COMPAGNIE D'ASSURANCES SPÉCIALISÉES

ELVIA intervient A TOUT INSTANT et DANS LE MONDE ENTIER

DES L'INSCRIPTION à un voyage ou séjour :

Les frais éventuels consécutifs à une annulation sont remboursés.

DURANT LE VOYAGE :

Les ACCIDENTS quels qu'ils soient, les frais médicaux, pharmaceutiques, chirurgicaux ou d'hospitalisation consécutifs à un ACCIDENT ou une MALADIE sont garantis ;

Les dommages, la perte ou le vol des BAGAGES, OBJETS ou EFFETS PERSONNELS sont assurés.

Les FRAIS DE RETOUR ou de RAPATRIEMENT MEDICAL, en cas de maladie ou accident sont pris en charge par la Compagnie.

Enfin, ELVIA vous protège avec son ASSISTANCE JURIDIQUE :

FORMULES PRATIQUES PAR ELVIA :

- International Assistance ELVIA (monde entier)
- (Rapatriement médical — Frais médicaux — Maladie, Accident — Assistance juridique)
- Bagages, objets et effets personnels (y compris appareils photographiques et caméras.)
- Individuelle contre les accidents de voyage
- Frais d'annulation de voyage.
- Assistance combinée Sports d'Hiver.

Renseignements et Souscriptions auprès de tout Agent de Voyages ou de la Cie.

COMPAGNIE D'ASSURANCES 51, rue de Ponthieu
75008 PARIS - Tél. 261-84-84

Télex 290 963 F



La Compagnie opère en Suisse, Allemagne fédérale, Hollande, Belgique, Italie et France.