

Démocratie directe et dépolitisation

Alain Bovet et Cédric Terzi

La démocratie directe suisse est une formidable institution, qui offre de solides garanties contre les dérives du parlement et du gouvernement. Les promoteurs du modèle suisse s'accordent pour souligner l'étendue des droits populaires qui garantissent une large participation citoyenne au processus politique. Ces vertus sont indéniables. L'analyse institutionnelle qui fonde ces discours comporte cependant une limite. Si elle permet de mettre en évidence le principe d'une participation largement ouverte, elle n'interroge pas le *titre* auquel le peuple est convoqué à prendre part aux processus de décision politique.

Ce sont précisément les modalités de cette participation que nous avons interrogées au fil des enquêtes sociologiques que nous avons menées ces quinze dernières années. Nous nous sommes efforcés d'observer la manière dont sont conçus les problèmes sur lesquels le peuple suisse est appelé à se prononcer, ainsi que le genre de réponse qu'il est habilité à leur apporter. Les résultats de ces recherches permettent notamment de comprendre comment un

Andreas Gross - Fredi Krebs
Dani Schönmann - Martin Stohler

Au delà de l'automne
Alternatives sur le plan intérieur
et perspectives européennes

Octobre 2011

Conception, production: Fredi Krebs
Illustration titre: Andreas Gross

Imprimerie: Albdruk, 5000 Aarau
Prépress: Häberli Repro, 5001 Aarau

Editions le Doubs, CP 65
CH-2882 St-Ursanne
www.edidoubs.ch

ISBN 978-2-940455-03-4

système législatif progressiste a pu devenir le terrain de décisions politiques extrêmement conservatrices. Plus encore, ils nous laissent entrevoir comment un système voué à l'extension de la participation populaire a - paradoxalement - contribué à la dépolitisation des débats et des décisions.

C'est en étudiant de nombreuses controverses que nous avons constaté que la façon dont les débats sont conduits en Suisse tend à dépolitiser les enjeux, c'est-à-dire à restreindre voire à faire obstacle à la compréhension et au contrôle que le peuple suisse peut avoir à leur égard, et donc sur son propre destin.

Victoire des consommateurs

Nous illustrerons notre argument en revenant sur le déroulement du débat consacré à la régulation de la culture d'OGM au cours des années 2000. Saisi de la question en 2003, le Parlement a refusé d'instaurer un moratoire sur la culture d'OGM en Suisse. La réplique populaire n'a pas tardé. Un référendum a été immédiatement lancé et la récolte de signatures a abouti en un temps record. Lors du scrutin organisé en novembre 2005, tous les cantons suisses ont désavoué le Parlement et le Conseil fédéral, ainsi que les plus hautes instances scientifiques et économiques du pays, qui leur recommandaient en chœur de rejeter l'initiative, en invoquant le bien et la prospérité de la nation.

Cet épisode est du pain béni pour alimen-

ter le récit enchanté de la démocratie directe. Il met en évidence les larges droits populaires quelle garantit et sans lesquels les citoyens suisses n'auraient jamais été en mesure d'imposer un moratoire de cinq ans sur la culture d'OGM à leurs dirigeants et à leurs représentants récalcitrants. Pourtant, ce n'est pas le fin mot de l'histoire. En effet, cet épisode peut servir de point de départ à un autre récit qui, sans contester les mérites de la démocratie directe, interroge les modalités de son exercice.

Au lendemain du vote de 2005, les commentateurs se sont accordés pour décrire le moratoire sur la culture d'OGM comme une «victoire des consommateurs». Cette formule n'était pas l'apanage des articles de presse et autres commentaires médiatiques. Les partisans du moratoire eux-mêmes avaient adopté cette manière de concevoir la situation.

Ainsi, il était particulièrement piquant d'entendre des personnalités solidement ancrées à la gauche du parti écologiste, telles que Fernand Cuche ou Anne-Catherine Ménérey, affirmer que les affrontements idéologiques qui avaient marqué la campagne de 1998 autour de l'initiative pour la protection génétique étaient désormais révolus pour en appeler à une prise de pouvoir des consommateurs. Tout le monde s'accordait donc pour identifier et saluer l'avènement du consommateur comme nouvel acteur politique.

Cette observation n'est pas un appel à déchanter de la démocratie directe. Elle n'enlève

rien à l'efficacité de procédures qui permettent aux citoyens ordinaires de rectifier les décisions des élus, et aux profanes de faire entendre leur voix face aux experts. En revanche, elle invite à désenchanter les modalités de son exercice, à analyser comment le problème soumis au vote a été posé, et comment la controverse a été conduite et conclue. Force est de constater que la prise de pouvoir populaire n'a été possible qu'au prix d'une dépolitisation de la controverse et de son enjeu.

Significativement, la mise en place du moratoire sur la culture d'OGM n'a pas été attribuée à un public de citoyens, mais à une collection de consommateurs. Cette désignation suggère explicitement que la culture d'OGM n'était pas conçue comme une affaire politique qui concernait une communauté appelée à prendre en main son destin. Elle était envisagée comme un problème technique de régulation d'un marché économique. Pour s'en convaincre, il suffit de revenir aux arguments qui s'affrontaient à l'époque.

D'un côté, les partisans du moratoire avaient axé leur campagne sur des enquêtes d'opinion qui montraient qu'une majorité de consommateurs suisses refusaient de manger des OGM, et qu'il était donc dans l'intérêt concurrentiel de l'industrie agro-alimentaire suisse de s'en passer. Ce à quoi leurs adversaires rétorquaient qu'un moratoire introduirait d'insupportables distorsions sur le marché agro-alimentaire.

C'est dire que les deux camps s'accordaient

pour considérer que la seule question qui méritait d'être posée au sujet des OGM consistait à déterminer la meilleure façon d'ajuster la production suisse à l'état du marché agro-alimentaire.

A ce sujet, il vaut la peine de s'arrêter sur l'argumentation des partisans du moratoire. A aucun moment, ceux-ci n'ont eu pour ambition la formation d'un public politique, ni de favoriser son expression autonome. Au contraire, ils ont fait un tour de ventriloquie. Ils se sont évertués à faire parler un ensemble hétéroclite de «consommateurs», qui n'existait que sous la forme de chiffres additionnés par des études de marchés.

Voter avec les pieds.

Bref, si à l'époque de la guerre froide on disait que des Allemands de l'Est votaient «avec leurs pieds» en désertant la République démocratique allemande, les partisans du moratoire prenaient appui sur des études de marché pour annoncer aux Suisses qu'ils s'apprêtaient à voter avec leur porte-monnaie en refusant d'acheter des OGM. Plus encore, ils affirmaient qu'il était du devoir des citoyens de ratifier, dans les urnes, cette décision que les consommateurs avaient en quelque sorte déjà prise en annonçant le complotement qu'ils s'apprêtaient à adopter dans les grandes surfaces.

Cette manière de concevoir le problème est dépolitisante en ce sens qu'elle n'appelle pas à

la constitution d'un public invité à prendre son destin en main, et à débattre des problèmes qui le concernent sous les auspices de l'usage public de la raison, pour reprendre la vieille injonction kantienne. Au contraire, elle enjoint le votant à se contenter d'entériner, par son bulletin, une décision qui a déjà été prise par les « consommateurs ». La question soumise au vote est envisagée comme un dysfonctionnement auquel il convient d'apporter une solution technique, et non comme une énigme à élucider.

C'est dire qu'il n'y a pas lieu de lancer une enquête publique ni de débattre à son sujet, étant donné que des sondages sont supposés avoir fait le tour de la question et exploré l'ensemble des solutions possibles. Dans ces conditions, le vote répond à l'application bien comprise d'une stricte rationalité instrumentale. Il n'est donc pas envisagé comme le l'aboutissement d'un processus politique au cours duquel un public se constitue en acquérant une meilleure compréhension de lui-même, de son environnement et des moyens d'action qu'il est susceptible de mettre en oeuvre.

En Suisse, les débats sont bien souvent conduits de telle sorte que le caractère potentiellement controversé et conflictuel des enquêtes est désamorcé. L'exploration est déléguée à quelques experts, chargés d'apporter une solution fonctionnelle à un problème technique. Plus rationnellement, il arrive parfois que l'enquête soit simplement exclue, suspendue voire abruptement interrompue.

C'est ce qui se passe chaque fois que l'intérêt d'une entreprise ou d'un secteur économique est assimilé à la prospérité nationale. Tel a été le cas au sujet du génie génétique dans les années 1990. A l'époque, les autorités politiques et scientifiques avaient enjoint la population suisse à préserver son bien-être en s'opposant à l'initiative « pour la protection génétique », porteuse de régulations qui mettaient en péril la place concurrentielle occupée par l'industrie pharmaceutique suisse sur le marché international.

Opposer le peuple

De manière similaire, les débats sur « les fonds en déshérence » et sur le secret bancaire ont été l'occasion d'affirmer que les banques constituent un aspect constitutif et inaliénable de l'identité et de la prospérité nationales.

Les revendications émises à l'époque ont été reçues comme autant d'attaques contre les banques suisses et donc contre la Suisse tout entière. En pareilles circonstances, il ne pouvait être question de s'interroger sur les pratiques bancaires et moins encore d'explorer les moyens de les réguler. Il s'agissait au contraire de constituer un front uni pour défendre les banques et leur(s) secret(s) contre vents et marées, au risque de présenter l'image presque stéréotypée d'un petit pays assailli par des adversaires avides et hostiles.

Cette tendance au repli sur soi, à la consti-

tution d'une unité nationale soudée par la menace d'un environnement hostile a une longue tradition et elle imprègne profondément la façon dont sont conduits les débats politiques en Suisse.

L'UDC l'a manifestement bien compris en optant pour le slogan «Les Suisses votent UDC». Cette conception populiste oppose le peuple à tous ceux qui s'attaquent à ses intérêts, de telle sorte que l'affrontement politique n'envisage que deux camps: ceux qui sont pour la Suisse et ceux qui sont contre. Cette conception de la pratique politique n'a pas été inventée par l'UDC, et elle risque bien de lui survivre. Nos différentes recherches sur l'espace public suisse nous suggèrent que la démocratie directe, telle qu'elle est actuellement mise en œuvre, ne contrecarre pas cette façon de restreindre le débat, et qu'elle tend même plutôt à l'aviver.

Contribution à la démocratie

Nous réitérons que la démocratie directe est une institution admirable, à laquelle nous croyons fermement. C'est précisément pour cette raison que nous entendons observer de près comment elle est mise en œuvre. C'est ainsi que nous avons pu observer que la manière dont les débats sont conduits en Suisse a, paradoxalement, tendance à restreindre, voire à interrompre des questionnements et des explorations qui devraient pourtant animer les consultations populaires.

Ce questionnement nous paraît essentiel dans la mesure où la démocratie suppose que soient identifiés et décrits les entraves et les obstacles auxquels elle se confronte, ce qui implique que se modalités de fonctionnement soient désenchantées de manière à en faire un objet de réflexion et de débat publics. C'est du moins ainsi que nous envisageons la contribution de notre travail sociologique à la démocratie.