TRAVAUX DE SCIENCE POLITIQUE

Nouvelle série
n° 2

LA SUISSE : UN "SONDERFALL" POUR LA THEORIE POLITIQUE ?

Yannis Papadopoulos

Université de Lausanne
Institut de Science Politique
BFSH 2 - 1015 Lausanne

Cette théorie particulière est représentative du courant dominant de la science politique anglo-saxonne; à cet égard elle est donc importante. On lui reprochera certes avec raison une dimension normative naïve et ethnocentrique; mais nous verrons que ses capacités explicatives ne sont pas pour autant négligeables. Par ailleurs, elle est fort utile pour discuter d'un des mythes fondateurs suisses, celui du "Sonderfall" (Reszler, 1986), à un moment où il est invoqué à tort et à travers contre l'ouverture européenne. Je présenterai brièvement la théorie, avant d'argumenter en cinq étapes sur l'exceptionnalisme helvétique à son égard.

1. Une théorie inutile ?

L'inspirateur de la théorie "consociative" est Arend Lijphart, politologue néerlandais établi aux Etats-Unis. En s'inspirant d'un cas qu'il connaissait bien, les Pays Bas (Lijphart, 1968), cet auteur a échafaudé par étapes successives[2] une théorie qui a des visées comparatives et qui prétend en tous cas analyser aussi la Belgique, la Suisse et l'Autriche. Cette théorie a un aspect séduisant, car elle repose sur ce que l'on peut définir comme un paradoxe. L'idée en est simple et l'on peut la formuler sous forme de question:

- Comment se fait-il que des pays culturellement fragmentés, réunissant par exemple des citoyens de langue ou/et de religion différentes, donc des pays à tel point hétérogènes a priori et par conséquent potentiellement explosifs, jouissent pourtant d'une stabilité remarquable sur le plan du fonctionnement de la démocratie et des institutions ? Bref, comment est-on arrivé à transformer des tendances centrifuges en tendances centripètes ? Dans les termes de l'auteur,

2 Outre de nombreux articles et contributions on signalera Lijphart (1977); dans des textes plus récents (Lijphart, 1984 et 1989), l'auteur intègre les démocraties consociatives dans la catégorie plus large des démocraties de consensus.

comment peut-on atteindre "un succès pragmatique à partir d'une impossibilité théorique" ?

La réponse de la théorie, inévitablement schématisée ici, est la suivante: cela est possible grâce aux accords à l'amiable que passent au sommet les élites des différentes sous-cultures représentées dans les pays en question. En d'autres termes, c'est la classe politique de ces pays qui se montre suffisamment rationnelle et pragmatique pour saisir qu'il est nécessaire de cohabiter en s'arrangeant mutuellement. On peut dire, en adoptant une optique rationaliste, que les élites politiques procéderaient en quelque sorte à des analyses coût/bénéfice, et verraient qu'il est plus optimal dans ce contexte explosif de se mettre longuement à table, pour palabrer et négocier afin d'arriver à élaborer d'ingénieuses solutions de compromis, plutôt que de se contenter d'appliquer purement et simplement, sans encombre, la règle bien connue de la majorité. Pour reprendre les concepts économiques de Tullock (1978), il apparaît politiquement plus utile dans de telles situations de tout faire pour minimiser les "coûts externes" d'une prise de décision, quitte à ce que ce soit au prix d'un accroissement sensible des coûts dits "de transaction" (en temps, information, mobilisation de ressources, organisation, etc.).

A première vue, on peut penser qu'il n'y a finalement rien de très original dans cette théorie, qui semble somme toute bien correspondre à l'image d'Epinal de la Suisse, ainsi qu'au portrait qui en est dressé dans le discours officiel: la Suisse est plurielle; pour cimenter son identité le consensus est nécessaire et le pragmatisme helvétique fait donc légende. La Suisse démocratie-témoin, c'est bien connu depuis André Siegfried, et l'histoire des Suisses est celle d'un peuple heureux. La première étape de l'argumentation pourrait donc déboucher sur la conclusion suivante: il est inutile d'établir si la Suisse est un "Sonderfall" ou pas à l'égard de notre théorie, car l'apport interprétatif de celle-ci est pratiquement nul. On conviendra aisément de la vanité de l'exercice au cas où la théorie est insignifiante.

2. Un étalon de mesure

Or, la théorie consociative va bien au-delà de cette simple description, car elle fournit de manière systématique et précise un catalogue d'*indicateurs* qui permettent de faire le point sur le caractère "consociatif" ou pas d'un système politique (Lijphart, 1977: 25 et ss.). En effet, les arrangements consociatifs se traduisent par la mise en place d'une "structure politique" (March et Olsen, 1989) particulière. La théorie offre donc des critères opérationnels qui permettent, eux, d'évaluer dans quelle mesure la Suisse est ou n'est pas un Sonderfall à son égard. Ces critères sont essentiellement les suivants:

1) Une *grande coalition* au pouvoir: en Suisse elle représente tous les principaux partis et qui plus est sur une base permanente depuis maintenant plus de 30 ans. C'est la bien connue "formule magique", manifestation par excellence de l'"accommodation à l'amiable". Il n'est pas question ici d'idéaliser le consensus: une lecture plus attentive des processus de décision fédéraux montre que les projets des autorités sont souvent des compromis boiteux plutôt que l'expression d'un véritable consensus (Lehner, 1984), et que l'accord des élites dépend largement de la conjoncture plus générale. Ces compromis sont asymétriques et profitent surtout aux intérêts établis, chose dont témoigne le retard en matière de politique sociale[3]. En même temps le consensus devient un mythe, un tabou figé auquel on n'ose pas s'attaquer, et n'obéit pas du tout à une démarche rationnelle de questionnement et de reconstruction permanente[4].

[3] La Suisse est le pays d'Europe occidentale le plus retardataire dans l'introduction d'un système de sécurité sociale (Schmidt, 1988: 18); dans l'index de couverture sociale de Flora et Alber (1981:54-7) la Suisse est classée dernière; c'est aussi le cas en ce qui concerne la part de la population active qui est couverte (Alber, 1987: 152). Plus généralement, la corrélation est forte entre les tendances au compromis parmi les élites et l'orientation des politiques publiques vers un non-interventionnisme conservateur (Castles, 1982: 43).

[4] On peut penser ici à la distinction qu'opère Padioleau (1981: 74-5) entre consensus "tangible" – dogmatique, rigide et ossifié– et consensus "opérationnel", qui doit se renouveler constamment.

2) La Suisse a aussi institutionnalisé, dans ce que l'on peut appeler le "dessin" de ses institutions[5], le *principe des "majorités concurrentes"* requis par la théorie. Bicamérisme parfait, deux chambres avec les mêmes pouvoirs donc, le Conseil National et le Conseil des Etats, et aussi double majorité du peuple et des cantons pour les votations à caractère constitutionnel essentiellement. Ce sont là des procédés censés protéger effectivement les minorités, ce "doublement des circuits de décisions" (Ossipow, 1988: 117-8) leur fournissant des lieux d'intervention privilégiés. L'envers de la médaille, c'est évidemment le déficit d'innovation, voire même les carences dans la simple adaptation, dues à ces "positions de veto institutionnalisées" (Germann, 1990:8-9): l'augmentation des instances est en même temps renforcement des filtres et mécanismes sélectifs.

3) La *proportionnalité* est aussi une règle du jeu importante dans les démocraties consociatives: elle est censée permettre, par le biais de la loi électorale d'abord, la représentation pluraliste des différents courants sur la scène politique nationale, et partant de réduire les frustrations. Plus encore, elle fournit une "base matérielle" (Przeworski, 1985) au consensus, quand elle se traduit en Suisse par l'attribution des postes à responsabilité en fonction de l'appartenance partisane: même la politisation de la haute fonction publique et son éloignement du modèle weberien seraient des "garde-fous" censés préserver la cohésion. En effet, ces phénomènes de clientélisme ou plutôt de "clanisme moderne" (Jobert et Muller, 1987:218-20)[6] auraient une fonction d'apprentissage, de socialisation à l'éthos de la cohabitation. Bien sûr, la proportionnalité n'est de loin pas parfaite: on sait par exemple que la loi électorale reste prohibitive pour la représentation des petits partis dans les petits cantons, pour ne pas parler du mode d'élection majoritaire au Conseil des Etats; on connait aussi maintenant les résultats de recherches empiriques en science politique qui montrent la sur-représentation bourgeoise et la sous-représentation des forces du travail au sein de la haute fonction publique fédérale (Urio et al., 1989:74), des commissions d'experts

[5] Notre traduction quasi-littérale mais métaphorique de l'anglais "design".

[6] Etonnamment peu étudiés en Suisse, contrairement à l'Autriche (Muller, 1988).

(Germann et al., 1985:245) ou de manière générale dans les lieux clé de la décision (Kriesi, 1980).

4) La théorie insiste enfin sur la préservation d'un *degré élevé d'autonomie des unités constitutives du pays:* le fédéralisme et le principe de subsidiarité témoignent de manière indiscutable de la prégnance de ce souci en Suisse. Evidemment, ces arguments sont aussi utilisés à tort et à travers par les forces les plus conservatrices pour combattre toute innovation perçue comme centralisatrice...

Bref, ces critères nous permettent de soutenir que, d'une part la théorie conserve son utilité heuristique de par son travail d'opérationnalisation et de systématisation et que, d'autre part, deuxième étape de mon argumentation, la Suisse n'est pas du tout un "Sonderfall". C'est même *le cas exemplaire* pour la théorie, le cas le plus proche du cas idéal, et pas du tout un cas particulier ou déviant. Dans ce sens, la démarche comparative préconisée par la théorie est bien salutaire, alors qu'elle est peu pratiquée au sein de la science politique helvétique (Steiner, 1990:176). Et le schéma consociationnel paraît illustrer à merveille le cas suisse, parmi d'autres; il y a du reste explicitement été appliqué (Steiner, 1974).

3. Une théorie néanmoins inappropriée ?

Cela dit, des critiques à l'application de la théorie à la Suisse n'ont pas manqué de se manifester. Le premier type d'objections est de nature sociologique (Badie et Birnbaum, 1982: 236). En fait, contrairement aux autres pays pris en compte par la théorie, la Suisse est certes plurielle mais elle n'est pas segmentée pour autant entre les différentes sous-cultures: subtile différence mais de taille ! Dans les pays segmentés les sous-cultures vivent chacune dans son monde: les catholiques d'un côté, les protestants de l'autre; idem pour les wallons et les flamands; idem

pour les "rouges" et les "noirs" en Autriche. En outre, dans ces pays, les clivages se superposent en général les uns aux autres, ce qui, il est évident, renforce les tendances à la polarisation. Au contraire, en Suisse, les individus appartiennent souvent à plusieurs groupes de référence à la fois: on retrouve par exemple à la fois des romands catholiques et des romands protestants, et il en va de même pour les alémaniques. Il y a donc entrecroisement des appartenances et des clivages, ce qui serait un facteur de modération des attitudes à la base et donc de dilution du conflit. L'habitus du consensus est largement diffusé, il ne serait pas limité aux élites. D'après la critique, et contrairement à ce que soutient la théorie consociative, il n'y a donc aucune impossibilité théorique du consensus en Suisse, puisqu'il n'y a pas de raisons de conflit entre des sous-cultures. La Suisse est un "Sonderfall".

Ces critiques ont été à leur tour prises en compte par la théorie (Lijphart, 1977: 104-5), et Lijphart a lui-même admis que la Suisse est plus faiblement segmentée. Et pourtant, la Suisse a connu la guerre du Sonderbund, elle n'a pas été épargnée par le Kulturkampf, et quelques années avant la signature des accords de la paix du travail, elle a connu la grève générale en 1918. Urio (1985: 595-6) montre par exemple de manière convaincante la superposition des clivages au 19e siècle: d'un côté la bourgeoisie radicale urbaine, protestante et laïque, de l'autre les oligarchies rurales réactionnaires, catholiques et cléricales. Des conflits, il y en a donc eu, et qui plus est de taille: que de chemin parcouru depuis ! On serait tenté de dire que peut-être bien que l'esprit apaisant des élites y a été pour quelque chose[7]. Cela est perceptible dans leur stratégie récurrente d'intégration des oppositions –d'abord conservatrice, puis socialiste– une fois que leur pression s'est fait sentir: introduction de la loi électorale proportionnelle, cooptation à l'exécutif... Rendons donc grâce à la théorie consociative, ce qui m'amène à la troisième étape de mes conclusions: que la Suisse soit ou non un "Sonderfall" sociologique importe finalement peu, car la théorie consociative conserverait sa

[7] Pour une interprétation rationaliste des accords de paix du travail voir Papadopoulos (1988: 51-2).

pertinence pour l'analyse des processus *politiques*. Sur le plan politique, la Suisse n'est donc toujours pas un "Sonderfall".

4. Les implications insoupçonnées de la théorie

Il convient toutefois d'enrichir le débat. Jusqu'à présent l'introduction à la théorie consociative n'a pas encore permis d'aborder en profondeur le point qui, à mon avis, fait l'intérêt fondamental de celle-ci, mais qui marque aussi ses limites. Il s'agit de la problématisation du rôle *particulier* que la théorie accorde aux *élites* politiques dans la "légitimation-stabilisation" (Lavau, 1969) du système. Dans ce sens, l'appréciation négative de Sartori (1976: 181) est injuste lorsqu'il écrit: "de nombreux écrits actuels sur la démocratie consociationnelle introduisent simplement un nouveau terme à la mode à la place de ce qui était appelé auparavant négociation, compromis pragmatique, ajustement et processus de décision incrémental" (notre traduction). Rappelons que, pour la théorie, le consensus est le fait des élites des différentes sous-cultures; en deçà, les sous-cultures s'ignorent au mieux, se détestent au pire. En d'autres mots, on a là un effet vertueux: pour paraphraser Mandeville, les vices des masses deviennent vertus chez les élites. La théorie consociative n'est donc pas seulement une théorie du consensus rendu d'autant plus nécessaire que le contexte est potentiellement explosif. Elle devient, mais sans que les théoriciens soient pleinement conscients des implications de cela, une théorie du rôle des élites dans les pays en question[8]. La construction de la démocratie de concordance aurait été avant tout leur affaire. Pour arriver à passer des compromis entre elles, les élites s'autonomisent par rapport aux pressions de leurs bases respectives.

[8] On peut du reste affirmer que la plupart des théories contemporaines en science politique (par exemple le néo-corporatisme qui implique des arrangements au sommet entre représentants de divers intérêts) sont influencées par les perspectives élitistes, mais sans que cela soit explicite.

La lecture "consociative" présuppose donc qu'il existe un *décalage* entre l'ethos des simples citoyens et celui de leurs dirigeants: or, une fois cela constaté, il faut en tirer les conséquences, ce que la théorie ne fait pas. Pour que les compromis passés "au sommet" soient acceptables et viables, il faut que les citoyens y souscrivent. Ils doivent donc en quelque sorte faire preuve de loyauté à l'égard des choix de leurs élites. En bref, la prise de décision consociative repose sur une grande marge de manoeuvre des élites et sa mise en oeuvre implique la docilité des masses. En raison de ce décalage d'éthos entre les deux sphères, les élites doivent donc exercer, d'une manière ou d'une autre, un contrôle sur les citoyens. Or Lijphart minimise cette condition (1977: 233-4), et c'est malheureux, car c'est là que l'on peut penser que le bât blesse, notamment à propos de l'application au cas suisse. Les principales critiques que l'on peut dès lors exercer à cet égard prennent appui sur l'importance des mécanismes de démocratie directe dans le fonctionnement du système politique helvétique. Ces critiques ont d'abord été émises par Brian Barry (1975), un philosophe politique anglais. Pour lui, dans la démocratie directe, le vote majoritaire remplace l'accord à l'amiable. C'est bien vrai, un projet refusé est relégué aux oubliettes sans appel, à moins de recommencer le processus dès le début, et ce beaucoup plus tard, une fois que la tempête s'est calmée. On connaît ainsi les infortunes répétées de la TVA helvétique...

Pourtant l'objection de Barry n'est pas vraiment recevable. Ainsi au Parlement aussi le vote reste formellement majoritaire. Le consensus ne s'obtient donc pas par la suppression des procédures majoritaires, mais bien par leur neutralisation mutuelle. Le Conseil des Etats peut opposer son veto à une décision du Conseil National, le peuple son propre veto à la décision finalement adoptée par les Chambres, et dans certains cas une majorité de cantons peut aussi bloquer le processus.

De plus, et cela fait partie de la "grammaire"[9], en quelque sorte, du système politique helvétique, les projets soumis à ce vote majoritaire

[9] Le concept de "grammaire" est emprunté à la linguistique, notamment celle de Chomsky: l'idée en est qu'un nombre infini de propositions (d'"outputs" dans le cas du système politique) peuvent être formulées moyennant le respect d'un nombre limité de règles ("règles du jeu" en l'occurrence).

sont souvent des textes de compromis, formulés après de longues consultations: il suffit de penser au cas récent de l'article constitutionnel sur l'énergie, après un rejet par les cantons en 1983. On notera que les contre-projets aux initiatives populaires obéissent, eux, explicitement à cette logique du compromis. Le problème de la démocratie directe n'est donc pas tant son côté majoritaire, mais le fait que le jeu des vetos successifs s'arrête là, sans autre recours possible. Barry est conscient de cet aspect là, mais il ne l'évoque qu'à propos d'une autre propriété de l'accommodement à l'amiable. Il relève notamment le fait que, arrivé à la phase référendaire, on ne peut plus négocier en promettant à l'adversaire, à qui on demande de céder du terrain sur des choses qui lui tiennent à coeur, de renoncer plus tard à notre tour à certaines de nos exigences les plus importantes.

Ainsi, compte-tenu cette fois de la démocratie directe, la Suisse est-elle un "Sonderfall" ? Il est évident, mais là on s'éloigne déjà de l'argument de Barry, que la possibilité du recours à la démocratie directe en Suisse rend la docilité des citoyens -impliquée par les théories consociatives- problématique. Dans d'autres pays, c'est plus simple: si des citoyens sont mécontents de certains produits concoctés par la classe dirigeante, ils ne peuvent les remettre en cause par des voies institutionnelles (si ce n'est par le recours à la Cour constitutionnelle, lorsqu'elle existe), ni proposer leurs propres solutions. Or en Suisse, l'existence de mécanismes développés de démocratie directe introduit une dose d'imprévisibilité dans le processus décisionnel; en termes d'analyse de système, elle introduit de la "variété".

Dans certaines de mes recherches j'ai montré que cela n'est pas qu'une simple possibilité formelle, mais que la démocratie directe permet bien la manifestation du décalage entre logique des classes dirigeantes et logique populaire, décalage qui selon la théorie existe mais ne devrait pas apparaître au grand jour. En fait, les citoyens en Suisse disposent de ressources supplémentaires de "feedback" (pour rester dans l'analogie systémique) pour se soustraire, s'ils le veulent bien évidemment, à la sujétion aux choix de leurs élites. Ceci soit en exprimant leurs demandes

sans passer par elles (cas de l'initiative populaire), soit en sanctionnant leurs choix, puisque les citoyens conservent le dernier mot, font donc la loi au sens propre de l'expression (référendum).

Des enquêtes menées par sondage ont déjà montré, par exemple, que pratiquement la moitié des citoyens (47%) ne connaissent pas les mots d'ordre des cinq grands partis fédéraux pour les votations; et parmi ces citoyens, plus de la moitié (55%) votent en fait de manière opposée au mot d'ordre du parti dont ils se sentent proches. A l'inverse, environ 80% des sympathisants des cinq plus grands partis qui connaissent les mots d'ordre votent en conformité (Gruner et Hertig, 1983: 125-7). Il y a donc une stratification importante au sein de la base et une non-communication évidente entre les élites et une partie de celle-ci. Autant la communication est une condition pratiquement suffisante pour la congruence entre élite et masses, autant elle fait défaut.

Les recherches de notre équipe sur les votations fédérales se basent, elles, sur la mise en rapport des recommandations de vote de la classe politique fédérale avec l'analyse de données agrégées comme l'issue de la votation (acceptation ou refus de l'objet par le peuple), la participation populaire, le degré de polarisation parmi les votants, etc. Les quatre exemples suivants montrent que la démocratie directe en Suisse n'est de loin pas un simple exercice rituel de "gymnastique démocratique".

1. Il arrive ponctuellement que, déjà au sein des partis, les mots d'ordre déviants des sections cantonales soient nombreux. C'est particulièrement le cas lors de projets modernisateurs perçus comme centralistes par les ultra-fédéralistes du camp bourgeois[10]. De plus, les enjeux écologiques divisent durablement les socialistes et il en va de même pour les démocrates-chrétiens dans les questions sociales. On peut mettre cela en rapport avec d'autres recherches qui ont montré la discipline de vote relativement faible au sein des groupes parlementaires des partis représentés à l'Assemblée fédérale (Hertig, 1978): ainsi on observe déjà

[10] A partir de données plus anciennes et après avoir mené des analyses différentes, Kriesi (1980: 555-73) arrive à des conclusions proches.

des déficits de contrôle au sein même des acteurs organisés. On peut aussi mentionner d'autres conclusions (Lehner, 1984: 36) à propos du *manque de cohésion* des positions des organisations politiques entre le début et l'aboutissement d'un processus décisionnel, c'est-à-dire de la phase de consultation au référendum. Contrairement à la fois aux idées reçues et à l'esprit de la théorie consociative, l'évolution des positions ne va pas du tout nécessairement dans le sens d'une convergence, d'un rapprochement entre les blocs idéologiques opposés, c'est-à-dire la Gauche et la Droite. Au contraire, plus on avance dans le processus, plus la cohésion de chacun des blocs augmente, et plus ceux-ci se polarisent: interaction complémentaire au sein des blocs (rapprochement des positions) mais interaction symétrique entre eux (éloignement), pour reprendre les concepts de l'école de Palo Alto (Watzlawick et al., 1979: 66-7). Ces effets pervers par rapport à une logique de concordance posent, il est clair, un défi à l'efficacité des mécanismes de concertation, comme la consultation ou les commissions extra-parlementaires.

2. Moins des deux tiers des projets qui ont été soutenus uniquement par les trois grands partis bourgeois qui siègent au Conseil Fédéral (PRD, PDC, UDC) ont été acceptés en votation par le peuple; or on aurait pu s'attendre à ce que tous ces projets passent la rampe, compte tenu du fait que ces partis recueillent ensemble une majorité de voix aux élections. On peut donc dire que la capacité de promotion d'objets de cette coalition de la droite gouvernementale est en deçà des attentes. Dans la démocratie directe, ces partis ne font guère la pluie et le beau temps: leur pouvoir est surtout négatif, car lorsqu'ils s'opposent ensemble à un projet, on est pratiquement certain qu'il ne passera pas le cap référendaire.

3. Mais cette capacité à faire échouer un projet en votation -un pouvoir de veto en quelque sorte- est loin d'être nulle aussi pour les coalitions minoritaires, c'est à dire celles des partis de gauche ou des petits partis (Papadopoulos, 1991a). Prenons l'exemple de la déconfiture en votation de certaines grandes réformes fédérales des années 70, comme la loi sur l'aménagement du territoire pour n'en citer qu'une: à cette époque, sur le plan des partis, le conflit Gauche-Droite était marquant. Mais ce n'est pas

là le facteur d'échec des projets en question, car ils étaient soutenus par les quatre partis gouvernementaux sur le plan fédéral, y inclus le parti socialiste. C'est là que l'on voit le décalage entre les élites et les citoyens. Ces projets ont échoué devant une "fronde" de la base, de nature traditionaliste, populiste, anti-étatiste et anti-centralisatrice, véhiculée par des sections cantonales déviantes (notamment radicales) et par des petits partis (Papadopoulos, 1991b). Ceci ne signifie bien sûr pas que les citoyens ont suivi les mots d'ordre de ces organisations minoritaires, mais cela signifie néanmoins que ces dernières sont arrivées à *mieux anticiper* les demandes des citoyens et à se faire les vecteurs de sensibilités populaires négligées par la classe politique traditionnelle.

4. Et puis, finalement, la conflictualité du vote populaire dans la démocratie directe est bien supérieure à celle à laquelle on pourrait s'attendre à partir des attitudes, malgré tout plutôt consensuelles dans l'ensemble, des organisations. La démocratie directe correspond donc *peu* au modèle du consensus.

Toutes ces remarques m'amènent à reformuler mes conclusions: la Suisse serait bien un "Sonderfall", surtout de par le fonctionnement de la démocratie directe. Sur ce point, la théorie consociative n'a plus grand chose à avancer à titre de contre-argument. Cependant, avant d'arriver à une évaluation définitive, il convient de replacer la démocratie directe helvétique dans un contexte comparatif, ce qui nous amènera à réexaminer son rôle.

5. Ouvertures comparatives

Certes, la démocratie directe assure en Suisse un rôle d'expression des mécontentements populaires d'une manière nulle part présente ailleurs. Mais en même temps, il faut bien voir que l'institutionnalisation de ce rôle permet l'accomplissement, de manière latente, d'une fonction

d'intégration chère à la théorie consociative. Ainsi, les protestations trouvant une soupape, elles risquent moins de revêtir des formes plus violentes; cette ambivalence nous paraît absolument caractéristique d'une fonction "tribunitienne" (Lavau, 1969). Dès qu'un acteur s'illustre par sa capacité à demander la tenue d'un référendum et à l'emporter, dès lors que cet acteur s'avère être "Referendumsfähig", on songe sérieusement à l'intégrer à la prise de décision: c'est ainsi que les conservateurs, puis (avec retard toutefois, car il fallait s'assurer de leurs prédispositions idéologiques) les socialistes ont été cooptés au Conseil Fédéral. On sait aussi, dans la même veine, que si en Suisse les procédures de consultation - la phase dite pré-parlementaire - ont pris une telle ampleur, c'est peut-être bien parce qu'au bout du parcours pend l'épée de Damoclès du référendum[11]. Cela fait d'ailleurs le bonheur des "minorités préventives" (Kriesi, 1980:697) conservatrices, qui arrivent à formuler des prophéties auto-créatrices: leur simple "potentiel de chantage" (Sartori, 1976) réputationnel suffit pour empêcher la formulation de certaines politiques. En fait, moins d'un projet sur dix qui peut théoriquement être soumis au référendum facultatif l'est en réalité; et il vaut mieux ainsi pour les autorités, car si le référendum a lieu, les chances d'acceptation du projet en question deviennent pratiquement aléatoires. On débouche du reste là sur un paradoxe: curieux système en effet que celui qui érige en objet de fierté les outils référendaires mais qui adopte toutes les conduites d'évitement possibles afin qu'ils ne soient pas utilisés !

Pour résumer, si la démocratie directe rend le contrôle par les élites plus difficile, elle n'en demeure pas moins facteur de stabilité et de gouvernabilité, aussi d'ailleurs par sa dimension symbolique de légitimation des décisions. En fait, le système politique suisse est "sous contrôle" à la fois malgré et à cause de la démocratie directe. Voilà donc

11 C'est du moins la thèse classique de Neidhart (1970). Elle est à relativiser: on a vu que la mise en place de mécanismes de prévisibilité/simulation des réactions de l'environnement peut ne pas être fonction de la démocratie directe mais de la position internationale du pays (Katzenstein, 1985). Il est difficile de mesurer comparativement l'ampleur de tels mécanismes et d'inférer des causalités quelconques. De plus, en Suisse, les acteurs à capacité référendaire sont aussi consultés même en l'absence de menace de référendum (Ackermann, 1981: 238): routines clientélaires dans le fonctionnement d'un Etat faible et d'une administration captive face aux intérêts particuliers.

de quoi militer contre la thèse du "Sonderfall" par rapport à la théorie. Mais il y a davantage encore: si on élargit notre horizon, force est de constater que le déficit de contrôle des citoyens par leurs élites n'est nullement une spécificité suisse due à la démocratie directe. Dans d'autres démocraties consociatives, des fissures apparaissent; il suffit de citer:

l) L'augmentation de la volatilité électorale (Pedersen, 1979): le vote des citoyens pour tel ou tel parti devient de moins en moins prévisible (Lavau, 1986)[12], l'identification aux partis déclinant un peu partout et les clientèles électorales étant plus fluctuantes. Ainsi, même en l'absence de démocratie directe, on votera de plus en plus selon les enjeux ponctuels et non en fonction de déterminismes "lourds".

2) L'émergence de nouveaux partis de protestation, comme les Verts ou les partis régionalistes (Müller-Rommel, 1989).

3) La prolifération des nouveaux mouvements sociaux –tiers mondistes, pacifistes, féministes, etc.– qui ne sont pas socialisés à la logique consociative de l'accommodement à l'amiable, d'autant plus que les arrangements au sommet heurtent de front leurs convictions participatives et"basistes"[13].

4) La poussée des exigences de participation populaire aux décisions politiques, qui implique l'ouverture des processus, le passage d'un modèle "technocratique" à un modèle "pragmatique" (Habermas, 1978) où experts, hommes politiques et public seraient en dialogue constant. Il ne s'agit plus là uniquement d'une exigence éthique, mais d'une nécessité politique: les nombreux travaux sur la mise en oeuvre des politiques publiques ont montré combien il était illusoire de compter sur

12 Il s'agit d'un texte de synthèse en français, auquel on peut se référer pour s'informer sur une littérature déjà volumineuse.

13 Il est toutefois vrai que l'on peut faire l'hypothèse d'une progressive routinisation et déradicalisation de ces nouveaux acteurs (Zald et Garner, 1987). A propos des nouveaux mouvements en Suisse, Giugni et Kriesi (1990) parlent déjà d'une "conventionnalisation".

la collaboration de la "périphérie" lors de la phase d'exécution si ses préférences ont au préalable été ignorées[14].

Dernier point: il ne faut pas oublier que, de manière plus générale, dans les démocraties où la compétition pour le pouvoir joue un plus grand rôle qu'en Suisse, les citoyens ont une autre ressource fondamentale pour prendre la parole s'ils ne se reconnaissent pas dans les choix de la classe politique: c'est le mécanisme de l'alternance, absent en Suisse sur le plan fédéral. D'ailleurs, c'est bien parce que les enjeux des élections sont nuls, que les citoyens sont plus nombreux qu'ailleurs à opter pour la stratégie de "défection"[15], l'abstention. Pour Erich Gruner (1969:24), la démocratie directe est l'équivalent fonctionnel en Suisse du vote de confiance ou de la motion de censure au Parlement; mais ce substitut est bien imparfait car il existe un "cocon isolant" (Smith, 1976: 16) qui fait qu'un refus populaire en votation n'a aucun impact sur la carrière politique des "sept sages". Je préfère soutenir que le côté concurrentiel de la démocratie directe en Suisse, évoqué précédemment, est en quelque sorte l'équivalent fonctionnel de la concurrence électorale pour le pouvoir, qui est devenue platonique avec l'instauration de la "formule magique" de gouvernement. Dans ce sens, toute réduction de la démocratie directe –partielle mais inévitable dans la perspective de l'intégration européenne (Tanquerel, 1991) – devra impliquer à titre de compensation une revalorisation de l'aspect concurrentiel du jeu électoral et parlementaire.

Nous voilà arrivés à la dernière étape de l'argumentation. La Suisse n'est pas un "Sonderfall" pour la théorie consociative si l'on définit celui-ci par le déficit de contrôle des élites. Au fond, ce déficit n'est pas nécessairement plus fort que dans les autres pays, et ce d'autant plus qu'ailleurs aussi il se manifeste de manière de plus en plus aiguë.

14 En Suisse le cas de la politique des routes nationales (Burnier, 1985) est exemplaire. Pour un point de vue comparatif, voir par exemple Foster (1980).
15 Nous reprenons ici le concept classique d'Hirschman (1972).

Finalement, l'analyse du système politique helvétique est féconde en tant qu'étude de cas, selon les critères que Lijphart (1971) lui-même a posé dans un autre texte classique, méthodologique cette fois. Ceci car elle impose un regard sur la théorie elle-même, en nous amenant à enrichir la palette des phénomènes politiques qu'elle doit prendre en compte. Je me contenterai ici d'évoquer quelques pistes dont l'investigation devient nécessaire pour le renforcement de la capacité explicative de la théorie politique, comme l'atteste le cas suisse tel qu'il vient d'être exposé:

1) La théorie devrait *mieux expliciter* sa propre perception des relations qui existent entre la classe politique et les citoyens;

2) Pour ce faire, il convient de spécifier quel est le rôle des différents *mécanismes institutionnels* dans l'établissement, la reproduction ou le réaménagement de ces relations. On a vu que ce rôle a été soit ignoré, soit jugé de manière trop unilatérale. On se situera dès lors dans une perspective "néo-institutionnaliste" (March et Olsen, 1989), qui considère l'appareil politico-administratif, les règles du jeu et les normes comme des déterminants importants des comportements.

3) Il convient aussi de spécifier les *conditions d'efficacité* de ces mécanismes institutionnels dans l'accomplissement de leur rôle. La théorie consociative, mais elle n'est sans doute pas la seule[16], semble être l'expression d'une science politique d'une période particulière, celle des années d'euphorie.

Dans cette entreprise, il est indispensable de mettre à profit l'analyse comparative; mais seule elle peut mener à des généralisations abusives, gênantes; parfois même franchement à des naïvetés, comme ce fut le cas d'ailleurs de la théorie consociative elle-même, lorsqu'elle prescrivit des recettes aux pays agités du Tiers Monde! Quant aux études de cas approfondies, elles ont souvent tendance à privilégier au contraire le

16 Ainsi les arrangements "néo-corporatistes" ont été perçus comme un "fair weather product" (Schmitter, 1982: 275); par contre le débat autour du "trop d'Etat" en Suisse (Linder, 1983: 357-64) et en général sur la crise de l'Etat-providence est le signe d'un changement de référentiel suite à cette crise.

particulier par rapport au général. Mais elles ne saisissent pas, à cause de leurs"oeillères" nationales, que ce qui leur paraît spécifique ne l'est peut être pas tellement ... Autant donc plaider pour une symbiose de ces deux orientations, qui paraît la plus stimulante pour l'activité de théorisation[17].

Pour terminer, je reprendrai donc la formule de Clausewitz, mais évidemment dans un tout autre sens: l'étude de cas devrait être la simple continuation de l'analyse comparative par d'autres moyens.

17 Castles (1988: 211-2) arrive à la même conclusion à propos du champ particulier de l'analyse des politiques publiques. Sur les liens entre étude de cas et démarche comparative, voir aussi les "leçons" de Daalder (1987: 15-7).

REFERENCES

C. ACKERMANN (1981), "Verordnungsrechtssetzung im Bereich des Umweltschutzes", Annuaire suisse de science politique, 1981, 207-39.

J.ALBER (1987), Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat, Francfort, Campus.

B. BADIE et P. BIRNBAUM (1982), Sociologie de l'Etat, Paris, Grasset.

B. BARRY (1975), "Review Article: Political Accommodation and Consociational Democracy", British Journal of Political Science, 5:4, octobre 1975, 477-505.

T. BURNIER (1985), La politique du rouleau compresseur, Lausanne, Ed. d'En Bas.

F.G. CASTLES (1982), "The Impact of Parties on Public Expenditure", in F.G. Castles (ed.), The Impact of Parties, Londres, Sage, 21-96.

F.G. CASTLES (1988), "Comparative Public Policy Analysis: Problems, Progress and Prospects" in F.G. Castles et al. (eds.), Managing Mixed Economies, Berlin, de Gruyter, 197-223.

C.H. CHURCH (1989), "Behind the Consociational Screen: Politics in Contemporary Switzerland", West European Politics, 12:2, avril 1989, 35-54.

H. DAALDER (1987), "Countries in Comparative European Politics", European Journal of Political Research, 15: 1, mars 1987, 3-21.

P. FLORA et J. ALBER (1981), "Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe", in P. Flora et A.J. Heidenheimer (eds.), The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick-Londres, Transaction Books, 37-80.

C.R. FOSTER (ed.) (1980), Comparative Public Policy and Citizen Participation, New York, Pergamon Press.

R. GERMANN (1990), "Pour une Constitution fédérale «Euro-compatible»", Revue de droit suisse, 109:1, 1990, 1-16.

R. GERMANN et al. (1985), Experts et commissions de la Confédération, Lausanne, Presses Polytechniques Romandes.

M.C. GIUGNI et H. KRIESI (1990), "Nouveaux mouvements sociaux dans les années 80. Evolution et perspectives", Annuaire suisse de science politique, 1990, 79-100.

E. GRUNER (1969), Die Parteien in der Schweiz, Berne, Francke.

E. GRUNER et H.P. HERTIG (1983), Der Stimmbürger und die "neue" Politik, Berne, Haupt.

H.P. HERTIG (1978), "Party Cohesion in the Swiss Parliament", Legislative Studies Quarterly, 3:1, 63-81.

A.O. HIRSCHMAN (1972), Face au déclin des entreprises et des institutions, Paris, Les Editions Ouvrières.

B. JOBERT et P. MULLER (1987), L'Etat en action, Paris, PUF.

P.J. KATZENSTEIN (1985), Small States in World Markets, Ithaca, Cornell University Press.

H. KRIESI (1980), Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, Francfort, Campus.

G. LAVAU (1969), "Partis et systèmes politiques: interactions et fonctions", Revue canadienne de science politique, 2:1, mars 1969, 18-44.

G. LAVAU (1986), "L'électeur devient-il individualiste?", in P. Birnbaum et J. Leca (dirs.), Sur l'individualisme, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 301-29.

F. LEHNER (1984), "Consociational Democracy in Switzerland: A Political Economic Explanation and Some Empirical Evidence", European Joural of Political Research, 12:1, mars 1984, 25-42.

A. LIJPHART (1968), The Politics of Accommodation, Berkeley, University of California Press.

A. LIJPHART (1971), "Comparative Politics and the Comparative Method", American Political Science Review, 65, 1971, 682-93.

A. LIJPHART (1974), Democracy in Plural Societies, New Haven, Yale University Press.

A. LIJPHART (1984), Democracies, New Haven, Yale University Press.

A. LIJPHART (1989), "Democratic Political Systems: Types, Cases, Causes and Consequences", Journal of Theoretical Politics, 1: 1, janvier 1989, 33-48.

W. LINDER (1983), "Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz", in Manuel système politique de la Suisse, Berne, Haupt, t.1, 255-382.

J.G. MARCH et J.P. OLSEN (1989), Rediscovering Institutions, New York, The Free Press.

F. MASNATA et C. RUBATTEL (1991) Le pouvoir suisse 1291-1991, Lausanne, Ed. de l'Aire.

F. MULLER-ROMMEL (ed.) (1989), New Politics in Western Europe, Boulder, Westview Press.

W. MULLER (1988), "Patronage im österreichischen Parteiensystem. Theoretische Ueberlegungen und empirische Befunde", in A. Pelinka et F. Plasser (Hrsg.), Das österreichische Parteiensystem, Vienne, Böhlau, 457-87.

L. NEIDHART (1970), Plebiszit und Pluralitäre Demokratie, Berne, Francke.

W. OSSIPOW (1988), "Les groupes d'intérêts dans le processus de décision et la communication politique. Une interprétation systémique du cas suisse", in Actes du colloque de science politique, Jean Meynaud ou l'utopie revisitée, Université de Lausanne, 109-25.

J. PADIOLEAU (1981), Quand la France s'enferre, Paris, PUF.

I. PAPADOPOULOS (1988), "Les idéologies sont-elles irrationnelles? Une perspective de communication politique", Revue suisse de sociologie, 14:1, 1988, 33-66.

Y. PAPADOPOULOS (1991a), "L'acceptabilité des décisions parlementaires", in Parlamentsdienste (Hrsg.), Le Parlement "Autorité suprême de la Confédération"?, Berne, Haupt, 15-37.

Y. PAPADOPOULOS (1991b), "Quel rôle pour les petits partis dans la démocratie directe?", Annuaire suisse de science politique, 1991 (à paraître).

M. PEDERSEN (1979), "The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility", European Journal of Political Research, 7:1, 1-27.

A. PRZEWORSKI (1985), Capitalism and Social Democracy, Cambridge-Paris, Cambridge University Press-Maison des Sciences de l'Homme.

A. RESZLER (1986), Mythes et identité de la Suisse, Genève, Georg.

G. SARTORI (1976), Parties and Party Systems, Cambridge, Cambridge University Press.

M. SCHMIDT (1988), Sozialpolitik, Opladen, Leske & Budrich.

P.C. SCHMITTER (1982), "Reflections on where the Theory of Neo-Corporatism has gone and where the Praxis of Neo-Corporatism may be going", in G. Lehmbruch et P.C. Schmitter (eds.), Patterns of Corporatist Policy-Making, Londres, Sage, 259-79.

G. SMITH (1976), "The Functional Properties of the Referendum", European Journal of Political Research, 4:1, mars 1976, 1-23.

J. STEINER (1974), Amicable Agreement VS Majoritarian Rule, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

J. STEINER (1990), "Vergleichende Politik und die Schweiz", Annuaire suisse de science politique, 1990, 175-88.

T. TANQUEREL (1991), "La Suisse doit-elle choisir entre l'Europe et la démocratie directe?", Revue de droit suisse, 110:2, 188-220.

G. TULLOCK (1978), Le marché politique, Paris, Economica.

P. URIO (1985), "Le système politique suisse: entre pluralisme, élitisme et néo-corporatisme", Il Politico, L:4, 1985, 589-630.

P. URIO et al. (1989), Sociologie politique de la haute administration publique de la Suisse, Paris, Economica.

P. WATZLAWICK et al. (1979), Une logique de la communication, Paris, Seuil, Coll. "Points".

M.N. ZALD et R.A. GARNER (1987), "Social Movement Organizations: Growth, Decay and Change", in M.N. Zald et J.D. McCarthy (eds.), Social Movements in an Organizational Society, New Brunswick-Oxford, Transaction Books, 121-41.