

La concordance démystifiée est un problème pour l'économie

La polarisation croissante des partis gouvernementaux en Suisse devient problématique pour l'économie. La multiplication des initiatives et des référendums à des fins propagandistes recèle des risques incalculables. *Silja Häusermann*

Abrégé La démocratie de concordance suisse repose sur la négociation et le compromis. Il s'agit de parvenir à des décisions politiques empreintes de pragmatisme et de prévisibilité, qui préservent les intérêts économiques d'un petit pays à l'économie ouverte. En revanche, la logique incalculable et majoritaire de la démocratie directe représente une menace pour l'économie. Jusqu'ici, cette dynamique avait été maîtrisée par le système de concordance. Or, celui-ci ne fonctionne plus: bloqués par la concurrence que se livrent les pôles politiques, les partis utilisent de plus en plus la démocratie directe pour se profiler. L'imprévisibilité qui en résulte devient problématique pour l'économie suisse. Il est donc temps de s'interroger sur l'usage que font les partis gouvernementaux des initiatives et des référendums.

La concordance et la démocratie directe caractérisent le système politique suisse. Paradoxalement, ces deux mécanismes reposent sur des logiques décisionnelles antinomiques: alors que la concordance fonctionne par consensus, c'est le principe de majorité qui régit la démocratie directe.

La démocratie de concordance s'exprime par un partage étendu du pouvoir et une négociation constante. Elle se fonde sur une forte coalition gouvernementale stable (la «formule magique»), le système proportionnel ainsi que sur l'équilibre des intérêts entre les organismes collectifs et les cantons durant la phase préparatoire. Les décisions issues de ce processus long et inclusif sont à la fois équilibrées, modérées et largement soutenues.

La démocratie directe fonctionne selon des paramètres fondamentalement différents: n'importe quelle minorité de la population peut exiger une votation pour faire adopter des décisions contraignantes à la majorité simple (en cas de référendum) ou à la double majorité des suffrages exprimés et des cantons (en cas de votation populaire).

Les représentants de l'UDC – dont le président du parti Toni Brunner (5^e à partir de la gauche) – déposent les signatures d'une initiative à la Chancellerie fédérale. Ces dernières années, les partis gouvernementaux ont davantage usé de cet instrument politique.



Par conséquent, la démocratie de concordance produit des décisions politiques peu spectaculaires, prévisibles parce que largement consensuelles. En revanche, la démocratie directe favorise des décisions plus courageuses, mais souvent moins cohérentes puisque la majorité simple des votants suffit.

La concordance, un atout de stabilité pour l'économie

Comment apprécier ces deux principes et leurs incidences politiques à la lumière des besoins économiques de la Suisse? Leur impact est-il positif ou négatif? La légitimité d'un système démocratique ne se laisse assurément pas réduire à la croissance économique du pays. La question essentielle est de comprendre la complémentarité, voire la contradiction, entre institutions politiques et fonctionnalité économique. Là, tout devient clair: la concordance répond au besoin de stabilité et de prévisibilité de l'économie suisse, petite, mais ouverte, tandis que la démocratie directe se traduit par une volatilité qui peut facilement être exploitée par des intérêts particuliers totalement étrangers à la sauvegarde de notre économie.

La Suisse est une petite économie ouverte, à la merci des marchés internationaux. Comme l'a montré le politologue Peter Katzenstein, les «small open economies» (Smopec) fonctionnent suivant des processus décisionnels fondés sans exception sur des négociations. Selon lui, la Suisse est même un cas extrême de cette concordance économique-politique¹: elle cherche en effet à concilier tous les intérêts divergents, surtout économiques, pour parvenir à des décisions politiquement prévisibles et consensuelles.

Du point de vue économique, le caractère prévisible est essentiel dans de telles économies, parce que leur petite taille ne leur permet pas de pratiquer le protectionnisme économique ni d'influencer directement les marchés internationaux. Autrement dit, la prospérité de ces pays dépend de la faculté de leurs acteurs économiques à réagir avec souplesse aux fluctuations des marchés internationaux et de la conviction de pouvoir agir dans un environnement politique à la fois stable et prévisible.

Concrètement, ces pays doivent cultiver les facteurs de stabilité qui font leur force: la paix du

travail alliant syndicats et employeurs, la flexibilité du marché de l'emploi, la stabilité de la politique monétaire et la continuité de la politique gouvernementale. Le système de concordance suisse satisfait à ces exigences: les principaux partis, les syndicats et les associations patronales prennent les décisions politiques ensemble, dans un système complexe d'équilibrage des intérêts, et ils en répondent vis-à-vis du peuple. En ce sens, chaque référendum ou initiative populaire consacre l'échec de la démocratie de négociation.

La maîtrise de la démocratie directe par la négociation ...

A contrario, plus le nombre de référendums et d'initiatives est limité, plus la démocratie de concordance fonctionne bien. La négociation permet – ou du moins permettait – d'éviter avec certitude de recourir à la démocratie directe. Économiquement parlant, un tel mécanisme est particulièrement important, car la démocratie directe ouvre la voie à la recherche de rentes en faveur d'intérêts particuliers bien organisés, au détriment de l'intérêt général socioéconomique ou macroéconomique². Les chasseurs de rentes peuvent être des secteurs économiques dans lesquels certaines entreprises ou employeurs souhaitent se procurer des avantages structurels ou des partis politiques qui exploitent la démocratie directe à des fins démagogiques (recherche d'image ou propagande).

Voilà précisément pourquoi il faut penser le système de concordance comme un outil de maîtrise de la démocratie directe. En effet, l'issue d'un référendum est très incertaine du fait que les cartes sont redistribuées: il n'y a plus de véritable débat direct entre les décideurs (comme au Parlement); les arguments sont différents de même que la logique décisionnelle³.

En ce sens, seul un référendum évité par la négociation est un bon référendum du point de vue économique. À l'inverse, ceux qui sont lancés montrent que les intérêts en jeu n'ont pas été suffisamment pris en considération. Il en va de même pour l'initiative populaire. En principe, elle devrait rester l'instrument des minorités qui ponctuellement – quasiment en opposition au Conseil fédéral et au Parlement – peuvent ainsi se faire entendre dans un processus décisionnel dont elles sont exclues.

1 Katzenstein (1985); cf. Mach (1999) pour l'élargissement du modèle de Katzenstein à la Suisse.

2 Voir pour la Suisse p. ex. Borner/Rentsch (1997), Wittmann (2001).

3 Sciarini et Trechsel (1998), Papadopoulos (1998).

La conseillère fédérale Doris Leuthard présente un projet qui sera envoyé en consultation. La démocratie de concordance est un gage de stabilité pour l'économie.



KEVSTONE

... s'est relâchée

Aujourd'hui, ni l'initiative ni le référendum ne répondent plus à cette fonction première. La démocratie directe est monopolisée par les mêmes acteurs que ceux qui siègent déjà à la table des négociations dans le système de concordance et qui disposeraient de bien d'autres canaux pour formuler leurs requêtes et faire valoir leurs intérêts afin de convaincre les autres acteurs socio-économiques. Ce changement de paradigme se manifeste surtout au niveau des partis gouvernementaux suisses.

Depuis l'introduction de la formule magique en 1959, le recours à l'initiative populaire par les partis s'est profondément modifié: on dénombre quatre initiatives de partis gouvernementaux par décennie jusque dans les années quatre-vingts, sept dans les années nonante, et plus de vingt depuis 2000⁴.

Cette intensification est symptomatique de l'affaiblissement dont souffre la démocratie de concordance. D'où vient ce désenchantement⁵?

La réponse est claire: il faut y voir le résultat de la polarisation exacerbée des partis, ce qui

se traduit par un éloignement des positions. Cet écart se mesure sur la base de différentes données: vote au Parlement, programmes des partis et estimations des experts ou encore sondages auprès des propres candidats des partis⁶.

La polarisation politique ébranle le cadre institutionnel

Indépendamment des sources utilisées, toutes les études parviennent aux deux mêmes conclusions: d'une part, la polarisation des partis en Suisse a fortement augmenté ces trente dernières années; d'autre part, la Suisse compte désormais au nombre des systèmes les plus polarisés d'Europe. Les formations politiques suisses se livrent une âpre concurrence tout en recourant aux instruments de la démocratie directe. Tous les partis gouvernementaux l'utilisent désormais, comme s'ils se trouvaient dans l'opposition. Leur comportement et le cadre institutionnel sont devenus incompatibles.

Le pourcentage d'initiatives populaires pour lesquelles tous les partis gouvernementaux

⁴ Leemann (2015).

⁵ Un tiré à part de la *Revue suisse de science politique*, à paraître cet automne, se penchera sur les différents aspects du «désenchantement» du système politique suisse.

⁶ Question étudiée de manière exhaustive chez Ladner et al. (2010).

donnent la même recommandation de vote a chuté de 80% dans les années septante à 0% aujourd'hui⁷. Depuis les années nonante, le pourcentage de projets communs à tous les partis a diminué de moitié au Parlement⁸. En bref, le gouvernement de concordance ne remplit plus son objectif de modération et de pragmatisme.

Du point de vue économique, la volatilité de la politique et son évolution incertaine deviennent problématiques. L'imprévisibilité politique est le poison des économies tributaires de l'étranger. L'initiative contre l'immigration de masse et ses effets en constituent un exemple, observable dans d'autres domaines – notamment en politiques fiscale et sociale.

Vers de nouvelles règles de jeu

Quelles conséquences faut-il en tirer du point de vue économique? La démocratie directe doit-elle être «taxée»? Non, car de nouveaux obstacles n'empêcheraient pas les groupes bien organisés et financièrement solides de poursuivre leurs intérêts. De plus, la démocratie directe a aussi des effets positifs de contrôle et, surtout, elle bénéficie – à l'égal du gouvernement de concordance – d'un fort soutien au sein de la population. Adapter les institutions n'est donc pas réaliste.

Le problème ne vient pas non plus de la démocratie directe en tant que telle, mais de son exploitation par les acteurs principaux: la participation des formations politiques au gouvernement implique des contraintes au niveau des comportements. Il est, par exemple, déjà question d'interdire aux partis gouvernementaux de lancer

des initiatives durant les années électorales. Il serait temps, en effet, de réfléchir à l'utilisation par ces derniers d'instruments que la démocratie directe met au service de l'opposition. Cette situation affaiblit la responsabilité politique et accroît les facteurs d'incertitude et d'imprévisibilité au détriment de l'économie suisse.



Silja Häusermann

Professeure titulaire à l'Institut des sciences politiques de l'université de Zurich

7 Vatter (2014): 535.

8 Traber (2015).

Bibliographie

- Borner Silvio et Rentsch Hans, *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?*, Zurich, 1997, Rüegger.
- Katzenstein Peter, *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Ithaca, 1985, Cornell University Press.
- Ladner Andreas, Felder Gabriela et Gerber Stefanie, *Die politische Positionierung der europäischen Parteien im Vergleich*, Chavannes-près-Renens, 2010, Cahier de l'Idheap.
- Leemann Lucas, *Political Conflict and Direct Democracy. Explaining Initiative Use 1920–2012*, manuscrit, 2015.
- Mach André, *Small states in world markets revisited: The questioning of compensation policies in the light of the Swiss case*, WZB Discussion paper FS, 1999, pp. 99–308.
- Papadopoulos Yannis, *Démocratie Directe*, Paris, 1998, Economica.
- Trechsel Alexander H. et Sciarini Pascal, «Direct Democracy in Switzerland: Do Elites Matter?», *European Journal of Political Research*, 33, 1998, pp. 99–124.
- Traber Denise, *Disenchanted Swiss Parliament? Electoral Strategies and Coalition Formation*, manuscrit, 2014.
- Vatter Adrian, *Das politische System der Schweiz*, Baden-Baden, 2014, Nomos.
- Wittmann Walter, *Direkte Demokratie. Bremsklotz der Revitalisierung*, Frauenfeld, 2001, Huber.