# Autorité et pouvoir en démocratie directe

Autor(en): **Coutau, Gilbert**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **52 (1994)**

Heft 1

PDF erstellt am: **03.06.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-140309

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

**Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

**http://www.e-periodica.ch**

# AUTORITÉ ET POUVOIR EN DÉMOCRATIE DIRECTE

Gilbert COUTAU
*Conseiller aux Etats*
*Genève*

Le pouvoir a toujours eu quelque chose de fascinant, pour ceux qui l'exercent ou qui rêvent de l'exercer et pour ceux qui cherchent à en définir l'origine, la nature, l'étendue, la localisation et les limites, c'est à dire les philosophes et les historiens. A vrai dire, dans nos sociétés contemporaines occidentales, le mot pouvoir n'est guère à la mode. On l'utilise le plus souvent dans une acception assez péjorative, en le qualifiant d'occulte, de parallèle ou en le liant *a priori* à la notion d'abus. Mais l'usage le plus fréquent qui en est fait dans les discours et dans les gazettes le ramène à l'expression fort réductrice du "pouvoir d'achat". Il ne s'agit pas de minimiser, surtout devant un auditoire HEC, cette donnée essentielle du marketing moderne, mais la démarche aujourd'hui - à lire la citation de B. de Jouvenel en exergue du programme (voir page 3) - est autrement plus ambitieuse.

Mais, réflexion faite, si l'on s'est adressé à un politicien en exercice de mandat pour compléter les réflexions sur le thème choisi, ce n'est pas tellement pour qu'il présente une théorie abstraite sur la nature du pouvoir. J'ai pensé donc préférable de soumettre, beaucoup plus modestement, quelques réflexions sur ce paradoxe fondamental offert par le couple pouvoir et démocratie directe, dans le contexte très immédiat de quelques unes des péripéties que traverse aujourd'hui notre pays.

Ce couple est effectivement paradoxal. Car le pouvoir - que, par souci de simplification extrême, je ne considère ici que dans son aspect politique institutionnel, c'est à dire le gouvernement - possède des attributs qui sont par principe inconciliables avec la démocratie directe et la liberté des citoyens, telles que les conçoivent nombre de nos contemporains. Toute société organisée ressent en effet le besoin de résoudre les contradictions inhérentes à la vie de n'importe quel groupe qu'elle qu'en soit la dimension. D'une part, le groupe tend à assurer l'ordre interne, la sécurité extérieure, la solidarité et la prospérité collective; d'autre part, il est appelé à garantir les libertés individuelles. La politique est l'art de concilier ces contradictions sociétales et de définir en conséquence les limites très variables des attributs du pouvoir nécessaires au bon fonctionnement du groupe considéré. Or, ces attributs sont la compétence - dans les limites institutionnelles - de définir des objectifs de l'organisation collective, de réunir les moyens nécessaires pour les atteindre, d'exercer au besoin une contrainte sur les com-

portements individuels ou collectifs, voire de sanctionner d'éventuels réfractaires. Le rôle des institutions consiste à établir des modalités qui rendent compatibles ces concepts antinomiques. Elles ouvrent donc une série impressionnante de moyens de contester ce pouvoir. En bon démocrate, il faut s'en réjouir, tant il est vrai que c'est à l'équilibre des pouvoirs que l'on doit la prévention des abus de pouvoir.

Ayant ainsi admis la nécessité du pouvoir, qui implique la responsabilité de ceux qui l'exercent et la discipline de ceux qui le reconnaissent, je dois bien insister d'emblée sur l'extrême difficulté de l'assumer. Cette difficulté tient à de nombreux facteurs dont le dernier n'est pas la complexité même des sociétés développées dans lesquelles nous vivons. D'ailleurs, la répartition de plus en plus large de la connaissance et de la prospérité (objectif fondamental de nos sociétés) exacerbent elles-mêmes un certain individualisme qui à son tour met en cause le pouvoir et rend son exercice plus aléatoire ! Mais j'aimerais m'arrêter davantage sur trois autres facteurs qui, aujourd'hui plus qu'en d'autres circonstances, remettent en cause le fonctionnement du pouvoir dans notre pays. Le premier de ces facteurs est l'espace, le second le temps et le troisième la structure ou la composition du gouvernement.

### Le pouvoir s'effrite dans l'espace

Le pouvoir est en effet écartelé entre deux forces divergentes dans l'espace. La première pousse vers un transfert de pouvoir à des instances supranationales, la seconde pousse vers un transfert à des autorités régionales qui revendiquent leur souveraineté. Ce double mouvement simultané est évident en Europe. La désagrégation de l'Union soviétique a fait ressurgir les nationalismes, avec notamment tous les antagonismes de voisinage dont les ravages sont encore dans les mémoires et suscitent des craintes légitimes. D'autre part, la construction de l'Europe communautaire exige des sacrifices de souverainetés nationales d'autant plus difficiles à concéder pour beaucoup, que les structures de la Communauté souffrent encore d'un large déficit démocratique. Cette tendance à l'effritement, dont la Yougoslavie nous montre l'exemple le plus tragique, coïncide avec la tendance au regroupement, seul moyen de résoudre des problèmes de compétition commerciale, financière et technique, voire stratégique, qui marquent la polarisation mondiale. Même dans certains domaines, l'échelle continentale reste insuffisante.

Il ne faudrait pas croire que, grâce à ses petites dimensions et à sa structure fédéraliste, la Suisse échappe à ce dilemme. Qu'elle soit multilatérale ou bilatérale, la relation avec le contexte extérieur est plus incontournable que jamais. La voie solitaire du splendide isolement n'a jamais été une solution envisageable pour la Suisse. Le vote du 6 décembre 1992 n'y changera rien. Les inconvénients très concrets de ce refus d'une solution taillée sur mesure pour la Suisse en vue de la rattacher à la construction européenne en cours, n'ont pas fini de se manifester. Le risque de marginalisation se

concrétise au fil des mois et les efforts d'ajustement interne à la situation ainsi créée (déréglementation, renforcement de la capacité concurrentielle), tardent à se concrétiser, faute de volonté convergente. Il n'en reste pas moins inévitable que, sous une forme ou sous une autre, des parcelles de pouvoir soient transférées vers des instances qui échappent à notre souveraineté intégrale. Restent à trouver les modalités qui rendront ce transfert compatible avec les exigences de la démocratie directe et convaincant pour des majorités démocratiques.

Dans l'autre direction aussi, l'effritement se fait sentir. Les régions, les cantons se plaignent de plus en plus ouvertement des empiétements fédéraux sur leurs prérogatives. Qu'il s'agisse du phénomène qui ravale les cantons à de purs organes d'exécution et de financement de décisions fédérales (fédéralisme d'exécution) ou qu'il s'agisse de collaborations nouvelles horizontales qui se dessinent à l'échelle transcantonale pour faire contrepoids à une centralisation administrative parfois maladroite (je ne fais pas seulement allusion au domaine universitaire), la contestation du pouvoir fédéral ne saurait être escamotée. Elle se manifeste dans de nombreux domaines comme l'aménagement du territoire ou la protection de l'environnement, l'énergie (redevances hydrauliques), la prise en compte des intérêts régionaux dans la réalisation des grands ouvrages (NTFA ou autoroutes), les formules nouvelles de péréquations financières entre cantons et Confédération et bien d'autres secteurs encore.

Ainsi la Suisse n'échappe pas à cet effritement du pouvoir dans l'espace.

### Le pouvoir s'effrite dans le temps

Le dilemme typique de la démocratie directe qui oppose l'accélération des transformations de la société et la nécessité des ajustements institutionnels qui en résultent à la lenteur des processus de décision correspondants s'accentue de plus en plus. Les exemples foisonnent. Pour l'illustrer, je citerai la multiplication des arrêtés fédéraux urgents. Dans maints domaines, l'urgence est manifeste - parfois même dépassée au moment de l'intervention. Mais les processus de révision législative classique sont trop lourds. Bien que des projets correspondants soient en cours d'élaboration, il faut anticiper la mise en vigueur de divers de leurs aspects en accélérant les procédures. Mais la réaction démocratique ne tarde pas. Dans un souci parfois purement tactique et dans la perspective des ajustements plus durables qui restent controversés, des référendums sont lancés contre les AFU. C'est le cas de l'assurance-maladie et de l'assurance-chômage. Non seulement les solutions urgentes sont ainsi mises en cause, mais les préparatifs des révisions plus durables s'en trouvent prolongés et rendus plus aléatoires. Le pouvoir s'en trouve amoindri d'autant.

Autre aspect temporel de l'opposition pouvoir-démocratie : le conflit entre la nécessaire vision à long terme, qui doit inspirer l'action gouvernementale, et les fluctuations à court terme d'une opinion publique sensibilisée par des modes médiatiques. Là

encore, l'aménagement du territoire, les infrastructures lourdes en matière de transport et d'énergie, la protection de l'environnement par exemple exigent des politiques dont la durée excède largement les échéances électorales de 4 ans. Mais qu'un accident, qu'un danger réel ou supposé menace, des réactions immédiates sont exigées qui ne s'inscrivent pas nécessairement dans un processus politique systématique. Que ce soit la prétendue "mort des forêts" ou le "scandale des fichiers", il a fallu - toutes affaires cessantes - consacrer des forces considérables à l'apaisement d'une opinion surchauffée. Des remèdes à court terme sont exigés même si, pour citer le cas de la mort des forêts, la réalité du phénomène reste controversée, ses causes douteuses et par conséquent les remèdes aléatoires. Là aussi la crédibilité du pouvoir s'en trouve affectée.

Dans le même sens, j'évoquerai encore les délais interminables qui retardent l'exécution des décisions. On l'a vu, la décision est souvent longue à prendre, mais son exécution se heurte encore à des obstacles, que nous avons multipliés à plaisir, y compris après une consultation populaire, elle-même source de délais supplémentaires. L'exemple le plus spectaculaire est bien entendu celui de Rail 2000. Mais chacun de nous pourrait en citer bien d'autres. La lenteur, la pesanteur de ces procédures de réalisation dégénèrent en de véritables blocages et incitent à des inerties résolument dissuasives et contraires à l'intérêt général. Du coup, le pouvoir, ainsi rendu impuissant, s'en trouve un peu plus discrédité.

Bien plus que d'autres pays, la Suisse est ainsi exposée à un effritement du pouvoir dans le temps.

### Le pouvoir s'effrite dans sa cohésion

C'est peut-être le phénomène le plus nouveau et le plus préoccupant qui caractérise aujourd'hui le système gouvernemental helvétique. Jusqu'à un passé assez récent, la coalition gouvernementale trouvait son assise dans une collégialité exemplaire et dans un soutien parlementaire sinon inébranlable, du moins solide dans la majorité des cas. Force est de constater que les accrocs se multiplient. En matière de collégialité, je citerai deux exemples, sans y insister. Le premier concerne l'attitude de 2 des 7 membres du collège à l'égard de l'EEE et le second, tout récent et plus spectaculaire encore, concerne la réalisation des NTFA. Deux Conseillers fédéraux publiquement, d'abord chacun pour son compte, ensuite devant une commission parlementaire et réunis pour l'occasion, ont affiché deux attitudes contradictoires. L'un, conformément au vote référendaire, s'en tient à la conception de réseau qui a présidé au projet de percement de deux tunnels nouveaux pour acheminer le transit ferroviaire Nord-Sud; l'autre entend limiter cette réalisation à la seule voie du Gottard.

On savait certaines des séances du Conseil fédéral animées. On connaissait l'existence de divergences parfois profondes entre les sept membres du gouvernement (assainissement des finances fédérales, programme de dynamisation de l'économie,

taxes d'incitation écologiques, etc...), mais jusqu'ici le bruit de ces divergences restait à l'intérieur du Palais fédéral. Si les divergences deviennent publiques, la collégialité et par conséquent le pouvoir s'en trouvent ébranlés. Je viens d'un canton où des divergences personnelles et politiques ont atteint un degré tel que les décisions délicates sont sans cesse reportées à des temps plus conviviaux.

La collégialité est aussi menacée par le transfert de décisions parfois importantes à l'échelle départementale. La cohésion gouvernementale en souffre et la puissance de l'administration s'en trouve du coup renforcée.

Mais le dysfonctionnement à mes yeux le plus évident concerne les rapports entre les forces politiques représentées au gouvernement. La grande coalition qui réunit les principaux courants politiques du pays au Conseil fédéral depuis 1959 a présenté d'incontestables avantages. Elle assurait la continuité des politiques engagées dans la durée. Elle assurait, à travers les partis concernés, de bons relais avec la population. Elle évitait un recours trop fréquent aux droits populaires. Enfin, elle assurait une sorte de paix politique, équivalant *mutatis mutandis* à la paix sociale, qui évite des affrontements souvent coûteux et relativement contraires aux moeurs dominantes dans ce pays. C'est dire si je souscris à cette forme très pragmatique d'envisager la cohabitation de sensibilités partisanes certes, et heureusement diverses, dont les conflits cèdent devant la définition consensuelle de l'intérêt général. Encore faut-il que le système fonctionne, que les parties prenantes définissent les convergences et identifient les divergences, que les engagements soient négociés et que les différentes parties s'y conforment.

Peut-on assurer aujourd'hui qu'il en va ainsi ? Hélas, on est loin du compte. Peut-être plus par nonchalance que par intention délibérée. L'éparpillement des forces politiques, qui a vu émerger au Conseil national des groupements unidimensionnels, comme les Verts, les automobilistes, les démocrates suisses, frappe aussi à l'intérieur des groupes parlementaires. Que dire dès lors de la discipline de vote à l'appui des propositions gouvernementales, notamment dans les domaines social, fiscal et financier? Et que dire des péripéties qui ont entouré l'élection de certains membres du gouvernement, dans la plus totale improvisation de la part de ceux qui prétendent partager les responsabilités du pouvoir ?

En lieu et place d'une convergence concertée, on constate des dissonances, des incommunicabilités et des polarisations extrêmement nuisibles à la crédibilité et au bon fonctionnement du système. Soyons clairs, cette désolidarisation est le plus fréquemment le fait du Parti socialiste, mais pas uniquement son fait. Que de discordances dans des domaines aussi fondamentaux que la politique de défense, la politique financière et fiscale, la politique sociale, celle des transports, de l'énergie, de maints aspects de la politique économique ! Jouant à la fois des prérogatives gouvernementales et de celles de l'opposition, le Parti socialiste n'hésite pas à lancer initiatives ou référendums à contre-courant des décisions du gouvernement ou du courant majoritaire du parlement.

Le droit à la différence est une chose, l'opposition répétitive en est une autre qui discrédite une fois encore le système en lui-même.

Certes les partis ne sont pas les seules parties prenantes à la définition et à l'application des décisions politiques dans une démocratie directe. D'autres intervenants - parfois influents - se manifestent dans les tendances les plus variées. Mais un parti qui revendique de partager directement les responsabilités gouvernementales ne peut pas, pour se singulariser, se distancer trop fréquemment de décisions touchant des domaines trop essentiels de l'exercice du pouvoir, sous peine de bloquer les mécanismes décisionnels. Il est vrai que certaines habitudes de ce genre n'ont pas trop porté à conséquence dans la période d'expansion et de prospérité. Aujourd'hui, la crise économique, les déficits publics, la compétition internationale rendent les décisions plus difficiles, les conflits plus apparents, les sanctions du dysfonctionnement plus lourdes aussi. Ces circonstances mettent davantage en évidence la dérive d'un consensus défaillant.

Or, devant l'effritement du pouvoir dans le temps et dans l'espace auquel j'ai fait allusion, et devant la difficulté supplémentaire et grave que constitue un environnement plus hostile que naguère, la dérive du système de coalition représente une menace de blocage alors qu'il faudrait du dynamisme, de léthargie alors qu'il faudrait de l'élan, de discorde alors qu'il faudrait une vraie convergence sur les attributs du pouvoir : définition des objectifs, des moyens, des contraintes et des sanctions.

### Les thèses

Sous peine de perdre pied au pire moment, la Suisse doit opérer un certain nombre de corrections. Plusieurs sont d'ores et déjà suggérées. Tout d'abord pour ce qui est d'une meilleure maîtrise du pouvoir sur l'espace, il convient d'associer beaucoup plus étroitement la population et le parlement aux préoccupations de politique étrangère. Domaine réservé au gouvernement, la politique étrangère exige aussi et de façon de plus en plus fréquente la ratification populaire. Les réalités de l'évolution de notions aussi profondément enracinées que la souveraineté, la neutralité, l'indépendance doivent être beaucoup plus systématiquement débattues, expliquées et partagées.

Certes, c'est un défi supplémentaire pour une démocratie directe et le transfert de pouvoir vers des entités supranationales se heurtera à de nombreuses réticences. Mais dans maints domaines, y compris de pure politique intérieure, les incidences étrangères déterminent la paix et la prospérité. Raison de plus d'en expliquer les mécanismes et les nécessités. Raison de plus aussi pour que ces entités supranationales s'organisent dans un respect plus convaincant des procédures démocratiques et parlementaires.

Quant aux prérogatives régionales et cantonales, il apparaît de plus en plus nécessaire de relancer une opération de redistribution des tâches, y compris des ressources financières correspondantes. L'occasion a été malheureusement gaspillée lors de la

dernière tentative. Je pense que les chances de réussite sont aujourd'hui plus grandes, compte tenu des difficultés qui sont apparues entre temps avec plus d'évidence.

Pour ce qui est d'une meilleure maîtrise sur le temps, on peut imaginer une double démarche. D'abord un allégement systématique des procédures administratives que certains appellent la déréglementation. Sans remettre en cause les droits populaires, il convient de les définir avec plus de précision (clauses rétroactives, répétitives, etc...) et d'avoir le courage de s'en tenir aux règles établies.

D'autre part, je plaide pour une augmentation forte du nombre des membres du gouvernement, assortie d'une réforme du gouvernement beaucoup plus substantielle que les propositions timides et inefficaces présentées actuellement par le Conseil fédéral. La prestation actuelle est surhumaine. La disponibilité sursolllicitée. L'ubiquité est quasiment requise à l'échelle mondiale. Pour alléger la tâche de chacun, il est nécessaire, à l'image de tous nos voisins, de disposer d'un cabinet de ministres présentés par le Conseil fédéral et ratifiés par le parlement. Cela leur conférerait une légitimité politique dont les secrétaires d'Etat sont dépourvus. Quant au Conseil fédéral, il aurait des tâches de coordination, d'impulsion et de réflexion imparties à ce qui deviendrait une sorte de coprésidence à 5 ou 7 éventuellement.

Enfin, pour lutter contre le dysfonctionnement actuel de la coalition, une alternative s'offre. Ou bien, les partis gouvernementaux rétablissent la communication et retrouvent des convergences, des disciplines et des moyens de persuasion efficaces. Ou bien, une autre coalition, moins étendue mais plus cohérente, s'attelle à prendre un relais dynamique en risquant les aléas de l'alternance.

A maints égards, je regretterais personnellement cette dernière hypothèse car elle entraînerait presque immanquablement une déstabilisation du système politique ainsi qu'une restriction des droits populaires pour éviter qu'une opposition puissante n'y fasse un recours excessif et n'entraîne une sclérose totale des institutions. Tout au plus pourrait-on imaginer une période temporaire d'un système pareil, pour en vérifier les très probables inconvénients.

Pour conclure sur ce couple apparemment antagoniste du pouvoir et de la démocratie, je dirais que dans une vraie démocratie, surtout directe, le seul instrument réel du pouvoir, c'est la confiance et la persuasion. La confiance aujourd'hui est entamée. Il est grand temps de la restaurer par des démarches plus explicites, plus transparentes, mieux relayées par les moyens modernes de la communication, y compris la formation civique scolaire. Quant à la persuasion, elle est dévolue en grande partie à la responsabilité des partis, des parlementaires et des autres intervenants significatifs dans le débat politique. Sans tomber dans les marais troubles de la propagande, les moyens doivent aussi dans ce domaine se renforcer. La réforme du parlement est restée incomplète; la précarité des ressources des partis politiques rend les mécanismes aléatoires; le rôle des forces extra-parlementaires devrait être éventuellement précisé.

La démocratie est un système admirable. Elle reste vulnérable. Pour en assurer un fonctionnement aussi harmonieux que possible dans la définition et la réalisation de l'intérêt général, il faut en consentir le prix.