

# Quel rôle pour les petits partis dans la démocratie directe?

Autor(en): **Papadopoulos, Yannis**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **31 (1991)**

PDF erstellt am: **16.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172841>

## **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.

Yannis Papadopoulos

## Quel rôle pour les petits partis dans la démocratie directe?\*

La démocratie directe constitue une ressource importante pour les petits partis en Suisse: bien qu'ils n'aient aucun potentiel de coalition, ils introduisent lors de cette phase une imprévisibilité considérable dans le processus décisionnel. Trois dimensions de leur influence ont été mises en évidence: un potentiel de «rentrée» politique des citoyens, à l'occasion de votations où ceux-ci se sentent interpellés; une capacité conflictuelle hors pair, grâce à la formation de coalitions objectives et à la mobilisation de différents électorats; plus rarement, un véritable pouvoir de veto sur les projets des autorités. Sans formuler de liens de causalité, les petits partis – ainsi que certaines sections cantonales des grands partis bourgeois – ont reflété et se sont faits les vecteurs ces dernières années de sensibilités populaires traditionalistes ignorées par la classe politique. Il apparaît d'ailleurs de manière générale qu'une fonction expressive revienne à ce type de partis en Europe. Dans la démocratie référendaire suisse, les petits partis constituent un pôle d'opposition en soi: toute réflexion sur la réforme des institutions devrait incorporer cette donnée.

Die direkte Demokratie bildet ein wichtiges Mittel für die kleinen Parteien in der Schweiz: Obwohl sie überhaupt kein Koalitionspotential haben, führen sie während dieser Phase eine beachtliche Unberechenbarkeit in das Entscheidungsverfahren ein. Drei Dimensionen ihres Einflusses werden hervorgehoben: ein Potential politischer Mobilisierung der Bürger bei Abstimmungen, von denen sie sich angesprochen fühlen; eine aussergewöhnliche Konfliktfähigkeit dank der Bildung objektiver Koalitionen und der Mobilisation verschiedener Gruppen von Stimmbürgern; seltener eine eigentliche Vetorechtsmacht in bezug auf Projekte der Behörden. Ohne ursächliche Zusammenhänge zu formulieren, haben sich die kleinen Parteien – sowie gewisse kantonale Sektionen der grossen bürgerlichen Parteien – in den letzten Jahren zu Sprachrohren traditionsgebundener Volksmeinungen gemacht, die von der politischen Klasse ignoriert worden sind. Ausserdem scheint diesem Parteityp in Europa ganz allgemein eine expressive Funktion zuzukommen. In der schweizerischen Referendumsdemokratie erfüllen die kleinen Parteien eine zentrale Oppositionsrolle: Jede Überlegung über die Reform der Institutionen müsste diese Tatsache einschliessen.

\* Cet article s'appuie pour l'essentiel sur une partie des résultats d'une recherche menée conjointement avec le Professeur William Ossipow (Université de Genève), Simon Hug (Université de Genève – University of Michigan) et Dominique Joye (EPFL).

## I. Les données du problème: les petits partis comptent-ils?

Dans la vie politique fédérale, les petits partis n'ont guère de chance; la Suisse est sans doute le seul Etat démocratique où la petite taille d'un parti est une condition suffisante pour lui fermer irrémédiablement les portes de l'exécutif.<sup>1</sup> On est loin de la situation privilégiée du FDP allemand qui, grâce à sa position centriste sur l'échiquier partisan, peut indifféremment monnayer son soutien à la droite et à la gauche; loin aussi des «combinazione» lors de la formation des coalitions dans la péninsule italienne, où le consentement des petits partis est vital; loin même du modèle français où, faute de mieux, les «nains» de la politique partisane peuvent au moins briguer un statut de satellite du pouvoir, qu'ils soient radicaux de gauche ou centristes... De quoi faire des envieux ici, où le potentiel référendaire réputationnel demeure le principe fondamental de l'accès à l'exécutif, ce qui simplifie du reste singulièrement la définition du petit parti: c'est celui qui n'a pas de représentant au Conseil fédéral.

Dès le moment où les autorités en place constatent qu'un parti manie avec succès l'arme du référendum – ce qui va, du moins selon l'idée des autorités, de pair avec l'obtention d'une part importante de voix aux élections –, celui-ci sera coopté au gouvernement. On a là une application rigide du principe de concordance, qui exige l'intégration des oppositions dès qu'elles paraissent mobilisatrices, et qui s'accompagne de l'attribution de ressources en principe proportionnelles à leur force, ce qui constitue en quelque sorte la «base matérielle» du consensus helvétique.<sup>2</sup> S'il faut donc espérer être «grand» pour après acquérir des responsabilités gouvernementales, les petits partis suisses n'ont qu'à désespérer. On se souvient des élections fédérales de 1987, où désirant sans doute ajouter du piment compétitif là où il n'existe pas, on attendait la percée écologique, suivie peut-être de leur accès au pouvoir à la place de l'UDC, alors qu'en fait cette dernière est sortie renforcée en sièges... L'érosion régulière indéniable des pourcentages de voix obtenues par les partis gouvernementaux (85 % lors de l'instauration de la formule magique, moins de 75 % récemment) reste décidément trop lente et modérée pour laisser subsister des espoirs raisonnables aux autres partis.

Pourtant, la Suisse est bien perçue dans la littérature de science politique comparative comme le prototype de la démocratie de consensus.<sup>3</sup> Or, cela signifie entre

1 «In Switzerland, the «irrelevance» of small parties is, so to speak, «institutionalized»: the four largest parties form a permanent governing cartel» écrit G. Smith, «In Search of Small Parties: Problems of Definition, Classification and Significance», in F. Müller-Rommel et G. Pridham (eds), *Small Parties in Western Europe*, Londres, Sage, 1990, p. 33.

2 Bien sûr, l'histoire montre que les choses se sont en réalité passées de manière beaucoup moins mécaniste: si le PAB n'a dû attendre que 10 ans pour accéder au gouvernement depuis son succès électoral aux élections de 1919 (plus de 15 % des voix), le PSS a dû faire antichambre dès 1929 pour être finalement admis en 1943, en pleine guerre et «union sacrée». Et encore: avec un seul Conseiller fédéral, autant que le PAB qui recueillait alors bien moins de la moitié des voix (28,6 % et 11,6 % respectivement en 1943). Autant dire que pour entrer dans le sérail il n'a pas suffi de grandir, il fallait aussi être socialisé aux valeurs dominantes, afin d'être perçu comme idéologiquement acceptable par les partis au pouvoir.

3 Arend Lijphart, *Democracies*, Yale, Yale University Press, 1984.

autres une configuration de clivages assez complexe, qui donne lieu à une représentation pluraliste sur le plan politique, et donc à un système à plusieurs partis, le caractère proportionnel de la loi électorale favorisant cela pour empêcher les frustrations des minorités. Effectivement en Suisse la structure des clivages est complexe (religieux, linguistique, de classe, etc.), le système partisan a été qualifié de «multipartiste»<sup>4</sup> (l'indice de fragmentation des voix de Rae pour les élections au Conseil national de 1987 est très élevé: 0,85 avec un maximum théorique de 1), et depuis 1919 le système majoritaire n'est plus appliqué aux élections fédérales.<sup>5</sup> Dans ce sens là, la Suisse se situe bien aux antipodes du modèle de «Westminster», caractéristique des pays anglo-saxons, et où prédomine le clivage de classes, ainsi qu'un système bipartiste supposé le représenter et qui se reproduit grâce au scrutin majoritaire. De plus, la prolifération des scènes politiques cantonales favorise la visibilité des petits partis: ainsi les libéraux, peu représentés au niveau fédéral, sont un parti important en Romandie protestante. Par ailleurs, l'absence d'alternance au pouvoir favorise l'exercice d'une fonction protestataire par les petits partis, ainsi que celle de l'innovation politique; pour reprendre le concept d'A. Hirschman ils sont les vecteurs d'une «prise de parole».<sup>6</sup> Dans ce sens, on connaît le déclin

4 Giovanni Sartori parle de «multipartisme segmenté», à cause de la combinaison entre fragmentation et consensus qui règne en Suisse: voir son *Parties and Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, p. 292. Daniel-Louis Seiler évoque un «multipartisme très fragmenté»: voir son article «Enjeux et partis politiques en Suisse», *Pouvoirs*, 43, 1987, p. 137; Dusan Sidjanski parle de «pluralisme extrême», mais fait l'erreur de compter tous les partis et pas seulement ceux que Sartori appelle «pertinents»: voir son «Turnout, Stability and the Left-Right Dimension», in H. Penniman (ed.), *Switzerland at the Polls*, Washington, American Enterprise Institute, 1983, p. 128. Nous nous contenterons de parler de «quadripartisme», suivant en cela Erich Gruner: voir ses contributions «Parteien» et «Wahlen», in *Manuel Système politique de la Suisse*, vol. 2, Berne, P. Haupt, 1984. Nous pensons ainsi rester le plus proche possible des critères de Sartori à propos des partis à prendre en compte: en effet les seuls partis qui ont un «potentiel de coalition» sur le plan fédéral sont évidemment les partis déjà au gouvernement, vu l'immobilisme de la «formule magique», et aucun autre parti n'a de «potentiel de chantage» reconnu car s'il en avait eu il aurait déjà été question qu'il entre au gouvernement. Ainsi en Suisse, contrairement à la théorie de Sartori, les partis qui disposent des deux potentiels sont les mêmes: c'est par peur du potentiel de chantage référendaire d'un parti qu'on le coopte au gouvernement! Relevons aussi que Sartori (*op. cit.*, pp. 146 et 173) dénombre 5 partis «pertinents» en Suisse; il inclut l'AdI en tant que parti d'opposition, ayant un potentiel de chantage du fait de sa taille. Or, il ne s'agit pas du tout d'un parti «anti-système» comme l'exige (à tort d'ailleurs, mais c'est une autre affaire...) la théorie et le critère de la taille est ad hoc. De toute manière, le concept métaphorique de «chantage» appliqué à la compétition partisane ne manque pas de poser de sérieux problèmes à la fois théoriques et d'opérationnalisation, que nous avons relevé ailleurs: voir Yannis Papadopoulos, «The Decline of Small Parties and the Emergence of Two-Partyism in Greece», in F. Müller-Rommel et G. Pridham (eds), *op. cit.*, pp. 188–189.

5 Encore que le fait que des petits cantons soient des circonscriptions électorales constitue un obstacle à la représentation parlementaire de la plupart des petits partis; aux élections fédérales de 1987, les partis non représentés au Conseil fédéral ont obtenu 28,7% des voix mais seulement 20,5% des sièges au Conseil national (sans parler de leur sous-représentation au Conseil des Etats où, du fait de l'élection majoritaire, même les socialistes sont réduits à la portion congrue).

6 Voir Stein Rokkan, «Entries, Voices, Exits: Towards a Possible Generalisation of the Hirschman Model», *Social Science Information*, 13, 1974, pp. 39–53.

dramatique, surtout parmi les jeunes, de l'identification des citoyens aux grands partis<sup>7</sup>, qui ne se répercute que relativement peu dans les résultats électoraux, probablement à cause du taux élevé de l'abstention. Or c'est bien le système institutionnel ou plutôt dans un sens plus large la logique de la «structure politique»<sup>8</sup> du pays qui conduit en fin de compte à la marginalisation des petits partis par rapport à l'exécutif.

Qu'en est-il alors de la démocratie directe? Bien qu'il s'agisse d'une particularité helvétique, il semble que sa présence ne soit liée ni au modèle majoritaire, ni à celui du consensus selon les recherches comparatives déjà citées d'A. Lijphart. En Suisse, comme les autres, les petits partis ont leur mot à dire lors de votations fédérales. A première vue, il semble pourtant, à partir des enquêtes par sondage VOX, que leurs mots d'ordre sont encore moins suivis par leurs sympathisants que ceux des partis de l'«Establishment» gouvernemental.<sup>9</sup> Mais par ailleurs Kerr soutenait que la démocratie directe offre à *tous* les partis un potentiel de chantage: «In effect and in practice, direct democracy can give the smallest of parties a voice in the shaping of policy greatly disproportionate to either its electoral or parliamentary strength».<sup>10</sup> Ainsi, selon cet auteur, la démocratie référendaire introduit de l'imprévisibilité dans le processus décisionnel, que l'on opposera à la stabilité du comportement électoral. Tout cela implique un examen plus détaillé, à partir d'une analyse basée sur les 137 votations fédérales qui ont eu lieu de 1970 à 1987, pour laquelle nous avons privilégié les facteurs suivants: les prises de position (mots d'ordre) des acteurs bien sûr, mais qui sont à mettre en rapport avec une périodisation (correspondant aux législatures fédérales), le type juridique de la votation (initiative, référendum obligatoire ou facultatif, contre-projet) et son contenu, déterminé à partir d'une classification qui a été conçue après examen critique des divers outils utilisés jusqu'ici.

7 Claude Longchamp, «Die neue Instabilität als Kennzeichen des heutigen Wahlverhaltens», *Annuaire suisse de science politique*, 1987, p. 63.

8 Dans une optique néo-institutionnaliste, qui revalorise ce type de variables, la structure politique se définit ainsi: «(...) a collection of institutions, rules of behavior, norms, roles, physical arrangements, buildings and archives that are relatively invariant in the face of turnover of individuals and relatively resilient to the idiosyncratic preferences and expectations of individuals», James G. March et Johan P. Olsen, «The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life», *American Political Science Review*, 78: 3, septembre 1984, p. 741. Le concept paraît proche de celui de «régime» utilisé par Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford, Blackwell, 1990.

9 C'est du moins le cas de l'AdI; voir Erich Gruner et Hans-Peter Hertig, *Der Stimmbürger und die «neue» Politik*, Berne, P. Haupt, 1983, p. 127.

10 Henry H. Kerr, «The Swiss Party System: Steadfast and Changing», in H. Daalder (ed.), *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, The Netherlands, and Belgium*, Londres, Frances Pinter, 1987, p. 117. On notera que pour Kerr le système de partis fédéral correspond au type du pluralisme «polarisé», mais que celui-ci serait tempéré par des forces centripètes extra-partisanes. C'est là nier un des principes de l'analyse de Sartori, celui de l'autonomie du système partisan par rapport à son environnement. De plus, les données empiriques infirment cela, même pour le système partisan *per se*: voir Giacomo Sani et Giovanni Sartori, «Polarization,

## II. La logique de formation des clivages partisans en démocratie directe

Des coalitions objectives (à distinguer des coalitions subjectives, désirées par les partis pour la formation du gouvernement) peuvent être déduites à partir des mots d'ordre donnés au niveau national avant les votations par les partis présents sur la scène fédérale.<sup>11</sup> Ces coalitions suscitent des clivages que l'on peut classer de la manière suivante:

1. Unanimité: absence en fait de clivage partisan car accord de tous les partis pour ou contre un projet (ce dernier cas étant théorique);
2. Quasi-unanimité VS Marginal: accord de tous les partis et opposition d'un petit parti (avec deux cas de figure: le petit parti combat un projet des autorités ou soutient seul une initiative populaire);
3. Establishment VS Marginaux: d'un côté les 4 partis gouvernementaux réunis (PRD, PDC, PSS, UDC), auxquels s'allient éventuellement un ou plusieurs petits partis, de l'autre au moins 2 petits partis (là aussi avec les deux cas de figure);
4. Droite gouvernementale VS Marginaux: d'un côté le PRD, le PDC, l'UDC, éventuellement un ou plusieurs petits partis; le PSS laisse la liberté de vote<sup>12</sup>; de l'autre côté des petits partis (deux cas de figure aussi);
5. Gauche VS Droite: d'un côté le PSS et le PdT, de l'autre les trois partis gouvernementaux bourgeois, les petits partis joignant l'un ou l'autre des deux blocs (deux cas de figure aussi);
6. Coalitions atypiques: brouillage total des cartes par rapport aux schémas connus;
7. Gauche seule: l'unique coalition identifiable est celle du PSS avec le PdT, à laquelle viennent éventuellement se joindre des petits partis; la droite est divisée;
8. Droite gouvernementale seule: l'unique coalition visible est celle entre les trois partis gouvernementaux bourgeois, éventuellement alliés à des petits partis.

Fragmentation and Competition in Western Democracies», in H. Daalder et P. Mair (eds), *Western European Party Systems. Continuity and Change*, Londres, Sage, 1983, pp. 320–329; voir aussi les propres données de Kerr sur les parlementaires fédéraux (*op. cit.* pp. 118–119).

11 Nous sommes bien sûr conscients de l'importance des *groupes* dans la formation de l'opinion lors du processus référendaire; c'est uniquement pour des raisons techniques que nous ne tenons pas compte ici de leurs prises de position.

12 Il y a recouru 11 fois, alors que c'était le cas seulement deux fois pour le PDC (sur le même objet: initiative et contre-projet sur la surveillance des prix) et pour l'UDC (aussi sur le même objet: l'interruption de grossesse), jamais pour le PRD. Il y a là un indicateur indéniable des tensions qui traversent le PSS et de son ambivalence entre son rôle gouvernemental et celui de parti d'opposition.

Voyons tout d'abord la fréquence de ces clivages (tableau 1):

Les objets soutenus sur le plan fédéral par l'ensemble des partis gouvernementaux alors que s'y opposent des coalitions de petits partis sont les plus nombreux (presque un quart du total). Par ailleurs, indépendamment cette fois de qui est pour ou contre un objet, le clivage Establishment-Marginaux structure pratiquement tout autant le champ partisan lors de la phase référendaire que le clivage classique gauche-droite (mais la gauche fait plus largement usage du droit d'initiative).

Nous nous intéresserons ici plus largement à tous les clivages où les petits partis («Marginaux») constituent l'un des pôles visibles: c'est-à-dire les clivages 2, 3 et 4, chacun connaissant donc deux variantes selon le bloc qui soutient et celui qui s'oppose au projet. Quels sont les piliers de ces coalitions fluides de «Marginaux»? Ce sont de loin les petits partis d'extrême-gauche et d'extrême-droite: de la LMR qui fait partie de cette coalition minoritaire 2 fois sur 3 lorsque celle-ci apparaît, au PdT qui en fait partie dans un peu moins de la moitié des cas (43,5%), il y a là un agrégat comprenant les Républicains (56,9%), le PÖCH (48,8%) et l'Action Nationale (45,9%). Il existe un lien évident entre la «périphérisation» de ces acteurs dans le système politique et leur comportement référendaire. Par contre, les petits partis modérés du centre-gauche (AdI: 24,2%) et de la droite (PLS: 20,6%) sont les maillons faibles de la coalition. Enfin, le PEP est un cas à part: petit, mais rejoignant les autres marginaux seulement dans 4,8% des cas, devant plutôt perçu comme un satellite de l'establishment (il se joint donc aux quatre partis gouvernementaux dans la quasi-totalité des cas où ceux-ci font bloc). Enfin, nous n'avons pas pu tenir compte des «Verts» car ils n'étaient présents que dans les législatures les plus récentes.

La fréquence des différents clivages se modifie-t-elle selon les périodes, le type juridique et le contenu de la votation? Sans entrer dans des détails chiffrés fastidieux, on notera la quasi-disparition dans les années 80 des situations où tous les partis sauf un petit sont d'accord entre eux (14 cas sur 78 de 1971 à 1979, 2 sur 51 seulement de 1980 à 1987). La période de 1975–1979 est la seule où le clivage gauche-droite sur les projets des autorités est plus fréquent que le clivage establishment-marginaux (11 et 9 votations respectivement): signe d'une rébellion du PSS, qui est une des dimensions de la conflictualité plus importante des processus référendaires lors de ces années chaudes. Cette période fut aussi la seule où des petits partis s'illustrèrent par leur soutien à des initiatives auxquelles s'opposait, malgré ses dissensions par ailleurs, l'ensemble de l'establishment; par contre nombreuses ont été les initiatives soumises à votation pendant les deux cycles conflictuels, 1975–1979, mais aussi 1983–1987 (8 et 10 respectivement), et qui ont été soutenues par la gauche.<sup>13</sup>

De manière générale les initiatives de «gauche» sont fréquentes: 21 contre 13 seulement soutenues uniquement par des petits partis et plus de la moitié (12 sur 21) portent sur des questions sociales ou ont été classées dans notre rubrique «espace, environnement, énergie». On relevera aussi avec intérêt que les petits

13 Sur les cycles plus ou moins conflictuels, voir Yannis Papadopoulos, «L'acceptabilité des décisions parlementaires», in *Parlamentsdienste (Hrsgb.)*, *Le Parlement «Autorité suprême de la Confédération»?*, Berne, P. Haupt, 1991, pp. 22–26.

Clivage partisan	%	N
1. Unanimité +	11,0	15
2a. Quasi-una + et l Mar -	8,8	12
2b. Quasi-una - et l Mar +	3,6	5
3a Establishment + et Mar -	24,1	33
3b Establishment - et Mar +	4,4	6
4a DG + et Marginaux -	3,6	5
4b DG - et Marginaux +	1,5	2
5a DG + et Gauche -	14,6	20
5b DG - et Gauche +	15,4	21
6 Coalitions atypiques	3,6	5
7 Gauche +	5,1	7
8 Gauche -	2,9	4
9. Droite gouvernementale +	0,7	1
10 Droite gouvernementale -	0,7	1
Total	100,0	137

+ = en faveur du projet

- = opposé au projet

N = nombre de cas

*Tableau 1: Fréquence des clivages partisans lors de la phase référendaire, 1970–1987*

partis sont souvent seuls à s’opposer aux projets soumis au référendum obligatoire (31 cas sur 58, plus de la moitié), alors que les projets soumis au référendum facultatif ont vu beaucoup plus souvent (10 cas sur 26) le PSS rejoindre les opposants. Enfin, lorsqu’il s’agit de projets économiques des autorités, il est aussi relativement fréquent que les petits partis soient seuls à s’y opposer (10 cas sur 24), alors qu’ils ne soutiennent jamais seuls d’initiatives dans ce domaine. Mais cette opposition n’a que fort peu d’impact: il s’agit là d’un domaine où les autorités font preuve d’une capacité de direction – nous empruntons le concept à Gramsci – remarquable, au vu de la part très élevée de projets acceptés par le peuple et de la faiblesse de la mobilisation oppositionnelle lors du vote.<sup>14</sup>

### III. Les petits partis en tant que «Neinsager»

Si la fidélité de l’électorat aux mots d’ordre des partis avait été absolue, on aurait dû s’attendre à ce que tous les projets des autorités (excluant donc les initiatives) soutenus par l’unanimité ou la quasi-unanimité des partis, par l’establishment ou même uniquement par la droite gouvernementale soient acceptés par les citoyens. C’est vrai pour les deux premiers cas de figure; mais seulement trois projets sur quatre soutenus par l’establishment ont été acceptés, et moins de deux projets sur

<sup>14</sup> Voir Yannis Papadopoulos, «Les votations fédérales comme indicateurs de soutien aux autorités» et «Conflit et consensus dans le système de partis et la société», versions provisoires de chapitres pour l’ouvrage collectif qui paraîtra à partir de notre recherche, Genève, Département de science politique de l’Université, 1989 et 1990 respectivement.



trois soutenus uniquement par les partis bourgeois. Ainsi la coalition de gauche dispose d'un certain *pouvoir de veto* au niveau de la phase référendaire; il est important de voir que c'est aussi le cas des coalitions de petits partis, même si c'est dans une moindre mesure.<sup>15</sup> D'ailleurs leur pouvoir de veto s'accroît lorsque le PSS laisse la liberté de vote (clivage droite gouvernementale VS marginaux: 2 objets sur 5 refusés). Par pouvoir de veto (ou lorsque nous parlerons par la suite de capacité conflictuelle ou de potentiel de «rentrée»), nous n'entendons pas une capacité de manipulation des citoyens par les partis, ce qui serait ignorer les résultats sur le plan individuel des analyses VOX; nous nous contentons de relever, au niveau agrégé, des régularités dans la conjonction objective entre les choix partisans et les sensibilités populaires.

Bien entendu, tous les petits partis ne font pas preuve du même degré d'opposition aux projets des autorités et il y a là un lien auquel on pourrait s'attendre avec leur disponibilité plus ou moins grande à rejoindre les coalitions de «marginaux»: les plus protestataires sont de nouveau les partis d'extrême-gauche ou droite (PdT: opposé à 49% des objets, MRS à 44,9%, POCH à 36,7% et AN à 32,7%), l'opposition de l'AdI (29,6%) est tiède, étonnamment comparable à celle du PLS (24,5%)<sup>16</sup>, alors que celle du PEP (12,2%) est faible. Dans l'ensemble évidemment ces résultats reflètent aussi le peu de controverse qui entoure passablement de projets. Quelques remarques enfin sur la logique du soutien aux 39 initiatives populaires soumises à votation de 1970 à 1987, qui est proche mais pas identique: en tête le PdT qui en soutient presque les trois-quarts (71,8%: «tout ce qui bouge est rouge!»), suivi du POCH qui en soutient les deux tiers exactement; l'AN et l'AdI en soutiennent environ la moitié (51,3% et 48,7% respectivement), alors qu'il est plus étonnant que les Républicains n'en soutiennent que 20,5% (même le PEP fait «mieux»: 28,2%); enfin le PLS n'en a soutenu qu'une (2,5%), pour mémoire celle pour la solution des délais! Autant les évangélistes trouvent leur compte dans le consensus de la formule magique, autant les libéraux sont les satellites en quelque sorte de la droite gouvernementale (congruence dans 92% des cas avec elle). Dans un sens ou dans un autre, PEP et PLS contribuent au contrôle des processus référendaires par les autorités.

Quel est l'impact général des oppositions des petits partis? Sur 33 projets des autorités ayant donné lieu à un clivage establishment-marginaux, 8 ont été refusés par le peuple.<sup>17</sup> Il s'agissait bien là d'une réaction conservatrice: parmi les opposants, on retrouve toutes les fois le Mouvement Républicain et presque toutes (7

15 D'après Lehner et Homan, sur la base des mêmes données mais pour une période plus restreinte, le «pouvoir négatif» de l'AN est équivalent à celui du PSS et celui de l'AdI bien supérieur! Voir Franz Lehner et Benno Homan, «Consociational Decision-Making and Party Government in Switzerland», in R.S. Katz (ed.), *Party Governments: European and American Perspectives*, Berlin, de Gruyter, 1987, p. 265.

16 Dans ce sens l'opposition de l'AdI semble s'être diluée par comparaison avec la période prise en compte par Erich Gruner; voir son classique *Die Parteien in der Schweiz*, Berne, Francke, 1977, pp. 165–166.

17 Il s'agissait de l'amélioration des finances fédérales (8. 12. 74), du prêt à l'IDA et de la LAT (13. 6. 76), du paquet financier (12. 6. 77), de l'aide aux hautes écoles et à la recherche (28. 5. 78), du vote à 18 ans (18. 2. 79), de la loi sur les étrangers (6. 6. 82) et du projet de naturalisation

sur 8) l'Action Nationale: on peut parler à cet égard d'un noyau de droite musclée structuré et qui articule les oppositions. Par contre les oppositions d'autres petits partis – principalement ceux de l'extrême-gauche – ont été beaucoup plus sporadiques dans ces cas: leur zèle oppositionnel a donc des effets platoniques, alors que l'opposition de droite s'est avérée bien plus efficace. De nombreuses sections cantonales du PRD (30 au total sur les huit votations) et de l'UDC (20 au total) sont en l'occurrence venues renforcer la coalition conservatrice, confirmant la scission au sein du camp bourgeois constatée par Kriesi (voir notes 17 et 32). Cependant, contrairement à certaines idées reçues, l'USAM n'a joué qu'un rôle d'opposition marginal en ne se joignant que deux fois à cette coalition (aménagement du territoire et aide aux hautes écoles), seule alors parmi les grandes associations d'intérêts. En fin de compte, l'apport du PSS à ces projets s'avéra contreproductif: il leur a imprimé un contenu novateur qui a suscité des défections à la base sur la droite de la coalition gouvernementale.

Plus particulièrement pendant la période «chaude» 1975–1979, moins d'un objet sur deux soutenu par l'establishment et combattu par des petits partis a été accepté, alors que le taux d'acceptation a été supérieur à 80% les autres périodes (tableau 2). Dans ces cinq cas de refus populaire la coalition des petits partis incluait alors des petits partis de droite et notamment du courant nationaliste; dans trois parmi ces cas il y a eu le phénomène des nombreuses consignes de vote déviantes de la part de sections cantonales du PRD. Les objets refusés avaient tous une connotation progressiste ou interventionniste (prêt en faveur de l'IDA, loi sur l'aménagement du territoire, paquet financier, aide aux hautes écoles et à la recherche, vote à 18 ans). Le rejet populaire peut dès lors être attribué à la concentration pendant cette période de projets perméables à la capacité des petits partis de droite et de certaines sections radicales d'exploiter une réaction antiétatique et traditionaliste.

Ceci est d'autant plus frappant si l'on se rappelle qu'en cette période conflictuelle le clivage gauche-droite avait pris une place prépondérante au sein du champ partisan: on aurait pu s'attendre à ce que l'opposition vienne du «peuple de gauche» mobilisé par le PSS, elle est venue d'une fronde de la base de l'électorat conservateur, et a essentiellement porté sur les projets modernisateurs qui étaient encore soutenus par le PSS. Il y a là un indicateur pertinent à notre avis du décalage que les mécanismes de démocratie directe laissent apparaître entre la logique dominante de la classe politique et celle des votants.

Cet effet de période se répercute sur le degré d'acceptation général des objets soumis au référendum facultatif: en cas de clivage establishment-marginaux, 5 objets sur 9 seulement ont été acceptés, alors que ce fut le cas de 16 objets sur 20 soumis au référendum obligatoire. Résultat encore une fois surprenant si l'on

facilité (4. 12. 83). Bien que son étude monumentale portait sur des objets de la période 1971–1976, Hanspeter Kriesi a mis en évidence l'impact négatif sur l'innovation dû à l'opposition des «minorités préventives»: le Parti radical notamment avait été affaibli par la défection des ultra-fédéralistes hostiles à ce qui était perçu comme de la centralisation; voir son ouvrage *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt, Campus, 1980.

Clivage partisan	Periode												Total	
	1970-1971		1971-1975		1975-1979		1979-1983		1983-1987		%	N		
Coalitions atypiques	-	0	-	0	0	2	100	1	100	2	60,0	5		
Droite gouvernementale +	100	1	-	0	0	0	-	0	-	0	100	1		
DG + et Gauche -	-	0	60,0	5	11	63,6	100	1	66,7	3	65,0	20		
DG + et Marginaux -	-	0	-	0	0	-	100	3	0	2	60,0	5		
Establishment + et Mar -	100	2	87,5	8	9	44,4	83,3	6	87,5	8	75,8	33		
Gauche +	-	0	-	0	0	-	-	0	50,0	4	50,0	4		
Gauche -	-	0	-	0	2	0	0	1	-	0	0	3		
Quasi-una + et 1 Mar -	-	0	100	3	7	100	-	0	100	2	100	12		
Unanimité +	100	3	100	7	3	100	100	1	100	1	100	15		

% = part des décisions acceptées

N = nombre de cas

+ = en faveur du projet

- = opposé au projet

Tableau 2: Acceptation des décisions des autorités selon le clivage partisan et la période

sait que 8 objets sur les 10 soumis au référendum facultatif et qui ont suscité un clivage partisan de type gauche-droite ont été acceptés. Or, sur les quatre objets refusés qui nous intéressent ici, les trois avaient été soumis à votation entre 1976 et 1978 et le dernier, la loi sur les étrangers, sur lequel le peuple a voté en 1982, relevait de la même logique progressiste. Résultat aussi surprenant que celui des votations qui ont porté sur des questions institutionnelles: 6 sur 7 objets ayant donné lieu à un clivage gauche-droite ont été acceptés, mais 4 objets sur 7 seulement parmi ceux qui ont suscité un clivage establishment-marginaux. Mais c'est que l'on retrouve parmi les innovations refusées le vote à 18 ans et la loi sur les étrangers et vient s'y ajouter, confirmant la même logique du veto populaire, la «tendance à faciliter certaines naturalisations».

#### IV. La capacité conflictuelle des petits partis

Pour mesurer le degré de conflictualité lors de la phase référendaire, que ce soit au niveau des prises de position des partis ou au moment du vote, nous avons construit un taux de conflit, à deux variantes: réel (populaire) et théorique (attendu).

Le taux de conflit réel mesure la polarisation effective du corps électoral lors du vote; il a été construit sur la base du score de la minorité (acceptante ou rejetante), multiplié par deux de sorte à ce que sa valeur maximale soit de 1 (en cas de vote avec 50% de oui et 50% de non, polarisation maximale), le produit étant à son tour élevé au carré, afin de maximiser les différences: à titre d'exemple, pour une minorité de 25% le taux est de 0,25, pour une minorité d'un tiers, il est de 0,44.

Quant au taux de conflit théorique, il mesure la conflictualité à laquelle on aurait pu s'attendre si les électeurs de *tous* les partis avaient respecté le mot d'ordre de celui pour lequel ils avaient voté. Il a donc été construit sur le même principe: addition des scores électoraux (aux élections précédant la votation) des partis ayant formé la coalition objective dont le mot d'ordre *n'a pas* été suivi, multiplication par deux et élévation au carré.<sup>18</sup> Quant à la comparaison des deux taux (différence absolue), elle fournit une mesure de la proximité ou de l'éloignement de la logique partisane et des comportements populaires.<sup>19</sup>

18 Lorsque les partis ont laissé la liberté de vote, nous n'avons pas tenu compte du score électoral du parti en question. Pour un même clivage, le taux théorique peut varier en fonction de la période (variation des scores électoraux) et des partis composant une coalition (ainsi celle des «Marginaux» regroupe au moins deux petits partis mais jusqu'à tous ceux qui ne sont pas représentés au Conseil fédéral). Enfin il s'avère impossible en pratique de tenir compte du poids des déviations cantonales dans le calcul du taux.

19 Il y a un seul cas fallacieux, la votation sur l'ONU où les deux taux de conflit sont faibles, alors que cela dénote le soutien massif des partis et le rejet massif du peuple! Sur des séries statistiques, nous avons calculé la moyenne des décalages *absolus* entre les deux taux pour ne pas annuler des écarts entre taux théorique et taux réel qui auraient varié en sens inverse: c'est bien la *distance* entre les taux qui nous intéresse. Dans l'ensemble, c'est dans moins d'une votation sur cinq que le taux théorique a été supérieur au taux réel: les comportements populaires sont plus conflictuels que les mots d'ordre partisans, alors qu'il s'agit là *déjà* du moment le plus conflictuel du parcours décisionnel.

Le même type d'analyses que précédemment a été mené pour évaluer la conflictualité des sujets, indépendamment de leur acceptation cette fois, ainsi que l'influence des petits partis dans celle-ci. Le tableau 3 montre tout d'abord que le taux de conflit est absolument identique (0,62) que l'on soit en présence d'un projet soutenu par la droite gouvernementale et combattu par la gauche ou bien d'un texte soutenu par l'establishment uni et auquel ne s'opposent que des petits partis. Malgré un pouvoir de veto quelque peu plus bas que celui de la gauche, ces derniers ont donc une capacité substantielle à exprimer de la polarisation («Konfliktfähigkeit»). De son côté, le décalage important entre taux théorique et réel en cas de clivage establishment-marginaux dénote le peu de fidélité des électeurs des partis gouvernementaux à leurs mots d'ordre dans ce contexte. Par contre les initiatives, qu'elles soient soutenues par la gauche ou par des petits partis (voir les cas où «Gauche» et «Marginaux» sont affublés du signe «+» sur le tableau 3), mobilisent relativement peu: le taux de conflit est bas et la capacité de promotion de la gauche reste globalement plus élevée. Même si cela n'a pas d'impact sur l'acceptation des initiatives, on peut pourtant supposer que, en vertu de sa capacité de promotion plus importante, la gauche conserve plus de chances d'infléchir indirectement par ce biais le processus décisionnel. On notera cependant que la capacité de promotion n'est pas du tout négligeable lorsqu'un seul parti soutient une initiative (taux de conflit réel: 0,49): mais les 46% de oui à la première initiative de l'Action Nationale influencent ce résultat. Dernier cas de figure qui nous intéresse ici, les situations où le PSS laisse la liberté de vote (clivage droite gouvernementale-marginaux): s'il s'agit d'un projet des autorités la conflictualité est conséquente (taux réel: 0,72 et différence entre les taux théorique et réel: 0,65), ce qui peut s'expliquer par le fait qu'une partie des électeurs socialistes votent «non».

En cas de référendum facultatif (tableau 4), le taux de conflit populaire est même supérieur en présence d'un clivage establishment-marginaux que d'un clivage gauche-droite. Les petits partis témoignent alors d'une capacité conflictuelle encore plus forte que celle de la gauche, ce qui est à mettre en rapport en l'occurrence avec leur pouvoir de veto traditionaliste déjà mis en évidence. En cas de référendum obligatoire enfin, même si leur capacité conflictuelle reste inférieure à ce qu'elle est en cas de référendum facultatif, elle est similaire à celle de la gauche; mais celle-ci conserve un pouvoir de veto supérieur.

Si l'on différencie selon le contenu, la capacité conflictuelle des petits partis est impressionnante dans les votations qui touchent au domaine des institutions (droit de vote, mesures de police, droit civil, statut des étrangers, etc.): non seulement le taux de conflit populaire est bien supérieur en cas de projet soutenu par l'ensemble de l'establishment (0,82) que si le projet est soutenu uniquement par la droite (0,62), mais il s'agit de la seule parmi nos catégories de contenu où le pouvoir de veto des petits partis est supérieur à celui de la gauche (3 projets sur 7 de l'establishment refusés par le peuple contre 1 projet sur 7 de la droite seulement). De manière générale d'ailleurs, il y a une érosion progressive du consensus sur ces objets (passage graduel du taux de conflit populaire de 0,47 à 0,66).

En bref, si la capacité conflictuelle des petits partis est variable, elle ne peut être

Clivage partisan	Taux de conflit réel		Taux de conflit théorique		Décalage absolu entre les deux taux		N
	Moyenne	Ecart type	Moyenne	Ecart type	Moyenne	Ecart type	
Coalitions atypiques	.72	.19	.38	.19	.39	.25	5
Droite gouvernementale	.84		.46		.37		1
Droite gouvernementale	.96		.49		.46		1
DG + et Marginaux -	.72	.20	.07	.04	.65	.18	5
DG - et Marginaux +	.35	.25	.06	.06	.29	.19	2
DG + et Gauche -	.62	.19	.53	.17	.19	.14	20
DG - et Gauche +	.49	.29	.48	.13	.21	.13	21
Establishment + et Mar-							
ginaux -	.62	.26	.03	.04	.59	.26	33
Establishment - et Mar-							
ginaux +	.35	.16	.04	.04	.32	.14	6
Gauche +	.69	.25	.54	.33	.27	.22	7
Gauche -	.33	.10	.56	.33	.33	.33	4
Quasi-una + et l Mar -	.41	.26	.01	.01	.40	.25	12
Quasi-una - et l Mar +	.49	.30	.01	.01	.48	.29	5
Unanimité +	.28	.22			.28	.22	15
Total	.53	.27	.23	.27	.37	.26	137

Tableau 3: Conflictualité référendaire selon les clivages partisans 1970-1987

Clivage partisan	Référendum obligatoire			Référendum facultatif		
	Taux moyen	% Refus	N	Taux moyen	% Refus	N
Gauche-Droite	.61	37,5	8	.63	20	10
Establishment-Margin.	.60	20	20	.74	44,5	9

Tableau 4: Conflictualité populaire (taux de conflit) selon le clivage partisan et le type juridique de la votation, 1970–1987

ignorée: on peut soutenir qu'ils constituent – malgré l'hétérogénéité et la fluidité des coalitions objectives qu'ils forment – un pôle d'opposition spécifique, qui représente des sensibilités populaires, et cela au même titre que la coalition de gauche, qui comprend pourtant un grand parti comme le PSS. On peut aussi se demander si cette capacité conflictuelle n'est pas sous-estimée lors de la phase pré-parlementaire: même une consultation élargie demeure sélective en fonction du potentiel référendaire *réputationnel* des acteurs, et celui des petits partis ne semble pas établi. Ceci en dépit du fait que ces derniers peuvent compter pour appuyer leurs options, outre sans doute sur leur propre électorat de mécontents, sur les «Neinsager» (dans les 15 projets soutenus par tous les partis l'opposition moyenne a quand même été de 26,8%), sur une partie de l'électorat socialiste lorsque le PSS laisse la liberté de vote, ainsi que sur la diffusion de l'opposition au sein de sections cantonales des grands partis bourgeois et auprès de leur électorat.

Par contre les clivages au sein du système partisan reflètent bien plus fidèlement les rapports de force parmi les votants en cas de conflit gauche-droite<sup>20</sup>, au profit de la droite hégémonique et aux dépens de la gauche. L'incapacité de cette dernière à injecter de l'imprévisibilité est une dimension importante de son impuissance: 7 parmi les 8 votations où le décalage entre taux de conflit théorique (attendu) et réel était nul ont donné lieu à ce genre de clivage partisan. On notera par ailleurs que la capacité conflictuelle des petits partis et l'imprévisibilité qui en résulte dans le processus référendaire sont confirmés par l'analyse des votations où le décalage entre les deux taux théorique et réel est au *maximum*. La quasi-totalité des 12 projets où ce décalage est supérieur à 0,8 ont bien suscité un clivage où le pôle d'opposition était constitué de petits partis. On y trouve huit fois le Mouvement Républicain, cinq fois le Parti libéral et quatre fois l'Action Nationale, alors que les petits partis de gauche se manifestent moins souvent. Ces oppositions s'accompagnent de nouveau d'un nombre impressionnant de déviations cantonales du côté essentiellement des partis gouvernementaux bourgeois: dans la plupart des votations elles dépassent les 10 et peuvent même aller jusqu'à 33 (vote sur l'ONU), touchant en premier lieu les consignes nationales du PRD. Enfin et toujours contrairement aux apparences, si l'USAM a été parmi les groupes le plus hostile à ces projets, elle ne s'y est opposée en tout que quatre fois.

20 D'autres données confirment cette conclusion; voir Dominique Joye et Ioannis Papadopoulos, «La mobilisation partisane est-elle en crise?», *Annuaire suisse de science politique*, 1986, pp. 50–51.

Ces analyses confirment l'existence d'une opposition populaire essentiellement conservatrice, véhiculée notamment par des petits partis de droite et des sections cantonales des grands partis bourgeois. Usant de la démocratie référendaire, ces acteurs introduisent des perturbations notoires dans le consensus de la classe politique. Il convient cependant d'ajouter que, dans les périodes les plus conflictuelles (1975–1979 et 1983–1987), la coalition de *gauche* a aussi attiré sur ses options les petits partis. Ainsi le taux de conflit théorique en cas de clivage gauche-droite au niveau des partis passe de 0,49 en 1971–1975 à 0,56 en 1975–1979, puis de 0,36 en 1979–1983 à 0,56 de nouveau en 1983–1987. Cela signifie que, dans les périodes où la conflictualité populaire a été plus élevée, le clivage gauche-droite au sein du système partisan a aussi accru en intensité, et ce car au pôle de gauche se sont joints des petits partis, alors que la droite gouvernementale a eu plus de peine à les faire rallier ses choix.

## V. Le potentiel de «rentrée» politique des petits partis

Toute analyse de la participation aux votations en Suisse se heurte inévitablement à l'obstacle bien connu du «multipack»: plusieurs objets étant en général soumis au vote un même week-end, auquel de ceux-ci est due *avant tout* la mobilisation aux urnes, tout en sachant certes qu'en général chaque objet mobilise des publics spécifiques? Une manière de résoudre le problème est de tenir compte du pourcentage variable des votes blancs et nuls (en réalité essentiellement blancs) pour chaque sujet. Ceci présuppose évidemment qu'un tel indicateur mesure de manière appropriée l'intérêt que porte le public à un objet et sa compréhension de l'enjeu.<sup>21</sup> Cela a pu être validé par la confrontation de nos données agrégées avec celles des analyses VOX par sondage (42 votations de 1977 à 1980)<sup>22</sup>: dans presque tous les cas, la votation retenue avec notre critère avait soit un impact plus grand auprès des citoyens (*Betroffenheit*), soit un indice de compréhension plus élevé de leur part (MPLK) que les autres objets soumis au vote en même temps. Une autre vérification de la pertinence de l'indicateur est possible. Il existe de légers différentiels de participation le même dimanche, qui peuvent aussi être utilisés pour trier les votations. Or, sur les 137 votations qui ont eu lieu de 1970 à 1987, seuls trois cas diffèrent selon que l'on se base sur l'analyse des blancs ou des différentiels de participation. On qualifiera donc de votation-moteur, et on restreindra l'analyse à celle-ci, celle où la proportion de bulletins blancs et nuls est la plus faible lors d'un dimanche de votations.

Avant d'examiner le lien entre les options des petits partis et la participation, il convient d'étudier en soi les correspondances entre votations-moteur et les types de clivage partisan. On aurait pu s'attendre à ce que les votations-moteur soient celles

21 On se limite au niveau fédéral, alors que l'on sait que l'effet multipack peut être dû à la présence simultanée de votations ou d'élections cantonales ou communales, dont on ne peut raisonnablement pas tenir compte ici.

22 Voir Erich Gruner et Hans-Peter Hertig, *op. cit.*



où ce clivage se manifeste sous la forme la plus aiguë. En effet, si les mots d'ordre des partis sont très moyennement connus par les électeurs, ils constituent néanmoins une source d'information qui leur permet, au moindre coût, d'orienter leur choix.<sup>23</sup> Ainsi on pouvait supposer que les objets auxquels les citoyens se prononcent avec le moins d'hésitation sont eux où le clivage partisan révèle des alternatives tranchées.<sup>24</sup>

Certes (tableau 5), l'hypothèse est confirmée en cas de clivage gauche-droite (nombreuses votations-moteur) et en cas d'unanimité des partis (fort peu). Mais dans les trois configurations où émergent des coalitions de petits partis – establishment, droite ou quasi-unanimité contre «marginiaux» – les votations-moteur sont aussi nombreuses. Malgré donc un clivage peu aigu dans le système partisan, la part des votations-moteur est importante: les petits partis s'emparent de préoccupations qui paraissent familières à l'électorat. On sait par ailleurs que les initiatives ont fréquemment un rôle-moteur<sup>25</sup>; or elles donnent surtout lieu à un clivage gauche-droite (dans plus de la moitié des cas, alors que le même clivage n'apparaît qu'une fois sur cinq dans les autres objets): on peut donc considérer les deux effets sur le rôle-moteur comme complémentaires. Il en va de même pour le rôle moteur des votations à contenu social, et de la catégorie «espace, environnement, énergie». Par contre l'aspect moteur des votations sur les institutions nous ramène bien à l'influence des petits partis (6 cas de clivage establishment-marginiaux et 2 gauche-droite). Le domaine des institutions est un lieu de prédilection pour l'émergence de coalitions de «marginiaux», qui prennent la parole sur des sujets perçus comme importants par l'électorat. La majorité (6 sur 11) des votations-moteur ayant donné lieu à un clivage establishment-marginiaux ont porté sur ce domaine, et ceci est à mettre en rapport avec un pouvoir de *veto* localisé des petits partis. On remarque notamment que deux parmi les trois projets progressistes de ce type qui ont suscité une opposition véhiculée par des petits partis et qui ont été refusés (vote à 18 ans et «tendance à faciliter certaines naturalisations») avaient un rôle-moteur.

Ces conclusions sont corroborées par l'analyse de la participation elle-même, portant désormais uniquement sur les votations-moteur et isolées: les moyennes sont similaires que l'on soit en présence d'un conflit gauche-droite (38,5%) ou d'un clivage beaucoup moins aigu, l'establishment étant réuni (38,9%). Ainsi, bien que l'on ait pu supposer que les électeurs vont voter surtout lorsque le sujet paraît contesté<sup>26</sup> – une voix individuelle ayant alors plus de poids – en réalité il n'en est

23 Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957, pp. 98–100.

24 On se souviendra peut-être que pour certains politologues l'instauration d'une concurrence bipolaire au niveau des élections doit précisément avoir cet effet de favoriser l'émergence d'alternatives programmatiques nettes; voir Raimund Germann, *Politische Innovation und Verfassungsreform*, Berne, Haupt, 1975 et Hanspeter Kriesi, «Vorschläge zur Modifikation der Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik», *Wirtschaft und Recht*, 34:3, 1982, pp. 225–252.

25 Dominique Joye et Yannis Papadopoulos, «Votations-moteur: les logiques du vote blanc et de la participation», version provisoire pour l'ouvrage collectif à partir de notre recherche.

26 Voir par exemple Leonhard Neidhart, «Regierbarkeitsfragen in der direkten Demokratie», *Annuaire suisse de science politique*, 1983, p. 25.

rien. Les petits partis ont ainsi un potentiel de «rentrée» des citoyens dans l'arène politique qui est loin d'être négligeable. Cela a été particulièrement évident pendant la période globalement conflictuelle 1975–1979 où, si la participation moyenne n'a que faiblement augmenté par rapport à la période précédente – passant de 38,8% à 42,6% –, en cas de clivage establishment-marginaux elle a passé de 30% à 45%; et l'on se souvient que c'est alors que le pouvoir de veto des petits partis s'est manifesté de la manière la plus redoutable. Du moins pendant cette période agitée on décèle donc un lien entre potentiel de rentrée, capacité conflictuelle et pouvoir de veto des petits partis, en rapport avec leur aptitude à exprimer un imaginaire social traditionaliste ignoré par les acteurs du «centre».

Clivage partisan	%	Total
Coalitions atypiques	–	5
Droite gouvernementale	–	1
DG et Gauche	35,9	39
DG et Marginaux	57,0	7
Establishment et Mar	31,4	35
Gauche	40,0	10
Quasi-Unanimité et 1 Mar	36,0	14
Unanimité	15,0	13

Tableau 5: Part des votations-moteur selon les clivages partisans, 1970–1987 (votations isolées exclues)

## VI. Conclusions et perspectives: petits partis et démocratie

La démocratie directe rend finalement bien service aux petits partis: non seulement elle constitue une ressource pour leur visibilité, mais elle leur donne avant tout la possibilité d'intervenir de manière drastique dans l'agenda politique vers la fin du parcours décisionnel, en introduisant une dose d'imprévisibilité considérable. Dans un sens, ils devraient donc effectivement compter comme des partis «pertinents», du moins ceux de la droite, car même sans capacité d'innovation ils jouent un rôle oppositionnel non négligeable. Dans un autre sens, le fait que leur «potentiel de chantage» objectif est ignoré par la classe politique traditionnelle, ainsi que leur exclusion permanente de l'exécutif rendraient un tel jugement problématique. Leur influence dans la phase référendaire peut être disséquée en trois dimensions:

- un potentiel de «rentrée» politique des citoyens, à l'occasion de sujets où ceux-ci se sentent interpellés;
- une capacité conflictuelle sans commune mesure avec leurs maigres scores électoraux, résultant de la formation de coalitions objectives et de la mobilisation de différents électorats;
- plus rarement, un véritable pouvoir de veto sur les projets des autorités.

Cela ne signifie pas du tout que les citoyens calquent leurs comportements sur les mots d'ordre de ces partis, mais force est de constater que ces derniers – ainsi que certaines sections cantonales des grands partis bourgeois – ont su refléter et se faire les vecteurs de sensibilités populaires ignorées par la classe politique du «centre». On signalera que, nonobstant la démocratie référendaire, il ne s'agit là aucunement d'une spécificité helvétique: les petits partis en Europe accomplissent bien une fonction expressive par rapport à des mécontentements populaires.<sup>27</sup> En général, «the minor parties can serve as a measuring rod in designating the boundaries of a political culture».<sup>28</sup> En Suisse en particulier ils ont mis en évidence un syndrome populiste centré sur la négation obstinée: anti-étatisme mêlé à de l'anti-élitisme, opposition à ce qui est perçu comme de l'interventionnisme centralisateur, refus de la modernisation et des tentatives de rationalisation, hostilité à la démarche intellectuelle, attachement au statu quo et à la tradition.

Sur la base de données d'enquête, Hans Geser soutenait qu'en fait la représentation des sensibilités populaires en Suisse serait plus imparfaite qu'ailleurs du fait que le système de partis est polarisé alors que l'électorat est centriste, la participation assurée des grands partis au gouvernement et la collégialité les empêchant d'être électoralistes.<sup>29</sup> Dans cet article nous avons mis en évidence une autre dimension de ce décalage: l'existence d'un consensus de façade sur des options modernisatrices au sein du système partisan, qui a occulté la présence d'oppositions conservatrices au niveau intrapartisan et au sein de l'électorat. Le rôle des partis marginaux se manifeste précisément dans ces situations où le contrôle de la base par les élites politiques instituées fait défaut et où émerge une «pression par le bas», souvent porteuse sur le plan culturel de valeurs autoritaires typiques de la «nouvelle droite»<sup>30</sup>, mais qui s'accommode par ailleurs fort bien du «laissez-faire» le plus total en matière économique. Ce potentiel ne sera manifestement pas réduit par la liquéfaction récente de l'extrême-droite, qui peut être conjoncturelle. En fin de compte, la démocratie référendaire est bien un facteur d'incertitude qui ne peut être complètement maîtrisé malgré les efforts soutenus pour le neutraliser, et qui se manifestent dans la multiplication des phases ainsi que des instances dans le parcours décisionnel.<sup>31</sup>

27 Voir Steven Wolinetz, «The Transformation of Western European Party Systems Revisited», *West European Politics*, 2:1, janvier 1979, pp. 4–28. Plus généralement, Jürg Steiner a récemment réglé le sort du soi-disant «Sonderfall» helvétique: voir son article «Vergleichende Politik und die Schweiz», *Annuaire suisse de science politique*, 1990, pp. 175–188.

28 Hanna Herzog, «Minor Parties: The Relevancy Perspective», *Comparative Politics*, 19, 1987, p. 318.

29 Hans Geser, «Polarisierungen im Parteiensystem», *Neue Zürcher Zeitung*, 5 février 1991.

30 Voir le débat entre Ronald Inglehart et Scott C. Flanagan, «Value Change in Industrial Societies», *American Political Science Review*, 81:4, décembre 1987, pp. 1304–1308.

31 William Ossirow parle d'une série de «doublements des circuits de décisions», dont un des exemples est le bicamérisme: «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, 1988, pp. 117–118. Alain Poitry évoque la fonction de simulation des réactions de la société civile qu'est censée accomplir la phase préparatoire: voir *La fonction d'ordre de l'Etat. Analyse*

Dès lors, les coalitions de petits partis constituent un pôle d'opposition en soi, insuffisamment pris en compte à la fois par le système politique et par la majorité des chercheurs, sans doute à cause du fait que l'importance de ce pôle ne se manifeste guère dans la compétition électorale. Cela prolonge les conclusions de Kriesi et de Joye<sup>32</sup> qui ont dégagé deux dimensions principales dans la vie politique fédérale: gauche-droite certes, mais aussi centre-périphérie, cette dernière pouvant donc aussi désigner le clivage entre les choix d'un establishment plus ou moins élargi et ceux de coalitions de partis non représentés au sein de l'exécutif fédéral. Notre étude montre que, si l'on mesurait la capacité référendaire des petits partis par leur influence *réelle* sur la démocratie directe, il conviendrait sans doute de revaloriser leur rôle dans le processus décisionnel global. Une solution correspondant bien au modèle incrémental helvétique aurait été de tenir compte davantage de leurs points de vue lors de la phase préparlementaire. Mais l'on sait que leur potentiel d'opposition représente surtout des sensibilités conservatrices et cela aurait sans doute constitué un frein supplémentaire accroissant le déficit d'innovation dont souffre le système politique fédéral. Cependant, même une réforme des institutions ne semble pas permettre la résolution de ce dilemme entre représentativité et innovation.

En effet, au vu d'une réduction de plus en plus inévitable de la démocratie référendaire, il convient plutôt de songer à introduire sa dimension concurrentielle au sein du système représentatif. Cela serait en principe possible avec un modèle bipolaire et majoritaire de compétition politique censé introduire une concurrence gauche-droite. Mais un tel modèle correspond plutôt à des pays homogènes, traversés presque uniquement par le clivage de classe, générateur de la dichotomie gauche-droite. En Suisse, il risquerait donc de connaître le sort peu heureux que subissent généralement les transplantations institutionnelles. De plus, un tel modèle rendrait encore plus problématique la gestion des oppositions dont a témoigné ces dernières années la capacité d'influence hors pair des petits partis sur les votations. Soit ils en seraient exclus (avec une loi électorale sévère, majoritaire ou avec quorum), au risque alors de dérives poujadistes incontrôlées par rapport

des mécanismes et des déterminants sélectifs dans le processus législatif suisse, Berne, P. Lang, 1989. Un équivalent fonctionnel dans le système politique français semble être la planification selon Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987. Enfin, Peter J. Katzenstein met en rapport l'institution de structures et processus – tels les arrangements néo-corporatistes – censés augmenter le caractère prévisible de l'acceptabilité des décisions politiques avec la situation des petits pays ouverts et vulnérables dans le cadre de l'économie mondiale: voir son *Small States in World Markets*, Ithaca, Cornell University Press, 1985.

32 Voir Hanspeter Kriesi, *Entscheidungsstrukturen...* op. cit., pp. 555–573, pour qui le clivage centre-périphérie est secondaire, scindant le camp bourgeois au sein de l'élite, et Dominique Joye, *Structure politique et structure sociale. Analyse écologique des votations suisses 1920–1980*, Grenoble, Banque de données socio-politiques, 1987, p. 227, qui se fonde sur les comportements populaires lors des votations. On notera que les résultats de Kriesi (p. 568) ne concordent pas absolument avec les nôtres: dans les décisions qu'il avait étudié l'Action nationale se trouvait du côté centraliste et le PDC du côté opposé. D'après nos données, l'AN rejoint les Républicains anti-centralistes alors qu'on ne trouve plus de traces oppositionnelles au sein du PDC, relativement épargné par les déviations cantonales.

auxquelles n'existerait plus la soupape de sécurité des institutions de démocratie directe: leur permettant de s'exprimer, celles-ci les intègrent par là-même de facto dans l'arène légale, ce qui est le propre d'un rôle «tribunitien».<sup>33</sup> Soit alors les petits partis feraient partie intégrante d'un système en principe compétitif: au risque cette fois qu'ils se voient explicitement reconnaître leur potentiel de chantage. Dès lors, il ne serait pas exclu que le système bipolaire renforce l'immobilisme au lieu de la combattre! Non seulement au vu des rapports de force actuels dans la société il risquerait d'être en réalité aussi peu compétitif qu'un système sans alternance à l'italienne, avec une droite dominante et une gauche marginalisée de manière permanente (particulièrement au Conseil des Etats)<sup>34</sup>, mais en plus les partis au pouvoir seraient probablement encore plus sensibles aux pressions en faveur du statu quo émanant de petits partis traditionalistes. Il faut bien l'admettre: leur spectre devra aussi hanter la réflexion sur la réforme de la «structure politique».

33 Sur ce concept, voir Georges Lavau, «Partis et systèmes politiques: interactions et fonctions», *Revue canadienne de science politique*, 2:1, mars 1969, pp. 18–44.

34 Pour remédier à cela, Kriesi («Vorschläge . . .», *op. cit.*, p. 229) suggérait – au vu de la conjoncture politique des années 70 – la possibilité de coalitions gouvernementales composées des socialistes et de *fractions* de la droite. Or celles-ci seraient difficilement envisageables en fonction de l'axiome de proximité idéologique: si l'on prend la période la plus récente (1983–1987), le PSS a donné le même mot d'ordre que le PDC et le PRD aux votations seulement une fois sur deux, alors que ces deux partis bourgeois étaient d'accord entre eux dans neuf cas sur dix.