

# Et le peuple aura le dernier mot : variations de la science politique sur la démocratie directe en Suisse

Autor(en): **Ruffieux, Roland**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **49 (1991)**

Heft 1

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140046>

## **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.

# ET LE PEUPLE AURA LE DERNIER MOT: VARIATIONS DE LA SCIENCE POLITIQUE SUR LA DEMOCRATIE DIRECTE EN SUISSE

Roland Ruffieux <sup>1</sup>  
professeur,  
Université de Lausanne

Lorsque Théodor Curti<sup>2</sup>, le premier politologue, spécialiste des institutions de la démocratie directe helvétique entreprit, au lendemain de leur élargissement d'en écrire "à chaud" l'histoire, il présenta cette évolution comme "une marche ascendante ininterrompue". Tout y concourait; l'élargissement des terrains d'application - de la commune bourgeoise à la Confédération - l'inclusion incessante de nouveaux objets, la différenciation des procédures dont l'importance lui paraissait d'ailleurs secondaire. Outre l'exemple que la Suisse donnait ainsi aux pays étrangers, les avantages de cette nouvelle démocratie résidaient, à son avis, dans la nature pacifique de son fonctionnement, sa capacité de créer un lien national et son caractère éducatif. En s'octroyant l'exercice plénier de ses droits, le peuple pouvait hâter une évolution, beaucoup plus lente dans les autres régimes, et utiliser ces droits à acquérir "un degré élevé d'instruction publique, l'indépendance économique et même la liberté d'esprit".

Comme les votations populaires lui semblaient de plus inciter les membres des Conseils - au nombre desquels il pouvait se placer - à chercher un meilleur contact avec le peuple, Curti refusait même d'en critiquer les résultats. Chaque fois que le souverain avait désiré "avoir le dernier mot", il se trouvait avoir eu raison, qu'il ait dit "oui" ou "non". Ce que l'on pouvait alors présenter presque comme le dogme de l'infaillibilité populaire lui paraissait enfin être la meilleure garantie de succès pour l'avenir de la démocratie, d'autant plus que l'école et le développement de la presse lui fournissaient des adjuvants efficaces.

Avec le recul et après un bon siècle d'exercice de ces procédures, l'enthousiasme s'est sensiblement nuancé quand on évoque la démocratie semi-directe, telle qu'elle fonctionne actuellement en Suisse au niveau fédéral auquel le cadre de cette leçon nous oblige à nous limiter. Il s'agit, rappelons-le, de l'ensemble des procédures ayant pour but de répartir les fonctions législatives entendues au sens large, entre le corps électoral considéré sous ses espèces nobles de souverain, et les autres organes de l'Etat.

---

<sup>1</sup> Leçon d'adieu donnée le 22 juin 1988, à la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne (chaire d'Analyse de la vie politique).

<sup>2</sup> Th. Curti, *Le referendum. Histoire de la législation populaire en Suisse*. Trad. J. Roujat. Paris, 1905. Cf. *Appendice. Les résultats de la législation populaire*, pp. 296 sq, particulièrement p. 356.

\*\*\*

Loin d'être définitive, cette répartition résulte d'un équilibre instable entre une propension à étendre les droits populaires et une tendance contraire qui se manifeste soit par la résistance des autres centres de pouvoir, soit sous l'influence de théories opposées à une telle extension de la démocratie. Un homme public, aussi averti que Numa Droz, n'y voit-il pas, au moment où Curti écrit, un glissement inévitable vers la démagogie ? En fait, la propension à un élargissement rapide et continu des formes d'exercice de la démocratie directe a été d'abord le fait de cantons avancés. En Suisse orientale surtout, le mouvement démocrate ajouta à la législation, par l'assemblée et le bulletin de vote, diverses formes de contrôle, allant du veto sur les projets à la révocation des gouvernants. A l'opposé, les cantons conservateurs et les milieux radicaux les plus acquis à la centralisation, s'en tenaient aux formes canoniques du régime représentatif, soit pour des raisons de doctrine, soit par souci d'efficacité en attendant que le peuple ait acquis sa majorité politique.

A travers plusieurs poussées de révisionnisme, le droit public fédéral parvint alors à limiter le champ d'application de la démocratie directe à la Constitution, aux lois et aux arrêtés importants. Il privilégia également deux techniques d'intervention: l'initiative destinée à compléter une constitution imparfaite; le referendum en matière constitutionnelle, conventionnelle ou législative, cette dernière comme voie facultative qui devait permettre d'harmoniser les lois avec l'esprit du temps et la marche de la société. Fixé il y a presque un siècle, ce schéma institutionnel n'a pas été modifié fondamentalement. En particulier, l'initiative législative n'y a pas été ajoutée, comme la gauche l'aurait désiré. C'est avant tout au niveau des pratiques que "l'appel au peuple" s'est enrichi de règles et d'usages, accentuant une complexité de fonctionnement qui n'a cessé d'interpeller historiens, juristes et politologues, ouvrant aux recherches un champ d'investigation quasi illimité et posant deux questions de principe, qu'il faut brièvement rappeler encore dans ce préambule. La première touche la place de l'élément plébiscitaire dans l'ensemble du système politique de la Suisse et ses rapports avec les autres données. La présence de cet élément, antérieur à la naissance de l'Etat fédéral, a déterminé, de façon étroite, la vie de l'élément fédératif encore plus ancien. Certes leur interaction aboutit à mettre en évidence la fragmentation multiple qui caractérise la société politique helvétique. Mais l'interprétation des nombreux clivages qui la partagent n'est pas toujours facile, si l'on entend travailler à l'aide du miroir que les résultats des votations tendent à l'analyste.

La démarche de celui-ci est, en outre, compliquée par l'intervention de deux autres éléments du système. Malgré le renforcement notable qu'il a reçu en 1848 et ultérieurement, l'élément représentatif a vu son essor entravé, pour les Chambres, par l'absence d'une véritable tradition parlementaire et par les commodités du système de milice. Quant au Conseil fédéral, il a souffert d'une résistance à la personnalisation du pouvoir, ainsi que de la présence de corps analogues opérant aux niveaux inférieurs. Un handicap presque semblable s'est manifesté pour l'élément administratif dans une propension innée au *self government* local et par l'absence de toute tradition monarchique.

Le cumul de ces handicaps d'ordre structurel, qui affectent les autres éléments, ne suffit pas pour expliquer la position centrale que la démocratie semi-directe a acquise dans le système politique helvétique. Nous tenterons, dans la seconde partie de l'exposé d'éclairer cette prévalence par les caractères spécifiques de ce qu'il faut bien reconnaître comme une véritable institution. Mais en poursuivant un moment encore dans l'ordre des généralités, d'autres précisions apparaissent utiles. L'une concerne le fait que la démocratie semi-directe n'a jamais cherché à se substituer complètement au régime représentatif, qu'elle a donc gardé un rôle de complément en dépit de sa pénétration au coeur du processus de formation de la volonté politique.

La "démocratie unanime", la "volonté générale" sont donc restées mythiques malgré l'apologie de Rousseau. L'aide apportée par le referendum et l'initiative n'a cherché qu'à combler les lacunes patentes des fonctions législatives ou gouvernementales. Ils ont servi, par exemple, à tempérer par des vetos conservateurs l'élan de chambres trop novatrices; ou bien à "photographier" l'électorat actif afin de permettre au gouvernement de mieux connaître l'état momentané de l'opinion afin qu'il puisse préparer une proposition améliorée. En fin de compte, tout en pesant, on le sait, sur le processus de décision, l'évolution de l'instrumentation a conservé son caractère d'appui à une décision déjà en cours d'élaboration.

En poursuivant encore un instant, sur la lancée des raisonnements d'ordre substitutif, on peut se demander si l'installation de l'instrumentation semi-directe au centre d'un système ouvert de décision ne serait pas plus simplement un effet de la publicité des actes politiques. Dans ce sens, les institutions helvétiques seraient devenues, dès le tournant du siècle, une démocratie par l'opinion. Grâce à la densité des consultations formelles et aux interactions entre partenaires révélées par le réseau serré de la presse d'opinion et des vecteurs associatifs, une opinion agissant sur le forum plus que dans les coulisses serait parvenue progressivement à gouverner la Suisse.

Par comparaison avec les choix des régimes représentatifs, on peut admettre, afin d'exploiter cette perspective, que la démocratie semi-directe accepte mieux la publicité, parce qu'elle est une condition nécessaire à la rationalisation de ses choix, voire à leur à motionalisation. Dans ce cas l'ère des décisions closes, que caractérisent l'intervention et les manoeuvres des groupes de pression, aurait débuté, plus tard, dans l'entre-deux-guerres, en rapport avec la prise en compte à la fois des éléments, de techniques administratives et d'intérêts sectoriels.

Une autre question de principe touche l'aptitude globale du système au changement. Elle peut également être formulée de façon paradoxale: quoique soumis à une critique permanente en raison du pouvoir d'intervention accordé au citoyen et aux organisations volontaires qui l'encadraient, l'ordre politique s'est révélé d'autant plus réfractaire à une révision totale qu'il était largement ouvert à des modifications partielles. En laissant de côté les subtilités des dispositions sur la révision, on constate qu'ayant réduit la violence ouverte à la portion congrue, le système a évolué par une addition de mutations silencieuses. Il a préféré utiliser les fonctions latentes des instruments en laissant intacts leurs fonctions manifestes.

La statistique permet d'illustrer, en surface du moins, le phénomène. Aucune révision totale des institutions n'a pu aboutir depuis 1874. Mais, la Suisse occupe le premier rang au monde pour la fréquence d'usage de l'instrumentation plébiscitaire. Selon une étude de Bentley et Ranney, couvrant la période de 1793 à 1978, elle en a usé, de façon efficace, plus de 300 fois sur les quelques 500 cas existants. Sans compter d'innombrables scrutins locaux, dont l'effet contagieux vers le haut mériterait au moins une exploration. Toujours au niveau des comptages, des distinctions significatives s'établissent, suivant que l'on considère l'instrumentation d'entrée, les filtres intérieurs et celle placée à la sortie. En prenant pour unité de mesure l'intervention populaire efficace, il apparaît qu'un vingtième seulement des quelques 150 initiatives lancées depuis 1891 ont été acceptées, alors que la moitié avaient été soumises au vote. A la sortie, la ratification des referendums constitutionnels a dépassé les deux tiers des objets présentés depuis 1848, tandis que le contrôle législatif ne s'est exercé que sur 6% des objets passibles avec une tolérance forcément très réduite en chiffres absolus. Quant à l'efficacité du système représentatif, elle a été évaluée par l'échantillon toujours valable de Briner: les Chambres n'ont laissé intacts que 20% ces projets qui leur étaient soumis, 42% ont subi des modifications profondes et presque toujours avec l'assentiment du gouvernement.

Le degré inégal de plasticité du système plébiscitaire n'existe pas seulement dans l'ordre quantitatif. L'aptitude du souverain à refuser ce qu'il avait d'abord accepté en voeu s'exprime également dans les phénomènes de pure réitération des demandes ou dans leur transfert d'une catégorie à l'autre, la distinction entre les matières constitutionnelle et législative restant peu rigide. Toutefois, la flexibilité, qui augmente fortement les chances de changement graduel, ne va pas jusqu'à remettre en cause certaines règles fondamentales du système.

Pour le système représentatif, l'élection directe du Conseil fédéral par le peuple n'a jamais trouvé une majorité populaire, pas plus que la suppression de la seconde chambre qui aurait remis en cause l'élément fédératif. Celui-ci reste soutenu par l'exigence d'une double majorité pour les matières constitutionnelles et il a probablement contribué à entraver l'apparition d'un referendum financier sur la scène fédérale. On trouve là les bases du système et les axiomes de la culture politique. Les abolir signifierait rompre avec le gradualisme pratiqué jusqu'ici ou, pour parler franc, changer de régime.

Immuable et changeante, l'expression employée par R. Aron pour caractériser la Quatrième République française conviendrait assez bien au système politique suisse à condition de jouer un peu sur les mots.

\*\*\*

En effet, bien que les instruments de la démocratie directe se rattachent, pour la majorité des électeurs, à la possibilité d'exercer une liberté politique essentielle, la fréquence dans l'emploi et les chances de succès qui viennent d'être évoquées découlent de la nature mixte du système politique et, surtout, de la différenciation interne de ses procédures. En laissant de côté la partie représentative de ce dernier, on retiendra, à titre d'hypothèse permettant de poursuivre cette esquisse, que l'instrumentation plébiscitaire a combiné trois fonctions qu'on voit s'exercer également dans la plupart des systèmes poli-

tiques pluralistes. Son originalité réside donc plutôt dans le poids respectif qui leur est accordé et qui varie lui aussi. Ces trois fonctions peuvent être énoncées de la manière suivante: les procédures de la démocratie semi-directe sont génératrices d'innovation; leur intervention détermine des redistributions et des rééquilibrages du pouvoir à travers des phénomènes de mobilisation; enfin, leurs pratiques contribuent à la socialisation politique, ne serait-ce que par leur prétention à éduquer et à rééduquer constamment le citoyen. A ce niveau général d'analyse, les distinctions de nature formelle entre le referendum et l'initiative sont moins prises en compte que l'aptitude des instruments à faire évoluer ou régresser le système politique dans son ensemble, ou plus simplement à maintenir sa cohérence interne. La présentation qui suit repose forcément sur une vision impressionniste des choses afin d'en retenir quelques aspects utiles pour l'exercice qui vous est proposé aujourd'hui.

Le caractère innovateur de l'initiative n'a plus à être souligné. Aussi bien l'apparition de promoteurs nouveaux que le renouvellement des thèmes et la variété des situations d'ambiance au niveau du traitement rendent possible une dose d'innovation plus importante que dans le fonctionnement d'autres parties du système. Le degré élevé de rotation chez les promoteurs résulte de la place qu'y tiennent les groupes occasionnels. Le déclin irrémédiable du pétitionnement massif au XXe siècle est contemporain d'un recours progressif à l'instrumentation qui nous occupe ici.

Chez les groupes plus coutumiers de la démarche, tels les partis, dont les habitudes à ce sujet sont restées étonnamment stables, le renouvellement s'opère plutôt par la voie des thèmes, elle-même liée à l'exercice de la fonction programmatique. Le changement peut s'exercer également, dans le cas de l'initiative, par l'itinéraire imprévu qu'emprunte celle-ci en choisissant, entre divers canaux praticables, celui qui semble le plus adéquat à la situation particulière. Les initiatives lancées par la gauche lorsque la "grande dépression" atteint la Suisse au début des années trente produisent sur le système un choc imprévu qui stimule les pouvoirs. Il en va de même pour la salve des initiatives qui réclament, à partir des années soixante, une réduction drastique de l'emprise étrangère, mais les contextes sont complètement différents.

Le referendum législatif a également exerce une fonction innovatrice à ses débuts en fournissant un site privilégié d'opposition aux minorités exclues du système représentatif. Mais, depuis l'entrée au Conseil fédéral des principales forces politiques et avec l'octroi d'un rôle institutionnel aux organisations faïtières, déjà actives avant 1947, l'innovation que constituait la création ou l'occupation de sites d'opposition échappant à l'emprise du système représentatif s'est atténuée de façon sensible.

L'opposition de principe est restée longtemps le fait d'organisations de petite taille et de faible emprise en raison de leur altérité idéologique. Si l'extrême-gauche ou la "nouvelle droite" n'hésitent pas à recourir à la démocratie directe, leur influence réussit tout au plus à provoquer ou hâter la naissance de contre-projets. Plus importante apparaît l'opposition sectorielle visant à muscler une démocratie de négociation, trop encline au compromis. Selon le schéma d'O. Kirchheimer, les partenaires importants de la coalition y assument, tour à tour, la fonction tribunitienne. Elle leur permet de valoriser certains

points de leur programme au risque de ne pas être suivi par leurs troupes, mais en marquant constamment leur place dans la course au pouvoir.

Cela nous amène à examiner le système politique helvétique à la lumière d'une autre fonction indispensable à la santé des régimes pluralistes représentatifs: la mobilisation. L'élargissement de la démocratie directe a été, à ses débuts et encore dans l'entre-deux-guerres, jugé favorablement parce qu'il rapprochait le taux de participation dans les votations du taux généralement supérieur de participation aux élections. L'écart a été alors expliqué par la différence de nature entre les choix de personnes, plus clairs sur le plan logique, et les options sur les projets, qui l'auraient été moins. Sur le plus long terme, la baisse tendancielle des courbes a ramené les analystes à une conception tenant mieux compte des qualités de la participation. Dans cette optique, une mobilisation serait efficace si elle assure une meilleure capacité d'intégration, le maintien d'équilibres partisans stables et finalement, la légitimation durable du système. Les partisans du système représentatif pur ont refusé cette logique et interprété, de façon critique, tous les fruits, ou presque, de l'instrumentation directe.

La mobilisation particulière aux péripéties relevant de chaque votation, renvoie à un préalable général qui se définit par le degré d'implication des individus dans des choix qui présentent un certain degré d'automatisme mais dont ils doivent s'approprier la rationalité pour atteindre à une véritable participation. On a douté avec raison que la naissance d'actions collectives - la détermination d'un parti pour un mot d'ordre à l'occasion d'une votation - puisse sortir d'une simple agrégation d'adhésions individuelles, qui se retrouveraient dans le comptage des voix.

En invoquant ici la thèse d'Olson, on admettra que la logique d'action change quand on passe des grands groupes organisés de façon permanente à des milieux plus marginaux jouant un rôle plus sporadique. Visant à un bien commun indivisible auquel la volonté commune peut être ordonnée avec une relative facilité, ceux-là ne peuvent empêcher la démobilisation partielle de leurs adhérents. L'attitude de ces éléments flottants s'appuie sur la quasi certitude que la loi du bénéfice automatique les avantagera tout de même - phénomène qu'on retrouve dans les négociations collectives.

En revanche, l'efficacité des groupes marginaux est souvent grande en dépit de leur taille réduite, parce qu'ils obtiennent un degré de mobilisation et la rendent sensible à chacun de leurs membres. S'il n'est pas possible de discerner *hic et nunc* ce qui tient à une conception élevée de l'intérêt général ou au calcul égoïste, l'engagement personnel pour la promotion d'une cause ou la position d'un veto peut produire un militantisme efficace. Aussi, occupant de façon quasi permanente la scène politique, les groupes xénophobes ou xénophiles ont acquis le statut d'acteurs collectifs importants. Et pourtant, ils manquent parfois de vrais leaders et leurs adhérents se comportent en figurants, fortement mobilisés il est vrai.

Pour l'initiative, des travaux récents ont mis en évidence les mécanismes de mobilisation chez les groupes *ad hoc* qui constituent les promoteurs habituels de cette sorte d'instrumentation valorisant leur capacité d'évoquer des thèmes nouveaux. En effet, quand il s'agit d'identifier une requête précise avec la "volonté populaire", la présomption

d'innocence est accordée plus facilement à ceux qui manient exceptionnellement cette instrumentation qu'aux acteurs habituels. L'analyse plus précise de tels organismes *ad hoc* révèle cependant l'existence de relais vers des organisations d'appui qui n'ont rien d'éphémère. La démocratie directe utilise donc des courroies de transmission dont le rôle est bien connu dans le système des partis ou dans la machine administrative. Ses procédés de mobilisation restent pourtant originaux par le renouvellement rapide de la thématique et par la rotation rapide des clientèles.

Un examen, même sommaire, des phénomènes de mobilisation ne peut éviter de poser une dernière question rattachée à ses effets durables dans la vie politique: la démocratie plébiscitaire favorise-t-elle ou non le renouvellement des partis ? Pour la Suisse, elle peut paraître superflue, étant donnée la longévité des forces les plus représentatives et le petit nombre des formations éphémères. E. Gruner a présenté les premières comme "des enfants des droits populaires", et souligné le rôle de la conjoncture politique ou économique dans l'apparition des seconds, surtout au cours des années 1930.

Il reste à présenter une dernière vague qui, depuis les années 1970, a permis à des formations d'éclorre dans le sillage de la "nouvelle politique" alternative. Avec d'autres, le même auteur a signalé que le monde de la politique alternative est dominé par des groupes extrémistes qui préconisent une politique de "refus collectif". Contre elle, les autorités et les anciens groupes privilégiés sont d'autant plus impuissants qu'elle combine la démocratie semi-directe avec des moyens moins ordinaires.

Ainsi, la mobilisation, en vue d'une participation de type plébiscitaire, repose sur la confrontation de plus en plus directe du citoyen ou des groupes organisés avec des problèmes concrets, au point que l'on s'est demandé s'il s'agissait encore de politique ou, banalement, de "mode de vie". La thèse provocante de Neidhart a souligné que les objets les plus importants de la vie politique suisse ont de plus en plus tendance à échapper aux rites de la démocratie directe. La liste de ces dérogations que le politologue zurichois a dressée jusqu'en 1970 peut être complétée.

On y trouve alors quelques exceptions récentes : la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, version primitive - ou encore, la loi sur l'asile, où le peuple s'est vigoureusement opposé à ses représentants. De tels contrastes ramènent à la question, posée il y a un siècle par Curti et à laquelle il avait apporté une réponse optimiste. Formulée en termes plus simples que dans le vocabulaire de la "socialisation politique", elle consiste à se demander si l'instrumentation directe exerce un rôle éducatif sur le corps politique. Dans cette optique, la fréquence élevée des scrutins n'a rien de dissuasif: au contraire, elle augmente les chances d'un progrès rapide. Les politologues anglo-saxons de l'âge classique, tels Brooks ou Bryce, avaient déjà argumenté le thème. Ils attribuaient à la démocratie semi-directe un rôle de levier éducatif. Son action formait des citoyens libres et non des rouages de l'Etat; à cet égard, même un "Neinsager" endurci devenait un "animal politique" noble au sens d'Aristote.

Correspondant, semble-t-il à la vocation pédagogique des Suisses, l'idée d'un perfectionnement des institutions par l'éducation a retrouvé l'intérêt qu'elle soulevait chez Curti et d'autres, il y a un siècle. A nouveau, l'intention normative se manifeste dans des



travaux sur la formation permanente du citoyen ou dans des recherches plus empiriques sur la culture politique appliquée. Les études les plus récentes sur l'abstentionnisme, qui affecte plus durement les votations que les élections mais n'épargne pas ces dernières, ont permis de repérer de façon précise les milieux défavorisés et leurs handicaps. A l'opposé de l'éventail, l'attention se porte sur le "citoyen politique", qui, bien intégré et actif, souffre également des frustrations. Selon A. Giger, elles tiennent à ce que ce privilégié, en apparence, ne peut plus décider vraiment sur des valeurs qui lui seraient personnelles; la plupart des demandes qui lui sont soumises dans les scrutins sont orientées en fonction de méthodes, non d'objectifs.

La séparation des travaux entre les deux catégories évoquées est loin d'être claire, du fait que la fréquence, devenue très élevée, des scrutins populaires multiplie les occasions de s'interroger à la fois sur l'impréparation du citoyen et la complexité des objets, pour douter finalement de la légitimité même de l'institution. La recherche des remèdes va de pair avec le dépistage du mal. Découvert dans les années trente, au creux de la "Grande dépression", le paradigme de "l'économification du politique" a entraîné une révision des manuels d'éducation civique, devenus très critiques à l'égard des intérêts. Et voilà que se manifeste un autre grief majeur qui touche à la formulation scientifique de la politique: de la "Verwirtschaftlichung der Politik" on passe à la "Verwissenschaftlichung der Politik"; dans les deux cas, il y a d'un côté la petite élite des bénéficiaires et le grand nombre de démunis. La démocratie directe souffre donc de la difficulté à répartir ses ressources et à rester accessible à tous. La décision majoritaire sort-elle d'une compréhension réelle du problème posé par ceux qui approuvent ? Obéit-elle à des mécanismes de persuasion qui relèvent désormais de la publicité ?

Depuis une décennie, l'écart séparant la volonté éducative, qui s'attache à l'idéal-type de la démocratie-participation des citoyens, et la fuite de ceux-ci hors des institutions vers une sorte de nirvana abstentionniste, alimente les plaintes des journalistes - et de la rue - à l'heure des commentaires. Peut-on trouver un remède à cette situation désolante ? De manière discrète, la démocratie semi-directe helvétique a été placée sous la surveillance des analyses par sondage de l'organisation VOX pour les principales votations fédérales et les élections au Conseil national.

Malgré la modestie de l'entreprise, la nécessité de la poursuivre n'est plus contestée, ce qui aboutit à reconnaître la validité des diagnostics qu'elle permet. Certes, l'idée de maintenir les divers secteurs de la politique à l'abri de la curiosité de l'opinion publique n'est plus défendue, du moins *coram populo*. Mais la prise en charge intellectuelle de cette opinion, saisie dans ses mouvements souvent contradictoires, reste le fait des spécialistes. Le monde politique et les responsables de la communication sociale ont encore quelque peine à transformer des constats scientifiques en faits d'opinion pouvant entraîner des consignes d'action. Pourtant, la séquence des quelques dizaines de sondages confirme empiriquement les informations obtenues par d'autres méthodes d'analyse. On y voit le citoyen se retirer de plus en plus de l'arène pour les raisons déjà évoquées. Les faiblesses du souverain révélées par ses comportements sur la scène de la démocratie semi-directe désignent indirectement l'inertie de ceux qui doivent le guider. La situation conduit donc à se demander si la démocratie directe reste plus qu'un rituel, si ceux qui la pra-

tiquent ou la voient pratiquer croient encore à ses possibilités d'influence. En résumé, et pour revenir à la hiérarchie des fonctions évoquée plus haut, la démocratie semi-directe est-elle encore capable d'innovation, peut-elle mobiliser ceux qui en détiennent les clés, réussira-t-elle à éduquer de nouvelles générations ?

\* \* \*

Il est temps de se tourner vers le premier titulaire d'une chaire de sciences politique à l'Université de Lausanne, unique à sa création et multipliée depuis par quatre: Jean Meynaud. Parmi les nombreuses oeuvres de ce pionnier de la recherche politologique, celles qu'il consacra à la Suisse apportent des réponses qui gardent leur actualité. Entre l'esquisse de 1963 sur la démocratie semi-directe en Suisse et le rapport-bilan de 1969, malheureusement resté à l'état d'inventaire, Jean Meynaud avait passé de l'optimisme à des vues sombres, d'ailleurs plus pour le referendum facultatif que pour l'initiative. Certes, à ses yeux, l'instrumentation exerce, par ses éléments dynamisants, un rôle d'avertisseur face aux problèmes. Mais le cumul des dysfonctions, qui est au centre de toutes les analyses meynaldiennes, le pousse à conclure que "le maintien des apparences (rend) moins pénible la perte de la substance". Adaptée à la métaphore placée en tête des réflexions de ce jour, c'est reconnaître que le peuple a parfois le premier mot, souvent le dernier, mais qu'il hésite à le proférer clairement, et surtout à changer substantiellement la langue de la politique.