

Colloque Mobilettre, 14.10.2014, Paris, sur le thème des réformes de l'Etat.

Notes

# La construction du consensus en Suisse, à l'exemple du fonds de financement ferroviaire

Roger Nordmann

Député au Parlement Suisse, Vice-Président du groupe socialiste, Lausanne

Membre de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la commission de l'énergie et de la Commission des transports et des télécommunications  
Président de Swissolar, Vice-président de l'Association transports et environnement ATE

## Plan

1. Proximité géographique et culturelle, mais antipodes institutionnelles
2. L'effet décisif du référendum
3. Le cas du fonds d'infrastructure ferroviaire
4. Contexte d'élaboration du projet
5. Le déroulé institutionnel
6. Les éléments décisifs pour l'acceptation
7. Le parfait contre-exemple: l'échec de l'augmentation de la vignette autoroutière.
8. Conclusion

On peut difficilement transposer les méthodes de travail et d'élaboration des consensus d'un pays à l'autre. C'est néanmoins l'exercice que l'on m'assigne aujourd'hui.

Dans l'enthousiasme de ma présentation, il est possible que vous ayez le sentiment d'une apologie du système suisse. Ce serait à tort, car je suis extrêmement critique au sujet des effets pervers de la démocratie directe (initiative constitutionnelle et référendum législatif) que nous connaissons en Suisse, et en particulier les dérives populistes qui en découlent. Je pense que la Suisse a au moins autant besoin de réformes institutionnelles que la France.

## **1. Proximité géographique et culturelle, mais antipodes institutionnelles**

Pour comprendre les différences de méthode, permettez-moi tout d'abord de rappeler, de manière très schématique, les différences fondamentales du cadre institutionnel entre la Suisse et la France.

En Suisse, le Parlement est élu à la proportionnelle. Cela fractionne automatiquement le pouvoir, et de fait, il y a 7 partis, dont le plus grand n'occupe que 30% des sièges de la chambre basse du Parlement. Après avoir obtenu une majorité au Parlement, tout projet d'envergure doit pouvoir réunir une majorité populaire en référendum. Pour les projets importants, la majorité des cantons est en outre exigible. En pratique, faire passer un projet nécessite de réunir 5 partis, dont l'un des deux plus grands (le PS ou les nationalistes de l'UDC). Le processus est très lent: il dure facilement quatre à sept ans de la première impulsion à l'entrée en vigueur. Les rythmes sont encore plus lents qu'à Bruxelles, et comme dans l'UE, la multiculturalité n'y est pas pour rien.

En France, grâce à la prime majoritaire, un grand parti peut remporter la majorité absolue des sièges avec 30% de popularité, et ensuite décider seul et vite, du moins en apparence. Les seules limites sont la cohésion interne du parti majoritaire, la protestation de la rue ou la résistance des contraintes factuelles lors de l'application. Pourtant, malgré cette apparente toute-puissance, l'Etat semble peiner à remplir les attentes de la société.

La différence structurelle saute aux yeux: pour obtenir une décision formelle, un moindre consensus est nécessaire en France qu'en Suisse. Cela réduit la nécessité de partager le pouvoir et de faire des compromis. Cela permet des décisions plus ambitieuses en France, mais aussi des constructions plus hasardeuses, et un volontarisme parfois plus idéologique que pragmatique. En Suisse, vous n'avez quasiment aucune chance d'aboutir sans un large consensus. Il faut que les différents et nombreux groupes d'intérêts y trouvent leur compte, au moins partiellement.

Dans le domaine ferroviaire, que beaucoup d'entre vous connaissent, cette différence institutionnelle s'est presque mécaniquement traduite dans des politiques antinomiques:

- La France a réalisé des grands projets de TGV. Elle est à l'avant-garde mondiale dans le domaine. Elle a beaucoup délaissé le trafic régional et local, sauf le tram, fruit de la décentralisation. La France se heurte à une faiblesse des prestations ferroviaires conventionnelles et à un manque de moyens, spécialement pour l'entretien.

- La Suisse a investi massivement dans les petites optimisations du réseau, qui est désormais le réseau le plus intensément utilisé au monde. Elle a généralisé un horaire cadencé et une très forte capillarité territoriale. La Suisse est l'un des pays où le train et les transports publics sont les plus populaires. Par contre, elle se heurte à une saturation et à une incapacité de planifier des grandes réalisations.

Dans une large mesure, ces deux stratégies très différentes reflètent le cadre institutionnel dans lesquels elles sont nées.

## 2. L'effet décisif du référendum

[Clarification terminologique: En Suisse, il existe deux sortes de *référendums* au sens français du terme. Nous parlons de *votation*. Premièrement, le *référendum* au sens propre: il signifie que le peuple vote sur une loi, une ratification ou un article constitutionnel préalablement adopté par le Parlement. Deuxièmement, l'*initiative populaire*. Dans ce cas, le peuple vote également, mais sur une proposition d'article constitutionnel rédigée par les initiants, et non pas par le Parlement. Il faut 50'000 signatures pour déclencher un référendum, et 100'000 pour une initiative. Sur les articles constitutionnels émanant du Parlement et les ratifications d'adhésion à des communautés surnationales, la votation est automatique et nécessite la double majorité du peuple et des cantons ]

Dans la quête de consensus, l'épée de Damoclès que représente le référendum est absolument centrale. Pour vous le démontrer, vous me pardonnerez une petite incursion, que j'espère pas trop impertinente, dans la politique française. Début octobre, un ancien président de la République annonçait de manière tonitruante vouloir organiser une série de référendums. Dans son idée, cela devrait enfin permettre de promouvoir de grandes réformes - réformes qu'il n'avait pas faites lorsqu'il était aux affaires, serait-ce tenter d'ajouter. Il en espère un élan quasiment bonapartiste. Malheureusement, il s'agit là d'une compréhension infantile du mécanisme référendaire. Obtenir des "OUI" à un référendum exige de faire des concessions préalables à tous les corps intermédiaires tels que les syndicats, le Medef, les différents lobbys, les collectivités territoriales, etc. Tous ceux qui ont peur du changement ou potentiellement quelque chose à perdre dans la réforme vont monnayer leur soutien, ou prôner le NON pour renforcer leur position dans un prochain round.

Le référendum est un instrument structurellement conservateur, parce qu'il s'appuie sur l'opinion publique telle qu'elle est au temps t, sans la faire évoluer. Ironie de l'histoire, les radicaux suisses, révolutionnaires victorieux de 1848, ont introduit l'institution référendaire en 1874, avec l'objectif de casser de l'opposition catholique-conservatrice. L'effet boomerang fut rapide: 15 ans plus tard, les radicaux, bien que majoritaire, furent contraints d'associer leurs opposants catholiques-conservateurs à l'exercice du pouvoir, parce qu'il n'y avait plus assez de consensus pour que les projets franchissent l'obstacle référendaire.

Introduire la pratique du référendum aurait l'effet inverse de celui escompté par cet ancien président: il faudra réduire l'ambition des réformes et prendre le temps de les ancrer plus solidement. Ce qui n'aurait pas forcément que des inconvénients, d'ailleurs. J'ajoute encore qu'il faut beaucoup de pédagogie et d'honnêteté pour défendre des réformes et contrer les démagogues lors des campagnes référendaires. Il faut alors essayer de s'éloigner de la politique spectacle. Je vais vous illustrer le propos à l'exemple du Fonds d'infrastructure ferroviaire, accepté cette année.

### 3. Le cas du fonds d'infrastructure ferroviaire

Le 9 février 2014, le peuple suisse acceptait par 62% de OUI une double augmentation d'impôt pour financer l'entretien et le développement du système ferroviaire: un pourmille additionnel de TVA et le plafonnement de la déduction fiscale pour les pendulaires automobiles au niveau de la déduction admissible pour les porteur d'un abonnement général des transports publics. Le projet était couplé à une augmentation de la contribution des cantons et à une augmentation du prix du sillion, à répercuter sur les tarifs voyageurs. Le nouveau dispositif permet d'injecter 1 mrd de francs additionnels dans l'infrastructure ferroviaire. A l'échelle de la France, c'est comme si vous décidiez d'augmenter de 6 milliards d'euro par ans la dotation de RFF.

### 4. Contexte d'élaboration du projet

Le projet s'inscrivait dans la prolongation d'une politique de promotion des transports publics relancée dans les années 1980:

- Après des décennies de baisse, la part des transports publics dans le mix des transports a passé de 16 % en 1984 à 21% aujourd'hui, ce qui correspond un doublement de leur fréquentation. Partant de la région zurichoise, les investissements mis en œuvre depuis l'époque et l'amélioration de l'offre ont progressivement "contaminé" les autres régions
- Le principal syndicat SEV a toujours eu une approche globale de la branche, conscient de ses responsabilités: il a délibérément choisi des formes de mobilisation en deçà de la grève et accepté des gains de productivité, en échange de conditions de travail relativement attrayantes. Cette stratégie indirecte de renforcement de sa position a très largement payé: les cheminots sont très populaires et crédibles. Ils pèsent dans un référendum.
- Même s'il est de bon ton de critiquer les CFF, la qualité du service est largement reconnue.
- A l'approche des agglomérations, les routes sont surchargées.

Dans ce dossier, l'opinion publique dominante est depuis plus d'une décennie la suivante:

- Souci de l'impact environnemental et énergétique de la mobilité routière.
- Attachement très fort au service public, dont les transports en commun. Ils sont perçu comme très fiables. La Suisse, généralement très libérale, a paradoxalement moins libéralisé les services publics que l'UE. Le service public, particulièrement le train, est perçu comme l'un des ciments de la nation, transcendant les clivages linguistiques.
- Attachement à la desserte locale. Quasiment toutes les régions se perçoivent comme périphériques, ce qui n'est pas forcément objectif. Au minimum Zürich est notre Ile-de-France.

- Désir faire passer les marchandises sur le rail et mauvaise image des camions.

## 5. Le déroulé institutionnel

L'instauration du fonds de financement s'est déroulé de la manière suivante:

- En 2009, une ONG, l'Association Transport et environnement (ATE), alliée au syndicat des cheminot, a lancé une initiative constitutionnelle pour transférer vers le rail une partie des moyens affectés à la route (environ 800 millions par an).
- En réaction, le gouvernement a formulé un contre-projet constitutionnel. Après le renforcement du contre-projet au Parlement en 2013, l'initiative a été retirée. Le gouvernement a choisi ce chemin en considérant d'une part que l'initiative, bien que radicale, avait des chances d'être acceptée en l'absence de contre-projet. D'autre part, le gouvernement a voulu s'appuyer sur ce mouvement d'opinion pour la nécessaire consolidation du financement ferroviaire, dont les bases juridiques allaient devenir prochainement caduques.
- L'article constitutionnel du contre-projet a été accepté par le peuple et les cantons le 9 février 2014

## 6. Les éléments décisifs pour l'acceptation

Le succès d'un grand projet politique de ce type est évidemment plurifactoriel. Les éléments suivants peuvent être mis en avant:

- Dans l'architecture du projet, les recettes fiscales additionnelles alimentent un fond distinct du budget de l'Etat et sont réservées à cet usage: c'est un facteur de confiance pour les citoyennes et les citoyens.
- L'entretien est prioritaire sur l'extension: cela répond à la crainte des entreprises ferroviaires et des syndicats, qui redoutent la dégradation rampante de l'outil de travail, de la sécurité et de la fiabilité. Cette dernière étant décisive pour la popularité du train.
- Les projets de construction sont groupés par étapes de 4 ans, avec une identification précise des projets retenus, relativement bien répartis sur le territoire, mais évalués en fonction de l'utilité globale, et non par saupoudrage ou par clientélisme. La première étapes, dit "2025" était fixée à 6,4 mrd d'investissements. Le projet de loi d'application indiquait également les principaux projets à étudier pour l'étape suivante, à l'horizon 2030. Ce dispositif itératif de planification quadriennal donne des perspectives aux partisans des projets non retenus durant la première étape.

- Manifestement, le discours de vérité a payé: "si vous voulez poursuivre les développements du train, il faut accepter les prélèvements fiscaux nécessaires à cela".
- L'Association transports et environnement et ses partenaires ont mobilisé au total environ 3 millions de francs pour la campagne. C'est comparable à une campagne de 20 millions d'euro en France, soit le volume d'une campagne de 2ème tour de la présidentielle en, respectant les plafonds. Les adversaires, n'ayant que peu d'espoir, ont mis peu d'argent.
- La campagne du OUI à mis l'accent sur les projets régionaux et sur la "préservation du modèle suisse" en matière de transports publics. Celle du NON sur les coûts

## 7. Le parfait contre-exemple: l'échec de l'augmentation de la vignette autoroutière.

Trois mois plus tôt, en novembre 2013, le peuple refusait sèchement l'augmentation de la vignette autoroutière de fr 40.- à fr. 100.- par an. La vignette vous autorise à circuler sans autre charge sur toutes les autoroutes, pour une somme dérisoire en comparaison de vos péages. Les recettes auraient été affectées au financement des autoroutes, publiques en Suisse. Par rapport au projet ferroviaire, il y a eu trois différences principales:

- 1) Le vote était serré au Parlement. La droite nationaliste s'y opposait par antifiscalisme, une partie de la gauche et des écologistes parce qu'il s'agissait de financements exclusivement routiers.
- 2) Les moyens étaient principalement destinés transférer des cantons à la Confédération la responsabilité de l'exploitation de 400 KM de routes existantes, ce qui n'apportait rien de très visible à l'utilisateur.
- 3) Le développement des infrastructures routières n'était pas tangible. Il est par ailleurs controversé.

Le projet a été rejeté par 60% des suffrages, alors même que son impact fiscal n'était que d'un cinquième du projet ferroviaire, largement accepté.

## 8. Conclusion

Avec un brin de cynisme, le sociologue américain Karl Deutsch définissait le pouvoir "*comme la possibilité de ne pas apprendre*". Pour des raisons historiques qui lui sont propres et que j'ai brièvement esquissées, le pouvoir politique suisse a dû depuis longtemps apprendre à composer avec les autres acteurs de la société et à construire des consensus dépassant le clivage majorité-minorité. C'est même devenu une méthode stratégique: l'Etat suisse se conçoit dans une large mesure comme un médiateur, et agit comme tel.

Vu de France, la Suisse est une Grenelle permanente. Je ne vous cache pas que cela pose aussi des problèmes, dont l'incapacité d'influencer l'opinion publique, de trancher clairement et d'agir de manière ambitieuse. Alors que la France est éventuellement sur-politisée, la Suisse est assurément sous-politisée.

- Mais si vous estimez que la France à besoin d'une phase plus consensuelle, ou éventuellement qu'elle pourrait prochainement y être contrainte, par exemple en raison de la situation économique ou suite à des élections législatives n'aboutissant à aucune majorité absolue, certains éléments de la pratique helvétique pourraient vous inspirer.
- L'effort de l'Etat pour impliquer les différents groupes d'intérêts au fil du long processus d'élaborations des lois avant même l'arène politique constitue la base du processus. Il existe même une procédure dite "de consultation", formalisée.

Avant d'être envoyés au Parlement, les avant-projets font l'objet d'un processus de discussion relativement ouvert. Celui-ci permet de tester des hypothèses, de limiter les erreurs et de consolider l'acceptation avant la phases parlementaires et référendaires, forcément très politiques.

Et last but no least, en impliquant les participants, l'Etat obtient deux choses:

- la négociation étant un processus réciproque, les groupes de pressions doivent forcément prendre des engagements implicites ou explicites s'ils veulent être crédibles et peser sur la durée.
- la confrontation ouverte avec la matière contribue à la maturation de l'opinion publique. Elle permet de ramener à un niveau réaliste les attentes des uns et des autres envers l'Etat.

Vu de l'extérieur, c'est peut-être le principal problème de la France: les politiciens français devraient être de véritables génies pour satisfaire toutes les attentes de la société française envers son Etat. Et au terme de cet exposé, vous ne serez guère surpris d'apprendre que les politiciens suisses consacrent parfois un peu trop d'énergie à expliquer en quoi l'Etat ne peut rien faire pour tel ou tel problème.