Les effets stabilisants de la démocratie directe.

©Michel de Rougemont, Kaiseraugst, Suisse
www.mr-int.ch http://blog.mr-int.ch
Le 17 février 2011

Les opinions politiques étant ce qu'elles sont, l'art de vivre en démocratie est de définir et de suivre des règles du jeu communes malgré les différences idéologiques, souvent irréconciliables.

La démocratie est directe lorsque le citoyen est non seulement consulté pour élire ses représentants au parlement, ses gouvernants et ses juges, mais aussi lorsque l'opinion populaire s'exprime dans des votes référendaires.

Le peuple est alors effectivement considéré comme Le Souverain. Il est l'ultime contre-pouvoir face à ceux-là mêmes qu'il élit.

Peu de pays dans le monde se régissent par la démocratie directe: la Suisse et l'Islande comme nations souveraines, et certains États et villes des États-Unis d'Amérique. Certains pays organisent des référendums occasionnels.

Si un référendum n'est organisé qu'une fois tous les cinq ou dix ans il s'agira plus d'une question de confiance posée aux citoyens par un gouvernement en place que d'une consultation pour prendre une décision sur un thème précis[1]. C'est seulement par une pratique référendaire régulière que les citoyens prennent l'habitude de faire la distinction entre la question à trancher et ceux qui la pose.

Il faut donc comprendre que la manière de se forger une opinion et de prendre des décisions dans une démocratie directe est très différente de celle qui prévaut dans une démocratie représentative. Pour tous les représentants élus le contre-pouvoir s'exprime par leur réélection ou non à la fin de la législature, donc par l'alternance du pouvoir: les "mauvaises" décisions des uns seront corrigées par les "bonnes" des suivants. En démocratie directe ni le parlement ni le gouvernement ne sont intéressés à se faire systématiquement corriger dans un vote populaire sur chacune des décisions qu'ils prennent. Leur premier souci ne peut donc pas être d'user au maximum le pouvoir qui leur est confié pour le temps d'un mandat, mais plutôt de préparer des solutions qui sont aptes à satisfaire une large majorité (mehrheitsfähige Vorlage). Ces différences fondamentales impliquent que les institutions soient adaptées et que les processus d'élaboration des opinions soient gérés en conséquence.

Fonctionnement de la démocratie directe: exemple de la Suisse

Les aspects majeurs des institutions fédérales suisses sont résumés dans l'encarté. On trouve dans les cantons des institutions similaires, chacune avec ses particularités[2].

Il faut relever que l'ensemble de ce système présente une grande cohérence. Si l'on désirait toucher à un de ses éléments il faudrait au préalable bien examiner les conséquences que cela aurait sur les autres, tâche que peu de critiques et autres tribuns populaires se donnent la peine d'entreprendre.

En Suisse il n'y a pas de tribunal constitutionnel (comme en France ou en Allemagne), ainsi les décisions de l'Assemblée fédérale ne sont vérifiables que par elle-même … ou par le peuple, par voie de référendum.

La forme collégiale avec laquelle le Conseil fédéral prend ses décisions est un des aspects les plus importants du système de gouvernement: même si chaque Conseiller fédéral est en charge de l'un des sept

---

[1] En France par exemple c'est à la suite d'un référendum qu'il avait lui-même organisé au sujet de la régionalisation que le Général De Gaulle a démissionné. En 2005, alors que le référendum sur le traité européen a été rejeté en consultation populaire par la France il est probable que la relativement faible majorité de non (54.67%) était constituée, entre autre, d'un grand nombre de votants qui désiraient plus retoquer le gouvernement du président Chirac que s'exprimer à propos de l'Europe. Nonobstant le refus populaire dans trois pays (France, Pays Bas, Irlande) les gouvernements de l'Union Européenne ont trouvé un moyen de contourner ce résultat par l'imposition du Traité de Lisbonne qui, lui, n'a pas été soumis à référendum.

[2] Les gouvernements cantonaux sont élus directement par le peuple. Pour le Conseil fédéral cela serait plus compliqué car il faudrait inventer un mécanisme souple pour respecter la représentation des minorités culturelles et géographiques. L'Assemblée fédérale sait jouer ce jeu de fine politique.

départements, il[3] n'est pas seul décideur de ce qui s'y passera: par exemple les décisions concernant les propositions faites au parlement, la nomination des chefs de service, les principes d'organisation, sont le fait du conseil dans son entier, bien que chacun sache quel membre est à l'origine d'une proposition. Une décision du Conseil fédéral est donc le fruit d'une délibération et de négociations qui lui sont propres et qui ne sont pas rendues publiques. Ce fonctionnement du conseil des ministres est très singulier car dans la plupart des autres pays le président ou le premier ministre peut invalider une décision prise par l'un des ministres.

Il n'existe pas non plus de procédure de renvoi d'un Conseiller fédéral (mise à part les circonstances particulières liées à sa capacité d'exercer son mandat) ou du Conseil dans son ensemble au cours d'une législature; le vote de confiance ou la censure du gouvernement par le parlement n'existent pas en Suisse. Pour qu'un Conseiller fédéral quitte le gouvernement il faut qu'elle ou il démissionne ou alors il faut attendre la fin de la législature pour constater sa non-réélection (cas extrêmement rare).

L'autre caractéristique majeure du système politique suisse est que, le contrôle ultime étant exercé par le peuple souverain, les ardeurs des parlementaires et du Conseil fédéral sont tempérées: il suffit qu'environ 1% des électeurs le demande pour qu'un vote invalidant leur décision soit organisé. Mais l'inaction n'est pas non plus de mise car avec les signatures de 2% des électeurs inscrits une nouvelle disposition constitutionnelle pourra être soumise au vote du peuple et des cantons. C'est ainsi qu'en 2009 la construction de minarets a été interdite[4], alors même que le Conseil fédéral et une vaste majorité du parlement recommandaient le rejet de cette initiative.

Bien sûr le Conseil fédéral préfère que le résultat d'un vote tombe dans le sens qu'il a proposé; mais si ce n'est pas le cas les Conseiller fédéraux concerné n'en feront pas un drame et ne présenteront pas leur démission en interprétant le vote négatif comme un désaveu personnel. Car c'est le collège gouvernemental et le parlement qui portent le chapeau et non les individus qui les composent; et l'avis du peuple et des Cantons mérite plus de respect qu'une réaction épidermique personnelle à l'avis [négatif] qui pourrait avoir été exprimé.

Implications politiques et pratiques

L'État est au service du souverain et doit lui rendre des comptes; et ses fonctionnaires montrent généralement une attitude de service plutôt que d'autorité vis-à-vis du public (bien qu'il arrive quand même que certains se prennent pour des petits caporaux ou commissaires de soviet du quartier, il y a des imbéciles partout).

L'existence d'un État fédéral implique l'application du principe de subsidiarité, surtout si comme en Suisse la souveraineté originelle procède des cantons. Ainsi les affaires sont décidées et gérées en proximité par des acteurs qui disposent des moyens financiers nécessaires grâce à l'impôt décidé et perçu localement[5]. Les communes et les cantons gèrent leurs dépenses de manière autonome et ont la possibilité de s'endetter. Presque toutes les collectivités se sont données pour règle d'équilibrer les recettes et les dépenses, ce qui empêche l'accumulation d'une trop haute dette publique (au total: 38% du PIB en 2009). Des règles d'harmonisation et des conditions strictes imposées par la Confédération en cas de subvention assurent que les disparités ne soient pas trop grandes, mais il n'y a pas de but d'égalité.

En Suisse les propositions législatives prennent du temps à être élaborées. Une procédure de consultation étendue est prévue et les avis de tous les milieux concernés doivent être pris. On peut s'imaginer les marchandages qui se font au cours d'une telle procédure: la menace du dépôt d'un référendum plane tant qu'une solution acceptable n'est pas proposée. Mais l'expérience montre qu'une fois qu'une proposition aura trouvé une base consensuelle sa mise en œuvre sera rapide et efficace et que la lenteur dont se

---

[3] ou elle, en 2011 sur sept membres du Conseil quatre sont des femmes.

[4] Mais pas les mosquées elles-mêmes, ni la pratique du culte musulman. Les droits religieux sont garantis par la constitution.

[5] Une part prépondérante des budgets des communes est consacrée à l'aide sociale et à l'enseignement primaire, alors que la Confédération se charge des grandes institutions de prévoyance sociale, des gros travaux d'infrastructure (p.ex. routes, rail), d'une partie de l'enseignement supérieur et de la recherche, et des tâches qui lui sont propres (p. ex. défense nationale). Les tâches les plus couteuses des cantons se trouvent dans le domaine de la santé, de l'éducation et la formation, de la police et sécurité, et toujours des infrastructures. Notons que la Confédération est aussi une grande distributrice de subventions aux cantons et communes qui voient ainsi rabotée une partie de leur souveraineté théorique.

plaignent certains est avant tout due à des blocages dans les négociations préparatoires, c'est-à-dire à un manque de détermination à élaborer des compromis valables. Et, comme dans toute négociation bien menée, le résultat n'est jamais au niveau des espérances de chacune des parties. Il y a vraisemblablement mensonge si tout le monde déclare être très content du résultat, ou alors celui-ci est de piteuse qualité si une seule des parties exprime trop de satisfaction.

Les exécutifs cantonaux et le Conseil fédéral sont des gouvernements de concordance auxquels participent tous les partis ayant un certain poids au parlement. La "formule magique" du Conseil fédéral n'est inscrite dans aucune loi mais survit tant bien que mal au cours du temps: les trois partis les mieux représentés au parlement ont droit à chacun deux sièges et le quatrième parti à un seul. Mais il ne s'agit pas d'un gouvernement de coalition: il n'est pas tenu de former un programme commun et il n'appartient pas aux membres du conseil de choisir leurs alliances, ils doivent travailler avec leurs collègues tels qu'ils ont été élus.

Les Conseillers fédéraux doivent donc avant tout avoir des qualités de gestion pour les affaires ne présentant pas de clivage partisan, et de stratégie et de négociation pour celles ayant un fort potentiel d'adversité politique; un leadership flamboyant y est impossible, ou en tous cas peu productif. Un bon Conseiller fédéral ou Conseiller d'état dans les cantons est une femme ou un homme ayant des convictions et qui est prêt à jouer le vrai jeu démocratique, consistant à trouver des solutions pragmatiques même si les postures idéologiques restent irréconciliables. Cela doit être très frustrant car, étant un compromis, tout résultat ne sera pas spectaculaire et sera même plus critiqué par les amis que par les adversaires politiques. Les egos doivent en souffrir mais cela va dans l'intérêt du bien public et c'est d'ailleurs pourquoi la règle de collégialité est une règle très sage. Gouverner par concordance serait impossible si tous les détails du fonctionnement et des décisions du Conseil devaient se trouver "on line" sur la place publique et si les positions personnelles de chaque Conseiller étaient mises en concurrence sur chaque objet de discussion. Comment un Conseiller pourrait alors justifier de ne pas avoir défendu ses positions jusqu'à l'extrême et d'avoir dû accepter une solution moins qu'idéale pour le parti d'où il vient? Le fait même de savoir que le linge se lave en public crisperait sans doute le travail du collège au point de le paralyser. Les constantes tentatives médiatiques de personnaliser les débats et de les politiser à un bas niveau sont d'ailleurs une fâcheuse tendance dans cette direction. Seul un gouvernement de majorité en alternance peut se permettre d'éviter des compromis politiquement couteux, mais la démocratie directe ne permet pas à une majorité de tout dicter selon ses vœux: le référendum reste obligatoire donc inévitable pour les gros sujets et la menace du référendum facultatif oblige à chercher une solution équilibrée, même si l'on croit disposer de la majorité absolue. C'est pourquoi les mots "compromis" et "collaboration" sont compris comme vertueux en Suisse alors qu'ils signifient encore traitrise en France.

Résultat des courses

Le but d'une communauté nationale est de maintenir un cadre dans lequel les personnes y vivent libres, peuvent se développer au mieux de leur potentiel, et sont protégées et soutenues en cas de gros ennuis.

Les indicateurs comparatifs entre états ne font pas de doutes: un pays comme la Suisse est reconnu dans le peloton de tête des pays les plus riches, les plus compétitifs, et de ceux où il fait bon vivre. La richesse mesurée par le PIB est donc corrélée par une qualité de vie et de l'environnement sans pareil. Bien sûr de multiples aspects des institutions et de leur fonctionnement portent à la critique.

Ainsi pour le Conseil fédéral il est débattu de sa taille (seulement 7 ministres, assez mal payés d'ailleurs), de la durée du mandat du Président[6], de la distribution des départements, de la "formule magique" et de l'élection directe par le peuple, de la collégialité décrétée comme surannée par les médias et les partis n'y participant pas, de vrais programmes de gouvernement qui engageraient les Conseillers. Mais aucune des améliorations proposées ne tient comptes des autres institutions telles que le droit référendaire qui implique l'impossibilité de gouverner par majorité en alternance, le fédéralisme où les petits cantons s'opposent encore avec succès à un centralisme rampant, et les procédures de consultation qui empêchent de faire semblant de consulter et de passer des lois comme un rouleau compresseur. De profonds changements concernant le conseil fédéral ne sont donc pas à l'horizon.

---

[6] Un an paraît trop court pour se faire bien connaitre dans la communauté internationale, l'égo en soufre. Mais qui veut vraiment connaitre le président d'un pays de 7 millions d'habitants.

Depuis la création du droit d'initiative seulement 18 objets sur 174 ont été acceptés par le peuple et les cantons, ce qui indique une grande retenue des citoyens face à des initiatives dont la raison d'être est de créer un changement. Aussi, certains objets ont dû être mis plusieurs fois sur le métier avant de finir par être acceptés, tel le suffrage féminin ou l'adhésion à l'ONU.

Au lendemain de chaque votation populaire on glose sur des limites nécessaires à imposer aux droits du souverain, surtout si le résultat ne correspond pas aux attentes des caciques moralisateurs. Selon l'opinion de ces experts auto-nommés il y aurait une vérité politique supérieure, exprimée dans des droits fondamentaux, que le peuple suisse n'aurait qu'à respecter. Il est vrai que l'on constate ces temps-ci que les initiatives populaires tendent à concerner des sujets de nature plus émotive que raisonnée (minarets, sécurité). L'aversion pour l'islam sous-jacente à la votation contre les minarets n'a pas diminué après le vote; les tendances pédophiles des inconnus ne sont pas jugulées par la détention illimitée des auteurs connus. De telles propositions sont populistes car même si elles animent un débat sur des problèmes existants et perçus comme tels dans la population, elles ne contribuent pas ou très peu à les résoudre. Et souvent les solutions se trouvent déjà dans l'application du droit actuel: un minaret de taille ostensible et choquante n'aurait aucune chance d'être approuvé dans les procédures de mise à l'enquête des constructions; la mise en liberté d'un condamné pour grave crime sexuel peut être accompagnée d'un suivi social voire même policier; les étrangers condamnés pour crime grave pouvaient déjà être renvoyés dans leur pays ou, en cas d'impossibilité, rester internés avant la votation récente de l'initiative qui rend maintenant ce renvoi automatique dans certains cas. Récemment les auteurs d'une initiative demandant le rétablissement de la peine de mort dans le cas de crimes sexuels particulièrement odieux ont eux-mêmes cessé la collecte des signatures car ils ont pu anticiper des dérives dans le débat qu'ils étaient en train d'initier[7]. Mais il faut rester persuadé que les citoyens ne sont pas des imbéciles, que l'expression de la volonté du peuple a une valeur supérieure, et souhaiter que le populisme ne gagne pas les urnes.

Pour pratiquer la démocratie directe il n'y a pas de génie particulier à avoir. Aucunes dimensions spéciales ne sont à respecter bien qu'une distribution très décentralisée du pouvoir facilitera bien les choses. Il n'y a qu'à réfréner l'égo des professionnels de la politique et les enthousiasmes régulateurs des technocrates, et accepter que les décisions du peuple finissent par être les bonnes, malgré quelques incidents de parcours. Une expression vraiment populaire exige que les consultations se fassent dans l'ordre et sans précipitation. Dans ces conditions le peuple est certainement trop sage pour s'embarquer dans des voies extrêmes. En cela la démocratie directe permet une grande stabilité du cadre juridique et institutionnel d'un pays tout en permettant une modernisation de la société. La frivolité médiatique en soufre mais le bien commun y prospère.

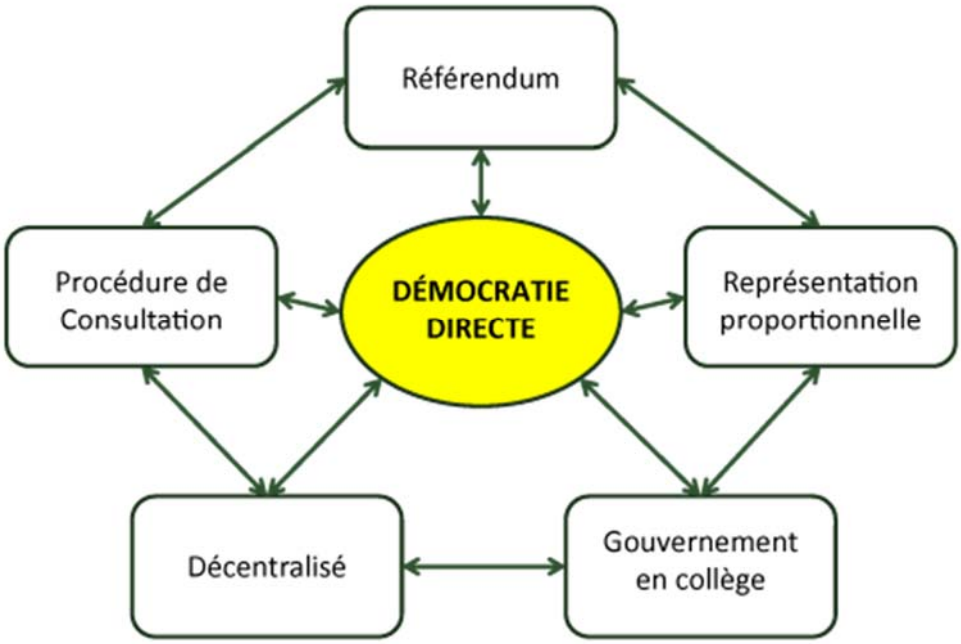
[7] Ils réagissaient à un crime odieux dont un membre de leur famille avait été victime et à la peine considérée comme trop clémente à laquelle le coupable avait été condamné.

Entrée sur le blog http://blog.mr-int.ch

Les opinions politiques étant ce qu'elles sont, l'art de vivre dans une démocratie est de définir et de suivre les règles du jeu communes en dépit des différences idéologiques, souvent inconciliables.

La démocratie est directe lorsque les citoyens sont consultés, non seulement pour élire leurs représentants au parlement, leurs gouvernements, et leurs juges, mais aussi quand l'opinion populaire peut s'exprimer en vote référendaire.

Vous pouvez trouver un résumé des institutions politiques suisses ici.



Tous les composants du schéma ci-dessus sont indissociables pour réaliser une démocratie directe.

Référendum

- Le référendum populaire est l'absolu contre-pouvoir
- Le référendum peut être:
  - obligatoire pour tout changement constitutionnel et les traités d'adhésion à des institutions internationales
  - facultatif pour toutes les lois ou les traités acceptés par le Parlement lorsque par exemple 1% de tous les citoyens le demande.
  - à organiser quand un certain nombre de citoyens (par exemple 2%) prend l'initiative d'introduire un changement constitutionnel.
- Il porte son ombre menaçante sur tous les travaux politiques du parlement et du gouvernement.
  - mais il ne devrait jamais être interprété comme un moyen de châtier ou de révoquer le gouvernement en place.

Représentation proportionnelle

- Toutes les forces politiques sont représentées
  - Ce qui rend une majorité absolue difficile à atteindre

- Bicaméralisme du Parlement
    - Représentation populaire
    - Représentation des territoires (Sénat)

Gouvernement en tant que collège

- Ce n'est pas un gouvernement de coalition
    - Les solutions et les propositions faites au Parlement doivent être négociées au sein du collège
    - Les membres doivent travailler ensemble, bien qu'ils n'aient pas été élus sur la même plate-forme
- Pas de décision individuelle, par conséquent, la responsabilité est partagée par ses membres:
    - Moins de personnification

Décentralisation

- Le pouvoir doit être exercé au plus près possible du lieu de l'action
- État fédéral
    - délégation des compétences de bas en haut
    - subsidiarité
- Budgets locaux
    - Décision et perception de l'impôt de manière locale
    - De la dette publique peut être contractée par les municipalités, cantons, régions, etc

Procédure de consultation

- Toutes les parties concernées doivent être consultées lors de préparation de nouvelles lois (ou modification de lois en vigueur)
    - Les partis politiques
    - Les cantons, régions, etc.
    - Les syndicats et les organisations professionnelles
    - les organisations non-gouvernementales (ONG)
- En général il en résulte un compromis bien négocié

Il faut du temps pour développer la culture politique nécessaire pour un tel système.
L'élaboration des lois est relativement lente au début mais beaucoup plus rapide et plus efficace à la mise en œuvre.
Le système est relativement ennuyeux. Les égos personnels n'y sont pas bien satisfaits. Il ne peut être ni flamboyant ni spectaculaire, les médias le détestent.

C'est sans doute pourquoi, dans les pays où la démocratie directe n'est installée, presque tous les politiciens prétendent que c'est "impossible" dans leur pays. Mais ils ne disent jamais pourquoi.