

Une petite chance pour la concordance réduite

Une issue à la crise de la grande concordance

La plupart des dirigeants politiques et nombre de journalistes réduisent la concordance à une formule arithmétique : la composition du Conseil fédéral doit correspondre à la force des partis à l'issue des élections parlementaires. Ils prétendent que la démocratie directe ne tolère aucune autre forme de gouvernement. Pour beaucoup cette position n'exprimerait que « la force normative des faits ». Or la réalité est toute différente. Récemment encore, entre 1995 et 2003, le plus important parti n'était pas vraiment représenté au gouvernement, sans qu'il soit parvenu pour autant à « paralyser »¹ l'Etat à coup d'initiatives et de référendums. Il existe des alternatives à la concordance arithmétique. Il s'agit de les justifier et de les construire de manière plus nuancée et avec soin.

Andreas Gross

Après les élections, la plupart des partis ne se soucient guère des positions qu'ils ont prises pour séduire l'électorat. Les citoyennes et citoyens allemands en ont fait l'amère expérience en automne 2005. L'inverse serait non seulement préférable mais aussi plus correct : par exemple, ceux qui, à la suite des élections parlementaires, voudraient tenter de modifier la composition du gouvernement, devraient aborder cette question déjà avant les élections parlementaires, en débattre avec les électrices et les électeurs pour légitimer leur projet. Le nouveau président français a choisi cette voie au printemps 2007, non sans succès.

Celles et ceux qui le 12 décembre 2007 – trois jours après le changement d'horaire des CFF - désirent un Conseil fédéral qui ne soit pas dominé par une majorité nationale conservatrice, devraient faire de même. Serait-il possible de faire échec à cette majorité si le conseiller fédéral Blocher était réélu ? Et s'il n'était pas réélu, peut-on

¹ C'est ce qu'affirme crânement Hans-Jürg Fehr, le président du PSS, dans la « Sonntags-Zeitung du 15 juillet 2007 : « Dans l'opposition, le PSS pourrait paralyser toute la vie politique et progresserait considérablement aux prochaines élections ».

imaginer la participation de l'UDC au gouvernement sans Blocher ? Ce dernier scénario n'étant guère vraisemblable, comment parvenir à un Conseil fédéral d'où seraient absents Blocher et l'UDC, condition nécessaire pour éviter une majorité gouvernementale nationale conservatrice ?

La chose est possible si un nombre suffisant de Suissesses et de Suisses le veut. Et cela sans qu'il soit nécessaire d'affaiblir les droits populaires, bien au contraire : je préconise un renforcement de la démocratie directe. Nous pouvons nous donner le gouvernement que nous désirons et qui nous aide à affronter les problèmes dans le respect des droits humains, de la Constitution et de l'Etat de droit. Nous n'avons pas à nous adapter au système, mais à adapter le système. C'est ce dont je veux débattre ici.

Le centre en voie de perdition

La démocratie directe ne constitue pas la principale difficulté à surmonter pour atteindre cet objectif. La difficulté réside d'abord dans la contamination blochérienne des deux vieux partis du centre, le PRD et le PDC, pour ce qui est aussi bien des contenus que des méthodes politiques. C'est pourquoi il ne faut pas restreindre le débat sur la composition du gouvernement à la gauche et aux Verts et ne pas se contenter de renforcer leur présence dans le prochain Parlement. Il s'agit de détecter et d'appuyer les forces qui, au sein du PRD et du PDC, tentent de résister à la blochérisation de leur formation. Notre tâche consiste à aider au redressement de ce nouveau centre politique qui a été laminé par l'UDC de Blocher au cours des dernières années. Notre espoir du printemps 2001² de voir ce centre moderne s'organiser dans un nouveau parti s'est révélé peu réaliste. Les partis politiques suisses sont encore très marqués par leurs assises cantonales. Dans les cantons les constellations du PRD et du PDC sont trop différentes pour que leurs membres réfractaires à l'autoritarisme blochérien aient pu se retrouver dans une nouvelle formation politique.

² Voir l'article d'Andreas Gross et Dick Marty, « Umkrepelungen in der Mitte. Öffnung oder Alleingang ? Entlang dieser Bruchlinie verändern sich die Konturen der Parteienlandschaft », dans l'ancienne « Weltwoche » du 22 mars 2001

En été 2007, les nombreux apparentements de liste entre le PRD et l'UDC montrent bien que, tout comme en 2003 et par crainte de ne pouvoir défendre leurs deux sièges au Conseil fédéral, les radicaux sont prêts à s'aligner sur l'UDC³. Alors qu'au sein du PDC il y a visiblement des gens qui se refusent à cette allégeance, mais ne se considèrent pas suffisamment forts pour tenter quelque chose de nouveau⁴

Une majorité propre pour chaque projet

Pour chaque projet politique, pour chaque loi, il faut trouver une majorité. Ainsi l'exige la démocratie directe. Le processus de décision permet donc aux différentes parties de la Suisse de se retrouver dans un projet particulier. Le système politique suisse est très favorable aux minorités ; il oblige à tenir compte de toutes ces minorités, en particulier des minorités traditionnelles. Si l'une d'elles n'est pas satisfaite du compromis réalisé, elle peut en appeler à l'arbitrage du corps électoral par le biais du référendum.

Tous les partis gouvernementaux n'appuient pas pour autant de manière systématique tous les projets du Conseil fédéral. L'un d'eux ou une fraction de celui-ci peut exprimer son désaccord et conjuguer opposition et participation gouvernementale. Il s'agit là d'un aspect substantiel de la concordance.

Mais fondamentalement la concordance politique implique que le Conseil fédéral élabore des projets dans lesquels les partis

³ Dans l'article cité en note 3, le conseiller national argovien de l'UDC Ulrich Siegrist était mentionné comme un possible membre du « nouveau parti du centre ». Conseiller d'Etat durant de longues années, Siegrist a quitté le groupe parlementaire de l'UDC en 2006 et se représente aux élections de cet automne sur la liste d'un mouvement bourgeois libéral qu'il a contribué à créer.

⁴ Le 6 juillet 2007, le président du PDC Christophe Darbellay répondait à notre question sans grande enthousiasme. Le 11 juillet le secrétaire général de ce parti Nause se prononçait pour deux conseillers fédéraux PDC dès 2007 déjà et, le 15 juillet, estimait très intéressante la proposition du président du PSS de soutenir l'attaque du PDC contre l'un des deux sièges radicaux. Ce même jour le président partait en vacances et n'entrait pas en matière sur la proposition de Fehr (NZZ, 16 juillet 2007). Le 17 juillet les conseillères nationales Meier-Schatz et Riklin confirmaient de refus, alors que le conseiller national Hochreutener et le conseiller aux Etats Frick, deux représentants de la tendance blochérianne au sein de la fraction parlementaire PDC ...manque la fin de la phrase en allemand

gouvernementaux puissent se reconnaître peu ou prou. Aucun parti ne doit se sentir complètement mis à l'écart.

La concordance n'est pas née en 1959⁵. A cette date, elle a trouvé son expression politique dans la composition politique du gouvernement qui a prévalu jusqu'en 2003. Les deux aspects de la concordance – recherche du compromis et possibilité d'exprimer son désaccord – ont cohabité. Les représentants à l'exécutif des quatre partis gouvernementaux se trouvaient d'accord dans 80% des sujets. Une proportion qui est aujourd'hui tombée à 8%. La volonté exprimée par Blocher de reléguer les deux représentants socialistes dans les départements apparemment les moins importants dès décembre 2007 en dit long sur le manque d'égard au sein du collègue.

On débat trop peu des conséquences pour l'action gouvernementale d'un Conseil fédéral dont les membres s'accordent très peu, aussi bien politiquement que personnellement, qui barricadent leur territoire départemental contre les interventions de leurs collègues, n'abordent que rarement des thèmes généraux et des questions controversées, alors qu'elles le sont pour la plupart. Les points de vue sectoriels dominant, chacun s'occupe de son arbre, mais personne ne se soucie de la forêt. En conséquence de quoi on n'attend guère de visions d'avenir, de créativité et d'originalité de ce gouvernement.

Pouvons-nous vraiment nous permettre un Conseil fédéral d'une telle médiocrité ? Un collègue faible, où l'eau et le feu produisent beaucoup d'air chaud, contribue-t-il au renforcement du Parlement et du peuple ou la faiblesse de l'un n'entraîne-t-elle pas celle des autres ? Quelle peut être la crédibilité d'un parti qui prône les réformes, alors que ses représentants au sein du gouvernement n'ont aucune possibilité de faire passer leurs points de vue dans les projets de l'exécutif ?

De la petite concordance inconsciente (1995-2003) à la petite concordance assumée (2007-2011)

⁵ La concordance est beaucoup plus ancienne. Jusqu'à un certain point elle a même précédé l'entrée au gouvernement du premier magistrat catholique conservateur Zemp en 1891. La concordance a prévalu dès 1848 au sein de la « grande famille radicale » (Erich Gruner) car il fallait tenir compte non seulement des différents courants politiques, mais aussi des différences cantonales, linguistiques et religieuses. Voir Julian Hottinger (1997) cité par Regula Zürcher, Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz (1848-1947), Bern 2006. La concordance est donc plus ancienne que la démocratie directe !

Ce n'est pas le passage à un système concurrentiel, mais l'exclusion de l'un des pôles – pour nous l'UDC de Blocher – qui constitue la seule alternative à la concordance actuelle qui marie l'eau et le feu. Même réduite, la concordance subsisterait car une configuration à trois partis (PSS/PRD/PDC) ou à quatre partis (PSS/PRD/PDC/Verts) ou même à cinq partis (PSS/PRD/PDC/Verts/UDC de la tendance bernoise) autoriserait de cas en cas la défection de l'un ou l'autre des participants ou l'intégration de démocrates du centre modérés de la tendance grisonne. Comme auparavant et peut-être même plus il s'agirait de trouver des solutions de compromis susceptibles d'obtenir des majorités au Parlement et devant le peuple.

De 1995 à 2003, avec Ogi et Schmid, nous avons connu une concordance réduite implicite. Sans formulation d'un consensus minimal certes, donc une concordance réduite inconsciente, mais de fait. Et déjà à cette époque, l'UDC de Blocher lançait chaque année au moins une initiative et un référendum, sans parvenir à paralyser l'Etat. Une UDDC plus motivée ou le parti socialiste n'y parviendrait pas non plus, j'en suis convaincu. Car même un parti réunissant 28% des suffrages ne pourrait lancer plus de quatre à cinq référendums et initiatives annuellement, alors que le système politique serait en mesure d'y faire face ; on voterait plus souvent, tout simplement. Si les partenaires de la concordance savent convaincre, se montrent motivés et prudents, ils sont capables d'obtenir une majorité lors de quatre à cinq votations. Institutionnellement une concordance réduite n'implique aucun changement important de la culture parlementaire très libérale que connaît la Suisse. Les députés pourraient toujours se sentir plus libres que la plupart de leurs collègues européens et ne pas suivre les mots d'ordre partisans. Pour convaincre, il faut être convaincant sans avoir à recourir à la discipline de vote.

Vote de défiance et question de confiance

Un conseiller fédéral, sauf rares exceptions, décide seul du moment de son retrait du gouvernement. Cette particularité helvétique peut se justifier aussi longtemps que les partis gouvernementaux disposent de 70% des sièges ou plus au Parlement. Ce ne serait plus le cas dans un scénario de concordance réduite. C'est pourquoi il faudrait introduire

la motion de censure que pourraient proposer deux groupes parlementaires et qui, si elle obtenait par exemple la majorité des deux tiers, provoquerait la chute du Conseil fédéral et la désignation d'un nouveau gouvernement.

Sans que cela soit indispensable, on pourrait imaginer un droit parallèle du Conseil fédéral ou du président de la Confédération de poser la question de confiance. Refusée par au moins deux tiers des députés de l'Assemblée fédérale, elle provoquerait de nouvelles élections parlementaires, à l'issue desquelles le Conseil fédéral serait également renouvelé⁶

Contrairement à ce qu'affirmait Kurt Eichenberger, un ancien juriste officiel du Conseil fédéral, dans un avis de droit de 1993 à l'intention des commissions des affaires juridiques des deux Chambres, je ne crois pas que l'introduction de tels droits, caractéristiques du régime parlementaire, soit incompatible avec la démocratie directe. Au contraire, le Parlement en serait renforcé, ce qui ne pourrait que bénéficier à la démocratie directe. Au lieu d'élire à cinq reprises un nouveau Parlement durant les vingt prochaines années, nous aurions peut-être à le faire six ou sept fois, selon un calendrier qui ne serait pas fixé des décennies à l'avance.

Si durant la présente campagne électorale, nous trouvons des citoyennes et des citoyens du centre antiautoritaire prêts à faire pression sur les candidates et candidats du PDC et du PRD pour qu'ils s'émancipent d'une UDC qui méprise sur tous les tons la Constitution, l'Etat de droit et les droits humains, nous pourrions alors former les majorités nécessaires le 12 décembre 2007 pour élire un Conseil fédéral qui ne soit pas majoritairement national conservateur, c'est-à-dire sans Blocher ni UDC⁷. Cette stratégie est beaucoup plus adaptée que celle qui consiste à miser dès maintenant sur un PDC

⁶ Voir mon article du 10 décembre 2005 dans le « Tages Anzeiger » : « Kleine Konkordanz statt grosse Misstöne ; issues à la crise du régime politique suisse » disponible sur

www.andigross.ch

⁷ Radicaux, démocrates du centre, démocrates suisses et Union démocratique fédérale disposent de 120 des 246 sièges du Parlement et 46,3% des suffrages populaires. Donc en 2003, Blocher n'a pu être élu qu'avec les voix de députés PDC qui agiront de même en décembre 2007. C'est pourquoi il me paraît plus fructueux de ne pas exclure d'emblée de PRD, mais d'attaquer frontalement l'UDC de Blocher en critiquant son mépris de la Constitution, des droits humains et de l'Etat de droit, en affaiblissant par là même ses sympathisants radicaux et démocrates-chrétiens.

partiellement bloché et à abandonner à l'UDC un PRD dont certains éléments sont hostiles à Blocher et se reconnaissent dans l'Etat de droit, la Constitution et les droits humains⁸.

Aucune contrainte institutionnelle ne s'oppose à une telle concordance restreinte. Par contre cette concordance aurait à proposer au peuple et aux cantons un changement institutionnel, un chapitre de son programme : « la démocratisation de la démocratie helvétique ».

(Adapt.franc.JDD)

⁸ Pour illustrer cette thèse, mentionnons la cacophonie médiatique suscitée par l'alliance offerte au PDC par Hans-Jürg Fehr le 15 juillet 2007, une offre qui n'avait même été discutée avec les Verts. Voir aussi la deuxième partie de la note 4. A cette occasion, le rédacteur de la NZZ Senti n'a pas manqué de rappeler la menace proférée en été 2003 par Christiane Brunner, alors présidente du PSS, de soutenir la revendication de l'UDC d'un deuxième siège au Conseil fédéral, au détriment du PDC, ce que nous avons critiqué alors (Voir Gross/Krebs/Rechsteiner/Stohler, Eine andere Schweiz ist möglich, Janvier 2004