

75

Presses polytechniques et universitaires romandes



Elie Burgos, Oscar Mazzoleni,
Hervé Rayner

LA FORMULE MAGIQUE

Conflits et consensus
dans l'élection du Conseil fédéral



P O L I T I Q U E

COLLECTION

Le
savoir
suisse

LA FORMULE MAGIQUE

COLLECTION LE SAVOIR SUISSE

Cette collection a pour premier objectif d'offrir aux communautés universitaires de Suisse et à leurs instituts spécialisés un moyen de communiquer leurs recherches en langue française, et de les mettre à la portée d'un public élargi. Elle publie également des études d'intérêt général ainsi que des travaux de chercheurs indépendants, les résultats d'enquêtes des médias et une série d'ouvrages d'opinion.

Elle s'assure de la fiabilité de ces ouvrages en recourant à un réseau d'experts scientifiques. Elle vise la lisibilité, évitant une langue d'initiés. Un site web (www.lesavoirsuisse.ch) complète le projet éditorial. Il représente, dans une Suisse en quête de sa destinée au 21^e siècle, une source de savoir régulièrement enrichie et il contribue à nourrir le débat public de données sûres, en situant l'évolution de nos connaissances dans le contexte européen et international.

La *Collection Le savoir suisse* est publiée sous la direction d'un Comité d'édition qui comprend : Jean-Christophe Aeschlimann, rédacteur en chef de «Coopération», Bâle; Robert Ayrton, politologue et juriste; Stéphanie Cudré-Mauroux, conservatrice aux Archives littéraires suisses, Berne, et chargée de cours à l'UNIFR; Giovanni Ferro Luzzi, maître d'enseignement et de recherche au département d'économie politique de l'UNIGE; Bertil Galland, président du comité, journaliste et éditeur; Nicole Galland-Vaucher, Neuchâtel, directrice scientifique pour la formation continue universitaire, UNIL-EPFL; Nicolas Henchoz, journaliste, adjoint du président de l'EPFL; Véronique Jost Gara, cheffe de projets à la Fondation Leenaards; Jean-Philippe Leresche, professeur et directeur de l'Observatoire Science, Politique, Société, UNIL; membre fondatrice: Anne-Catherine Lyon, conseillère d'Etat (Vaud); membre invitée: Julia Dao, stagiaire à l'Office fédéral de la culture, Berne.

La publication des volumes de la *Collection* est soutenue à ce jour par les institutions suivantes :

LOTÉRIE ROMANDE – FONDATION FERN MOFFAT DE LA SOCIÉTÉ ACADÉMIQUE VAUDOISE –
UNIVERSITÉ DE LAUSANNE – UNIVERSITÉ DE GENÈVE – UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL – FONDATION
SANDOZ – FONDATION LEENAARDS

que l'Association «Collection Le savoir suisse» et l'éditeur tiennent ici à remercier.

**Elie Burgos, Oscar Mazzoleni,
Hervé Rayner**

LA FORMULE MAGIQUE

Conflits et consensus
dans l'élection du Conseil fédéral



Presses polytechniques et universitaires romandes

Conseillers scientifiques de la Collection Le savoir suisse pour ce volume :
Bernard Voutat, Yannis Papadopoulos et André Mach

Le contenu de ce livre numérique est protégé par le droit d'auteur, son copyright est la propriété exclusive des *Presses polytechniques et universitaires romandes*. Vous pouvez disposer de ce contenu à titre privé et le copier sur vos propres supports de lecture. Toute forme de diffusion, de vente, de mise en ligne ou de publication de cette oeuvre est formellement interdite, sans l'autorisation écrite de l'éditeur. Les contrevenants s'exposent à des sanctions pénales conformément aux dispositions relatives au droit d'auteur et à la propriété intellectuelle.

Secrétariat de la Collection : *Christian Pellet*

Graphisme de couverture : *Emmanuelle Ayrton*

Illustration de couverture : « *Le Palais de Justice* », sculpture en terre cuite,
1999, Paul Day (photo J.-C. Planchet)

Maquette intérieure : *Allen Kilner, Oppens*

Mise en page et réalisation : *Marlyse Audergon*

Impression : *Swissprinters Lausanne SA, Renens*

La *Collection Le savoir suisse* est une publication des Presses polytechniques et universitaires romandes, fondation scientifique dont le but est principalement la diffusion des travaux de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et d'autres universités francophones. Le catalogue général peut être obtenu aux PPUR, EPFL – Rolex Learning Center, CH-1015 Lausanne, par e-mail à ppur@epfl.ch, par téléphone au (0)21 693 41 40 ou encore par fax au (0)21 693 40 27.

www.ppur.org

Première édition, 2011

© Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne

ISBN 978-2-88074-915-6

ISSN 1661-8939 (Collection Le Savoir Suisse)

Tous droits réservés.

Reproduction, même partielle, sous quelque forme ou sur quelque support que ce soit, interdite sans l'accord écrit de l'éditeur.

TABLE DES MATIÈRES

- 1 LA STABILITÉ SUISSE ET LES QUESTIONS POSÉES
PAR LA FORMULE MAGIQUE..... 9
- 2 L'ÉLECTION DU CONSEIL FÉDÉRAL ENTRE 1848
ET 1940: RÈGLES DU JEU ET MULTIPARTISME..... 13
Les règles écrites – Les règles non écrites – Incertitude et stabilité – Représentativité et gouvernabilité – La domination radicale (1848-1891) – Le premier gouvernement entre radicaux et catholiques-conservateurs (1892-1919) – La deuxième coalition bipartite (1920-1928) – Le gouvernement tripartite et le renforcement du bloc bourgeois (1929-1942) – Les conditions qui favorisent le multipartisme au gouvernement
- 3 GENÈSE DE LA FORMULE MAGIQUE 33
Convergences idéologiques et tactiques entre bourgeois et socialistes – Les «lignes directrices» et la «Paix du travail» – Une alliance forcée? La «défense spirituelle» – Rejoindre et quitter le gouvernement – Contester l'hégémonie radicale: une alliance informelle entre dirigeants PS et PDC – L'élection de 1959: une opportunité à saisir – L'invention d'une dénomination – Une épreuve de force
- 4 CONSOLIDATION ET INCERTITUDES
DE LA FORMULE MAGIQUE..... 51
Une reconduction sans faille, ou presque – Règles intériorisées, intérêts convergents et stabilité électorale – Une pleine légitimation de la proportionnalité – Une «magie» construite – Pacification sociale et bien-être économique – De la confirmation aux incertitudes – Des critiques persistantes mais minoritaires – Des signes de changement – Des femmes de gauche: deux élections critiques – La «formule» défendue au nom du pragmatisme – Des conditions plurielles
- 5 LA FORMULE MAGIQUE CONTESTÉE 69
Faut-il «traduire institutionnellement» la transformation des rapports de force politiques? – Les instruments de la démocratie directe: une opportu-

nité du jeu politique – Des ressources organisationnelles et financières inégales – L’art de jouer sur les deux tableaux – Premières attaques des sièges socialistes – De l’impensable au possible: la modification de la formule gouvernementale

6	CRISE OU FIN DE LA FORMULE MAGIQUE?	87
	Christoph Blocher écarté du Conseil fédéral – Une UDC «purgée» dans l’opposition et le remodelage partisan qui en résulte – 2008: Blocher, Maurer ou Walter? Le difficile retour de l’UDC au Conseil fédéral – 2009: le centre-droit déchiré. Lutttes autour du siège radical vacant – 2010: l’élection au Conseil fédéral entre intérêts partisans à court et à long terme – 2003-2010: quel bilan?	
7	INSTITUTIONNALISATION ET DÉSINSTITUTIONNALISATION D’UN RAPPORT DE FORCE	107
	La force du discours d’institution: imposer la «concorde» – La fétichisation des règles du jeu – Un débat savant – Accords et désaccords autour de la «concordance» – Le consensus comme rapport de force – Croire et faire croire au consensus: une convergence des attentes – Une formule magique dépendante du contexte sociopolitique	
8	LA FORMULE MAGIQUE: UNE EXCEPTION SUISSE?	127
	ACRONYMES	133
	BIBLIOGRAPHIE ABRÉGÉE	135

*« Quand on voit ce qu'on voit,
que l'on entend ce qu'on entend
et que l'on sait ce que qu'on sait,
on a raison de penser ce qu'on pense. »*

Proverbe suisse de Pierre Dac

REMERCIEMENTS

Ce texte a beaucoup profité des relectures minutieuses et des remarques des trois conseillers scientifiques en charge de cet ouvrage, Bernard Voutat, Yannis Papadopoulos et André Mach. Les auteurs tiennent à les en remercier chaleureusement.

1

LA STABILITÉ SUISSE ET LES QUESTIONS POSÉES PAR LA FORMULE MAGIQUE

Au cours du 20^e siècle, aucun pays démocratique occidental n'a disposé d'un gouvernement aussi stable que la Suisse. Depuis la fin des années 1950 et jusqu'aux années 1990, les élections de son pouvoir exécutif de sept membres, le Conseil fédéral, ont confirmé la même distribution des sièges aux quatre partis politiques qui s'y trouvent représentés. Telle est la « formule » que l'on a pris l'habitude d'appeler « magique ». Pourtant, depuis les années 2000, en particulier depuis 2003, la répartition des sièges ne va plus de soi. Depuis 2008, les partis au gouvernement sont devenus cinq et rien ne nous dit ce qu'il adviendra dans un futur proche. Cet ouvrage s'inscrit dans l'actualité d'un débat scientifique et public – relayé aujourd'hui par des quotidiens comme la *Neue Zürcher Zeitung* ou *Le Temps* – qui met en cause la capacité du gouvernement à faire face aux défis de la Suisse contemporaine.

Ces pages exposent l'émergence, la consolidation, ainsi que le déclin de la formule magique. Pourquoi une telle répartition s'est-elle mise en place ? Quelles sont les conditions qui ont favorisé sa reconduction ? Pourquoi est-elle remise en cause ? Pour essayer de répondre à ces questions, notre perspective est résolument historique. La formule, souvent présentée comme l'emblème du compromis helvétique, est abordée selon deux interprétations majeures : l'une, institutionnaliste, y voit une conséquence de la complexité de l'architecture de l'Etat fédéral et la « nécessité » de composer entre droits référendaires et clivages culturels profonds ; l'autre, sociologique, la conçoit comme l'effet plus ou moins escompté de la pacification des conflits de classe et l'avènement du compromis social-démocrate dans l'après-guerre.

Sans nier l'apport de ces lectures, notre perspective met l'accent sur les pratiques observables – les conflits, les transactions, les cooptations – qui caractérisent les élections du Conseil fédéral. S'il est difficile de rendre compte de la formule magique sans considérer certaines conditions institutionnelles, socio-économiques et culturelles, c'est bien par ses acteurs que cette architecture se réalise et se trouve reconduite dans le temps. À l'aide d'outils conceptuels de la science politique, nous essayerons de montrer comment la formule est le résultat d'une configuration à la fois complexe et changeante, où les intérêts, les stratégies et les tactiques – notamment celles des parlementaires et des partis politiques – jouent un rôle essentiel.

Nous commencerons par les règles – écrites et non écrites – qui régissent l'élection et le fonctionnement du Conseil fédéral et nous retracerons les principales étapes des élections au Conseil fédéral en tenant compte d'une des règles non écrites, le critère de l'appartenance partisane, à partir du régime « monocoloré » radical, jusqu'aux gouvernements bourgeois multipartis, comprenant également les catholiques-conservateurs et les agrariens des années 1930 et 1940.

Nous allons ensuite montrer de quelle manière émerge un gouvernement à quatre, ouvert aux socialistes, à partir de leur première entrée au Conseil fédéral en 1943 avec un représentant, puis du retour à l'opposition en 1953 suivi, en 1959, par l'accueil de deux socialistes, la mise en place de la formule et la participation au gouvernement assurée pour tous les principaux partis politiques suisses. Afin d'illustrer les conditions complexes qui ont favorisé cette issue, nous prendrons notamment en compte la dynamique inter-partisane qui s'est mise en œuvre les semaines précédentes et le jour de l'élection.

Ensuite, nous aborderons la question de la durée du gouvernement à quatre, mettant en évidence l'importance des règles de l'élection, des stratégies et des intérêts propres aux participants, mais également le puissant récit légitimateur et la stabilité des rapports de forces parlementaires, ainsi que les conditions socio-économiques qui ont limité les conflits politiques.

Puis nous chercherons à montrer comment, surtout depuis les années 1990, la formule magique devient un véritable enjeu de lutte politique. En 2003 s'impose la première modification de la distribution des sièges aux quatre partis participants.

Le chapitre suivant retracera la dynamique des élections les plus récentes au Conseil fédéral, en particulier entre 2006 et 2010. En quoi la perte de légitimité de la formule reflète-t-elle une augmentation de la compétition politique, ainsi qu'une transformation profonde des équilibres et du jeu partisans ?

Enfin nous reviendrons au sens de la formule magique, ou plus précisément à l'un des aspects importants qui l'ont rendue possible et durable. Nous sonderons sa légitimité – à la fois politique, scientifique et convenant aux simplifications du journalisme : elle s'est imposée comme le symbole par excellence d'une manière spécifique de définir l'identité helvétique. Elle apparaît comme une valorisation du pragmatisme et du compromis bien qu'elle soit devenue un objet de discordes.

2

L'ÉLECTION DU CONSEIL FÉDÉRAL ENTRE 1848 ET 1940 : RÈGLES DU JEU ET MULTIPARTISME

Pour comprendre l'avènement de la formule magique, il faut replacer ce phénomène dans la longue durée et reprendre brièvement l'histoire des élections du Conseil fédéral depuis 1848. Cette formule ne sera ni un résultat escompté, ni le produit d'une situation totalement nouvelle.

Les règles écrites

Soulignons d'abord la particularité du régime gouvernemental qui tient à des règles écrites concernant l'élection et le fonctionnement de l'exécutif. Codifiées en 1848 dans la Constitution fédérale et dans la Loi sur le parlement, elles sont d'une manière générale en vigueur encore aujourd'hui.

Ces règles rendent difficile la désignation du régime helvétique selon une dichotomie classique : « parlementaire » ou « présidentiel ». Certains constitutionnalistes ou politologues le définissent comme « semi-présidentiel » (Lijphart, 1999) ; d'autres, comme « collégial », « directorial » ou « d'assemblée » (Burdeau, Hamon et Troper, 1999 ; Portmann, 2009). Le gouvernement suisse réalise un équilibre particulier entre le poids de ses membres individuels et celui du pouvoir collectif. Dans les régimes parlementaires ou présidentiels, le chef du gouvernement est d'abord élu ou nommé (par le parlement, par un corps de grands électeurs, par le président de l'Etat ou le monarque) ; ensuite, les autres membres du cabinet sont habituellement sélectionnés par le premier ministre et/ou le président, en accord plus ou moins direct avec les partis politiques. En Suisse, en revanche, l'élection du gouvernement procède par élections