



UNIL | Université de Lausanne

Unicentre

CH-1015 Lausanne

<http://serval.unil.ch>

Year : 2018

La composition partisane du Conseil fédéral et la « formule magique ». Le consensus helvétique en question

Burgos Elie

Burgos Elie, 2018, La composition partisane du Conseil fédéral et la « formule magique ». Le consensus helvétique en question

Originally published at : Thesis, University of Lausanne

Posted at the University of Lausanne Open Archive <http://serval.unil.ch>

Document URN : urn:nbn:ch:serval-BIB_23783F9708294

Droits d'auteur

L'Université de Lausanne attire expressément l'attention des utilisateurs sur le fait que tous les documents publiés dans l'Archive SERVAL sont protégés par le droit d'auteur, conformément à la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA). A ce titre, il est indispensable d'obtenir le consentement préalable de l'auteur et/ou de l'éditeur avant toute utilisation d'une oeuvre ou d'une partie d'une oeuvre ne relevant pas d'une utilisation à des fins personnelles au sens de la LDA (art. 19, al. 1 lettre a). A défaut, tout contrevenant s'expose aux sanctions prévues par cette loi. Nous déclinons toute responsabilité en la matière.

Copyright

The University of Lausanne expressly draws the attention of users to the fact that all documents published in the SERVAL Archive are protected by copyright in accordance with federal law on copyright and similar rights (LDA). Accordingly it is indispensable to obtain prior consent from the author and/or publisher before any use of a work or part of a work for purposes other than personal use within the meaning of LDA (art. 19, para. 1 letter a). Failure to do so will expose offenders to the sanctions laid down by this law. We accept no liability in this respect.



UNIL | Université de Lausanne

FACULTE DES SCIENCES SOCIALES ET POLITIQUES

**La composition partisane du Conseil fédéral et la
« formule magique » .
Le consensus helvétique en question**

THÈSE DE DOCTORAT

présentée à la

Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne

pour l'obtention du grade de Docteur en science politique

par

Elie Burgos

Directeur de thèse :

Bernard Voutat, Professeur à l'Université de Lausanne

Membres du Jury :

Bastien François, Professeur à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

André Mach, Professeur à l'Université de Lausanne

Hervé Rayner, Maître d'enseignement et de recherche à l'Université de
Lausanne

LAUSANNE

2018



UNIL | Université de Lausanne

FACULTE DES SCIENCES SOCIALES ET POLITIQUES

**La composition partisane du Conseil fédéral et la
« formule magique ».
Le consensus helvétique en question**

THÈSE DE DOCTORAT

présentée à la

Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne

pour l'obtention du grade de Docteur en science politique

par

Elie Burgos

Directeur de thèse :

Bernard Voutat, Professeur à l'Université de Lausanne

Membres du Jury :

Bastien François, Professeur à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

André Mach, Professeur à l'Université de Lausanne

Hervé Rayner, Maître d'enseignement et de recherche à l'Université de
Lausanne

LAUSANNE

2018



UNIL | Université de Lausanne

Faculté des sciences
sociales et politiques

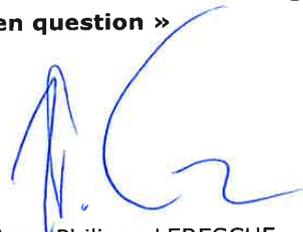
IMPRIMATUR

Le Décanat de la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne, au nom du Conseil et sur proposition d'un jury formé des professeurs

- Bernard VOUTAT, directeur de thèse, Professeur à l'Université de Lausanne
- Bastien FRANÇOIS, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- André MACH, Professeur à l'Université de Lausanne
- Hervé RAYNER, Maître d'enseignement et de recherche à l'Université de Lausanne

autorise, sans se prononcer sur les opinions du candidat, l'impression de la thèse de Monsieur Elie BURGOS, intitulée :

**« La composition partisane du Conseil fédéral et la « formule magique ».
Le consensus helvétique en question »**



Jean-Philippe LERESCHE
Doyen

Lausanne, le 14 mai 2018

Résumé - Summary

En Suisse, la « formule magique » consiste en une « coalition » large, qui rassemble les quatre principaux partis politiques au sein du gouvernement, selon une distribution des sièges dans laquelle les trois partis les plus forts obtiennent deux sièges chacun et le plus faible des quatre un seul siège, c'est-à-dire une « formule » 2+2+2+1. Etabli en 1959, cet arrangement a été modifié en 2003, après environ un demi-siècle d'une distribution des sièges inchangée. Cette thèse interroge les raisons et les logiques derrière l'étonnante permanence et stabilité de la « formule magique », mais également derrière les changements que cette « formule » a récemment connus. A ces fins, nous examinons le processus d'institutionnalisation qui a conduit à la mise en place de la « formule magique » (1848-1959), puis les conditions de son maintien (1959-2003). Enfin, nous revenons sur le processus qui a conduit à la modification de la distribution des sièges en 2003 et ensuite (2003-2010). Au travers de l'analyse d'une série de séquences historiques particulières, nous montrons que les acteurs politiques mobilisent des représentations hétérogènes et concurrentes (articulées à leurs intérêts respectifs) dans le cadre des luttes qu'ils mènent au niveau de la composition partisane du gouvernement. Nous mettons notamment en évidence comment l'arrangement de 1959 a fait l'objet d'un travail constant de (re)légitimation par les quatre partis gouvernementaux et cela malgré des intérêts politiques respectifs fort différents. En procédant de la sorte, nous sommes amenés à reconsidérer la pertinence du concept de « consensus » en tant qu'élément explicatif central pour comprendre les comportements politiques en Suisse et proposons une rediscussion des théories qui l'affirment.

* * *

In Switzerland, the « magic formula » consists in a large « coalition », which brings the four main political parties together in the government and sets the distribution of the seats. The three strongest receive two seats each and the weakest of all four one seat only, that is to say a 2+2+2+1 « formula ». Established in 1959, this arrangement was modified in 2003, after almost half a century of an unchanged distribution of the seats. This dissertation interrogates the reasons and the logics behind the astonishing permanence and stability of the « magic formula », but also behind the changes which this formula has recently experienced. Thus, we first look at the institutionalization process, which leads to the setting-up of the « magic formula » (1848-1959) and the conditions of its maintaining (1959-2003). Then, we examine the process, which leads to the transformation of the distribution of the seats in 2003 and after (2003-2010). By analyzing a series of particular historical sequences, we show that political actors mobilize heterogeneous and rival representations (linked to their respective interests) in their political battles about the government composition. We highlight in particular how the arrangement of 1959 has been the subject of a constant work of (re)legitimization by the four governmental parties despite their very different respective political interests. In doing so, we seek to reconsider the relevance of the concept of « consensus » as a key explanatory element to understand political behaviour in Switzerland and discuss theories which assert that.

Remerciements

Cette thèse de doctorat est l'aboutissement de plus d'une décennie plus ou moins ininterrompue de travail. Elle est la matérialisation d'un long processus intellectuel et d'écriture qui a connu, comme pour toute thèse de doctorat sans doute, des hauts et des bas, des moments de doute et de découragement, comme des périodes d'enthousiasme, voire d'euphorie, où l'on se sent en quelque sorte porté par son propre travail. Beaucoup des difficultés rencontrées ont tenu au fait que j'ai pratiquement toujours – à une exception près – rédigé cette thèse de doctorat parallèlement à un emploi à un taux d'activité situé entre 80 et 100% : tout d'abord à l'*Année politique suisse*, puis dans le cadre d'une « Bourse politique et science » et enfin dans l'administration fédérale. Elle a donc été une sorte d'« à côté », qui était en réalité bien plus que cela, puisqu'elle a constamment occupé mon esprit et empiété sur d'autres domaines de ma vie.

Ayant dès le départ fait mienne la maxime « L'important n'est pas le but, mais le chemin », cette thèse de doctorat a en effet constitué un processus extrêmement riche et stimulant. Le but étant sur le point d'être atteint, je voudrais en profiter pour remercier ici les personnes qui m'ont accompagné tout au long de ce chemin et les institutions qui m'ont apporté leur soutien. Cette thèse leur doit beaucoup et n'aurait sans doute pas abouti sans elles.

Mes remerciements s'adressent en premier lieu à Bernard Voutat, qui aura eu la patience de diriger cette recherche, qui aura constamment été là pour me relire et me discuter, et qui m'aura suivi et soutenu tout au long de ce processus par ses encouragements et sa profonde gentillesse.

Ma gratitude va également à Bastien François (à l'origine co-directeur de cette thèse), qui a su susciter et aiguïser mon intérêt pour la recherche, qui a toujours su trouver les mots justes au moment juste et qui m'a appris à replacer les activités de recherche à leur juste valeur par rapport à la vie privée.

Je remercie particulièrement Hervé Rayner pour ses encouragements constants, pour ses relectures attentives et ses critiques, pour son soutien

indéfectible au cours de ces dernières années et pour sa prévenance et son amitié.

Mes remerciements vont également à André Mach pour avoir accepté de faire partie de mon jury de thèse et pour ses critiques et remarques sur la version précédente du manuscrit.

J'ai eu la chance d'obtenir une bourse « jeune chercheur » de 18 mois du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS), afin de me rendre à Berlin en 2010-2011 pour me consacrer pleinement à mes recherches. Cela a été décisif pour l'avancement de ces dernières et j'adresse à ce titre mes plus vifs remerciements au FNS. Le Centre Marc Bloch (CMB) à Berlin m'a offert un environnement de travail interdisciplinaire unique et extrêmement stimulant, dont cette thèse a grandement bénéficié. Je dois beaucoup à Yves Sintomer, Pacale Laborier, Patrice Veit, Béatrice von Hirschhausen et Daniel Schönflug. J'ai également grandement profité des nombreux échanges que j'ai eu avec des chercheuses et chercheurs au CMB, et notamment avec Olivier Giraud, Robert Salais, Valérie Lozac'h et Jérémie Gauthier.

Cette thèse a été débutée en co-tutelle avec l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne. Je regrette vraiment que cette co-tutelle n'ait pu, pour des raisons administratives indépendantes de ma volonté, être menée jusqu'au bout. J'adresse à ce titre mes sincères remerciements à la Conférence des recteurs des universités suisses (CRUS ; désormais l'association swissuniversities) pour la bourse qui m'avait été accordée pour cette co-tutelle.

Enfin, je n'aurais jamais été en mesure de mener cette thèse à son terme sans l'amour et le soutien inconditionnels de mon épouse Katja, de mes filles Neva et Nora, de mon frère Yves et de mes parents Sylvane et Ernesto. Merci du fond du cœur d'avoir été présents tout au long de ce chemin.

We made it.

Table des matières

PRÉAMBULE	6
DES USAGES DIFFÉRENCIÉS DE LA « MAGIE » GOUVERNEMENTALE : L'IRONIE ORIGINELLE ET SON RENVERSEMENT.....	8
<i>L'éditorial de Willy Bretscher dans la Neue Zürcher Zeitung</i>	<i>10</i>
<i>Multiplicité des dénominations, luttes et glissements sémantiques</i>	<i>23</i>
L'IRONIE COMME ÉNIGME DE RECHERCHE	31
INTRODUCTION GÉNÉRALE	35
CADRE ANALYTIQUE ET THÉORIQUE.....	38
PARTIE I : LE CONSEIL FÉDÉRAL DE LA DOMINATION RADICALE À LA GRANDE « COALITION ». RETOUR SUR LA GENÈSE DE LA « FORMULE MAGIQUE » (1848-1959) AU TRAVERS DE QUELQUES ÉPISODES SAILLANTS	66
1. DU « GHETTO » AU GOUVERNEMENT : RETOUR SUR L'ENTRÉE DU PREMIER CATHOLIQUE-CONSERVATEUR AU CONSEIL FÉDÉRAL EN 1891	74
1.1. <i>La Constitution fédérale de 1848 et les nouvelles conditions du jeu politique</i>	<i>75</i>
1.2. <i>Les enjeux de la forme du parlement</i>	<i>78</i>
1.3. <i>Les enjeux de la forme du gouvernement</i>	<i>83</i>
1.4. <i>L'architecture institutionnelle en question</i>	<i>86</i>
1.5. <i>Un premier Conseil fédéral unicolore</i>	<i>89</i>
1.6. <i>Consolidation du pouvoir libéral-radical (1848-1874) et développement économique</i>	<i>97</i>
1.7. <i>Donner des armes à ses adversaires ? Révision de la Constitution fédérale de 1874 et usages du droit de référendum facultatif</i>	<i>111</i>
1.8. <i>Jouer avec ou contre les libéraux-radicaux ? Un premier catholique-conservateur au Conseil fédéral</i>	<i>117</i>
1.9. <i>Bilan intermédiaire : quels enseignements tirer de l'épisode de 1891 ?</i>	<i>125</i>
2. LA MENACE SOCIALISTE ET SES EFFETS SOLIDIFICATEURS SUR L'« ALLIANCE BOURGEOISE » : L'ENTRÉE AU CONSEIL FÉDÉRAL DU SECOND CATHOLIQUE-CONSERVATEUR EN 1919.....	134
2.1. <i>La montée en puissance de la gauche comme ciment de la nouvelle alliance gouvernementale</i>	<i>135</i>
2.2. <i>Discipline interne, nationalisation de la politique et construction de l'identité nationale suisse</i>	<i>144</i>
2.3. <i>Recomposition partisane, proportionnelle et avancées sociales : analyse des conséquences de la grève générale de 1918</i>	<i>166</i>
2.4. <i>Sceller l'alliance bourgeoise : un deuxième siège catholique-conservateur au Conseil fédéral</i>	<i>188</i>

2.5. Bilan intermédiaire : des vertus épistémologiques de la proportionnelle.....	193
3. LES ÉLECTIONS AU CONSEIL FÉDÉRAL DE 1929 : LES ENJEUX DE L'OUVERTURE AUX	
AGRARIENS ET DU REJET DES SOCIALISTES	200
3.1. Entre incertitude et stabilité : l'équilibre précaire des conditions du jeu politique	
.....	200
3.2. L'élargissement à droite de l'alliance gouvernementale de 1929 tributaire des	
circonstances politiques et d'un « faiseur de roi »	209
4. DES ANNÉES 1930 À L'ÉLECTION DU PREMIER SOCIALISTE AU CONSEIL FÉDÉRAL : COMPLEXITÉ	
ET CONTINGENCE D'UN RAPPROCHEMENT	220
4.1. Crise économique et tentation autoritaire.....	222
4.2. De nouvelles doctrines comme alternatives à la crise : l'influence du	
corporatisme et du Mouvement des lignes directrices	228
4.3. La « Paix du travail » comme symbole de la nécessité de distinguer le mythe	
de la réalité	232
4.4. Rassemblement et intégration des forces : le PS entre au Conseil fédéral... 242	
4.5. Bilan intermédiaire : entre contingences et accommodements.....	261
5. LE CHEMIN TORTUEUX VERS LA « FORMULE MAGIQUE ». TENSIONS ET RÉAGENCEMENT DES	
ARRANGEMENTS PARTISANS (1943-1959).....	265
5.1. Les ressorts de la consolidation de la « coalition » à quatre.....	267
5.2. Partir pour mieux revenir ou comment « faire avec » la démission surprise du	
conseiller fédéral Max Weber au sein du PS.....	275
5.3. Radicaux et catholiques-conservateurs : de l'alliance au divorce	277
5.4. L'alliance entre catholiques-conservateurs et socialistes : une question	
d'intérêts convergents.....	279
5.5. La quadruple vacance surprise de 1959 en tant que « fenêtre d'opportunité »	
.....	283
5.6. Les socialistes de retour au gouvernement avec deux sièges : retour sur des	
pratiques et des stratégies électorales.....	286
6. REMARQUES CONCLUSIVES ET BILAN INTERMÉDIAIRE.....	311

**PARTIE II : CONSOLIDATION ET FONCTIONNALISATION DE LA « FORMULE
MAGIQUE » : RETOUR SUR LE SUCCÈS DU MOT ET DE LA CHOSE (1959-2003)..... 329**

1. DE L'IRONIE ORIGINELLE À L'IRONIE DU SORT : LES RESSORTS DE LA CONSOLIDATION DE LA	
« FORMULE MAGIQUE »	339
1.1. Elections au Conseil fédéral incontestées et ralliement des radicaux à	
l'alliance à quatre.....	340
1.2. La stabilité des rapports de force politiques comme horizon à moyen terme	349
1.3. Réélections faciles, épisodes de « crise » et échec de la réforme du	
gouvernement : la composition partisane du Conseil fédéral entre remise en	
question et reconduite.....	359

1.4. Désamorcer tout conflit potentiel au sein de l'alliance gouvernementale en institutionnalisant de nouvelles procédures : des entretiens de Watteville aux programmes de gouvernement.....	369
1.5. L'« affaire des Mirages » ou la stabilisation par défaut.....	378
2. LA FONCTIONNALISATION DE LA « FORMULE MAGIQUE » : DÉCHIFFRER LA « MAGIE » DE LA RENCONTRE ENTRE PRATIQUES ET REPRÉSENTATIONS AJUSTÉES.....	385
2.1. La propagation du terme « formule magique » : de la critique au partage.....	392
2.2. L'invention de la « concordance » et sa réappropriation : donner un sens légitime à l'inexplicable.....	404
2.3. Du processus de fonctionnalisation de l'arrangement gouvernemental.....	412
3. L'INSTITUTION EN QUESTION ET LE MAINTIEN DE LA FORMULE MALGRÉ TOUT.....	418
3.1. La non-élection de Lilian Uchtenhagen et la question de la participation gouvernementale du PS.....	418
3.2. La non-élection de Christiane Brunner (1993).....	425
3.3. Une formule gouvernementale qui semble perdre de son sens... mais qui tient malgré tout.....	482
4. LA FORMULE GOUVERNEMENTALE EN QUESTION EN 2003 ? TRANSFORMATIONS ET « CRISE » DE LA « FORMULE MAGIQUE ».....	490
4.1. L'UDC et la revendication d'un second siège gouvernemental.....	494
4.2. Le PDC sur la défensive.....	501
4.3. La prudence du PRD.....	507
4.4. Le PS entre appartenance gouvernementale et opposition à l'UDC.....	514
4.5. L'élection au Conseil fédéral.....	520
5. L'ÉLECTION AU CONSEIL FÉDÉRAL DE DÉCEMBRE 2007. UNE CAMPAGNE PERSONNIFIÉE : BLOCHER CONTRE TOUS.....	520
5.1. L'élection au Conseil fédéral.....	525
5.2. 2008 : Blocher, Maurer ou Walter ? Le difficile retour de l'UDC au Conseil fédéral.....	530
5.3. L'élection au Conseil fédéral de 2009.....	532
5.4. 2010 : l'élection au Conseil fédéral entre intérêts partisans à court et à long terme.....	535
6. 2003-2010 : QUEL BILAN ?.....	538
REMARQUES CONCLUSIVES.....	543
BIBLIOGRAPHIE.....	569
ANNEXES.....	593

« 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)

« Un mythe qui réussit est celui auquel on adhère sans restriction et dont on ne se préoccupe pas de l'origine. »

(Raffestin 1990, 38)

Préambule

L'élection du Conseil fédéral du 17 décembre 1959 marque la date de naissance officielle de la « formule magique », répartition des sièges gouvernementaux en Suisse entre les quatre principaux partis politiques – Parti socialiste (PS) y compris –, en fonction de leur force électorale. Cette élection a cependant alors pour enjeu principal la (ré)intégration du PS au sein du gouvernement, composé jusqu'ici uniquement de représentants de partis dits bourgeois : trois représentants du Parti radical démocratique (PRD), trois représentants du Parti conservateur chrétien social (PCCS) et un représentant du Parti des paysans, artisans et bourgeois (PAB). En réalité, la question de la participation socialiste se pose de longue date, comme nous le verrons plus loin. Le PS a en effet disposé d'un représentant au Conseil fédéral entre 1943 et 1953, avant qu'il ne se retire du gouvernement. Ce retrait débouche sur la revendication d'une représentation plus « équitable » des forces politiques au sein du Conseil fédéral, c'est-à-dire une représentation des quatre principaux partis politiques qui correspond à leur poids politique. Le PS, en particulier, désire alors réintégrer le gouvernement non plus avec un seul représentant, mais avec deux, conformément à sa force électorale. Cette revendication marque d'ailleurs profondément la vie politique et les débats de cette époque. En lien avec elle se cristallisent notamment les questions de la remise en cause de l'hégémonie politique de la famille radicale et la prétendue « alliance » entre le PS et le PCCS pour obtenir une nouvelle répartition des sièges gouvernementaux.

En Suisse, les sept membres du Conseil fédéral sont élus par l'Assemblée fédérale, c'est-à-dire par les deux chambres du parlement réunies. Chaque membre du gouvernement est élu le même jour, mais séparément et selon l'ordre d'ancienneté, pour un mandat de quatre ans, renouvelable, à la tête de l'un des sept départements de l'administration fédérale. L'élection se fait

selon le principe majoritaire, chaque candidat devant rassembler la majorité des suffrages de l'Assemblée fédérale pour être élu. Le nombre de tours n'est pas prédéfini. Le Président de la Confédération est élu par l'Assemblée fédérale pour un an (non renouvelable) selon un principe de tournus d'ancienneté entre les membres du Conseil fédéral. *Primus inter pares*, il ne dispose cependant pas de pouvoirs supplémentaires et joue avant tout un rôle de représentation¹.

C'est dans ce contexte historique particulier, où la composition partisane du Conseil fédéral et donc la question des règles mêmes de la répartition du pouvoir d'Etat est discutée, que l'on peut s'interroger sur l'invention de la notion même de « formule magique », véritable emblème du système politique suisse, et sur son contenu. Bille en tête, ce préambule revient en détail sur les conditions d'émergence et les usages originels du terme même de « formule magique », précisément *inventé* fin 1959 dans le contexte particulier des élections au Conseil fédéral du 17 décembre de la même année. Ce détour historique préalable se justifie par le fait que la « formule magique » n'a pas existé de tout temps, et que si le succès ultérieur de ce terme a très largement contribué à faire oublier qu'il est une invention datée de cette époque, il est dès lors essentiel de cerner d'où il vient et de tenter d'en dégager les origines. Qui en est l'inventeur ? Dans quel contexte particulier ce terme apparaît-il ? Que désignait-il réellement à cette époque ? Les significations qui lui étaient attachées étaient-elles différentes de celles qui prévaudront par la suite ? Si oui, en quoi ?

¹ Sur la question des règles relatives à l'élection du Conseil fédéral, voir

Des usages différenciés de la « magie » gouvernementale : l'ironie originelle et son renversement

L'analyse que nous allons proposer se concentre en quelque sorte à la fois sur la « lettre » et sur l'« esprit » de la « formule magique », c'est-à-dire sur le terme même et la signification qui lui était attachée à l'époque. Elle permet de s'affranchir du sens commun – sous sa forme savante en particulier – qui est attaché à ce terme et de proposer une interprétation *réaliste* de ce qui deviendra ensuite un phénomène politique unique dans l'histoire de la démocratie, c'est-à-dire en refusant d'enfermer ce terme et sa « réalité » dans un horizon indépassable ou dans une sorte de « carcan a-historique » dans lequel la « formule magique » aurait une réalité propre, indépendante de ses origines et immuable.

C'est dans le contexte particulier de l'élection au Conseil fédéral du 17 décembre 1959 que doivent être comprises de nombreuses prises de position du camp radical à cette époque, et en particulier l'éditorial du conseiller national radical et rédacteur en chef de la *Neue Zürcher Zeitung*, Willy Bretscher, dans l'édition du 26 novembre 1959 du journal (cf. ci-après), où l'auteur fait usage du terme « formule magique » (*magische Formel* dans le texte original) pour la première fois.

Willy Bretscher

Diplômé d'école de commerce du canton de Zurich, il entre en 1917 à la *Neue Zürcher Zeitung* comme secrétaire de rédaction et rédacteur adjoint. Il devient ensuite rédacteur de la rubrique locale et suisse (1919), correspondant à Berlin (1925), nouveau rédacteur de la rubrique suisse (1929), puis enfin rédacteur en chef (1933-1967) et membre du conseil d'administration (1957-1972), ainsi que vice-président et administrateur délégué (dès 1967). Membre du parti radical, il est élu au Conseil national en 1951 qu'il quittera en 1967. Durant son mandat, il œuvre en tant que membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (1960-1967),

Président de la commission de politique étrangère du PRD (1946-1972), et vice-président de l'Union libérale mondiale (1948-1968). Enfin, il reçoit le titre de Docteur *honoris causa* de l'université de Zurich en 1968.

Comme rédacteur en chef de la *NZZ*, Willy Bretscher dénonça aussi bien le national-socialisme que le communisme à l'époque de la guerre froide, leur opposant les principes du libéralisme. Sous sa direction, la *NZZ* acquit une réputation mondiale. Quant au politicien, il s'occupa surtout de la politique étrangère de la Suisse, dont il influença la réorientation au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale.

(Source : Bürgi, 2012)

Il s'agit donc de revenir en détail sur ce moment « créateur », pourrait-on dire, de la « formule magique », et la signification particulière qui était alors attachée à ce terme, totalement différente de celle qui prévaudra par la suite. Car, contrairement aux idées reçues, ce dernier n'a de loin pas joui d'une légitimité indiscutable à ses débuts. Il sera en effet utilisé uniquement par les détracteurs de la « proportionnalisation » du Conseil fédéral. En mettant en lumière le rôle joué par la presse à cette occasion, nous montrerons comment le terme « formule magique », s'il s'impose en grande partie dans le vocabulaire médiatique suite à l'élection au Conseil fédéral, ne reste que peu usité dans la mesure où ni ce terme, ni le nouvel arrangement gouvernemental ne disposent d'une légitimité incontestable à leurs débuts.

L'éditorial de Bretscher, intitulé « *Legenden und Illusionen* »² est donc publié le 26 novembre 1959, soit quelques jours avant l'élection au Conseil fédéral. Il est très long (il occupe la quasi-totalité de la première page) et très dense. Il est construit très clairement autour d'une critique et d'une opposition catégorique au retour possible des socialistes au sein du Conseil fédéral. Pour Bretscher, ce possible retour après la démission du conseiller socialiste Max Weber en 1953 et le retrait consécutif des socialistes du gouvernement, n'est pas soutenable, et cela pour deux raisons, qu'il discute en détail en reprenant le principe énoncé dans le dyptique du titre.

² « Légendes et illusions » (notre traduction).

Donnerstag, 26. November 1959 Blatt 10

Der Zürcher Zeitung 180. Jahrgang

Preis 25 Rp.

Abendausgabe Nr. 3659

Willy Bretscher Zeitung

und schweizerisches Handelsblatt

Täglich drei Ausgaben

Telephon (051) 32 71 00

Redaktion: Falkenstrasse 11, Zürich

Legenden und Illusionen

Die in rascher Folge bekanntgegebenen Rücktritte aus dem Bundesrat haben die schweizerische Innenpolitik in lebhafteste Bewegung gebracht. Die Tatsache des Vorliegens von vier Vakaturen, die mit dem Ausscheiden der Mehrheit der Mitglieder der bisherigen Regierungsgesamtheit aus ihren Ämtern identisch ist, erklärt ohne weiteres das gespannte Interesse der breiten Öffentlichkeit an der weiteren Entwicklung der dadurch geschaffenen ungewöhnlichen Lage und damit auch die Ausdehnung und Intensität der Diskussion, die in der Presse aller Parteien über die Probleme und Perspektiven der bevorstehenden Gesamterneuerungswahl des Bundesrates im Gange ist. Indessen hat nun den Eindruck, dass diese Diskussion nicht durchweg der Klärung sondern eher der Verwirrung der politischen Fragestellungen Vorwuch zu leisten beginnt, und es erscheint uns deshalb angezeigt, im Vorfeld der in drei Wochen stattfindenden Bundesratswahlen, nochmals jene historischen Sachverhalte in Erinnerung zu rufen, die für die Beurteilung der Lage von Bedeutung sind.

Die Notwendigkeit einer solchen näheren Besinnung auf die innenpolitische Vorgeschichte der kommenden Gesamterneuerungswahl der Landesregierung ist um so offenkundiger, als die Inflation der bundesrätlichen Demissionsserklürungen sofort in allen politischen Lagern die berechtigten Erwartungen einer «Umwidmung der Regierung» auf den Plan gerufen hat, die zum Teil wieder die Zeit finden noch nicht die Mühe geben wollten, andere als die schillerndsten, nachweislich den Erwägungen über die Probleme und Konsequenzen der von ihnen geforderten Verwirklichung des Bundesratsprojektes entgegen zu stehen. Wir sind nicht fröhlich-frohlich dem sogenannten «Recht der Stunde an den Hals zu springen, sondern auch heute das Recht anzusprechen, die Möglichkeit des Eintritts von zwei Sozialdemokraten in den Bundesrat unter den allgemeinen Gesichtspunkten der Staatspolitik richtig zu prüfen, setzt sich schon den Verdacht aus, die Äxte an die Wurzel der nationalen Einheit zu schlagen. Der auf die Öffentlichkeit und auf die Mitglieder der Bundesversammlung zugunsten der Freunde, in bester Weise der Bundesversammlung schuldig überhört, nicht nicht offiziell erholten — sozialdemokratischen Anspruchs auszusprechen, bedeutet Druck ist eine unerschütterliche Begleiterscheinung dieser Art von Diskussion; sie geht nicht anders aus als von einem konservativen Blatte aufgestellten These vor, wonach die letzten Wahlen gezeigt hätten, dass die Politik eines geschlossenen bürgerlichen Bundesrates das Vertrauen des Volkes in nichts entzweielt habe. Wir möchten deshalb hier im Zusammenhang mit der innenpolitischen Vorgeschichte der kommenden Bundesratswahlen gerade jene zwei Fragen näher besprechen, die nicht für den Fall einer «Umwidmung der Sozialdemokratie zur Regierung» verantwortlich sind, sondern die in der Regierung — stellen und eine rechtzeitige Klärung erheischen: die grundsätzliche und praktische Haltung der Linken zum Bundesratsbestellungs- und die möglichen Folgen der «Proportionalisierung» der Landesregierung.

Zunächst ist zur Bereinigung des Diskussionsfeldes der Legenden entgegenzusetzen, es handelt sich bei der als wünschbar oder notwendig erachteten Rückkehr der Sozialdemokratie in den Bundesrat um die «Wiedergründung eines Unrechts», das der Linken schweizerisch vom Bürgertum zugestanden wurde. Diese Zweckerklärung wurde von der Linken frei erfunden, um der Demission Max Webers das Odium eines privaten Vergrößerung zu nehmen und sie in die leuchtenden Höhen einer grossen Auseinandersetzung zwischen den Kräften des «Rechts» und der «Reaktionen» zu heben; tatsächlich wurde sowohl das Ausscheiden des demissionierten sozialdemokratischen Bundesrates als auch der nachfolgenden erklärte Rückkehr der Partei aus der Regierung in bürgerlichen Kreisen betrachtet, als unverständlich heftige Reaktion auf ein negatives Abstimmungsresultat, das als unzulässiger Bruch nicht nur mit einer willkürlichen zehn Jahren eingetragenen Konstellation im Bundesrat, sondern auch mit den Regeln des Kollegialsystems überhaupt empfunden. Die Konstruktion einer «Schuld» des Bürgertums stand schon damals auf schwachen Füßen, da sich an der Verwerfung der Finanzvorlage im Dezember 1953 ganz erhebliche Kontingente der Wählerschaft der Linken mitbeteiligten und nur eine geringfügige Verengung des Blickes darin ein Verdict gegen den Finanz-

minister allein sehen konnte. Das konservative «Vaterland» hat jedenfalls den enttäuschten Linkenkreisen die Leutchen über die Art und Weise, wie sie nun über die Mehrheit der im letzten Sonntag zur Urne geschickten Bürger verhalten, um nannte es «einmal» eine (rechtlich)klügelnde, ein Ammenmärchen, wenn man der Kampf um die Bundesfinanzvorlage als heidnische Streit gegen eigenbüchsen denkender Befürworter gegen verantwortungslose Geldheische und engstirnige Zwangsregeln angesehen wird; diese unheimliche Gesinnung schafft ein ungeheures politisches Klima.

Der erst ein Jahr nach diesen Vorgängen erheben Anspruch der Sozialdemokratie auf eine Zweiervertretung im Bundesrat ist von Zweifel der skizzierten Ausgangslage unwiderruflich. Die Linke operiert bei ihren Klagen über den «Ausbruch» der Regierung, verantwortungsbewusst und unbewusst aus der Vorstellung heraus, dass das Bürgertum ihr gegenüber eine Schuld abzutragen habe, und setzt die «Preis» der Wiedergründung doppelt so hoch wie vorher an in Tat und Wahrheit bereit jedoch die Linke haben überstürzt Beschlüsse vom Jahre 1953 und nicht den alten Status der Mitarbeit wiederherzustellen, ohne über das Gesicht der «empirischen Opposition» zu verlieren. Das Kostüm der verfolgten Unschuld kann das Bürgertum, wenn es auf einer sachlichen Beurteilung beharrt, der Sozialdemokratie nicht zuerkennen; vielmehr steht lediglich die Bestätigung eines früheren Zustandes zur Diskussion. Wenn das Volkswort in einer Betrachtung zu den Bundesratswahlen die geforderte Zweiervertretung mit dem Scheitern des «Experimentes» Max Webers begründet, auf die «Enttäuschungen» verweist, die man mit der Einververtretung erlebt habe, so vertritt er den Boden der Realität, dort an der Doppelstellung der Sozialdemokratie als mitverantwortliche Partnerin im Bundesrat und als politische Opposition im Parlament und im Volk ändert sich grundsätzlich nichts, ob sie nun mit einem oder mit zwei Repräsentanten in der Regierung vertreten ist. Die Ursachen des Scheiterns des «Experimentes» sind vorwiegend einfach: Bundesrat Nobs begriff und respektierte die Kollegialsystem, das nicht selten auch Spannungen unter anderen Parteien im Bundesrat und im Parlament aufging und überhöhten während der Bundesversammlung im Dezember 1953 seine persönlichen Affekte über die Rücksichtnahme auf die zugehörigen Verhältnisse hinwegsetzte. Ein Mitglied der Linken, das sich jetzt so «stolz» auf den Vollwille berufende Linke wieder durch die Abstimmung noch durch eine wie immer gesteuerte Beteiligung am Bundesrat.

Es hätte der Tradition unseres Bundesstaates entsprochen, wenn die Linke — wie andere Parteien — ihre Mitwirkung an der Regierung konsolidiert und im Laufe der Zeit auf dem normalen Wege auszubauen versucht hätte. Es konnte ihr ja nicht verhehrt sein, dass das Einsehen auf einen gemeinsamen Kurs in der Zusammenarbeit mit anderen Parteien gerade eine politische Bewegung, die sie sich als gesellschaftsreformierende Opposition fühlt und betätigt, besonders Mühe bereiten muß — sie hat daraus auch ein Hehl gemacht, sondern gelegentlich sogar aus ihrer Sonderstellung den Anspruch abgeleitet, ihre Mitwirkung in der Regierung setze die Annahme eines «Erziehungsprogrammes» von ihren Gnadern voraus. Das «Vaterland» schrieb am 31. Dezember 1953:

«Man kann die Konsequenzen, die die Sozialdemokratie aus dem 6. Dezember glaubte ziehen zu müssen, mit Recht als im Widerspruch zu den schweizerischen Gegebenheiten und zur eigenständigen Tradition schrecklich bezeichnen. Ebenso richtig ist, daß sich die Sozialdemokraten auch als Regierungspartner immer noch nicht als Oppositionspartei fühlten und sehr oft auch als Oppositionspartei handelten.»

Diese zutreffende Bemerkung des Generalsekretärs der Konservativen Volkspartei der Schweiz enthält eine Bestätigung der an dieser Stelle ebenfalls von Anfang an vertretenen Auffassung, daß der dramatische Exodus der Linken aus dem Bundesrat nicht notwendig war, und impliziert auch das Ein-

verständnis, daß ein solcher radikaler Bruch mit der eidgenössischen Tradition die spätere Wiederherstellung des früheren Zustandes der Regierungsbeteiligung der Sozialdemokratie psychologisch und politisch außerordentlich erschweren müßte.

Von der Legende der «Wiedergründung» führt ein kleiner Schritt zur Illusion, daß die proportional korrekte Vertretung der Linken in der Regierung mit einem Schlag den «ausländisch der Gegensätze» bringe und gewissermaßen so etwas wie einen Zustand des ewigen Friedens in der helvetischen Innenpolitik garantieren. Vorstellungen dieser Art werden gegenwärtig vor allem in einigen nichtsozialistischen Blättern mit Hingabe geübt und gepflegt, wobei es zu fast lyrischen Lobpreisungen der «Union sacrée» kommt. Wir können diesen Optimismus nicht teilen. Gerade wenn nicht die Gültigkeit der Sozialdemokratie unter den zweifelhaften Auspizien des parlamentarischen Systems vollziehen sollte, sind die aus den guten Erfahrungen mit dem Kollegialsystem geschöpften Hoffnungen auf einen weiteren Fortschritt der Innenpolitik im «Recht» mindestens vorzuziehen. Die Stellung der Sozialdemokratie gegenüber dem Parlament und gegenüber den Parlamentarier des Kollegiums durch zentrale Funktionen und Kräfte eintreten. Auch unter besten personellen Vorbedingungen für eine loyale Zusammenarbeit werden sich die Mitglieder des Bundesrates in einer nach dem Proporz zusammengesetzten Behörde stärker an ihre Pflichten gebunden fühlen und die einseitige Stellung, die sie bisher gegenüber ihrer politischen Stellungnahme, wahlen den überhöhten Optimismus der Befürworter der «Umwidmung der Regierung» durch ein Zurück an Positivismus. Dem kurzzeitigen Blick auf die Oberfläche mag es so scheinen, zumal die angestrebte mögliche Wandlung der Atmosphäre und der Praxis der schweizerischen Regierungspolitik nicht mit einem Schlag und auch nicht in einem für die Öffentlichkeit sofort erkennbaren bedrohlichen Ausmaß einzutreten braucht. Jedemfalls aber wäre es eine gute Selbsttäuschung, von der «Proportionalisierung» des Bundesrates nur positive Auswirkungen zu erwarten. Solange die Sozialdemokratie die Mitwirkung im Bundesrat in erster Linie — wenn auch nicht ausschließlich — unter dem Gesichtspunkt des «erweiterten Geltungsbereiches für die Opposition gegen das Bürgertum» betrachtet, sind alle Vorstellungen über die künftige friedliche Zusammenarbeit der Kräfte bedenklich, die sich Traumbilder zu betrachten. Kommt es zu einer mehr oder weniger ausgeprägten Aufspaltung der bisher vom Bundesrat vertretenen und verkörperten politischen Gesamtverantwortung, so wird nicht ein Ausgleich, sondern eine Verschärfung der Spannungen und Gegensätze die Folge sein — sei es innerhalb des Bundesrates, sei es zwischen der Exekutive und dem Parlament oder sei es gar zwischen dem Behörden in Bern und dem Volk. Schließlich sollten die am stärksten für die «Umwidmung der Regierung» eintretenden Kräfte bedenken, daß die Umstände, unter denen heute die bürgerlichen Parteien dazu gebracht werden sollen, des sozialistischen Diktat «Zwei oder keiner» zu akzeptieren, am allerwenigsten geeignet sind, das beste Vorzeichen für die künftige Zusammenarbeit der bürgerlichen Opposition mit den anderen Parteien in der Landesregierung zu liefern! *

Solche Überlegungen drei Wochen vor der Gesamterneuerungswahl des Bundesrates noch in aller Ruhe anzustellen, ist nach dem Inhalt und angesichts, wenn man sich darüber

im klaren ist, bis zu welchem Grade die Ziele von den Parteien und etwas später von den Fraktionen der Bundesversammlung zu treffenden politischen Entscheidungen bereits durch jene Entscheidungen präjudiziert sind, die vor fünf Jahren in der entscheidenden Plenarwahl von 14. Dezember 1953 gefallt sind. Nachdem die Katholik-konservative Fraktion der Bundesversammlung (damals den sozialistischen Anspruch auf zwei Bundesratsmandate bei den nächsten Wahlen anerkennend, das heißt zwar «nicht vorbehaltlos, aber in internationalen Gesichtspunkten zugunsten» hat, wie sich ein zweifaches Bilingualität ausdrückt, besteht in der Tat geringe Aussicht dafür, daß die Frage des Modalitäten der Bundesratsbeteiligung der Sozialdemokratie nochmals zum Gegenstand einer von den Hypothesen der Vergangenheit nicht belasteten Erörterung zwischen den Fraktionen gemacht werden kann. Die seit Jahren herumgehende mythische Formel «Zwei oder keiner» für die bürgerlichen Parteien im Bundesrat ist nicht nur von zwei zusammen fast die absolute Mehrheit der Bundesversammlung besitzenden Fraktionen praktisch akzeptiert, sondern hat auch in den anderen Gruppen zahlreiche Anhänger gewonnen. Wenn (sowohl vielen Sozialisten als «Proportionalisierungs» des Bundesrates bereits als unvermeidliches Ergebnis der innenpolitischen Entwicklung angesehen, so darf doch wohl davon gewarnt werden, diesem Patrum an sich allein schon gleichbringende Kraft zuzuschreiben. Noch weit wichtiger wäre es, wenn alle Beteiligten gleichzeitige Bedeutung und die Tragweite der Probleme der schweizerischen Staatspolitik erkennen wollten, die mit einer «Umwidmung der Regierung» nach dem alten Regeln der eidgenössischen Tradition verknüpft sind. Legenden und Illusionen sind nicht leicht zu widerlegen, sondern ein gefährlicher Ballast an dem neuen Wege, den die Pläne des Bundesratsprojektes wagemutig beschreiten.

Der Streit um die deutsche Olympiastadt

Dr. L. Donn, 26. November

In den Auswahlerörterungen um die Olympiastadt hat die Bonner Regierung ihren Standpunkt bei den Sportverbänden nicht durchsetzen können. Im Palais Schauenburg fand gestern Abend eine Aussprache zwischen Bundeskanzler Adenauer, zwei Ministern und zwei Staatssekretären einmündig und dem Präsidenten des Deutschen Sportbundes, Willi Damm, und dem Präsidenten des Nationalen Olympischen Komitees, Ritter Hiltl, anwesend statt. Bei ihrem Abschied teilten die Sportverbände mit, sie könnten der Erklärung der Bundesregierung nicht folgen, daß eine ad hoc gefällige gemeinschaftliche Einholung der Meinung mit dem Paragrafen «nationaler Willen» verstoße; der Sport könne sich nicht in allen Fragen der Politik bewegen, sondern habe seine «Eigenständigkeit». Für welche Lösung sich Anfang Dezember das westdeutsche Nationale Olympische Komitee entscheiden wird, steht noch abzuwarten; es wird aber vermutet, daß es den Vorschlag von Avery Brundage, die gesamte deutsche Mannschaft unter der schwarz-rot-goldenen Flagge mit den fünf Ringen anzutreten zu lassen, akzeptieren wird. Die Bundesregierung hat für diesen Fall nicht mit Sanktionen gedroht und will die Entscheidung der Sportinstanzen respektieren, auch wenn sie nach ihrer Meinung gegen die «nationalen Willen» verstößt.

Noch vor wenigen Tagen hatte sich der Regierungssprecher sehr selbstbewusst geäußert und sogar Wetten angeboten, daß die Regierung verbindlich sei der Meinung der Regierung annehmen würden. Diese Erklärung hat sich als Irrtum erwiesen. Es werden auch Zweifel laut, ob die Bundesregierung mit dem nötigen taktischen Geschick operiert habe. Die Behörden in Paris waren nämlich ungenügend breitsichtig, nicht genügend von Brundage dreierlei Kompromiß anzunehmen; sie haben erstens ein, als Bonn den Makel der «Nein» nicht genommen hätte, verteidigt jetzt mit Hilfe, was sie vorher verworfen hatten, und drittens Bonn als Strohmann und Substitut am gemeinsamen Sports. Mit etwas mehr geschick hätte der «Schwarze Peter» wohl anders platziert werden können.

In der Frage, was den gemeinsamen Interessen besser diene, die Annahme der

Dans un premier temps, l'auteur affirme vouloir réajuster les débats et lutter contre ce qu'il considère comme la « formation de légendes » (*Legendenbildung*) : il réfute en particulier l'idée de « réparation d'un tort » (*Wiedergutmachung eines Unrechtes*) infligé par la bourgeoisie aux socialistes, que constituerait le retour de ces derniers au Conseil fédéral. Cette idée, dont il pointe la prégnance dans les débats de l'époque, doit être combattue à ses yeux. En attribuant en effet la paternité aux socialistes, il rappelle que les cercles bourgeois avaient de leur côté regretté le retrait du PS du Conseil fédéral suite à la démission du conseiller fédéral Max Weber en 1953, considérant en effet cette dernière comme une réaction totalement incompréhensible suite au résultat négatif de la votation populaire sur le projet de réforme des finances fédérales porté par celui-ci (Ruffieux & Meier-Schatz 1981). Willy Bretscher met dès lors en doute la présence renouvelée des socialistes au gouvernement. Il qualifie en effet leur retrait du gouvernement de « rupture inutile non seulement avec une constellation de dix ans d'expérience au Conseil fédéral, mais aussi avec les règles du système de collégialité ».

Deux points centraux de la critique de Bretscher doivent être relevés. Il s'agit dans un premier temps de la critique apportée à l'argumentaire socialiste, dont l'auteur estime qu'il s'agit d'une sorte de victimisation injustifiée au regard des faits : il parle à cet égard de « construction d'une "dette" de la bourgeoisie » (*Konstruktion einer "Schuld" des Bürgertums*) à l'égard du PS. L'auteur estime en effet que seul un « rétrécissement de perspective égocentrique » a pu faire voir au PS l'échec lors de la votation populaire de 1953 comme un « verdict à l'encontre du ministre des finances ». Il ajoute que la revendication du PS à réintégrer le Conseil fédéral avec deux sièges, émise par celui-ci seulement un an après son retrait en 1953, traduit le fait que le parti « se mord les doigts » de sa décision de quitter le gouvernement en 1953 et voudrait « restaurer l'ancien statut de coopération, *mais sans perdre toutefois la face de l' "opposition combattante"* » (en italique dans le

texte). Dans ce contexte, il estime que si le camp bourgeois s'en tient à une appréciation factuelle des choses, il ne peut attribuer au PS le « costume de l'innocence persécutée » (*Kostüm der verfolgten Unschuld*). A partir de là, Bretscher estime qu'il faut aller plus loin et qu'il convient de discuter du retour à un état antérieur, c'est-à-dire une présence socialiste au gouvernement. Au vu des échecs de l'« expérience Nobs-Weber », il estime que ce serait commettre une erreur que d'accepter la revendication socialiste de deux sièges au gouvernement, dans la mesure où, qu'il soit représenté avec un ou deux conseillers fédéraux, « rien ne changerait véritablement » au niveau du « double jeu » (*Doppelstellung*) du PS, à la fois « partenaire coresponsable au Conseil fédéral » et « opposition politique au parlement et parmi le peuple ».

N'hésitant pas à parler au nom du peuple suisse, l'auteur met en garde contre toute tentation de considérer la double représentation de la gauche au gouvernement comme une garantie de stabilité. Pour lui, en effet, dans une démocratie de référendum, même avec cette double représentation, le peuple ne se « laisserait pas tenir à distance » s'il veut prendre, dans certains cas, des décisions contraires à celles du gouvernement ou des chambres. Il ajoute que ni la non-participation du PS au gouvernement, ni sa participation accrue (deux sièges), ne constituent de garantie contre ce « crime de lèse-majesté » (*Majestätverbrechen*).

En outre, Bretscher opère d'entrée un rappel à l'ordre appuyé sur les valeurs de la démocratie suisse et celles qui guident l'action du gouvernement, dont en particulier la collégialité (*Regeln des Kollegialsystems*). Insistant sur le fait qu'on ne peut « quitter le bateau » quand cela nous chante, et qui plus est pour des raisons discutables, il montre que la bonne volonté du camp bourgeois a ses limites dans le cas présent et que celui-ci aurait tort de tendre à nouveau la main au PS. Faisant référence à la « tradition de notre Etat fédéral », il estime que le PS aurait dû, à l'instar des autres partis,

« consolider » sa participation au gouvernement et essayer de renforcer celle-ci « au cours du temps et de façon normale » (*im Laufe der Zeit auf dem normalen Wege*). Au contraire, il dénote en le stigmatisant que le PS s'est toujours senti et comporté comme un parti d'opposition, ne parvenant à cet égard pas à s'aligner sur une ligne commune au travers de la collaboration avec les autres partis gouvernementaux. Citant la prise de position critique du secrétaire général des catholiques-conservateurs en 1953 à l'égard du PS après son retrait du gouvernement, Willy Bretscher tente à la fois de rallier – si cela est alors encore possible – les conservateurs à sa cause. Il souligne toutefois que ce retrait socialiste, qui n'était « pas nécessaire », a été aux yeux du camp bourgeois une « rupture radicale avec la tradition confédérale » (*radikaler Bruch mit der eidgenössischen Tradition*) qui ne fait que compliquer extraordinairement, politiquement et psychologiquement, toute restauration de l'état antérieur de la composition gouvernementale.

Dans un second temps, l'éditorial traite de la question de la représentation « proportionnelle » du PS au Conseil fédéral, dont Bretscher critique le principe même, pour plusieurs raisons. Pour lui, en effet, il n'y a qu'un petit pas à franchir entre la « légende » de la « réparation » et l'« illusion » que l'« équilibre des contraires » apporterait en quelque sorte d'« un seul coup » (*mit einem Schlag*) un « état de paix perpétuel dans la politique intérieure helvétique » (*Zustand des ewigen Friedens in der hevetischen Innenpolitik*). Critiquant la position de journaux – non socialistes – qui ont loué l'« union sacrée » au gouvernement et défendu de telles vues, Bretscher met totalement en doute les espoirs, jugés « précipités au bas mot » (*mindestens voreilig*), d'un retour des socialistes au Conseil fédéral ayant pour effet de pacifier la politique intérieure.

L'éditorialiste fustige la vision « proportionnaliste » du gouvernement avec véhémence et sur un mode ironique : « La position du Conseil fédéral face

au parlement et face aux partis devrait être modifiée principalement au travers de la “proportionnalisation” de l’exécutif. Au lieu de l’élargissement désiré de la base dirigeante, de la consolidation du gouvernement et de la politique gouvernementale au travers de l’intégration du plus grand des partis, il devrait se produire un relâchement de la cohésion et de la solidarité du collège à cause de tendances et de forces centrifuges. Même sous les meilleures conditions personnelles préalables en faveur d’une collaboration loyale, les membres du Conseil fédéral se sentiront liés de manière beaucoup plus forte à leurs partis dans une autorité agencée d’après la proportionnelle, et perdront également la position hors-ligne dont ils avaient joui à l’égard de leurs partenaires, et qui était le secret de la constance et de la stabilité du gouvernement. Les partis se sauront bien plus tenus seulement par “leurs” conseillers fédéraux et se concentreront sur la défense de “leurs” départements. [...] Une *dévalorisation de la position du Conseil fédéral* et un affaiblissement de ses fonctions de direction afférente, en tant qu’autorité collégiale, en serait la conséquence ». Ainsi, pour Bretscher, plus que les « légendes » d’une réparation au PS qui ne se justifie pas, il faut rejeter l’idée de la participation des socialistes au Conseil fédéral. Posée dans les termes de la revendication socialiste (deux sièges, proportionnellement au poids électoral du parti), cette participation mettrait, aux yeux du conseiller national radical, en danger la cohésion, l’efficacité et donc le gouvernement lui-même. Pour lui, un élargissement de l’alliance gouvernementale aux socialistes ne pacifierait en aucun cas la politique intérieure. Au contraire, il estime qu’un tel partage du pouvoir selon le principe « proportionnel » engendrerait un affaiblissement du Conseil fédéral : en effet, selon Bretscher, les tendances centrifuges seraient à même de mettre en danger sa cohésion et sa stabilité, les conseillers fédéraux se sentant plus rattachés à leurs partis respectifs et moins à la ligne « hors » partis ou « au-dessus » des partis qui a fait le succès de ce gouvernement. Ce ne sont ainsi, selon lui, pas moins que la collégialité gouvernementale et la capacité de décision et direction (leadership) qui seraient clairement en danger.

Willy Bretscher le dit sans détour³ : « Ce serait en tout cas une grave illusion de n'attendre que des effets positifs de la "proportionnalisation" du Conseil fédéral. [...] Aussi longtemps que la social-démocratie envisagera sa participation au Conseil fédéral avant tout – si ce n'est pas uniquement – du point de vue d'un *champ d'action élargi pour l'opposition contre la bourgeoisie*⁴, toutes les représentations de futurs loups paisibles qui broutent parmi les moutons doivent être considérées comme de jolies images d'un rêve. Si l'on en vient à une atomisation plus ou moins prononcée de la responsabilité commune telle qu'assumée et faite corps au Conseil fédéral jusqu'ici, elle n'aura pas pour conséquence un équilibre, mais plutôt un renforcement des tensions et des contraires – que ce soit au sein du Conseil fédéral, que ce soit entre le parlement et l'exécutif, ou que ce soit entre les autorités à Berne et le peuple. En fin de compte, les cercles les plus fervents qui plaident pour la "réorganisation du gouvernement" devraient prendre en compte que les circonstances actuelles dans lesquelles les partis bourgeois devront être amenés à accepter le diktat socialiste "Deux ou aucun !" sont loins d'être idéales, et ne donnent pas le meilleur signe pour la future collaboration de l'opposition sortante avec les autres partis au gouvernement ! ».

En résumé, Bretscher s'oppose avec véhémence au retour du PS et à toute idée de « proportionnalisation » des forces politiques au Conseil fédéral, et cela pour plusieurs raisons. Il estime tout d'abord que le PS joue et jouera un rôle ambigu, qui est incompatible avec une institution comme le Conseil fédéral : celui-ci ne peut en effet collaborer au gouvernement et mener en parallèle une politique d'opposition aux partis bourgeois. Bretscher met également en avant les supposés dangers d'une atomisation, c'est-à-dire d'une dilution encore plus prononcée de la responsabilité gouvernementale : celle-ci, contrairement aux idées reçues et aux arguments des partisans de

³ Nous traduisons ici directement depuis l'allemand (langue originale).

⁴ En italique dans le texte original.

l'entrée des socialistes au Conseil fédéral, ne créera pas un meilleur équilibre, mais, au contraire, attiser les tensions au sein de celui-ci. Il dénonce enfin l'attitude du PS, qui semble confirmer les craintes exprimées : le « diktat » du Parti socialiste, qui revendique deux sièges au Conseil fédéral, condition *sine qua non* à son retour au gouvernement, est jugé comme le signe avant-coureur d'une « incompatibilité » en vue d'une éventuelle future collaboration gouvernementale.

Faisant écho à ses nombreuses critiques, c'est un Bretscher ironique qui termine son éditorial sur une ultime mise en garde par rapport à la revendication soutenue par les socialistes et le PCCS, ainsi que par d'autres représentants du camp bourgeois : « La *formule magique 2:2:2:1* pour une représentation mathématique équitable des grands partis politiques au Conseil fédéral, que l'on nous propose depuis des années, a non seulement été pratiquement acceptée par deux des fractions qui disposent ensemble presque de la majorité absolue à l'Assemblée fédérale, mais elle a également gagné de nombreux adeptes dans les autres groupes. C'est pourquoi, s'il apparaît que de nombreux observateurs considèrent déjà la "proportionnalisation" du Conseil fédéral comme un événement inéluctable du développement de la politique intérieure, alors on a le droit d'être mis en garde de ne pas attribuer uniquement à ce destin une force talismanique. Il serait encore plus important, si toutes les personnes intéressées voulaient comprendre en même temps la signification et la portée des *problèmes de la politique étatique suisse*⁵ en lien avec la "réorganisation du gouvernement", de saisir que celle-ci est associée à des règles autres que celles de la tradition confédérale. Les légendes et les illusions ne sont pas simplement un ballast inutile mais également dangereux sur les nouveaux chemins que les pionniers de la proportionnalisation du Conseil fédéral ont empruntés ».

⁵ En italique dans le texte original.

A la fin de cet éditorial apparaît ainsi pour la première fois le terme « magische Formel » (*formule magique*, en français). L'invention de ce terme par le rédacteur en chef de la *Neue Zürcher Zeitung* s'inscrit dans un propos ironique, qui soutient une critique de la possible réorganisation du Conseil fédéral et de ce qu'il considère comme sa « proportionnalisation ». Il s'agit donc en réalité de critiquer cette dernière au travers de l'usage ironique du terme de « formule magique ». Brestcher estime en effet erroné de considérer qu'une formule gouvernementale 2:2:2:1 serait une formule « magique », c'est-à-dire à même de résoudre de manière immédiate et à long terme les problèmes de la politique suisse. Il accuse à ce titre les partisans de cette nouvelle formule gouvernementale de présenter et de considérer celle-ci de la sorte. La « magie » est ainsi un élément négatif, sorte de stigmaté apposé de l'extérieur, dont se sert Brestcher pour discréditer la revendication de ses adversaires.

De manière plus générale, l'éditorial en question témoigne de la situation de fortes tensions dans laquelle s'inscrivent les élections au Conseil fédéral qui doivent avoir lieu trois semaines plus tard. Les enjeux politiques sont importants pour chacun des trois partis gouvernementaux (et en particulier pour le PRD et le PCCS), ainsi que pour le PS. Cet éditorial est, en outre, emblématique de la position délicate dans laquelle se trouve le PRD face à cette quadruple vacance inattendue au Conseil fédéral, mais également révélateur des dissensions internes au PRD et au camp bourgeois, très désuni à cette occasion. Brestcher souligne en effet les « dissidences » annoncées de certains députés radicaux et agrariens prêts à soutenir l'entrée des socialistes au gouvernement. Le PRD est donc fragilisé à l'interne par la revendication de ses concurrents.

Cherchant à conserver le rapport de force gouvernemental en sa faveur, la direction du PRD veut éviter de perdre tout siège supplémentaire, et plaide dès lors pour un maintien du statu quo avec ses trois sièges

gouvernementaux (et donc de sa position dominante dans la politique gouvernementale). Car, plus qu'un changement institutionnel, il s'agit de la fin de la mainmise des radicaux sur le Conseil fédéral (et donc d'une partie du prestige de ce parti qui se pense comme le parti historique à qui incombe la responsabilité gouvernementale et qui constitue le socle de la construction de la Confédération et de sa stabilité⁶) qui est alors en jeu. Pour cela, le PRD cherche à empêcher l'entrée du PS au Conseil fédéral, un parti très antagoniste à ses positions, et dont l'entrée au gouvernement serait à même de modifier, voire de transformer de manière profonde les rapports de force au sein du gouvernement et, plus généralement, la manière de faire de la politique telle que pratiquée jusqu'alors. Le risque est en effet qu'une part d'incertitude soit introduite avec la présence des socialistes au gouvernement, ces derniers ne donnant pas directement de véritables « garanties » aux radicaux qu'ils respecteront les règles de conduite et pratiques attendues au Conseil fédéral. Cette incertitude n'est d'ailleurs pas induite par la seule présence socialiste au gouvernement, mais par un « recentrage » de la politique gouvernementale et donc un affaiblissement conséquent des positions radicales.

Les élites radicales – dont est issu Bretscher – défendent de fait un point de vue sur les institutions, et en particulier sur l'institution gouvernementale, ajusté à leurs propres intérêts : s'opposant à toute conception « proportionnaliste » de la composition du Conseil fédéral, elles mettent en avant des conceptions plus « qualitatives » de cette dernière. À une logique du nombre, elles privilégient une vision en termes d'efficacité. À une vision d'avenir risquée, elles répondent par la nécessité du statu quo et un rappel des valeurs qui ont fait de la Suisse ce qu'elle est. La revendication socialiste est critiquée au titre du risque qu'elle ferait courir au bon fonctionnement du

⁶ Pour une analyse historique très intéressante de l'évolution « idéologique » du PRD mise en perspective avec l'évolution des rapports de force politiques à la fois à l'interne du PRD, mais également entre les différents partis, voir la récente contribution d'Olivier Meuwly (Meuwly 2009).

Conseil fédéral. Elle est dès lors qualifiée de menace pour la stabilité du gouvernement. Mais elles critiquent également la position du PCCS, allié de circonstance des socialistes et tenant de la même position, ainsi que le soutien qui est apporté à leur revendication commune par des « dissidences » agrariennes et radicales.

Car le camp radical n'est pas unanime sur la question et doit faire face à des dissensions internes, entre adversaires et partisans de la participation socialiste au gouvernement. A ce titre, l'éditorial de Willy Bretscher fait clairement figure de « rappel à l'ordre » : il tente d'édicter à la fois les règles de conduite gouvernementales et les attentes des partis les uns par rapport aux autres au niveau de son fonctionnement. Bretscher donne la sensation de vouloir « rameuter les troupes » et d'empêcher un éclatement interne. La situation pour les radicaux est en outre d'autant plus difficilement tenable, et donc précaire, que les socialistes ont en quelque sorte déjà montré « patte blanche » en 1943, quand ils ont renoncé à leurs revendications les plus radicales (mise en place d'un Etat bolchevique et abolition de l'armée suisse), afin de pouvoir entrer au Conseil fédéral. Le contexte particulier de l'époque, notamment les pressions internationales dans le contexte de la Seconde Guerre mondiale et l'idée d'union sacrée, a certes eu une influence indéniable sur l'entrée du PS au gouvernement en 1943, il n'empêche que les socialistes s'étaient en quelque sorte déjà « mis en conformité » par rapport aux exigences du camp bourgeois. Comparé à l'intégration du PS au Conseil fédéral en 1943, le contexte de cette élection est marqué par la fracture du camp bourgeois. Celle-ci ne s'inscrit en effet plus dans une logique de « classes », dans une confrontation entre « bloc bourgeois » et socialisme, comme elle a pu l'être en 1943, mais dans une logique plus « fluide », des rapports de force plus complexes et surtout une désunion du camp bourgeois engendrée en grande partie par les tensions entre radicaux et PCCS en 1954. Les socialistes de 1953 doivent ainsi certes assumer leur retrait du gouvernement, mais ils ne sont plus le parti « épouvantail » qui

faisait peur au camp bourgeois⁷. A l'aube de l'élection au Conseil fédéral de décembre 1959, la position exprimée dans l'éditorial de Willy Brestscher reste la position encore dominante au sein du PRD.

De son côté, le Parti conservateur-chrétien social veut renverser l'historique mainmise du Parti radical, son adversaire et allié, sur la politique gouvernementale. Ayant obtenu un troisième siège en 1954 grâce au soutien du PS, il est également censé respecter l'engagement formalisé cette année-là avec la direction de ce dernier : aider, en retour, les socialistes à revenir au Conseil fédéral avec deux sièges, soit proportionnellement à leur force électorale. Un enjeu plus central se dessine encore pour le PCCS : il espère en effet, au travers d'un « recentrage » politique, occuper une position tout à fait centrale dans le nouveau gouvernement : celle du « centre ». Cette position « charnière » offrirait la possibilité au PCCS de devenir un « faiseur de majorité », dans la mesure où il pourrait alors pencher soit du côté du PS ou soit du côté des radicaux et des agrariens, en fonction des objets et de ses intérêts propres (Jost 1993, 455 s.). Ainsi, pour le PCCS, l'occasion qui se présente d'une « proportionnalisation » du Conseil fédéral représente également l'opportunité de s'adapter et de tirer profit, sans doute mieux que les trois autres, de cette possible nouvelle donne gouvernementale. D'où un intérêt réel à soutenir celle-ci. Cette position du PCCS est d'ailleurs rendue possible par la montée en puissance de l'aile sociale, qui s'était rapprochée des socialistes au cours des années 1950, au sein du PCCS (Bolliger & Zürcher 2009, 239). Toutefois, la position de la direction du parti ne fait pas totalement l'unanimité au sein du parti, et cela malgré l'alliance conclue en 1954 avec le PS. Comme le soulignent Mazzoleni et Rayner, « Des courants du PDC, notamment par la voix de l'ancien président national Max Rohr, s'y opposent. A la tête du parti en 1954, Rohr n'aurait pas conclu un arrangement

⁷ L'éditorial témoigne du fait que l'élection au Conseil fédéral à venir est interprétée dans les termes classiques de la compétition politique et non plus dans un antagonisme de classes. La participation gouvernementale du PS entre 1943 et 1953 y a évidemment contribué.

avec les socialistes. Surtout, il dénonçait le caractère illusoire de la “formule magique”, un “dogme” dictant la composition du gouvernement » (Mazzoleni & Rayner 2009, 131).

Dans le camp socialiste, le retrait de Max Weber en 1953 avait rapidement laissé place à la volonté de retourner dans l'exécutif, le PS cherchant toutefois la bonne opportunité d'y revenir cette fois en y augmentant sa représentation. Cette revendication fait en effet écho à la volonté du PS que les rapports de force électoraux soient reflétés dans la composition du gouvernement, le PS étant le premier parti en termes électoraux au niveau national depuis bien longtemps (en réalité depuis le milieu des années 1930, souvent dépassant ou approchant le score des radicaux)⁸. C'est ainsi que la revendication socialiste, qui consiste à demander deux sièges gouvernementaux sans quoi le parti ne réintègrera pas le gouvernement (« deux sièges ou aucun »), se construit sur la base d'une représentation « proportionnelle » de la composition du Conseil fédéral. Cette représentation, ajustée aux intérêts du parti (réintégrer le gouvernement), joue sur l'« arithmétique » de la « formule » gouvernementale. Elle permet également de « tenir » cette justification à l'intérieur du parti et de ne pas voir la démission de Max Weber et son retrait du gouvernement comme une défaite politique, mais comme un repositionnement à partir duquel le parti a pu construire une nouvelle revendication et faire mieux qu'avant. Ainsi, le PS ne demande-t-il pas un seul siège, ce qui aurait donné matière à critiquer aux adversaires du retrait gouvernemental au sein du parti, mais deux. De plus, cette revendication de « proportionnalité », d'ailleurs soutenue par l'Union syndicale suisse, s'inscrit dans l'accord avec le PCCS, dont elle tire force et légitimité supplémentaires. Malgré cela, elle suscite des oppositions au sein du parti, en particulier de certains Romands, qui craignent que le PS se

⁸ Voir annexe 2.

compromette dans des décisions importantes comme celles liées au dossier de l'armement nucléaire de l'armée suisse notamment⁹.

Que constate-t-on ? Que deux conceptions de la composition du gouvernement s'opposent, que l'on peut schématiser de la manière suivante :

conception « proportionnelle » (ou « arithmétique »)

vs

conception « qualitative »

La première est portée par les partisans du changement institutionnel, le PS et le PCCS (ainsi que quelques dissidents du camp radical et agrarien), alors que la seconde est celle des partisans du statu quo, le PRD et les agrariens (bien que ces derniers se fassent alors plutôt discrets). La première propose une redéfinition des critères qui président à la composition gouvernementale, qui serait désormais « indépendante » de l'influence historique des radicaux : le gouvernement serait en effet composé proportionnellement à la force électorale respective des quatre principaux partis politiques, les trois plus grands obtenant deux sièges (PRD, PCCS et PS) et le plus petit un seul (les agrariens). L'enjeu du critère « arithmétique » est important : il « rationalise » les critères censés prévaloir à la participation gouvernementale et permet de soustraire le mode de répartition des sièges gouvernementaux à l'influence des radicaux. Car n'oublions pas que ces derniers ont véritablement « verrouillé » l'accès au Conseil fédéral depuis 1848. De l'autre côté, les radicaux, conscients que ce qui se joue lors de cette élection au Conseil fédéral est plus qu'une question de sièges, opposent à la revendication des socialistes et du PCCS une conception plus « traditionnelle » de la

⁹ « Un journal français parle de crise ministérielle », *Gazette de Lausanne*, 27.11.1959.

composition gouvernementale, et qui place justement la « tradition » politique de la Suisse au cœur de leur argumentaire. Il s'agit pour eux de prouver que les recettes éprouvées jusqu'ici sont celles qui marchent, ouvrant, par effet de miroir, la critique sur les risques et les dangers du changement proposé par leurs adversaires. Il s'agit bien de légitimer leur action à la tête de l'Etat et de maintenir une configuration de rapports de force dans laquelle ils occupent une position dominante (avec ses conséquences sur la conduite gouvernementale). C'est à ce titre que Bretscher avance l'argument de l'incapacité du PS à collaborer avec les autres partis au sein du Conseil fédéral, du fait de sa volonté de jouer à la fois le rôle de parti gouvernemental et celui de parti d'opposition. Bretscher défend l'idée qu'intégrer le PS reviendrait à une atomisation du gouvernement qui engendrerait son dysfonctionnement. L'accent est donc mis sur les doutes quant à la volonté politique et la capacité des socialistes à s'entendre sur des projets gouvernementaux communs avec leurs partenaires.

Multiplicité des dénominations, luttes et glissements sémantiques

L'éditorial en question s'inscrit dans le cadre des premiers débats sur la question de la composition du Conseil fédéral amorcés par la presse après les premières démissions. Comme le précise Christian Seidl (2003), ces dernières pimentent les débats au niveau national, la presse de toutes les régions les relayant. Anticipant les résultats des élections au Conseil fédéral à venir, le *Journal de Genève* du 21 novembre 1959 parle en effet de « la formule : 2 socialistes, 2 radicaux, 2 catholiques, un agrarien au CF ». Le *Popolo e Libertà* écrit de son côté : « la formula [...] che è quella buona »¹⁰. Quant au quotidien bâlois *National-Zeitung*, il revient sur la question de la

¹⁰ « La formule [...] qui est la bonne » (notre traduction).

« vielberufene(n) Formel 2:2:2:1 »¹¹ (Mazzoleni et Rayner 2008, 9). Ces premières prises de position et autres analyses poussent un PRD « énervé », qui voit « de quel côté le vent tourne » et qui ne veut pas se résigner à la perte de l'un de ses sièges, à se défendre (Seidl 2003). La ligne de défense de la direction du PRD sera celle de l'attaque de la soi-disant « formule magique » (*magische Formel*) dans l'éditorial de Willy Bretscher du 26 novembre 1959.

Soyons clairs : à ce stade, le terme utilisé par Willy Bretscher n'est donc qu'un terme parmi une série d'autres qui ont été utilisés dans d'autres journaux. On peut certes imaginer que l'impact d'une pleine première page de la *Neue Zürcher Zeitung* peut avoir plus de retentissement que d'autres quotidiens plus modestes, mais il faut d'emblée se prévenir de toute tentation de privilégier de quelle façon que ce soit le terme *magische Formel* par rapport aux autres. Il s'agit, bien au contraire, de montrer par quel processus le terme *Zauberformel*, une labellisation parmi d'autres, a finalement pu s'imposer au détriment d'autres appellations. Plus encore, il convient de saisir comment ce terme *et la signification qui lui était attachée* ont pu s'imposer dans les luttes politiques de cette époque autour de la composition du Conseil fédéral.

Comme cela apparaîtra, c'est par rapport aux termes allemands que réside tout l'intérêt de l'analyse du processus en question. En effet, de par la spécificité de la langue allemande, la polysémie et la proximité de sens dont jouissent notamment les termes *magische Formel* et *Zauberformel*, se développe alors un jeu sémantique extrêmement subtil et aux conséquences politiques singulières. En effet, alors que ces deux termes allemands coexistent au départ, c'est le terme *Zauberformel* qui va percer et prendre quelque peu l'ascendant sur celui de *magische Formel*, avant tout à cause

¹¹ « La formule 2:2:2:1 souvent citée » (notre traduction). Seidl précise que cet article est cité par un autre quotidien, *Il Dovere*, du 28 octobre 1959.

de logiques liées au champ journalistique lui-même et en particulier de la commodité et de l'impact dans l'usage de ce terme par rapport à l'autre. Comme le souligne très justement Christian Seidl, « en comparaison à l'expression originelle "magische Formel", elle est moins savante, plus claire et a un caractère plus efficace lorsque publié, et cela avant tout dans la bouche de ses opposants : c'est ce qui a favorisé une percée rapide de ce terme. L'expression "formule 2:2:2:1", plus plate et renvoyant toujours à des données chiffrées, n'avait aucune chance contre elle, de même que celle de *Friedensformel*¹² utilisée dans un tour d'esprit dévot par l'"Aargauer Volksblatt" le 12 décembre, et qui, si elle est à propos au sein du PDC, éveille des associations historiques ecclésiastiques (pas loin de la "formula pacis Francofordianae" de 1558) » (Seidl 2003).

Ainsi, se joue dans la langue allemande un glissement sémantique subtil du terme « originel » *magische Formel* à celui de *Zauberformel*, qui répond à des impératifs discursifs tant journalistiques (clarté et « accroche » du lecteur) que partisans. Il s'agit en effet pour les journalistes de rendre compte et de peser sur des débats en cours en fournissant aux lecteurs des clés de lectures simples et qui « accrochent », alors que pour les adversaires de l'idée de proportionnalité appliquée au Conseil fédéral (les radicaux au premier rang), il s'agit de dénigrer celle-ci en recourant à la notion de « magie », d'inexplicable et d'irraisonnable que véhicule bien en allemand le terme *Zauberformel* (le mot *Zauber* signifiant charme, enchantement, sortilège).

Rien de cela ne se joue véritablement dans la langue française ou dans la langue italienne, dans la mesure où les traductions proposées par celles-ci vont unifier et non distinguer le sens de ces deux termes. Ainsi, les enjeux politiques ne s'inscrivent pas de la même manière selon la langue, qui ne permet d'ailleurs pas les mêmes écarts et donc le même jeu sur les mots ou

¹² « Formule de paix » en français (notre traduction).

les mêmes latitudes dans les luttes sémantiques qui prennent alors place autour de la définition de la possible nouvelle formule gouvernementale.

Il faut distinguer deux temps distincts – mais néanmoins liés – dans le processus qui retient notre attention. Dans un premier temps, il est intéressant de constater que l'expression de Willy Bretscher, loin de rester un mot isolé parmi tant d'autres, trouve écho auprès d'autres titres de presse. En effet, celle-ci est reprise par plusieurs journaux alémaniques et romands dans les jours qui suivent la publication de l'éditorial de la *Neue Zürcher Zeitung*. C'est le cas du quotidien socialiste zurichois *Volksrecht* du 28 novembre 1959 (soit à deux jours de distance), qui pose en sous-titre d'un article « Magische Formel ? », ou du *Landboten*, un titre appartenant au Parti démocratique, à la même date. Le quotidien *Blick* reprend le même terme dans un article du 8 décembre 1959. Quant au quotidien *La Suisse*, il est le premier journal en Suisse romande à utiliser l'expression « la formule magique 2-2-2-1 » le 1^{er} décembre 1959. Le quotidien, qui la traduit par « formule magique » y ajoute toutefois l'expression « 2-2-2-1 » (Seidl 2003). A la différence de l'éditorial de la *Neue Zürcher Zeitung*, ces quotidiens, qui n'appartiennent pas au camp radical, reprennent ou citent de manière récurrente l'expression de Bretscher, mais en la critiquant ou en tout cas en l'interrogeant. A partir de là, on peut légitimement considérer que le terme *magische Formel* est « lancé », dans la mesure où son usage et la légitimité de celui-ci font clairement débat dans la presse helvétique. Cette « densification » du débat marque la fin de la première partie du processus.

La seconde phase démarre avec un nouvel article dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 3 décembre 1959, qui réitère la critique vis-à-vis de la « proportionnalisation » du Conseil fédéral : « die vor der Ernte stehende 'magische Formel' des Proporz-Bundesrates scheint zwar da und dort ihren

attraktiven Zauber einzubüssen »¹³. Détail significatif et d'importance, les guillemets qui accompagnent le terme *magische Formel*, témoignent de la volonté de l'auteur de l'article de marquer sa « distance critique » par rapport à ce terme (Seidl 2003). Contrairement à l'éditorial de Bretscher qui n'en avait pas usé, les guillemets servent ici clairement de marqueur linguistique, visant à distinguer la reprise de ce terme par l'auteur de l'article des autres usages du terme par les autres titres de presse, ces derniers prenant leurs précautions par rapport à la position de la *Neue Zürcher Zeitung*. Cet article contribue dès lors à l'apparition d'un enjeu – central – quant au sens attaché au terme *magische Formel* dans les débats relatifs à la composition gouvernementale. Si Bretscher a sans doute un peu « joué avec le feu » – sans que cela soit volontaire – en utilisant un terme aussi connoté que l'adjectif *magisch* (« magique »), il s'agit donc à ce moment-là, pour la *Neue Zürcher Zeitung*, de se positionner clairement dans les débats en cours et d'éviter tout malentendu ou quiproquo que pourrait susciter l'utilisation du terme *magische Formel*. En somme, à la faveur de reprises multiples et variées, le terme commence à avoir une « existence » propre, mais vu son sens communément accepté et l'ironie originelle de l'éditorial, il s'agit pour les différents titres de presse (qui sont d'ailleurs pour beaucoup à cette époque, ne l'oublions pas, proches des partis politiques) de se positionner par rapport à ce terme, à la fois coup éditorial et politique.

Or, les luttes autour des usages du terme *magische Formel* ne vont pas en rester là, bien au contraire. En effet, comme le souligne Christian Seidl : « Von dieser Stelle mit dem Wortspiel "magische Formel"-“Zauber” ist es nur noch ein kleiner Schritt zur kanonisch gewordenen “Zauberformel” in ihrer politischen Verwendung »¹⁴. Ainsi, dans le cadre de l'enjeu politique de

¹³ « La 'formule magique' de proportionnalisation du Conseil fédéral qui se trouve avant la moisson [sous-entendu : les élections au Conseil fédéral], semble avoir perdu ici et là de son attirante magie » (notre traduction).

¹⁴ « De là, avec le jeu de mot "formule magique"-“magique”, il n'y a plus qu'un petit pas vers l'expression, devenue canonique dans son utilisation politique, “formule

positionnement des uns et des autres par rapport à la question de la composition gouvernementale, c'est un « *glissement* » *sémantique central* qui prend place dans cette seconde partie du processus. Ce « glissement » sera, détail ironique, l'œuvre de l'ancien président du PCCS Max Rohr, un autre éminent adversaire de la « proportionnalisation » du Conseil fédéral et, de fait, allié de circonstance de la direction du PRD. Rohr publie en effet, le 4 décembre 1959, un article dans l'*Aargauer Volksblatt* (organe du PCCS), intitulé « Die Zauberformel » (*la formule magique*). Cet article présente une description critique et minimisant la manière dont se seraient déroulées, de son point de vue, les négociations avec le PS en 1954, et remettant de fait en question l'inévitabilité de la mise en place de la formule de gouvernement 2-2-2-1. Toutefois, en répétant de manière très insistante à sept reprises (!) le terme « Zauberformel » dans l'article en question, Rohr contribue indéniablement à ancrer celui-ci dans les débats (Seidl 2003).

Le caractère explosif de cette prise de position de l'ex-président du PCCS dans le cadre des débats délicats de l'époque, ainsi que l'utilisation même du terme *Zauberformel*, suscitent de nombreuses réactions d'autres quotidiens. Dans leurs articles, ces derniers vont tous reprendre le terme *Zauberformel*. Le premier à le faire sera la *Neue Zürcher Zeitung* – toujours selon la ligne du journal adoptée jusqu'ici, mais s'appuyant désormais sur le l'article de Max Rohr – dans son numéro du 7 décembre 1959, puis à nouveau dans celui du 10 décembre. Le lendemain, la *Gazetta Ticinese* utilise ce terme pour la première fois en langue italienne, qu'elle traduit par la seule tournure possible de « formula magica » (Seidl 2003). La *Gazette de Lausanne*, qui avait utilisé jusque là l'expression « formule proportionnelle 2-2-2-1 » (dans

magique" » (notre traduction). Il est très difficile de restituer ici en français le sens exact de ces expressions et les nuances de la langue allemande. On constate néanmoins que c'est avant tout dans la langue allemande que les jeux sémantiques peuvent prendre place, alors que la langue française et italienne tendent à l'uniformisation avec l'expression générique *formule magique* et *formula magica*.

un article du 8 décembre¹⁵) change toutefois pour le terme « formule magique » dans un article daté du 11 décembre¹⁶, puis à nouveau le 14¹⁷ et le 16 décembre¹⁸ (Seidl 2003). Quant à l'*Aargauer Volksblatt*, il faut noter que le quotidien utilisera une formule alternative le 12 décembre, celle de *Friedensformel*¹⁹. Ce terme ne sera cependant utilisé qu'à cette occasion et restera sans suite.

À de rares exceptions près, se dessine ainsi un changement vers l'usage unique, dans les médias mais également – vu la proximité de certains titres avec des partis politiques – dans le monde politique, du terme « Zaubersformel » et de ses traductions « formule magique » et « formula magica ». Doit-on toutefois considérer que cette labellisation s'impose de manière très large à ce stade ? Il est évidemment difficile de répondre précisément à cette interrogation. L'usage du terme *Friedensformel* dans l'*Aargauer Volksblatt* témoigne de la fragilité de ce processus de labellisation et de construction de sens, même si dans le cadre de ce dernier cette labellisation semble momentanément être celle à laquelle il est le plus recouru. A ce titre, il faut mettre en lumière le rôle de *médiateur* que joue la presse à ce stade du processus : la reprise du terme *Zaubersformel*, et de ses traductions française et italienne s'inscrit en effet dans les logiques propres du champ médiatique, même si ce dernier est peu autonome du fait des liens de proximité avec les partis.

¹⁵ « Et maintenant ? », *Gazette de Lausanne*, 08.12.1959. Le *Journal de Genève* parle de son côté de « formule 2-2-2-1 » le 9 décembre (« Les remous de la candidature Bringolf », *Journal de Genève*, 09.12.1959).

¹⁶ « La logique des choses », *Gazette de Lausanne*, 11.12.1959.

¹⁷ « La grande semaine », *Gazette de Lausanne*, 14.12.1959. Précisons que dans ces deux derniers articles, c'est l'expression « formule magique 2-2-2-1 » qui est utilisée.

¹⁸ « Elections au Conseil fédéral. Marchandages en coulisse », *Gazette de Lausanne*, 16.12.1959. Pour être conséquent, il faut toutefois préciser que le terme « formule magique » est suivi de « 2-2-2-1 » dans ces deux premières apparitions (« formule magique 2-2-2-1 »).

¹⁹ « Formule de paix » en français (notre traduction).

La prudence est donc de rigueur. D'autant que nous verrons que l'expression *Zauberformel* ne jouira pas d'un usage exclusif dans les jours qui suivent. De nombreux journaux la reprennent, mais pas tous. Nos recherches dans les archives de presse ont par exemple montré que le *Journal de Genève* n'a par exemple jamais utilisé l'expression « formule magique » avant l'élection du 17 décembre 1959. Les journaux qui l'utilisent sont toutefois certes nombreux, et avant tout ceux qui la critiquent. Certains le font cependant, comme la *Gazette de Lausanne* par exemple, selon des logiques qui ne renvoient pas au débat « arithmétique » vs « politique » comme cela est apparu dans la *Neue Zürcher Zeitung* ou l'*Aargauer Volksblatt*, mais selon des arguments relatifs à la personnalité et l'âge des candidats et en particulier du candidat socialiste Walter Bringolf. Le *Journal de Genève* et la *Gazette de Lausanne*, deux journaux proches des libéraux, débattent en effet de la composition gouvernementale dans une perspective d'efficacité gouvernementale et plaident en faveur de l'élection de personnalités jeunes et dynamiques au Conseil fédéral²⁰.

En toute vraisemblance, il faut donc relativiser un peu l'affirmation de Mazzoleni et Rayner, qui considèrent que « Très vite, cette labellisation (*Zauberformel*, formule magique, *formula magica*) s'impose dans les médias et dans le monde politique » (Mazzoleni & Rayner 2009, 131). Ce qui précède incite en effet peut-être à ne pas aller aussi vite en besogne : cette « labellisation », même si elle semble en effet s'ancrer progressivement dans la rhétorique publique, ne fait de loin pas encore l'unanimité. Elle n'est pas encore partagée par tous les médias, et n'est pas établie ou même encore usitée dans le monde politique. Il est d'ailleurs difficile de soutenir objectivement qu'une telle « labellisation » ait pu s'imposer en deux

²⁰ Voir par exemple : « Les hommes nouveaux », *Gazette de Lausanne*, 07.12.1959 ; « En vue des élections au Conseil fédéral », *Journal de Genève*, 08.12.1959 ; « Radicaux et conservateurs préparent par prudence une troisième candidature », *Gazette de Lausanne*, 09.12.1959 ; « Les jeux ne sont pas faits », *Journal de Genève*, 14.12.1959.

semaines (ce d'autant qu'elle a un caractère très dévalorisant et une connotation ironique). Celle-ci fait d'ailleurs chez son auteur l'objet de représentations encore relativement peu « solidifiées », comme on peut le constater dans la presse. Si le mot commence à s'imposer, cela reste avant tout au travers d'une reprise de l'article de Max Rohr dans l'*Aargauer Volksblatt* et de ceux de la *Neue Zürcher Zeitung* qui lui font suite²¹.

Il faut ainsi sans doute considérer qu'à ce stade, la « formule magique » (Zauberformel) n'est en quelque sorte qu'une « coquille à moitié vide ». Les seuls à véritablement « investir » dans ce terme, au travers de l'ironie qui lui est rattachée, sont les adversaires de la « proportionnalisation » du Conseil fédéral. Le terme en question est par conséquent, si l'on veut bien nous passer l'expression, à « usage unique » : il est utilisé uniquement pour critiquer la tentative de mise en place d'un tel système de partage du pouvoir. On est par conséquent très loin du terme « formule magique » dans l'acception classique de celui-ci, c'est-à-dire dans celle d'un terme dont le sens semblera partagé par tous les protagonistes. La « formule magique » de 1959, n'est ainsi de loin pas « magique » à ce moment-là.

L'ironie comme énigme de recherche

Ainsi, l'usage « originel » très particulier du terme « formule magique » doit être replacé et compris dans le contexte historique et politique qui précède l'élection du Conseil de décembre 1959. Le sens de ce terme, péjoratif et critique envers la revendication des partisans de la « proportionnalité » de la « formule » gouvernementale, est alors bien loin de celui qui prévaudra par la suite et qui inscrira la « formule magique » en tant qu'élément véritablement

²¹ À la veille de l'élection du 17 décembre, la *Neue Zürcher Zeitung* utilise une fois encore de manière critique le terme « "Zauberformel" 2-2-2-1 » (« Wahltag in der Vereinigten Bundesversammlung », *Neue Zürcher Zeitung*, 17.12.1959).

constitutif, incontournable et nécessaire de la concordance helvétique et du système politique dans son ensemble. Or, on le sait, l'élection au Conseil fédéral du 17 décembre 1959, a donné le jour, de manière inédite, à un gouvernement composé des quatre principaux partis politiques, et cela plus ou moins « proportionnellement » à leur force électorale respective. Cette formule gouvernementale, comprenant deux représentants du PS, deux représentants du PCCS, deux représentants du PRD et un représentant du PAB, est parvenue à s'imposer durant plusieurs décennies et jusqu'à aujourd'hui. Or, tant le sens que les raisons d'être de cette formule gouvernementale s'inversent au cours des années 60, au point d'ériger la « magie » de la formule en véritable étendard du *Sonderfall*²², de la concordance et du consensus helvétique.

Ce constat – non des moindres – amène à s'interroger sur les conditions de possibilité de ce renversement. Comment est-on en effet passé de l'un à l'autre ? Comment une telle transformation a-t-elle été possible ? Comment l'ironie originelle a-t-elle progressivement été en mesure de devenir une règle normative et pragmatique du jeu politique ? Ces interrogations nous incitent à procéder à une analyse en deux temps. Il s'agira de revenir tout d'abord sur la genèse²³ et sur les conditions historiques d'émergence, dans les années 1950, de la « formule magique ». Comprenant cette notion comme un arrangement ponctuel et historiquement daté, il s'agit de porter l'attention sur les transformations de la composition politique du Conseil fédéral depuis la création de Confédération helvétique en 1848 jusqu'en 1959. Loin de considérer la mise en place de la formule en 1959 comme un point d'aboutissement, un destin inscrit nécessairement dans la « logique » des

²² « Cas particulier » en français (notre traduction).

²³ Afin de dissiper tout quiproquo à ce stade, il est sans doute utile de préciser brièvement le sens que nous conférons au terme « genèse » : à nos yeux, le retour historique (« genèse ») n'a pas pour autre but que de revenir sur les différentes modifications de la composition politique du Conseil fédéral qui ont précédé celle de 1959, sans toutefois lui conférer aucune vision téléologique ni aucune vision linéaire, bien au contraire (cf. introduction générale pour plus de détails).

institutions politiques de la Suisse ou dans sa « culture politique », nous serons attentif, contre toute lecture téléologique de ce processus que nous analysons dans une première partie, aux dimensions en partie contingentes intervenant dans les différentes conjonctures d'élargissement de la composition partisane du Conseil fédéral, y compris au moment où s'« invente » la formule dite magique et se construit la magie de cette formule. Dans la seconde partie, il s'agira d'analyser les ressorts permettant de rendre compte de la stabilisation de cette composition politique du Conseil fédéral jusqu'en 2007 tout du moins. Nous insisterons ici tout particulièrement sur la stabilité des rapports de force politiques en Suisse, une dimension fortement intériorisée par les protagonistes qui explique la reconduction de la formule magique au fil des élections, y compris dans des conjonctures de remise en question des transactions qui en constituent la force.

Introduction générale

Établie en 1959, la « formule magique », clé de répartition des sièges au sein du gouvernement suisse entre les quatre principaux partis politiques $(2+2+2+1)^{24}$, a duré plus de quarante ans – cas unique dans l'histoire des régimes de type démocratique – avant d'être modifiée en 2003, puis en 2007. Ces transformations récentes appellent à s'interroger sur leurs raisons, mais également à une réflexion sur le Conseil fédéral en tant qu'institution et sur la démocratie suisse et ses supposées qualités de stabilité. La question qui retient donc au premier titre notre attention et qui constitue le fil rouge de cette recherche est celle de la *composition* partisane²⁵ du Conseil fédéral, qui se donne notamment à voir au travers de la « formule magique ». Cette dernière constitue à notre sens un point d'entrée extrêmement intéressant – et inédit – pour appréhender la question du Conseil fédéral et de sa composition. C'est en effet la question de l'évolution de cette institution qui se pose en filigrane, mais également de la dynamique de celle-ci et des institutions, de manière plus générale.

Le cas de la Suisse relève, dans une certaine mesure, de la bizarrerie et ne manque pas de susciter l'étonnement – voire l'incompréhension – chez de nombreux observateurs étrangers, qui s'amuse de sa singularité et de son « exotisme ». Qu'il s'agisse de la trajectoire historique de cet Etat, de sa réussite économique, de sa place dans la communauté internationale (au regard de la neutralité notamment), ou de la « nature » de ses institutions politiques, la Suisse fait à de nombreux égards figure d'exception.

²⁴ Cette clé de répartition attribuait deux sièges aux trois plus grands partis de l'époque (le Parti radical-démocratique (PRD), le Parti démocrate-chrétien (PDC) et le Parti socialiste (PS)) et le dernier au parti le plus faible des quatre (le PAB, Parti des paysans, artisans et bourgeois, qui deviendra plus tard l'Union démocratique du centre (UDC)).

²⁵ Le terme « partisan », nous le verrons, n'est pertinent dans le cas suisse qu'à partir de la fin du 19^{ème} siècle, période où les divers mouvements politiques s'organisent en partis.

Démocratie « témoin », la Suisse fait également figure de modèle : respect des minorités et gestion pacifique de nombreux clivages sociaux (linguistique, culturel, religieux), large participation des citoyens à la politique nationale, notamment au travers des possibilités que leur confère l'existence de droits populaires très étendus (droit d'initiative et de référendum au niveau fédéral, cantonal et communal), etc²⁶. Cette logique revendiquée du *Sonderfall* (cas particulier) se retrouve jusque dans l'espace de la compétition politique helvétique, réputé pour sa capacité à éviter les conflits et à prendre des décisions sur un mode consensuel. Loin du modèle majoritaire classique, le système politique suisse se voit caractérisé par la recherche systématique du consensus : les acteurs politiques y tendraient, au travers notamment d'un certain nombre de dispositifs encadrant le processus décisionnel et de la menace des droits populaires qui planerait constamment sur ce dernier.

Cela semble d'ailleurs tellement prégnant, qu'une institution politique comme le Conseil fédéral est véritablement censée *incarner* le consensus. Ce dernier se reflète en effet à la fois dans la composition du gouvernement et dans les règles – explicites et implicites – qui en régissent le fonctionnement (principe de collégialité, présidence tournante et principe du primus inter pares, etc.). En outre, comble de la bizarrerie, pourrait-on dire, la Suisse est le seul pays au monde – avec l'Uruguay entre 1952 et 1967 avec le Conseil national du gouvernement²⁷ – à connaître un gouvernement de type « directorial » (Fleiner-Gerster 1987; Lauvaux 1990), c'est-à-dire un modèle hybride inspiré, notamment pour son aspect collégial, par le Directoire de la Révolution française. Ces éléments contribuent indéniablement à renforcer la vision d'un système politique et d'un gouvernement proprement hors du commun, car n'ayant que peu ou pas d'équivalents en comparaison

²⁶ Relativement à ces qualités présentées comme « exceptionnelles », voir notamment : Windisch 2007; Siegfried 1948.

²⁷ Voir Altman 2008.

internationale. La composition gouvernementale s'explique d'ailleurs avant tout comme un particularisme proprement helvétique, qui relève de la culture politique indigène, de la « nature » des citoyens helvétiques, et de l'architecture institutionnelle unique du pays ; bref, de caractéristiques sociales et institutionnelles propres à la Suisse. C'est en quelque sorte comme si la composition du Conseil fédéral se défilait ainsi du regard de l'analyste : cas particulier, qui s'explique par lui-même et pour lui-même, il ne vaut pas la peine que l'on s'y intéresse, car il relève de conditions très particulières, que l'on ne retrouve pour ainsi dire nulle part ailleurs et qui limitent dès lors de fait la portée explicative de toute recherche.

Cela revient-il à considérer dès lors que tout est dit en la matière ? Le Conseil fédéral et la « formule magique » sont-ils des objets d'étude ne valant pas la peine d'une analyse profonde ? Faut-il renoncer à s'intéresser à des objets qui semblent n'offrir aucune prise au chercheur tant ils relèvent de l'évidence ? Nous pensons à vrai dire exactement le contraire, en particulier au regard des transformations récentes de la composition partisane du Conseil fédéral, qui tranchent en effet avec la grande stabilité qu'elle avait connue pendant plusieurs décennies. En y regardant de plus près, les choses deviennent extrêmement intéressantes et ne manquent pas de susciter l'étonnement : établi en 1848, ce modèle de gouvernement n'as pas changé depuis. Mieux : la composition de « formule magique », établie en 1959, a connu plus de quarante ans de stabilité. Si cette stricte répartition des sièges gouvernementaux a toutefois été modifiée en 2003 puis en 2007, le principe même qui y préside, celui de « coalition large », d'un « arrangement » entre les quatre principaux partis, n'a pas été remis en question. D'où un premier questionnement : après des dizaines d'années de stabilité, dans quelles conditions et selon quels ressorts la « formule magique » – comprise comme clé de répartition des sièges au Conseil fédéral entre les quatre principaux partis politiques établie depuis 1959 – s'est-elle transformée ? Cette interrogation initiale en amène deux autres

corollaires, qui structurent cette étude dans son ensemble : comment la « formule magique » a-t-elle pu voir le jour ? Comment expliquer que cette alliance gouvernementale, par définition fragile, ait pu se perpétuer et acquérir une telle stabilité, cas unique dans l'histoire de la démocratie ?

Cadre analytique et théorique

La question de la « formule magique » – et, dans son prolongement, celle de la composition du gouvernement suisse – n'a, de manière très étonnante, pas suscité l'intérêt des chercheurs. La science politique, discipline concernée au premier titre, s'est presque totalement désintéressée du Conseil fédéral en tant qu'objet d'étude. Quelques travaux de chercheurs suisses, avant tout historiques (Altermatt 1993b; Degen 1993; De Pretto 1988) et juridiques (Fleiner-Gerster 1987; Grisel 2009 ; Portmann 2009), traitent de certains aspects de cette institution pourtant centrale, mais restent relativement peu nombreux et ne proposent pas d'analyse systématique ou de véritable « somme »²⁸. Quant à la science politique suisse, peu de chercheurs s'y sont intéressés²⁹. Comment expliquer un tel désintérêt pour une institution politique pourtant absolument centrale ? Une première explication peut être formulée ici, sous forme d'hypothèse : la « formule magique » n'offre de fait que très peu de « prise » à ceux qui s'y intéressent, tant elle s'intègre dans un ensemble explicatif cohérent et qui relève de l'évidence aux yeux de beaucoup. A ce titre, il ne faut sans doute pas négliger le caractère « sacré » attribué à cette institution : on n'y touche pas. Enfin, il faut également tenir compte du sens de la causalité dans les esprits : la « formule magique » n'est pas à expliquer, c'est elle qui explique. Ces différentes dimensions combinées jouent également un rôle dans le fait que

²⁸ Nous pourrions recenser encore une unique contribution économétrique sur la question : Bacher, Lambelet & Anson 2002.

²⁹ Voir Caluori & Hug, 2005 ; Giudici & Stojanovic, 2016.

tant la composition partisane du Conseil fédéral que la « formule magique » n'ont jamais constitué des objets de recherche dignes d'intérêt, ou en tout cas se sont souvent limités à des analyses à caractère purement normatif.

De manière générale, malgré ce désintérêt pour la « formule magique » et la composition du Conseil fédéral, il est possible de distinguer deux grandes catégories distinctes d'interprétations qui tentent de rendre compte de ce phénomène : les analyses que l'on peut regrouper sous le qualificatif « fonctionnaliste » et les analyses d'orientation « marxiste ». Les premières tendent à attribuer une « fonction » sociale à la « formule magique », valorisant au passage la culture du consensus propre à la Suisse et dont la « formule magique » serait en quelque sorte la pierre angulaire, alors que les secondes y voient au contraire un instrument des élites visant à reproduire les rapports de domination (le consensus étant ici envisagé comme une idéologie).

L'étonnante stabilité du système politique suisse a largement retenu l'attention des premières et en particulier de la science politique internationale. Qu'il s'agisse des fameux travaux de Lijphart sur la démocratie « consociative » (Lijphart 1968a; 1969; 1977; 1998; 1999; 2008), ou de ceux de Lehmbruch sur la démocratie « proportionnelle » ou de « concordance » (Lehmbruch 1967; 1977; 1993; 1996), la démocratie helvétique est l'un des cas à partir duquel ces auteurs ont développé leurs théories et leurs concepts. Leur interrogation de base est la suivante : comment expliquer la stabilité que connaissent certaines sociétés profondément divisées et fortement clivées³⁰ ? Pour eux, la réponse réside

³⁰ Il est sans doute essentiel de saisir que la théorie de Lijphart a été développée en réponse aux travaux de Gabriel A. Almond (Almond 1956) et de l'analyse comparée des systèmes politiques que ce dernier proposait en ayant recours au concept de « culture politique ». La classification d'Almond opposait la stabilité des systèmes majoritaires anglo-américains ayant une culture politique homogène à l'instabilité des systèmes européens continentaux conséquence des forts clivages qui les traversent (« cultures politiques clivées »). Le concept de « démocratie

dans le *comportement des élites* : afin de contrer les « tendances désintégratrices du système » (Lijphart 1968b, 21), les élites des différentes « sous-cultures » abandonnent des logiques de type majoritaire et favorisent des « processus de négociation » entre « groupes organisés » (Lehmbruch 1993, 44) et une « coopération globale » au niveau de celles-ci (Lijphart 1968b, 21). D'où la nécessité d'un partage du pouvoir entre représentants des différentes « sous-cultures », dont la représentation est assurée au gouvernement.

La « formule magique », « coalition » partisane large, est envisagée de la sorte. En effet, même si Lijphart estime que le facteur le plus important pour établir une démocratie consociative réside dans l'effort délibéré des élites à stabiliser le système, il ne peut s'empêcher de constater que le gouvernement de coalition large reste la solution la plus typique et la plus évidente pour les systèmes fragmentés (Lijphart 1969, 213). Abordant le cas de la Suisse, l'auteur voit dans l'approbation largement répandue de ce principe de gouvernement au sein du cartel des élites comme l'un des facteurs qui favorisent la démocratie consociative (Lijphart 1969, 221 s.). Il pense à ce titre que ce facteur explique en grande partie le succès de la démocratie consociative helvétique, qui a connu une « grande tradition de gouvernements de grande coalition » (Lijphart 1969, 222).

Lehmbruch estime pour sa part que la cooptation progressive des élites au sein du Conseil fédéral « [...] can be interpreted as the rational strategic response of former majority political elites to the growth of "segmented pluralism" in a specific institutional setting where it was difficult for the former governing majorities to continue governing against the opposition of henceforth strongly organized minorities » (Lehmbruch 1993, 45). A la

consociative » constitue ainsi la « réponse » de Lijphart à l'incapacité de la grille d'analyse d'Almond à expliquer le cas de pays traversés par forts clivages, mais très stables, comme la Suisse, les Pays-Bas, la Belgique ou le Liban (sic !). Sur la discussion que fait Lijphart du modèle d'Almond, voir Lijphart 1968b, pp. 10 ss.

différence de Lijphart, cet auteur pense de son côté que le consociationalisme, en tant que réponse institutionnelle aux défis d'un pluralisme fragmenté, « [...] was not so much the product of deliberate “social engineering“ but of a process of *social learning*³¹ in which earlier institutional experiences were probably helpful » (Lehmbruch 1993, 45). A ce titre, Lehmbruch pense que le cas suisse, variété unique de consociationalisme, a été le résultat d'une série de contraintes, liées en particulier aux institutions du fédéralisme et de la démocratie directe (Lehmbruch 1993, 45). Se basant sur l'exemple emblématique de l'intégration des catholiques-conservateurs au Conseil fédéral en 1891 pour l'illustrer, il remonte aux « pratiques d'accommodation » entre catholiques et protestants dans les exécutifs communaux au début du 19^{ème} siècle, ainsi qu'à la mise en place de « gouvernements proportionnels » dans les cantons à partir des années 1860. Outre le poids de ces innovations institutionnelles qui remontent aux origines de la Confédération, Lehmbruch pointe le rôle des instruments de démocratie directe et du référendum facultatif, en particulier, pour expliquer la cooptation au Conseil fédéral, par les élites gouvernantes, des principaux partis d'opposition. L'usage intensif du référendum facultatif par les conservateurs-catholiques, suite à la mise en place de celui-ci en 1874, a, selon lui, conduit à la cooptation de ces derniers au Conseil fédéral par les radicaux, « with the intention of making them abandon their systematic use of the referendum – a strategy that succeeded » (Lehmbruch 1993, 45).

Ainsi, aux yeux de ces auteurs, la stabilité politique requiert une « réponse institutionnelle » particulière : les élites en place *cooptent* et *intègrent* les opposants au sein du gouvernement, afin que ces derniers cessent en quelque sorte ensuite de l'être. Cette « intégration » de l'opposition (qui suppose en quelque sorte sa « désintégration »), qui devient nécessaire de par l'usage que font les opposants du référendum facultatif, se retrouve par

³¹ C'est nous qui mettons ici en évidence.

exemple également dans les travaux de Neidhart. Pour ce dernier, le comportement « intégrateur » des élites au pouvoir est imposé par l'existence des droits populaires, qu'il envisage comme des « contraintes institutionnelles imposant la concordance (CIIC) » (Neidhart 1970; 2002).

De son côté, Lijphart pousse encore plus loin l'idée de coopération entre les élites : « The desire to avoid political competition may be so strong that the cartel of elites may decide to extend the consociational principle to the electoral level in order to prevent the passions aroused by elections from upsetting the carefully constructed, and possibly fragile, system of cooperation » (Lijphart 1969, 222). Il s'appuie à cet effet sur deux exemples ponctuels d'élections en Hollande et en Belgique, lors desquelles les partis s'étaient mis d'accord pour ne pas contester les sièges des autres. Dans l'absolu, l'idée de Lijphart est intéressante et, somme toute, relativement logique. Toutefois, conscient des limites empiriques de celle-ci, il fait une nuance importante : les élites « peuvent » décider d'étendre le principe consociatif au niveau électoral ! Dans la mesure où il est en effet difficile de postuler (et de vérifier) une absence totale de compétition au niveau électoral sur le long terme, cette nuance est prudente de sa part. Bref, la tentation est grande, dans ce contexte, de considérer le cas suisse comme l'un de ces cas où la « coopération » entre élites se fait au niveau électoral sur le long terme. Le haut degré de coopération et le très faible nombre de conflits entre élites au niveau des élections au Conseil fédéral semblent en effet le confirmer, à tel point, qu'à certaines périodes, les élections semblaient jouées d'avance.

Aussi convaincantes qu'elles puissent être, ces différentes approches théoriques ne résistent cependant pas à la critique. Plusieurs auteurs ont notamment mis en lumière certains manques de la théorie consociative, comme Brian Barry (1975a; 1975b), Sue M. Halpern (1986), Clive H. Church (1989), George Tsebelis (1990), Yannis Papadopoulos (1991), Klaus

Armingeon (1997) ou encore Rudy B. Andeweg (2000), entre autres. Nous n'allons pas entrer ici dans le détail de toutes les critiques émises, de nature d'ailleurs très différentes selon les cas, mais allons nous concentrer sur celles qui discutent de la dimension comportementale des élites et de la forme de gouvernement. Tout d'abord, l'unicité des comportements requis des élites dans la démocratie consociative fait débat. En effet, cette unicité ne permet que difficilement de penser le changement et privilégie de fait une vision de statu quo. A ce titre, certains auteurs montrent qu'au contraire les comportements des élites peuvent être « multiples », c'est-à-dire également mixtes ou même de confrontation (Halpern 1986; Tsebelis 1990). Cette critique renvoie à un reproche plus général qui peut être fait à la théorie consociative : son caractère *tautologique* (voir notamment : Barry 1975b, 45). Il est en effet difficile de nier la circularité du raisonnement : les élites peuvent parvenir à la stabilité³² politique si elles ne se livrent pas bataille ; or, pour qu'elles ne se livrent pas bataille, il faut qu'il y ait une certaine stabilité politique (volonté de coopérer). Cette tautologie tient sans doute en grande partie au fait que la théorie consociative renferme une forte dimension normative. En effet, Lijphart érige certaines de ses propositions en tant que véritables règles à suivre pour atteindre la démocratie à ses yeux « idéale » pour les sociétés fragmentées : la démocratie consociative. Prudent, l'auteur ne l'écrit cependant pas noir sur blanc.

Prudence de mise également dès le départ chez Lehbruch, qui, dans sa version de la théorie consociative, voit dans le comportement des élites un « [...] process of social learning in which earlier institutional experiences were probably helpful » (Lehbruch 1993, 45). Le terme « probably » nous paraît central, dans la mesure où il est à la fois ce qui permet à sa théorie de tenir, mais également la possibilité de la contredire : si l'exemple de l'intégration des catholiques-conservateurs au Conseil fédéral en 1891, érigé

³² Sur cette question de la stabilité suisse dans une perspective comparative, voir : Armingeon 2002.

comme « idéal-typique », peut confirmer empiriquement cette théorie, quid de l'intégration des paysans, artisans et bourgeois en 1929 ou du PS en 1943 puis en 1959 ? Peut-on considérer que l'entrée successive de ces partis au gouvernement répond à des logiques corporatistes héritées du début du 19^{ème} siècle et qui se maintiennent sur le long terme ? On peut légitimement en douter. La question de l'« importation » de pratiques de coopération des niveaux communal et cantonal au niveau fédéral pose quant à elle en réalité plus de problèmes qu'elle n'en résout : qui les importe et par quel biais si c'est le cas ? Cette « importation » est-elle « directe » ou peut-elle subir des « altérations » (si oui, lesquelles) ? Les logiques qui président à ces pratiques de coopération, qui revêtent elles-mêmes des formes très différentes selon les cas de figure et couvrent des cas parfois relativement hétérogènes, sont-elles transposables sur le plan fédéral ? Comment analyser cette « importation » au regard de la question des clivages, qui se pose de manière fort différente entre communes, cantons et Confédération ? Ne glisse-t-on pas finalement, malgré les précautions prises, vers l'idée d'une coopération en quelque sorte « génétique » entre élites, qui transcenderait les différents niveaux de l'Etat ? De manière générale, on le voit, ces théories de la « négociation » (Giraud 2009) posent à la fois des problèmes théoriques et de validation empirique, conduisant à négliger les conditions historiques, politiques et sociales qui ont prévalu et prévalent à toute « coopération » entre élites. Cela nous paraît particulièrement vrai dans le cas suisse : contrairement à ce que ces théories affirment, nous pensons que l'entrée successive des différents partis au Conseil fédéral répond à des logiques hétérogènes, fortement liées à leur contexte historique, et qui diffèrent d'un cas à l'autre. De plus, ces différents épisodes historiques mettent en lumière des pratiques et des logiques très hétérogènes au niveau des élites, qui faisaient rarement preuve de bonne volonté au moment de faire entrer un nouveau parti au gouvernement.

Moins nombreuses et plus confidentielles que les analyses « fonctionnalistes » présentées, mais néanmoins intéressantes, les analyses « marxistes » ou « critiques » apportent également une contribution importante au débat scientifique. Très critiques, elles envisagent avant tout le « consensus » qui caractérise le système politique suisse comme une idéologie et un mythe, mais également comme un outil de la domination des élites et de la soumission de la politique aux intérêts de l'économie privée. « Consensus : accord supposé général de l'ensemble d'une population sur les buts et le mode de fonctionnement des systèmes politiques, économique et culturel. Lorsqu'on dit qu'un pays est une "société consensuelle", cela ne signifie pas que, comme par miracle, chaque citoyen accepte consciemment, après mûre réflexion, les règles du jeu ; cela veut simplement dire, en fait, que le pays "carbure" essentiellement à l'idéologie, que les détenteurs du pouvoir ont réussi à asseoir leur domination sur une "explication" du monde qui est suffisamment adaptée à la conscience collective du moment pour être considérée comme valable pour l'ensemble du pays. Le consensus, en réalité, est la forme réussie de la coercition. L'Etat peut ainsi limiter au maximum ses interventions manifestement répressives. [...] Le consensus helvétique est la conséquence du rapport de forces qui s'est établi au XIX^e siècle, des nécessités structurelles et de la conjoncture du moment » (Masnata 1995, 154).

Dans ce contexte, la question de l'Etat s'inscrit pleinement dans cette logique de l'idéologie consensuelle : « L'idéologie du consensus continue à façonner la vie sociale aux niveaux politique, économique et culturel. C'est ainsi que les principales règles du jeu politique qui ont été imposées par le parti dominant, n'ont pas été remises en cause, malgré une évolution certaine du rapport des forces politiques. [...] Préconiser l'union sacrée dans le cadre d'un Etat soi-disant au-dessus des intérêts multiples et contradictoires des minorités implique que l'on présente le compromis comme nécessaire et par là l'opposition comme impossible. Ce qui n'est que la conséquence d'une

domination sans partage de la scène sociale helvétique – le compromis – n'est pas à l'ordre du jour au temps du radicalisme triomphant ; il s'impose comme donnée "naturelle" et intemporelle de la politique suisse dès qu'il s'agit de composer avec les autres forces sociales. » (Masnata 1995, 157).

Ce type d'approche critique ne voit dès lors dans la « formule magique » qu'un instrument des élites visant à reproduire les rapports de domination. La position du PS, fortement minoritaire au sein du Conseil fédéral et faisant partie d'un gouvernement majoritairement bourgeois, est jugée problématique et renvoie à l'image de la « taupe piégée ». En effet, d'une part, sous l'influence de cette idéologie, toute opposition est impossible, et d'autre part, ce parti reste largement minorisé (deux membres sur sept) au sein même d'un Conseil fédéral aux mains des partis bourgeois : « Le système politique suisse repose, dit-on, sur le "compromis" ; en allemand, on parle de "Konkordanzdemokratie", en anglais d'"amicable agreement" ; cela fait très scientifique. Mais on oublie de dire qu'il ne peut y avoir de compromis que si la droite le veut bien, et que les partis qui n'adhèrent pas aux principes démocratiques *tels qu'elle les entend* en sont exclus. [...] Taupe piégée, la gauche traditionnelle s'est laissée prendre dans la trappe qu'elle avait du reste elle-même en partie confectionnée. Entrant tardivement, comme force organisée, dans un système politique dont elle n'avait pas contribué à déterminer les règles, elle a misé à fond sur la démocratie politique. [...] elle a été rapidement prisonnière d'un jeu auquel elle commençait à prendre goût. N'ayant pas compris que le véritable enjeu en Suisse était d'ordre idéologique, elle est tombée dans le piège du consensus, reprenant à son compte certaines analyses "officielles" relatives à la spécificité suisse » (Masnata 1995, 247s.).

L'historien Hans-Ulrich Jost partage dans les grandes lignes ces critiques, notamment dans son article intitulé « Critique historique du consensus helvétique ». Pour lui, à l'instar d'ailleurs des travaux de Georg Simmel

(1992), le consensus n'est pas pensable sans son opposé, à savoir le conflit : « Quant au consensus, il s'impose souvent en tant qu'alternative aux conflits, dont il représente une variante particulière. En d'autres termes, le consensus doit être vu sous l'angle d'un "arrangement conflictuel" qui, en respectant certaines formes de relations sociales, permet d'éviter, du moins pour un temps, la confrontation ouverte ou la violence directe » (Jost 2001, 57). A ce titre, l'image d'une Suisse consensuelle est le résultat d'une construction sociale (et non d'une soi-disant culture politique helvétique), qui découle d'une sélection de certains événements historiques pour consolider un imaginaire faisant la part belle au consensus, au détriment des épisodes conflictuels pourtant nombreux. Cet imaginaire répond aux intérêts des élites bourgeoises. Sébastien Guex et Albert Schnyder Burghartz confirment cela et mettent également bien en évidence les conséquences du fait que l'historiographie ait focalisé son attention sur certains grands épisodes historiques particuliers (comme la Paix du Travail, la « formule magique ») tout en s'épargnant des recherches empiriques approfondies : en escamotant les conflits, dont certains s'étaient notamment déplacés sur d'autres terrains ou avaient pris d'autres formes que celles classiques, l'immense majorité des travaux historiques – mais pas uniquement, car les analyses juridiques ou politologiques ont été influencées au même titre – ont tendance à surestimer le poids du consensus et à tomber dans le « piège téléologique » consistant à expliquer le faible degré de conflictualité à partir des années 1950 comme un phénomène s'inscrivant dans la logique et l'aboutissement inévitable et prédéterminé de circonstances historiques particulières bien plus profondes et anciennes (Guex & Schnyder Burghartz 2001).

Le propre des travaux historiques critiques qui se situent dans la lignée de ceux de Hans-Ulrich Jost ou de Guex & Burghartz est donc de procéder à une relecture des événements historiques et de contribuer à réhabiliter en quelque sorte les épisodes conflictuels oubliés comme autant d'événements

qui ont fait la Suisse. Dans cette optique, et dans la lignée des analyses de François Masnata (1963, 1995), la « formule magique » est envisagée plus dans sa dimension conflictuelle et contraignante que dans ses supposées qualités consensuelles. Pour Jost, notamment, elle s'inscrit dans le système de « concordance » (*Konkordanz* en allemand), un partage du pouvoir qui se fait au détriment des socialistes : « Force est d'ajouter que la vie politique de la Confédération restera dominée jusqu'à la fin du 19^e siècle, et parfois de manière musclée, par les Radicaux. Puis leur succèdera ce qu'on appelle le bloc bourgeois, qui imposera la *Konkordanz* pour subtilement brimer les Socialistes » (Jost 2001, 61). On retrouve l'image de la « taupe piégée ». Plus généralement, la « concordance » est considérée comme un instrument à la disposition de dominants étant parvenus à imposer leur domination comme allant de soi : « Le discours itératif sur la concordance ne signifie nullement que la réalité sociale et politique helvétique fut, ou est paisible et équilibrée. D'évidence, cette présomption appartient à la gamme des instruments mis en place par les pouvoirs dominants afin d'imposer un certain nombre de stratégies et de contraintes mentales au sein de la vie quotidienne. Un observateur attentif, qui ne se laisse pas berner par les apparences, est à même de détecter sous le rituel politique maints indices d'une société conflictuelle, voire violente » (Jost 2001, 65).

Ces analyses critiques sont intéressantes car elles proposent en quelque sorte une première « rupture » d'avec les approches dominantes, qu'elles soient historiques, politologiques, juridiques ou de sens commun. Elles ont le mérite de rétablir la réalité conflictuelle de certains faits historiques contre une historiographie dominante qui en avait évacué cette dimension au profit d'une vision plus lisse. Malgré leurs mérites, elles ne sont toutefois pas suffisantes à nos yeux pour comprendre la « formule magique », car elles souffrent elles aussi de biais manifestes. Parmi ceux-ci, le fait que ce type d'approche, en donnant trop de poids à la dimension idéologique du consensus (en réaction somme toute logique aux analyses contre lesquelles

elle se pose), ne permet pas vraiment de comprendre – sauf à réduire la complexité sociale – pourquoi et comment la « formule magique » parvient à se consolider ou pourquoi elle se voit modifiée³³, et ne se donne ainsi pas les moyens de penser le changement. Deuxièmement, ces approches établissent un lien trop mécaniste entre idéologie consensuelle et pratiques consensuelles (même si, et cela est absolument juste, le va-et-vient entre les deux dimensions n'est pas omis, bien au contraire) : les pratiques vues comme « consensuelles » font-elles d'ailleurs toujours et uniquement appel à une idéologie consensuelle (on voit au passage les problèmes épistémologiques qui se situent au niveau de la définition de ce que sont, dans ce contexte, des pratiques dites « consensuelles ») ? D'autres logiques, telles des logiques de situation, ne peuvent-elles pas entrer en ligne de compte ? Comment distinguer dès lors la reconduction de la « formule magique » des épisodes de « crise » qui ont pu caractériser les élections au Conseil fédéral ? A notre sens, les analyses critiques ne permettent pas de saisir la complexité des configurations sociales, de ce qui les distingue historiquement, de ce qui se joue véritablement dans le cadre de celles-ci, en particulier lors des modifications de la composition partisane du Conseil fédéral : ce sont en effet des intérêts particuliers, des représentations des institutions et des logiques de situation qui s'entrechoquent et qui parfois, de par leur dynamique propre, donnent un sens particulier aux interactions elles-mêmes. Tant la « concordance » que la « formule magique » peinent à ce titre à être véritablement analysées, sauf en « négatif » uniquement.

³³ Il faut également relever que l'avènement de la « formule magique » en 1959 n'est pas véritablement questionné non plus. Même si Jost a raison de dire que la « formule magique » ne s'inscrit pas dans la logique d'une suite d'événements consensuels dont elle serait en quelque sorte le point d'aboutissement, il se laisse piéger par le discours dominant contre lequel il s'insurge justement, en considérant notamment l'entrée du premier catholique-conservateur comme un « compromis » (Jost 2001, 63) – une entrée d'ailleurs plus complexe que cela, comme nous le verrons.

Ces deux façons de penser les institutions politiques et en particulier la « formule magique » et la composition du Conseil fédéral, peuvent être vues en quelque sorte comme le fonctionnalisme du « meilleur » pour les premières (analyses "fonctionnalistes") et le fonctionnalisme du « pire » pour les secondes (analyses marxistes). Les premières envisagent la fonctionnalité de l'institution par rapport au non-fonctionnement du système – l'institution répondant dès lors à une nécessité –, alors que les secondes envisagent la fonctionnalité de l'institution par rapport à la préservation des positions de domination. Ainsi, même si tant les analyses fonctionnalistes et les analyses marxistes ont leurs mérites propres – mais également des lacunes importantes dont nous avons rapidement mis en évidence les traits principaux –, cette thèse propose de penser autrement la « formule magique » et les institutions en général. Ce faisant, elle propose une *double rupture* par rapport à ce qui précède.

En s'inspirant d'une approche de sociologie des institutions, constructiviste, et en particulier des travaux de Jacques Lagroye, de Bernard Lacroix, de Brigitte Gaïti, ou de Bastien François, cette thèse part d'un postulat de base : les institutions ne sont pas des choses, mais uniquement le produit d'activités humaines. A ce titre, elles ne sont ainsi pas figées une fois pour toutes, mais évoluent constamment à la faveur de ces dernières. Ces processus *dynamiques*, dont la dimension *historique* s'avère essentielle, ont un nom : les processus d'*institutionnalisation*³⁴. Pour Jacques Lagroye et Bernard Lacroix, « L'institutionnalisation ne se laisse pas enfermer dans le schéma linéaire d'une "création" fixant les règles et les savoirs dont les agents pourront *ensuite* faire usage, en utilisant les zones d'incertitude que la codification³⁵ initiale aurait laissé subsister. Elle se fait et se rejoue

³⁴ Contrairement au terme « institution », le terme même d'« institutionnalisation » rend bien compte de la dimension processuelle qui le sous-tend.

³⁵ Pour Lacroix et Lagroye, la « codification » est un registre du travail de mise en forme de l'institution, c'est-à-dire l'« inscription dans l'ordre juridique approprié des règles et des prescriptions concernant l'institution ». De plus, « [...] elle tend à

continuellement, aussi bien dans des *conjonctures critiques*, où l'affrontement sur sa forme remet en question les définitions stabilisées et révèle la fragilité de sa fonctionnalité présumée, que dans les *conjonctures de stabilisation*, où semble momentanément conjuré le risque d'une redéfinition radicale, et où la force propre de la codification paraît s'imposer à tous les agents. De cette succession irrégulière d'affrontements spectaculaires et de conflits discrets résulte la sédimentation de prescriptions, de pratiques, de savoirs et de croyances qui dessinent les formes de l'institution ; mais chaque nouvel apport, loin de s'ajouter simplement aux précédents, modifie aussi leur structure et leur poids, brise l'ordonnance de leur ajustement, remet partiellement en question les définitions qu'ils avaient consacrées » (Lacroix & Lagroye 1992, 11).

L'analyse de la dynamique de ces processus d'institutionnalisation³⁶ (et de dés-institutionnalisation aussi d'ailleurs), qui se trouve au cœur de la sociologie des institutions, doit donc permettre d'échapper à une vision statique des institutions qui surestimerait leur fonctionnalité (supposée) ou attribuerait à leurs acteurs des usages et des représentations qui ne varieraient jamais. En rendant compte des pratiques des acteurs, pris dans des interactions spécifiques et des configurations particulières, des usages qu'ils font de l'institution, des enjeux et des intérêts particuliers qui rendent le jeu intéressant à jouer, mais également des représentations et des croyances en l'institution qui sont alors mobilisées (et qui remettent ou non en question les définitions de celle-ci), il est possible de saisir comment pratiques et représentations d'une institution « font » (et « dé-font ») en quelque sorte celle-ci, peuvent modifier le poids et la structure des agencements (et représentations afférentes) ayant eu cours jusqu'alors.

réduire et à contraindre la vérité de ses significations, à dire de quelle espèce est son identité stable, à établir son rang et sa place dans un ensemble institutionnel complexe et hiérarchisé ; elle met en conformité et dans l'ordre » (Lacroix & Lagroye 1992, 10).

³⁶ Bernard Lacroix parle, lui, de « processus d'objectivation sociale » (Lacroix 1985).

L'institution ne dispose ainsi que d'une permanence somme toute relative : elle n'est pas fixée une fois pour toute au temps t de sa création pour perdurer et faire sens en tout temps et pour tous de manière égale. Ainsi, comme le dit Brigitte Gaïti, « d'une part, il s'agit de faire revenir dans l'analyse des institutions les acteurs et leurs pratiques, les conjonctures, les interactions, les manières historiquement situées de penser, de calculer et d'agir ; bref, faire revenir le "social" là où Durkheim disait qu'il s'était en quelque sorte condensé, au point de faire des institutions l'objet par excellence de la sociologie, mais là aussi où paradoxalement, l'épaisseur sociale semble s'être dissoute, avoir disparu derrière la nécessité et l'évidence a-historique qu'acquièrent les choses. [...] Ouvrir la boîte noire des institutions, retrouver les institutions "en train de se faire", pour reprendre cette fois un vocabulaire aux accents latouriens, c'est accompagner les déplacements des acteurs et des groupes, suivre les traductions, les modes de durcissement des énoncés, de consolidation de certaines positions ou rôles, de stabilisation et de généralisation de certaines significations et représentations [...] » (Gaïti 2006, 39-40).

Brigitte Gaïti voit toutefois là uniquement la première dimension de ce qu'elle considère comme la « double face » des institutions. Pour se donner les moyens de penser les institutions dans leur totalité, il convient en effet également « de penser l'autonomisation des institutions et leur existence propre en tant que "choses", détachées des pratiques et des significations qui les ont réalisées, leur perception sur le mode de la réalité objective et leur capacité à agir sur les acteurs sociaux et politiques, à infléchir leurs comportements et leurs identités sociales, à informer les stratégies qu'ils développent, les visions du monde qu'ils adoptent, ou, d'un autre point de vue, à configurer les orientations d'action publique, à limiter les changements en "résistant" en quelque sorte à certains types d'investissements. [...] Le propre de l'institution, "histoire faite chose" pour reprendre les mots de Pierre Bourdieu, c'est ici de perdurer et d'échapper aux conditions sociales et

politiques qui l'avaient fait naître, de survivre aux figures qui l'avaient incarnée, de déborder les usages et significations qui l'avaient spécifiée, bref d'évacuer sa dimension de *produit* des pratiques pour exister comme *moteur* des conduites, et finalement s'enraciner dans un ordre des choses, ordre de pratiques mais aussi ordre symbolique, rituellement célébré dans les conjonctures de stabilisation, et toujours susceptible d'être recomposé et « remotivé » dans les conjonctures critiques. Cette seconde existence de l'institution forme ainsi l'autre volet du programme d'analyse sociologique des institutions » (Gaïti 2006, 40-41). L'enjeu est alors de parvenir à faire tenir ensemble ces deux dimensions de l'analyse : « [...] d'un côté revenir sur les modes d'existence sociale des institutions, sur les usages, les investissements pratiques et symboliques qu'elles génèrent et qui la spécifient, tant dans les moments d'invention et les conjonctures de crise que dans les périodes de stabilisation et de routine. Mais d'un autre côté et simultanément, il s'agit bien de penser le régime d'existence propre des institutions qui les constitue à l'analyse en vecteurs de contrainte sur les acteurs, sur leurs manières de (se) voir, de (se) penser, de croire et d'agir. » (Gaïti 2006, 41).

Des questions de recherche centrales sous-tendent cette perspective analytique : comment les faits sociaux deviennent-ils des choses³⁷ ? Comment une institution parvient-elle à s'autonomiser et à se perpétuer ? Et a fortiori : comment et sous quelles influences une institution peut-elle entrer en « crise » et se voir « modifiée », voire mise en péril ? Ces questions font d'autant plus sens que le mode de partage du pouvoir qui sous-tend la « formule magique » selon un principe « arithmétique » (2+2+2+1) lors de la création de celle-ci a été remis en question au cours de la dernière décennie et qu'il n'a en outre pas toujours existé par le passé. Le choix de la « formule magique », en particulier, en tant qu'objet d'étude, prend dès lors tout son

³⁷ Cette question a été formulée par Alain Desrosières (cité dans Gaïti 2006, 39).

sens³⁸ et la question de recherche fondamentale de cette thèse peut dès lors être formulée comme suit : en quoi l'étude de la « formule magique » du point de vue des conditions historiques de son émergence en 1959, de sa consolidation et de ses transformations récentes nous apprend-elle quelque chose sur le pouvoir politique en Suisse ?

La question de la « formule magique », c'est en réalité celle de l'histoire de la *composition partisane* du Conseil fédéral, c'est-à-dire d'une succession de conflits mixtes (mêlant conflit et coopération) et de croyances qui les alimentent. C'est donc également celle des luttes partisans autour de la répartition des sièges gouvernementaux. Dans le cadre de ces luttes, qui se déroulent dans l'espace de la compétition politique, l'occupation d'un siège au Conseil fédéral constitue un « trophée » politique de premier ordre. Siéger au Conseil fédéral donne en effet un droit à l'action et à l'exercice du pouvoir politique dans le cadre de cette institution : le Conseil fédéral a l'initiative des lois, peut intervenir de manière importante dans le cadre du traitement d'une initiative populaire (contre-projet direct ou indirect), mène campagne en vue des votations populaires, etc. L'augmentation constante des prérogatives de la Confédération au détriment des compétences cantonales au cours des dernières décennies a en outre contribué à renforcer l'importance de l'exécutif fédéral. A ce titre, on comprend que ce « trophée » soit l'un des enjeux centraux des luttes politiques au niveau fédéral en Suisse. Il existe donc des intérêts politiques spécifiques – partisans en particulier – à s'emparer de l'un ou de plusieurs sièges gouvernementaux.

Questionner la « formule magique » et donc le gouvernement suisse n'est pas dissociable d'une réflexion plus globale sur ce que Jacques Lagroye a

³⁸ « La métamorphose d'une règle pragmatique, instable et controversée en règle de droit objective, impersonnelle, à visée universelle, pensée comme une « donnée » qu'il s'agit d'appliquer, de respecter, et donc comme le moteur de conduites, décrit de façon exemplaire ces effets de "désocialisation", de "deshistoricisation", d'"extériorisation" propre aux processus d'institutionnalisation » (Gaïti 2006, 41).

nommé le « gouvernement de la société »³⁹ et les formes de domination qui la caractérisent (Lagroye 1991 : 56). Cela implique également une réflexion sur la « spécialisation des rôles politiques », c'est-à-dire de revenir sur les circonstances et les conditions qui permettent à certains individus ou à certains groupes d'accomplir « des actions visant à diriger la vie en société, à imposer des comportements à tous ses membres et à faire admettre qu'ils ont autorité sur eux » (Lagroye 1991 : 26). On touche là au fondement du pouvoir et à la manière dont les « gouvernants » sont en mesure de faire adopter un type particulier de comportements aux autres membres du groupe, et comment ces derniers, reconnaissant aux « gouvernants » cette légitimité, « modifient *pratiquement* leurs comportements, ajustent leurs actions et souscrivent aux croyances requises, en sorte que cette orientation commune proposée par les gouvernants finit par s'imposer à tous » (Lagroye 1991 : 34). Corollaire d'une telle perspective : répondre à la question de l'acceptation de la « parole d'autorité »⁴⁰ des « gouvernants » et de la manière dont s'articulent à celle-ci des représentations particulières du pouvoir et du rôle des « gouvernants »⁴¹. Dans ce processus de spécialisation politique des « gouvernants » et des rôles qui sont rattachés à cette activité, l'erreur serait de considérer les rapports de domination entre les groupes – qui résultent de ce processus de différenciation sociale et de spécialisation politique – comme des affrontements entre des forces équivalentes. Au contraire, comme le souligne Jacques Lagroye, les rapports entre groupes dans des sociétés au niveau de différenciation sociale

³⁹ Jacques Lagroye en donne la définition suivante : « Gouvernement : il ne s'agit pas ici, précisons-le, de l'instance particulière, qui, dans les Etats contemporains, est censée prendre des décisions, faire exécuter les lois et conduire des politiques ; il s'agit des *actes qui tendent à organiser et à diriger la vie en société* » (Lagroye 1991, 25).

⁴⁰ Lagroye 1991, 37.

⁴¹ « Ce qui caractérise le gouvernant, c'est son aptitude reconnue à imposer des décisions concernant l'ensemble de la société, à arbitrer dans les affrontements entre des groupes ou des segments de la société, à octroyer des règlements sous la forme de décisions ayant valeur de référence dans des situations identiques » (Lagroye 1991, 55).

relativement élevé sont inégalitaires et caractérisés par un haut niveau de conflictualité (Lagroye 1991 : 53 s.).

Pour Jacques Lagroye, spécialisation du politique et institutionnalisation de la domination coïncident donc souvent. Or, cette institutionnalisation ne peut se maintenir par le laisser-faire. En effet, les dominants, pour maintenir durablement leur position dans le système de domination, doivent sans cesse intervenir et travailler quotidiennement pour produire et reproduire les conditions incertaines de la domination (Bourdieu 1980)⁴². Or, comme Bourdieu le met bien en évidence avec la notion de doxa, l'accord sur les valeurs n'a pas en tout temps besoin d'être renouvelé, puisqu' « en dehors des situations de crise, la question de la légitimité de l'Etat et de l'ordre qu'il institue ne se pose pas. [...] Ce qui se présente aujourd'hui sur le mode de l'évidence, en deçà de la conscience et du choix, a été, bien souvent, l'enjeu de luttes et ne s'est institué qu'au terme d'affrontements entre dominants et dominés. L'effet majeur de l'évolution historique est d'abolir l'histoire, en renvoyant au passé, c'est-à-dire à l'inconscient, les possibles latéraux qui se sont trouvés écartés. L'analyse de la genèse de l'Etat comme fondement des principes de vision et de division en vigueur dans l'étendue de son ressort permet de comprendre à la fois l'adhésion doxique à l'ordre établi par l'Etat et aussi les fondements proprement politiques de cette adhésion d'apparence naturelle. La doxa est un point de vue particulier, le point de vue des dominants, qui se présente et s'impose comme point de vue universel ; le point de vue de ceux qui dominent en dominant l'Etat et qui ont constitué leur point de vue en point de vue universel en faisant l'Etat » (Bourdieu 1994, 129)⁴³. Ainsi, porter son attention sur les interactions entre les différents

⁴² Comme le souligne cependant Lagroye, « Tout autant que le travail personnel de chaque dominant pour maintenir sa position, l'existence de gouvernements spécialisés paraît nécessaire [...] pour préserver ces rapports » (Lagroye 1991, 54).

⁴³ Bourdieu ajoute ce point important : « Mais ce monopole de l'universel ne peut être obtenu qu'au prix d'une soumission (au moins apparente) à l'universel et d'une reconnaissance universelle de la représentation universaliste de la domination, présentée comme légitime, désintéressée » (Bourdieu 1994, 131).

acteurs, mais également sur la dimension proprement symbolique du pouvoir étatique, c'est-à-dire les représentations du pouvoir, des institutions, de la manière légitime de se comporter (de faire de la politique), etc., qui sont mobilisées dans le cadre de ces luttes de pouvoir visant au maintien ou au renversement de la structure de domination, permet de rendre compte du jeu politique lui-même, des enjeux qui le caractérisent et des intérêts qui poussent les acteurs à le jouer, bref de la dimension symbolique du pouvoir. Pour paraphraser Bourdieu, il s'agit, pour comprendre ces systèmes symboliques à la fois dans leur fonction, leur structure et leur genèse, de les saisir dans une double dimension : celle de l'espace des prises de position, mais également celle de l'espace des positions qu'occupent les acteurs qui les produisent (Bourdieu 1994, 129).

Raisonné en termes de processus d'institutionnalisation implique nécessairement d'*historiciser* l'analyse. Seule la profondeur historique peut en effet permettre à celle-ci de restituer la dynamique de ce processus en s'attachant à mettre en lumière les différentes conjonctures (crise, stabilisation) qui prennent place, les dynamiques et les configurations propres à chaque épisode historique particulier, bref, de saisir l'institution dans sa trajectoire singulière, façonnée par les luttes dont elle fait l'objet. Le choix d'une périodicité large nous paraît ainsi particulièrement judicieux pour notre objet de recherche ; en effet, la « formule magique », qui n'existe dans les faits que depuis 1959, alors que le Conseil fédéral existe depuis 1848, renvoie plus largement à la question de l'élargissement progressif de la composition partisane du Conseil fédéral. On oublie vite, en effet, notamment sous l'effet de l'importante mythologie politique qui les consacre et de la figure générique du « consensus » qui tend à les englober dans l'inconscient collectif, que tant la « formule magique » que la « concordance » ne sont en réalité rien d'autre que des notions historiquement datées et, surtout, solidaires d'enjeux pratiques, tant parmi les professionnels de la politiques que parmi les politologues et autres commentateurs attirés du jeu politique.

A ce titre, tant la clé de répartition partisane si célèbre des sièges au sein du Conseil fédéral que les représentations qui lui sont liées et qui visent à la légitimer, n'ont pas toujours eu cours. Avant elles, la composition du Conseil fédéral a connu plusieurs changements et elle a fait l'objet d'un élargissement progressif à plusieurs forces politiques. D'un autre côté, la grande stabilité de la formule gouvernementale « 2+2+2+1 » à partir de 1959 témoigne indéniablement de son succès, une issue qui n'était pas nécessairement escomptées lors de son émergence.

De manière générale, le Conseil fédéral, en tant qu'institution politique, a ainsi oscillé entre des périodes de stabilisation et des périodes de « crise » en lien avec la question de sa composition partisane. Il s'agit dès lors, au travers d'une enquête historique, de comprendre comment la « formule magique », en tant que mode de répartition des sièges gouvernementaux entre les principaux partis politiques a pu devenir une règle centrale du jeu politique (de même que la concordance), mais également comment elle a été en mesure de se consolider, puis comment elle est entrée en « crise ». Voici, concrètement, un aperçu de notre programme de recherche, que nous avons construit en deux parties : après être revenus dans le préambule sur l'invention même du terme « formule magique » par les adversaires de l'entrée du PS au Conseil fédéral en décembre 1959 avoir analysé en détail les particularités et les enjeux du « moment fondateur » de cette règle du jeu, nous nous proposons de retracer dans une première partie la « genèse » de l'arrangement de 1959, en s'interrogeant sur la prétendue « continuité » (pratiques consensuelles) de celui-ci par rapport aux précédentes modifications historiques de la composition partisane du Conseil fédéral (1891, 1919, 1929, 1943, 1953) et aux véritables logiques sous-jacentes à ces modifications. Nous montrerons que l'intégration progressive des différentes forces politiques au gouvernement ne relève de logiques de coopération qu'à la marge uniquement. Au contraire, ces différents épisodes répondent avant tout à des logiques de compétition politique entre élites

ayant des intérêts hétérogènes et divergents, tels qu'ils peuvent être saisis et compris dans les différentes configurations à la fois inter- et intra-partisanes propres à chaque configuration historique.

Dans la seconde partie, nous examinerons dans quelles conditions et selon quelles logiques la « formule magique », en tant qu'alliance partisane par définition fragile – au regard du haut niveau de conflictualité qui la précède – a pu se *consolider* et se *perpétuer* pendant plus de quarante ans. Nous reviendrons sur le processus de consolidation et de fonctionnalisation de cet arrangement politique ponctuel, qui a plus à voir avec les intérêts minimaux des partis gouvernementaux à le maintenir – faute de mieux⁴⁴ –, qu'avec des stratégies délibérées des élites visant à stabiliser le système. Nous examinerons également les transformations récentes au niveau de la composition de la coalition gouvernementale et les raisons qui peuvent les expliquer. Parmi elles, une transformation profonde des conditions du jeu politique, soit à la fois une refonte des rapports de force politiques avec la montée en puissance de l'UDC et l'affaiblissement des deux partis de droite (PRD et PDC), et l'apparition de luttes symboliques fortes entre partis autour des termes mêmes de la « formule magique », et en particulier de l'arithmétique de cette dernière, c'est-à-dire des poids respectifs des différents partis au sein de la coalition.

Le potentiel heuristique d'une telle démarche est important. En effet, les apports de ce travail se situent principalement à deux niveaux. Tout d'abord, dans la « relecture » du cas suisse qu'il propose, avec les enjeux politiques de réinterprétation de l'histoire que cela implique. Parmi ces enjeux, le plus central est celui en lien avec la question du « consensus »⁴⁵, entendu comme pratique et mode de gestion du politique par les élites. Car le consensus et

⁴⁴ Voir Burgos, Mazzoleni & Rayner 2009.

⁴⁵ Pour des raisons de lisibilité et par commodité, nous renoncerons à utiliser les guillemets pour ce terme très connoté dans la suite du texte.

ses dérivés (coalition gouvernementale large, concordance, collégialité, respect des minorités, etc.) sont ce qui *font* la démocratie suisse : ils structurent et organisent les rapports politiques, de même qu'ils donnent un sens à ceux-ci ; ils sont à la fois les règles, tant normatives que pragmatiques (Bailey 1971), et les conditions du bon fonctionnement démocratique, ainsi que les repères culturels du *Sonderfall* suisse. Réinterpréter cette « essence » politique de la démocratie suisse, c'est toucher à sa dimension « intangible », sacrée, unique et somme toute inexplicable. Contre cette forme de culturalisme, certes séduisante (dans la mesure où elle reprend les stéréotypes de sens commun sur la Suisse), la « relecture » que nous proposons tente, à travers l'étude de moments choisis, saillants, de « crise » ou de remise en question de la coalition gouvernementale, de reconstruire la réalité historique de certains épisodes clés et de restituer la complexité des comportements des élites politiques et la manière dont elles les « gèrent ». Nous mettrons en lumière les luttes politiques en lien avec l'occupation des sièges au Conseil fédéral, les intérêts hétérogènes et divergents des différents partis en lien avec cette question, et la manière dont le consensus et ses différentes avatars constituent à la fois une *contrainte* qui pèse sur les acteurs, mais également une *opportunité* et une ressource du jeu politique (Lagroye 2002, 156 ss.). Ce faisant, nous serons en mesure de réconcilier conflit et consensus, deux dimensions que l'analyse tend à opposer, à tort.

L'apport de ce travail réside également dans sa contribution aux débats sur la théorie démocratique. En effet, en pointant certaines carences analytiques au regard de l'analyse du cas suisse, pourtant considéré comme emblématique, il ouvre de nouvelles pistes de recherche, notamment au niveau de la manière dont se construit et s'entretient le consensus, et de la manière dont cette dimension s'articule à la dimension conflictuelle du jeu politique. A ce titre, il met en garde contre toute vision trop « stratégeste » des élites dans ce domaine, au profit d'une analyse historique plus fine des

différentes configurations d'acteurs et des séquences d'interactions, attentive à la manière dont ceux-ci jouent, *quand ils jouent*, des contraintes/ressources du jeu politique. Il nous amène encore à nous interroger sur la place des travaux savants dans la construction de la démocratie et de la pénétration de ceux-ci dans l'imaginaire collectif. Ce travail contribue enfin au renouvellement des analyses sur les coalitions partisans, au travers du déplacement du regard de la mise en place et de la taille⁴⁶ vers la *gestion* de celles-ci.

Sources utilisées

La question des sources utilisées dans le cadre de cette recherche doit d'être précisée à ce stade, afin de comprendre notamment dans quelle mesure le renoncement volontaire à l'utilisation (visibilisée tout du moins) de certains types de sources – et le recours à la littérature secondaire par exemple – peut être justifié par la démarche plus générale dans laquelle cette recherche s'inscrit.

L'une des grandes difficultés et donc l'un des grands défis de cette recherche résident en grande partie dans la longueur de la période historique considérée : plus de 150 ans. Sur une période aussi longue, il n'était de fait pas possible de prendre en compte tous les différents types de sources disponibles en lien avec tous les champs de recherche pouvant être considérés, en tout cas pas dans le cadre restreint de cette thèse. Le faire aurait nécessité un projet aux dimensions et aux ressources beaucoup plus importantes (cf. remarques conclusives).

⁴⁶ Nous faisons ici référence en particulier aux débats autour de la notion de « minimal winning coalition » (Riker 1967). Pour une critique de ces travaux, voir : Burgos, Mazzoleni & Rayner 2009.

Un grand nombre de sources ont été consultées et analysées, sans que nous ayons jugé nécessaire de les visibiliser au travers de l'écriture ou de les mobiliser dans un chapitre en soi ou au sein d'un chapitre existant. Elles n'en ont pas moins contribué à la recherche elle-même. Parmi elles, nous pouvons citer :

- D'importantes archives de presse⁴⁷ relatives aux élections au Conseil fédéral pour toutes les années :
 - 1959 (analyse limitée à trois titres de presse),
 - 1983 (tous les titres de presse suisse, soit environ 500 articles),
 - 1993 (tous les titres de presse suisse, soit environ 650 articles),
 - 2003 (tous les titres de presse suisse, soit environ 1'300 articles),
 - 2004 à 2006 (tous les titres de presse suisse, soit environ 400 articles),
 - 2007 (tous les titres de presse suisse, soit environ 500 articles),
 - 2007-2015 (limitation aux grands titres alémaniques et romands, plus de 1'000 articles)
- Des archives de presse pour certains événements importants hors élections au Conseil fédéral (par ex. Affaire Kopp, Affaire des Mirages, réforme du mode d'élection du Conseil fédéral, etc.), ainsi que des archives audiovisuelles (archives de la Télévision suisse romande)
- Certains protocoles des débats parlementaires (prises de position et recommandations de vote des partis politiques) lors des élections au Conseil fédéral (renouvellement intégral et élections

⁴⁷ Nous nous sommes appuyés ici sur les archives de presse de l'*Année politique suisse*, qui couvrent tous les grands quotidiens au niveau national, ainsi que la plupart des quotidiens régionaux.

complémentaires)

- Messages du Conseil fédéral (par ex. : Message du Conseil fédéral du 3 mai 1940 à l'Assemblée fédérale sur l'augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral et sur son élection par le peuple⁴⁸)
- Interventions parlementaires et rapports afférents (par ex. : initiatives parlementaires Breitenmoser et Schmid-St-Gall concernant le nombre et l'élection des conseillers fédéraux et rapport de la commission du Conseil national chargée d'examiner la question de l'éligibilité au Conseil fédéral⁴⁹ ou Initiative parlementaire relative à la modification des conditions d'éligibilité au Conseil fédéral⁵⁰ et Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national (les deux posent la question de l'abrogation de la « clause cantonale »))
- Entretiens approfondis avec des acteurs politiques en prise avec la question des élections au Conseil fédéral, dont un double entretien avec un ancien vice-président du PS, un avec le chef du groupe parlementaire PDC. Ma demande d'entretien à Christoph Blocher, alors fraîchement élu conseiller fédéral, a été malheureusement déclinée
- Entretiens informatifs avec des membres du parlement fédéral et des membres de l'administration fédérale (Services du Parlement (Commission des institutions politique) et Chancellerie fédérale (Section des droits politiques))
- Observation ethnographique (élection au Conseil fédéral du 14 décembre 2011)
- D'innombrables références sur l'histoire suisse, sur l'histoire de partis politiques, sur les coalitions partisanes, etc., qui ont enrichi notre réflexion et qui seront dès lors partiellement référencées en

⁴⁸ *FF* 1940 I 611.

⁴⁹ *FF* 1976 I 1309. Pour l'avis du Conseil fédéral, voir : *FF* 1976 I 1592.

⁵⁰ Objet 93.452 ; *FF* 1993 IV 566 (rapport) ; *FF* 1994 III 1356 (avis du Conseil fédéral).

bibliographie, mais ne seront pas citées dans le corps du texte

- Toutes les bases légales ayant un rapport avec le Conseil fédéral : Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999⁵¹, Loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (Loi sur la responsabilité, LRCF)⁵², Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl)⁵³, Loi du 21 mars 1997 et ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA/OLOGA)⁵⁴, Loi fédérale et ordonnance du 6 octobre 1989 concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats⁵⁵
- Sources diverses sur la question de la réforme du gouvernement (objets et débats parlementaires, littérature secondaire, papiers de position de partis politiques, articles de presse, etc.)
- Manuels de droit constitutionnel suisse

Nous avons par contre totalement ou partiellement renoncé à consulter ou à analyser en profondeur et de manière systématique (ou même temporellement restreinte) les sources suivantes ou à réaliser les choses suivantes :

- Consulter de manière systématique les archives de presse sur toute la période considérée
- Analyser les archives cantonales relatives à la question de la

⁵¹ RS 101. Avant cela : Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (RS 1 3).

⁵² RS 170.32.

⁵³ RS 171.10. Avant cela : Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils).

⁵⁴ RS 172.010 (loi) et RS 172.010.1 (ordonnance).

⁵⁵ RS 172.121 (loi) et RS 172.121.1 (ordonnance).

composition partisane des gouvernements cantonaux et de celle des usages des instruments de la démocratie directe au niveau cantonal

- Les ouvrages de témoignages d'anciens conseillers fédéraux, (auto)biographiques pour la grande partie, n'ont pas été intégrés
- Retracer les trajectoires sociales des conseillers fédéraux (même si nous en avons rendu compte de manière très ponctuelle) et des élites politiques ou de l'administration fédérale de manière plus générale

PARTIE I :

Le Conseil fédéral de la domination radicale à la grande « coalition ». Retour sur la genèse de la « formule magique » (1848-1959) au travers de quelques épisodes saillants

« “L’histoire de toute société jusqu’à nos jours, disait Karl Marx, c’est l’histoire de la lutte des classes.” L’histoire de la Suisse jusqu’à nos jours, pourrait-on ajouter, c’est la victoire du compromis sur la guerre civile. Victoire du compromis sur les conflits d’intérêts économiques et politiques qui ont conduit plusieurs fois les cantons à l’extrême limite de la sécession. L’année même où sort le *Manifeste communiste*, en 1848, la Suisse fait avorter sa dernière guerre civile pour accoucher d’un nouvel Etat fédéral. Victoire du compromis sur les querelles confessionnelles et linguistiques, de la première paix religieuse de Kappel, en 1529, à la création du canton du Jura, en 1978. Victoire du compromis sur la lutte à mort entre le capitalisme et le socialisme avec l’invention de la paix du travail, au plus tard en 1937, et l’instauration d’un gouvernement de large coalition en 1959. Malgré tous les motifs qu’ils avaient de se battre, les Suisses ont toujours cherché toutes les raisons qu’ils avaient de s’entendre. » (Dunand 1991, 207 s.)

La « formule magique » doit avant tout être envisagée comme un événement particulier et historiquement daté, répondant à des conditions sociales et économiques particulières, et doit ainsi être replacé dans les conditions – et les configurations – politiques propres à l’époque. La « formule magique » n’en renvoie pas moins, plus largement, à la question de la composition (partisane) gouvernementale. Or, celle-ci est empreinte d’un impensé social

très puissant et prégnant en Suisse : la composition gouvernementale ne *résulterait* pas de circonstances historiques particulières, mais de la volonté des élites à *intégrer* constamment les forces d'opposition (et cela proportionnellement à leur force politique). Certes, le cas suisse n'est pas isolé, en Europe notamment, et d'autres pays ont connu de tels « mouvements d'intégration ». Pourtant, le cas suisse ferait figure de cas à part dans le monde, et cela pour deux raisons : d'une part pour la stabilité qui a caractérisé la période post-1959, mais également pour des raisons propres au système politique suisse et à la culture politique helvétique. La composition du Conseil fédéral passe ainsi pour être le reflet des forces politiques, mais surtout de la volonté des élites au pouvoir d'intégrer au sein même du gouvernement leurs propres adversaires politiques. Pour quelles raisons ? Pour deux raisons, principalement. Premièrement, parce que les élites au pouvoir sont poussées par leurs adversaires (l'« opposition ») à leur « intégration » pour éviter que les adversaires fassent recours aux instruments de la démocratie directe pour bloquer le système⁵⁶. Ensuite parce que l'action de ces élites politiques vise à contrer la fragmentation intrinsèque à la Suisse. Le pays est en effet considéré comme en proie à des *clivages* aux effets désintégrateurs potentiellement puissants et donc à même de mettre la cohésion et donc l'existence même du pays en danger : les clivages religieux, linguistiques et culturels.

L'objectif principal de cette première partie est d'analyser les différentes transformations de la composition politique du Conseil fédéral depuis la création de l'Etat fédéral en 1848, en se focalisant sur les élections où la répartition partisane des sièges gouvernementaux a évolué. Dans ce dessein, nous mobiliserons une analyse historique attentive aux faits et aux

⁵⁶ Il s'agit là du principe de l'intégration par la participation, idée fondatrice derrière les concepts de concordance et de *power sharing*. Voir notamment l'hypothèse bien connue de Raimund E. Germann (1970), son corollaire des « contraintes institutionnelles imposant la concordance (Germann 1996, 228 s.) ou les travaux de Wolf Linder (1998).

conditions historiques propres à chaque transformation. Une telle analyse se justifie d'autant plus que la « formule magique » de 1959 a très largement été interprétée dans une perspective téléologique comme l'aboutissement nécessaire et inévitable d'un processus historique d'élargissement progressif de la composition partisane du Conseil fédéral aux principales forces politiques. En revenant sur chaque élection ayant débouché sur une modification de la composition politique, nous analyserons les ressorts de celle-ci et mettrons à l'épreuve les explications quasiment routinisées existantes. Deux types d'explications peuvent d'ailleurs être distinguées : premièrement, les explications « culturalistes » et « fonctionnalistes », qui mettent l'accent sur la culture politique de la « concordance » imposée par l'existence de clivages sociaux et qui nécessitent dès lors une volonté toujours « éclairée » et constante des élites politiques visant à l'intégration de l'opposition, afin de contrer les logiques désintégratrices de ces clivages. Il s'agit grosso modo des théories « consociatives » telles qu'énoncées par Arend Lijphart et Gerhard Lehmbruch. Deuxièmement, les explications de type plus « systémiques » qui mettent l'accent sur le rôle des « contraintes institutionnelles » de la démocratie référendaire imposant la « concordance », telles qu'énoncées par Leonhard Neidhart ou Raimund E. Germann.

Pourquoi remonter aussi loin et partir de la fondation de l'Etat fédéral en 1848 ? Parce que tant l'historiographie dominante que l'immense majorité des analyses de science politique considèrent que l'Etat fédéral et ses institutions sont la *réponse institutionnelle* au clivage religieux à l'origine de la création de la Confédération helvétique en 1848. Quant à la première modification de la composition du Conseil fédéral en 1891, avec l'entrée du conservateur-catholique dans un Conseil fédéral jusqu'ici exclusivement radical, elle est censée témoigner de la volonté « intégratrice » des élites radicales face au clivage religieux et à ses potentiels effets désintégrateurs, ainsi qu'à l'usage intensif du référendum facultatif de la part des catholiques-

conservateurs, qui aurait poussé les radicaux à leur ouvrir la porte du Conseil fédéral. Le *motto* est finalement assez simple : intégration vs désintégration. Beaucoup de théories ont donc été élaborées à partir de ce postulat : pour celles-ci, il s'agit dès lors d'expliquer, puisque le système ne s'est pas *de facto* « désintégré » sous l'effet des clivages, comme il a contribué à « intégrer »⁵⁷.

Il nous paraît par conséquent intéressant d'interroger la pertinence même du recours au concept de « clivages » pour appréhender le comportement des acteurs politiques, la culture politique helvétique, et donc a fortiori la question du pouvoir politique en Suisse. Les clivages constituent-ils de manière générale et en tout temps une clé de lecture satisfaisante de la démocratie suisse et de ses institutions ? Peut-on véritablement comprendre, à leur aune, la mise en place de la « formule magique » en 1959, mais également les précédents changements de la composition gouvernementale ? Questionner les clivages renvoie à des enjeux de connaissance plus larges en lien avec notre objet, notamment parce que cela nous permettra à la fois de justifier – ou non – l'approche très largement historique que nous avons choisie dans cette thèse, mais également d'éclairer, sans doute sous un jour nouveau, des travaux largement dominants et indiscutés, car justement considérés comme indiscutables. L'enjeu de connaissance est, à n'en pas douter, de taille : si la présente analyse venait à confirmer un comportement volontaire et invariable – malgré les époques et les configurations différentes – des élites politiques au pouvoir visant à l'« intégration » gouvernementale de leurs adversaires politiques au titre de la menace que constituent les clivages autour desquels s'articulent leur opposition, nous mettrions en évidence un fort dénominateur commun à ces différents épisodes historiques, qui serait à même de fournir des éléments essentiels pour comprendre les changements dans la composition gouvernementale. Par

⁵⁷ Nous reviendrons plus loin sur la question de l'interprétation a posteriori de l'histoire et sur celle de la contribution de ces théories.

contre, si l'analyse venait à ne pas mettre en lumière une telle matrice comportementale, à observer des différences entre épisodes historiques, ou à remettre plus généralement en cause le recours au concept de « clivages » afin d'expliquer les différents changements intervenus au niveau de la composition partisane du Conseil fédéral entre 1848 et 1959, c'est un schème explicatif central de la vie politique suisse qui se verrait être remis en cause, avec des conséquences importantes quant à la validité des théories qui se basent explicitement ou implicitement sur le rôle joué par les clivages.

Quant aux explications attribuant à la démocratie référendaire des contraintes institutionnelles imposant la « concordance », leur mise à l'épreuve des faits historiques nous paraît tout aussi intéressante que nécessaire. Bernard Voutat (2005) montre bien comment les discours savants sur la démocratie directe en Suisse, juridiques en particulier, qui mettent en avant ses avantages et ses inconvénients en lien avec la « bonne marche » des affaires publiques, ont influencé la science politique naissante. Cette dernière reprend en grande partie ces travaux et les traduit, dans une perspective fonctionnaliste, notamment via les travaux de Jean Meynaud. C'est dans ce contexte que Leonhard Neidhart⁵⁸ développe sa thèse « [...] largement reprise ensuite, selon laquelle la menace référendaire agit comme une "épée de Damoclès" sur le système politique, contraignant ses principaux acteurs (ceux précisément qui disposent d'une capacité référendaire) à élaborer des compromis. Cette perspective, sans s'écarter des appréciations normatives relatives à l'efficacité (réelle ou supposée) de la démocratie directe, les réinscrit dans le cadre d'une analyse des processus décisionnels parfois explicitement systémique. Les mécanismes de démocratie directe sont alors appréhendés sous l'angle de la gouvernabilité du "système politique", qui est soumis aux pressions (*inputs*) de son "environnement" et à un impératif de stabilité (*outputs*) [Papadopoulos, 1994]. Cette logique fonctionnelle, supposée immanente au

⁵⁸ Voir Neidhart 1970.

système politique, trouve ses ultimes conclusions dans une lecture téléologique des droits populaires, dont les *raisons d'être*, imputables à un "ethos de coopération", conduisent à "interpréter l'histoire constitutionnelle suisse comme celle de la mise en place progressive d'un système hautement sophistiqué de redondance institutionnelle", destiné à asseoir la gouvernabilité du système politique face à la complexité croissante de son environnement, en instituant des mécanismes de concordance [Ossipow, 1994, p. 28-31]. » (Voutat 2005, 207 s.).

C'est dans ce contexte que doit notamment se comprendre la thèse de Raimund E. Germann sur les « contraintes institutionnelles imposant la concordance » ou CIIC⁵⁹, émise par l'auteur en 1975⁶⁰. Celle-ci pose l'idée que le référendum (facultatif ou obligatoire), telle une « épée de Damoclès », contraint les élites gouvernementales à coopter au sein du Conseil fédéral toute forme d'« opposition » politique, sous peine de blocage du système politique dans son ensemble. Le corollaire de cela étant que les élites au pouvoir se voient contraintes de prendre des décisions consensuelles, sur la base de compromis négociés, afin d'éviter tout recours au référendum. Raimund E. Germann le dit d'ailleurs sans détour : « Dans leur ensemble, les institutions politiques suisses, très complexes et vulnérables à l'obstruction politique, nécessitent une étroite concertation entre les principaux acteurs politiques, sous peine de paralysie du système » (Germann 1996, 230). Dans cette logique, la « concordance », dont la « formule magique » (ou la « formule » gouvernementale au sens plus large) est l'« expression suprême », pour reprendre les mots mêmes de Raimund E. Germann⁶¹,

⁵⁹ Voir : Germann 1975 ou 1996 (en particulier les p. 228 ss.). Notons ici que la thèse de Germann est « hybride », dans le sens où l'auteur s'appuie également sur l'idée d'une « culture politique » suisse favorable au compromis politique (témoignage, à notre sens, d'un raisonnement circulaire).

⁶⁰ Cette thèse sera reprise (et donc confirmée) par l'immense majorité des professeurs de science politique en Suisse : Wolf Linder, Hanspeter Kriesi, Yannis Papadopoulos, Ulrich Klöti, Peter Knöpfel, etc.

⁶¹ Germann 1996, 228.

revêt une *fonction* particulière dans le système politique, à savoir celle d'un « [...] arrangement politique de grande stabilité qui permet la co-existence paisible des différents groupes socio-culturels dans un pays plurilingue et pluriculturel, tout en sauvegardant les valeurs démocratiques » (Germann 1996, 229). Mais il permet surtout le non-recours au référendum, de par l'inclusion des différentes forces politiques au sein du Conseil fédéral – et donc le bon fonctionnement du système.

Or, pour expliquer cette fonction, tant Raimund E. Germann que l'immense majorité des autres auteurs ont justement recours à l'histoire et à l'« intégration » progressive des différentes forces politiques au sein du gouvernement à partir de 1891 et jusqu'en 1959, date de création de la « formule magique » et point d'aboutissement de ce processus historique. Or, si 1959 est le point d'aboutissement, l'entrée du premier catholique-conservateur (Josef Zemp) au Conseil fédéral en 1891 est très largement considérée comme la première manifestation de ce processus d'intégration, et comme la manifestation emblématique (ou « idéal-typique » pour reprendre les mots de Max Weber) de celui-ci, Raimund E. Germann allant d'ailleurs jusqu'à parler de l'« effet Zemp » (Germann 1996, 231), les catholiques-conservateurs qui avaient construit une partie de leurs succès politiques en faisant usage du référendum facultatif renonçant à cet usage suite à l'entrée de leur représentant, Josef Zemp, au Conseil fédéral en 1891.

Les deux catégories d'explications dont nous venons de retracer rapidement les grandes lignes n'ont pas échappé à la critique, même si celle-ci, en Suisse principalement, est restée très minoritaire. Si un spécialiste du droit public comme Thierry Tanquerel a relevé de manière générale, par rapport à la théorie consociative, les défauts tant des juristes que des politologues « [...] de vouloir attribuer aux objets dont ils traitent (institutions et mécanismes) des clivages et des contentieux qui naissent qui naissent

simplement de la réalité des rapports entre les gens et de la façon dont ceux-ci posent les problèmes »⁶², d'autres auteurs comme Andreas Auer et Jean-Daniel Delley, ont de leur côté mis en évidence les manques de la thèse de Raimund E. Germann. Selon eux, en effet, « Le principal défaut des analyses théoriques du référendum, réside dans l'idée qu'il est un sujet, entité indépendante, qui jouirait de certaines caractéristiques propres et innées et qui remplirait, de par sa nature, une fonction précise. [Serait préférable] une conception voyant dans le référendum non pas un sujet mais un objet, un instrument dont l'utilisation et le succès dépendent de l'équilibre toujours instable et mouvant entre les rapports de force politiques [...] S'il est vrai que ceux qui l'ont construit l'ont fait dans un but précis, une fois posé (...), son emploi ne dépend plus de lui ni de ceux qui l'ont construit, [mais] de l'évolution incessante des rapports de force dans lesquels il s'inscrit. [En définitive], le référendum n'a pas de nature, ni d'autre histoire que celles de ces rapports de force. Son rôle, sa fonction, ne sont pas déterminés d'avance, ni immuables »⁶³.

En nous inspirant d'un tel point de vue *réaliste* (Voutat 2005, 209), qui a l'avantage de permettre de saisir à la fois le rapport complexe qu'entretiennent les acteurs avec les « règles du jeu politique », ainsi que d'appréhender les institutions à partir de leurs usages, nous porterons ainsi une attention particulière, dans un premier temps, sur la première modification de la composition gouvernementale de 1891 (entrée du premier conservateur-catholique), considérée comme « fondatrice » de ce schéma intégrateur des élites politiques par peur de l'usage du référendum. Mais il y en a eu d'autres : 1919, 1929, 1943, à chaque fois avec des partis différents qui entrent au gouvernement. Après avoir mis en lumière les raisons qui ont

⁶² Tanquerel 1991, 187 ss.

⁶³ Nous tirons cette citation de Voutat 2005, 209. La référence originale est la suivante : Auer Andreas & Delley Jean-Daniel, 1979, « Le référendum facultatif ; la théorie à l'épreuve de la réalité », *Revue de droit suisse*, vol. 1, p. 119-138 (citation tirée de la p. 134).

présidé à chaque nouvelle modification de la composition partisane du Conseil fédéral, nous aurons, sur la base de ces différents épisodes historiques, la possibilité de procéder en fin de partie à une mise en perspective comparative de celles-ci, afin de saisir d'éventuelles similitudes ou, au contraire, différences notables. A cette aune, nous pourrions examiner ensuite le processus menant à la modification de 1959, largement considéré comme un point focal de ce processus et comme une sorte de « fin de l'histoire ».

1. Du « ghetto » au gouvernement : retour sur l'entrée du premier catholique-conservateur au Conseil fédéral en 1891

Afin d'être véritablement en mesure de comprendre le premier changement de la composition gouvernementale en 1891, nous proposons de mettre en évidence les conditions politiques, économiques et sociales, dans lesquelles il s'inscrit. Il faut notamment revenir sur les rapports de pouvoir qui s'instaurent avec la mise en place de la Constitution fédérale de 1848, qui rejette *de facto* les catholiques-conservateurs – perdants de la Guerre du Sonderbund – hors du jeu politique, les stigmatisant au passage très fortement. De plus, les libéraux-radicaux créent en 1848 les institutions politiques du nouvel Etat fédéral en fonction de leurs propres intérêts, avant tout économiques. Les catholiques-conservateurs en seront très largement exclus.

La domination radicale se consolide ensuite durant plusieurs décennies jusqu'à ce que le mouvement commence à se fissurer, en proie à d'importantes tensions internes. Parallèlement, la création du référendum facultatif en 1874, donne de nouvelles armes aux catholiques-conservateurs

pour sortir de leur isolement politique, avec toutefois pour conséquence d'inscrire les termes de leur opposition dans un cadre juridique et institutionnel particulier. Après 43 ans d'hégémonie radicale au Conseil fédéral, un premier catholique-conservateur entre au Conseil fédéral, coopté par les radicaux.

1.1. La Constitution fédérale de 1848 et les nouvelles conditions du jeu politique

Victorieuse de la Guerre du Sonderbund, la famille libérale-radical rédige à son profit une nouvelle Constitution, qui sert de socle au nouvel Etat fédéral. Dans les faits, la Diète écarte d'emblée une proposition genevoise de créer une véritable Constituante et s'arroge la compétence de réviser le Pacte fédéral de 1815. Or, qui sont ceux qui rédigent le projet de nouvelle Constitution fédérale ? Comme le précisent François Masnata et Claire Rubattel, ce sont avant tout des hommes qui occupent des charges importantes dans leur cantons respectifs, souvent celle de conseiller d'Etat. Les juristes y sont fortement représentés, ainsi que des industriels, des médecins et des militaires. Parmi ceux-ci, on retrouve des représentants de la banque et des chemins fer privés (Masnata et Rubattel 1995, 47)⁶⁴, dont les intérêts particuliers vont clairement guider la rédaction du texte. Comme le précise l'historien Roland Ruffieux, si elle ne fait pas table rase du passé, et notamment du Pacte de 1815, la Constitution de 1848 n'en crée pas moins un nouveau régime politique (Ruffieux 2004, 605). Premier élément : la nouvelle Constitution consacre un certain nombre de libertés individuelles : liberté d'établissement (avec la citoyenneté suisse), liberté d'opinion, de réunion et d'association, liberté de conscience et de culte, liberté de la presse et droit de pétition. Elle proclame également le suffrage universel et

⁶⁴ Sans ambages, François Masnata et Claire Rubattel diront : « C'est finalement un club de notables qui rédige la Constitution de 1848 » (Masnata et Rubattel 1995, 48).

l'égalité devant la loi de tous les citoyens (Walter 2010, 44 s.; Humair 2009, 82).

Deux remarques principales (et quelques précisions) doivent toutefois être apportées. Premièrement, en comparaison internationale, la Suisse se positionne à la pointe de l'ouverture démocratique avec cette nouvelle Constitution, qui représente une énorme avancée libérale et démocratique, d'ailleurs fustigée par les puissances conservatrices européennes (Humair 2009, 79 ss.). Il faut néanmoins apporter quelques bémols à ce tableau qu'il serait erroné de dresser comme trop parfait, même pour l'époque. L'égalité des citoyens suisses en droit connaît tout d'abord de sérieuses restrictions suivant les cantons : l'établissement dans un autre canton peut être soumis à condition (certificats de bonnes mœurs, absence de condamnation, etc.) et le citoyen suisse n'obtient pas automatiquement le droit de vote dans le nouveau canton, de même qu'il reste exclu de certains privilèges, dont ne jouissent que les membres de la bourgeoisie communale. En outre, les citoyens suisses de confession juive restent exclus de la nation⁶⁵. Ensuite, le suffrage universel⁶⁶, malgré son caractère très progressiste, voire révolutionnaire dans le contexte de l'époque (même s'il reste uniquement masculin et ne s'applique pas aux étrangers), reste d'application très restrictive, suivant la définition que donne chaque canton à la notion de « citoyen actif » : les vagabonds et les pauvres et les personnes condamnées pénalement en restent exclus, de même qu'une partie de la

⁶⁵ Cédric Humair précise que cette discrimination restera encore très forte, dix ans après la mise en place de la Constitution fédérale de 1848, puisqu'en 1858, seuls deux cantons (Vaud et Genève) accordent la pleine égalité à la population juive (Humair 2009, 80).

⁶⁶ L'art. 63 de la Constitution fédérale de 1848 prévoit : « A droit de voter tout Suisse âgé de vingt ans révolus et qui n'est du reste point exclu du droit de citoyen actif par la législation du canton dans lequel il a son domicile » (cité dans Humair 2009, 80).

classe ouvrière, très mobile et à laquelle n'étaient accordés que des permis de séjour⁶⁷.

Deuxièmement, la dimension économique des avancées démocratiques enregistrées par la Constitution de 1848 doit être relevée, afin de ne pas passer sous silence certains des enjeux les plus importants pour les libéraux-radicaux en lien avec la nouvelle Constitution. En effet, la liberté d'établissement facilite beaucoup la mobilité géographique de la main d'œuvre salariée. Ainsi, les travailleurs suisses peuvent se déplacer à l'intérieur des frontières fédérales au lieu d'opter pour l'émigration outre-mer. Cela a toutefois une conséquence directe : le maintien d'une certaine fluidité sur le marché du travail et donc une pression (à la baisse) sur les salaires. On comprend dès lors l'intérêt direct du monde industriel à l'introduction de cette nouvelle liberté, dans la mesure où celui-ci va pouvoir profiter d'un avantage concurrentiel important par rapport aux pays étrangers, qui va favoriser le boom économique des décennies suivantes (Humair 2009, 82). Ce dernier sera également favorisé par la disparition des barrières douanières cantonales, l'unification des poids et mesures, et la mise en place d'une monnaie unique (le franc suisse), qui constituaient autant d'obstacles à son développement.

La Constitution de 1848 met également en place, et cela nous intéresse au premier ordre, de nouvelles institutions politiques, qui ont subsisté jusqu'à aujourd'hui. Suivant le principe de la séparation des pouvoirs, les membres de la Commission chargée par la Diète qui élaborent le projet de Constitution fédérale proposent la mise en place de trois institutions politiques majeures : une Assemblée fédérale composée de deux chambres (sur le modèle américain) qui assume le pouvoir législatif, un gouvernement collégial (le

⁶⁷ En 1848, on estime que 17% des hommes de plus de vingt ans sont ainsi exclus du droit de vote, 14% en 1866 et 12% en 1878. Dans le canton de Bâle-Ville, en 1848 cette proportion est toutefois de près de 50% (Humair 2009, 82).

Conseil fédéral) et le Tribunal fédéral, organe judiciaire supérieur de la Confédération.

1.2. Les enjeux de la forme du parlement

Si ces deux dernières ne suscitent pas de longs débats, la question de la forme à donner au parlement, successeur de la Diète fédérale, est très discutée au sein de la Commission, relativement à la question de la représentation politique en particulier⁶⁸. D'un côté, les représentants du camp conservateur, partisans d'un fédéralisme fort, cherchent à maintenir un système avec une Diète composée de représentants des cantons. De l'autre, les radicaux de gauche, ardents défenseurs de la souveraineté de la nation, cherchent à imposer une chambre du peuple élue selon des principes démocratiques et prévoyant un député pour 20'000 citoyens (pour un total de 111 députés). Cette dernière proposition aurait eu pour effet de modifier les rapports de force politiques en leur faveur, dans la mesure où les petits cantons de Suisse centrale, majoritairement conservateurs et catholiques, auraient obtenus une représentation très faible en comparaison des grands cantons radicaux comme Berne, Zurich ou Vaud (Humair 2009, 83 s.). Une troisième solution émerge en sus. Celle-ci propose que le pouvoir législatif soit assumé par un parlement bicaméral, inspiré du modèle américain, et composé d'une chambre du peuple, élue par le peuple suisse et accordant une représentation aux cantons proportionnellement à leur population (Conseil national) et une seconde, plus petite et composée d'un nombre égal de représentants pour tous les cantons (2 par cantons, sauf pour les demi-cantons qui n'en disposent que d'un seul). Cette solution, aux dires de ses partisans, permettait en effet de trouver un « équilibre entre ce qu'on appelle l'élément cantonal et l'élément national, puisque la "volonté nationale"

⁶⁸ Voir « Protocole des délibérations de la commission chargée le 16 août 1847 par la Haute Diète fédérale de la révision du Pacte fédéral du 7 août 1815 », 71 ss.

s'exprime par la "concordance des volontés cantonales et la volonté populaire" » (Walter 2010, 45).

Cette dernière solution sera finalement adoptée par une majorité de la Commission. S'il apparaît qu'elle constitue en effet une solution de compromis, il faut toutefois revenir sur la nature et les raisons de celui-ci. Deux éléments principaux ressortent en effet des débats au sein de la Commission. Le premier est que les libéraux-radicaux sont conscients que la nouvelle donne institutionnelle que met en place le projet de Constitution ne peut s'imposer sur le long terme que si les perdants de la Guerre du Sonderbund, même minoritaires, acceptent celui-ci. La question de la forme à donner au parlement cristallise à ce titre des conceptions du pouvoir totalement opposées entre les deux camps, et les libéraux-radicaux savent pertinemment que ce thème pourrait ouvrir la porte à des conflits futurs, qui seraient sans doute à même de déstabiliser le nouvel Etat :

« [...] Si la base existante venait à être détruite, on peut prévoir que peut-être près de la moitié des cantons rejetteraient le nouveau projet, d'où il résulterait un moment d'arrêt plus ou moins prolongé et qui pourrait avoir des suites funestes. [...] il y a une difficulté, c'est que le projet ne soit rejeté par plusieurs cantons, et que si l'on persiste à le maintenir, ce soit le signal des plus graves désordres au sein de la Confédération. » (« Protocole des délibérations de la commission chargée le 16 août 1847 par la Haute Diète fédérale de la révision du Pacte fédéral du 7 août 1815 », 75)

Le second élément, qui, selon nous, favorise l'adoption de cette solution de compromis, est justement qu'aux yeux des libéraux-radicaux, ce dernier paraît moins coûteux dès lors qu'ont déjà été adoptés les articles du projet relatifs aux libertés et aux nouvelles conditions du développement économique que ceux-ci considéraient comme centrales et qui les

intéressaient au premier rang. La question de la forme du parlement fédéral constitue dès lors, pour les radicaux-libéraux, un enjeu qui peut faire plus aisément l'objet d'un compromis :

« Dans le cours des débats de la Commission, les membres représentant les petits cantons n'ont fait aucune opposition contre la centralisation de quelques branches principales de l'administration ou contre des innovations telles que la liberté d'établissement, la liberté des cultes, lesquelles doivent nécessairement influencer sur les rapports de ces cantons. Il ne faudrait donc pas interpréter à mal que ces Etats insistassent au moins sur le maintien du mode représentatif actuel, qui seul leur offrirait la garantie de quelque crédit dans la Confédération, et les mettrait à l'abri d'être tout à fait écrasés par la prépondérance des cantons plus grands et plus puissants. Si la Suisse veut être heureuse, il faut qu'elle tienne fermement aux bases fédératives, si non, le Pacte n'aura aucune durée. » (« Protocole des délibérations de la commission chargée le 16 août 1847 par la Haute Diète fédérale de la révision du Pacte fédéral du 7 août 1815 » sans lieu ni date, 75)

« Les principaux avantages à la réalisation desquels doit aspirer une Confédération, sont en partie la centralisation des intérêts matériels ; le développement du bien-être national, au moyen de la régularisation des péages ; l'avancement des intérêts intellectuels, au moyen de la liberté de la presse, de la protection accordée à l'enseignement et la garantie d'une tolérance générale. Les petits cantons ont aussi offert leur concours sur ces points essentiels. Aussi doit-on bien se garder de provoquer une scission pernicieuse dans la question pendante. Bien qu'on doive reconnaître que l'esprit de nationalité prend tous les jours plus d'essor et de vigueur, il faut d'un autre côté, ne pas oublier que l'esprit cantonal l'emporte à bien des égards et que si l'on blesse celui-ci, la marche de la présente discussion et le résultat du projet pourraient

se trouver compromis d'une manière très fâcheuse. » (« Protocole des délibérations de la commission chargée le 16 août 1847 par la Haute Diète fédérale de la révision du Pacte fédéral du 7 août 1815 » sans lieu ni date, 79)

De plus, ce compromis est considéré comme une sorte de « moindre mal », dans la mesure où le nouveau parlement est un lieu où la compétition politique prendrait une forme pacifiée, d'où des risques de confrontation violente réduits quoi qu'il arrive. A ce titre, les libéraux-radicaux semblent conscients du potentiel de neutralisation des conflits que recèle la solution de compromis présentée :

« Si à l'égard du système des deux chambres on a témoigné la crainte de voir s'élever, par différents motifs de conflit, il n'y a là-dedans aucun inconvénient majeur ; car, en tout cas, une opposition organisée, un échange d'idées dans les chambres, vaudrait mieux pour le pays qu'un conflit désordonné parmi le peuple. » (« Protocole des délibérations de la commission chargée le 16 août 1847 par la Haute Diète fédérale de la révision du Pacte fédéral du 7 août 1815 » sans lieu ni date, 75)

A partir de là, l'enjeu pour les libéraux-radicaux est de conquérir une solide majorité au sein du nouveau parlement, afin de disposer de la marge de manœuvre la plus large possible pour imposer leurs vues dans le processus législatif. Le cas du Conseil national⁶⁹ est emblématique de ces enjeux de pouvoir et de la volonté des libéraux-radicaux, alors en position de force⁷⁰, d'organiser à leur profit la mise en place des institutions (Walter 2010, 45). Ces derniers érigent en effet en principe la manipulation de la géographie

⁶⁹ Le mode d'élection des représentants cantonaux au Conseil des Etats est, quant à lui, laissé au libre choix des cantons (Humair 2009, 84).

⁷⁰ L'historien Erich Gruner précise que les libéraux-radicaux suivent alors la logique selon laquelle « La Suisse nouvelle doit être gouvernée par ceux qui l'ont faite et non par ceux qui l'ont combattue et la combattent encore » (Walter 2010, 45 s.).

électorale, en jouant sur le fait que les élections au Conseil national se basent sur un système de vote majoritaire plurinominal, qui assure la totalité des sièges d'un arrondissement électoral à qui y obtient la majorité absolue (51%) des suffrages. De savantes manœuvres de délimitation/découpage des circonscriptions électorales vont être mises en œuvre en fonction de la distribution supputée des électeurs, afin de jouer sur la composition de la chambre (Humair 2009, 84; Walter 2010, 45 s.; Tanner 1998; pour une analyse très détaillée par canton, voir Gruner 1978, 312 ss.). A Neuchâtel et à Genève par exemple, une seule circonscription électorale est créée en 1848, afin que la minorité conservatrice soit noyée dans la majorité radicale. A Fribourg par contre, un canton à forte majorité d'électeurs catholiques et conservateurs où les radicaux redoutent l'issue des élections, cinq cercles électoraux sont dessinés, afin que la minorité radicale puisse se faire entendre (Walter 2010, 45). En Valais, quatre arrondissements sont créés. Dans les grands cantons, quatre dans le canton de Zurich, six dans le canton de Berne et trois dans le canton de Vaud. Erich Gruner dénote de manière très intéressante que le seul gouvernement cantonal conservateur de Suisse, celui du canton de Schwyz, ne semble pas avoir effectué de découpage selon des logiques politiques de géométrie des arrondissements électoraux (Gruner 1978, 328 s.)⁷¹. La tactique s'avère payante : les libéraux-radicaux obtiennent 73% des sièges lors de la première élection du Conseil national de 1848, alors que seuls 58% des électeurs ont voté pour leurs représentants. A l'opposé, le camp catholique-conservateur est le grand perdant de ces élections, dans la mesure où il n'obtient que 4,8% des sièges, alors qu'il totalise pourtant 11,6% des suffrages (Humair 2009, 84; Walter 2010, 46).

⁷¹ Sur cette question des arrondissements électoraux en vue des élections au Conseil national de 1851 et sur celle des révisions de 1863 et 1872, voir : Gruner 1978, 329 ss.

Qui compose toutefois le parlement élu et qui y exerce le pouvoir ? En réalité, la nécessité de limiter les coûts de fonctionnement du nouveau parlement, ainsi que le système de milice adopté (les indemnités reçues par les parlementaires ne leur permettent pas de vivre de leur mandat) vont fortement influencer sa composition socio-politique. Dans les faits, les classes salariées sont écartées de la fonction de parlementaires. En effet, en 1849, la composition du Conseil national est la suivante⁷² : 21,6% de grands industriels, commerçants et banquiers, 5,4% de propriétaires fonciers et agriculteurs, et 3,6% de petits industriels, artisans et petits commerçants. Parmi les députés restants, 32,5% exercent un mandat politique, et 30,6% exercent une profession libérale. De manière générale, la grande majorité de ces parlementaires représente les élites économiques de leur monde de production respectif (Humair 2009, 84)⁷³. Comme le précise Cédric Humair, « Le noyau dur du Parlement est ainsi constitué des élites libérales-radicales issues du grand capital, actives dans l'industrie d'exportation, le commerce, la banque et les chemins de fer, ainsi que de juristes et de politiciens les représentant » (Humair 2009, 85).

1.3. Les enjeux de la forme du gouvernement

Autre institution centrale prévue par le projet de nouvelle Constitution fédérale, et qui nous intéresse en premier lieu, la forme du gouvernement fédéral – le Conseil fédéral – ne donne étonnamment pas lieu à de véritables débats en commission⁷⁴. D'entrée, le principe même d'un gouvernement fédéral est adopté sans discussions par la majorité de la Commission. Le

⁷² Lors des premières élections fédérales en 1848, les radicaux remportent 78 sièges sur 111 au Conseil national et 30 sièges sur 44 au Conseil des Etats (Altermatt 2009).

⁷³ Pour une vue d'ensemble de cette composition socio-professionnelle entre 1851 et 1917, voir : Gruner 1978, tome III, p. 484.

⁷⁴ Pour les débats, cf. *Protocole des délibérations de la commission chargée le 16 août 1847 par la Haute Diète fédérale de la révision du Pacte fédéral du 7 août 1815*, p. 130 ss. et 183 ss.

principe de collégialité n'est pas discuté non plus. Les membres de la Commission se prononcent en outre très vite sur le nombre des membres du gouvernement, qui est fixé à cinq. Au niveau du mode d'élection du Conseil fédéral, deux propositions sont discutées : 1) l'élection du Conseil fédéral par les chambres réunies, comme collège électoral ; 2) la nomination du Président du Conseil fédéral par le peuple, deux conseillers fédéraux par le Conseil national et deux autres par le Conseil des Etats, c'est-à-dire une élection « mixte ». Lors de sa séance du 5 avril toutefois, la commission, par une courte majorité (dix voix contre neuf), revient en arrière et décide de faire choisir les cinq membres de l'exécutif par les députés des deux Conseils uniquement (Portmann 2008, 80 s.). Le scénario d'une élection du Conseil fédéral par le peuple, même si cela n'était appliqué qu'à un seul de ses membres, est par conséquent écarté.

Si la majorité de la Commission décide de confier uniquement aux deux chambres réunies l'élection des membres du gouvernement, elle confie par contre la nomination du Président du Conseil fédéral (nommée « Président de la Confédération ») au collège gouvernemental. A l'unanimité, les membres de la Commission insistent par ailleurs sur le fait que, lors de l'élection du gouvernement, le choix du collège électoral doit être le plus libre possible et que le choix des candidats ne doit par conséquent pas être limité aux seuls membres des deux chambres. En ce qui concerne la durée de fonction des membres du Conseil fédéral, si la Commission hésite entre une durée de deux et quatre ans, elle choisit finalement de fixer celle-ci égale à la durée de la législature du Conseil national, soit trois ans, afin de permettre une bonne coordination entre les deux autorités. La proposition d'un membre de la Commission de restreindre la durée des mandats et de ne pouvoir réélire les conseillers fédéraux que pour un second mandat, sans qu'ils puissent être réélus immédiatement pour un troisième, suscite des réactions. Les partisans de telles restrictions ont en particulier pour crainte que certains conseillers fédéraux ne deviennent "peu à peu consuls à vie" (« Protocole

des délibérations de la commission chargée le 16 août 1847 par la Haute Diète fédérale de la révision du Pacte fédéral du 7 août 1815 », 132). Néanmoins, la majorité de la Commission estime que la proposition en question va à l'encontre des principes constitutionnels et qu'elle aurait l'inconvénient d'entraîner l'élection d'une personne incapable à la place d'un homme expérimenté (Portmann 2008, 80).

La Diète, qui siège du 15 mai au 27 juin 1848, apporte plusieurs modifications au projet de la Commission. Suite à une motion du canton d'Argovie (également soutenue par le canton de Thurgovie), qui veut accroître ses chances de se voir représenté au Conseil fédéral, même par intermittence, la Diète décide d'augmenter le nombre de conseillers fédéraux à sept (Dürsteler 1911, 245, cité dans Portmann 2008, 118). La Diète introduit également le principe d'un conseiller fédéral au maximum par canton⁷⁵. Au niveau confessionnel, la Diète repousse une motion du canton d'Uri, qui demandait que soit tenu compte des deux confessions dans la composition du Conseil fédéral (Dürsteler 1911, 245, cité dans Portmann 2008, 118). Ce refus n'est pas étonnant si l'on considère les enjeux que représentent l'occupation des postes gouvernementaux et la position de force des libéraux-radicaux à la Diète. Nous pouvons en effet supposer – sans prendre trop le risque de nous tromper – que ces derniers ont refusé la motion en question, afin de ne pas être contraints (en l'occurrence par la Constitution fédérale) de partager le pouvoir gouvernemental avec des hommes politiques issus de cantons catholiques-conservateurs, leurs adversaires politiques. La Diète décide par ailleurs de ne pas permettre au Président sortant du Conseil fédéral de se représenter comme candidat à la vice-présidence et de ne pas déroger, pour les conseillers fédéraux, au régime général de la responsabilité des fonctionnaires. Enfin, en ce qui concerne le quorum nécessaire à la validité d'une prise de décision du collège gouvernemental, la Diète fixe ce quorum à quatre membres présents,

⁷⁵ Cette clause sera nommée par la suite « clause cantonale ».

soit un de plus que ce qui avait été proposé par la Commission (Dürsteler 1911, 245, cité dans Portmann 2008, 118).

Ainsi, la Diète ne revient pas sur la décision de la Commission de ne pas faire élire le Conseil fédéral par le peuple, question qui hantera par la suite la vie politique suisse (voir plus loin). Au contraire, c'est l'Assemblée fédérale (Conseil national et Conseil des Etats réunis) qui est chargé d'élire les membres du Conseil fédéral. A l'instar du mode d'élection du Conseil national, ce mode d'élection du gouvernement représente lui aussi des avantages indéniables pour les élites radicales-libérales : « Du point de vue des élites économiques libérales-radicales, majoritaires au sein du Parlement, ce mode d'élection permet de maîtriser la composition du gouvernement. Les conseillers fédéraux représentent ainsi l'élite des élites, garantissant une politique en parfaite adéquation avec les intérêts du grand capital. L'élection par le Parlement a pour autre avantage d'assurer un certain équilibre entre les différents mondes de production » (Humair 2009, 87-88).

1.4. L'architecture institutionnelle en question

A la lumière de ce qui précède, il apparaît clairement que tant le texte de la Constitution de 1848 que les institutions politiques qui sont mises en place, ne s'inscrivent pas en dehors du cadre de la compétition politique entre libéraux-radicaux et catholiques-conservateurs. Ces derniers, vainqueurs de la Guerre du Sonderbund, profitent de la nouvelle donne politique pour imposer un système politique, certes conforme à leurs idées progressistes, mais avant tout à même de poser les conditions politiques d'un développement économique et industriel en adéquation avec leurs propres intérêts.

Ce constat nous pousse dès lors à nous interroger sur le lien (et, dans une certaine mesure, à remettre sa pertinence en question⁷⁶) qu'est censée entretenir, dans la vision fonctionnaliste des institutions notamment, l'architecture institutionnelle helvétique et ses supposées « qualités » (ou « contraintes », suivant les auteurs⁷⁷) *consensuelles*. Pour le dire en d'autres termes : doit-on voir dans le texte de la Constitution de 1848 et l'architecture institutionnelle qui en découle le témoignage précoce⁷⁸ d'un « bon sens » politique, d'une volonté finalement très « suisse »⁷⁹ de rechercher le compromis et d'éviter les conflits ? Peut-on légitimement attribuer ces qualités aux libéraux-radicaux ? Peut-on, plus généralement, considérer que l'architecture institutionnelle mise en place répond à une volonté consensuelle des élites libérales-radicales orientée vers des « outputs » consensuels ? Peut-on considérer, sur une telle base, que ces « outputs » sont prévisibles, constants et stables sur le long terme ? A dire vrai, il est permis d'en douter sérieusement, et ce qui précède le corrobore. Dès lors, et pour être prudents à ce stade encore peu avancé de cette recherche, nous pouvons penser que la vision « fonctionnaliste » des institutions doit au moins être contrastée, dans le cas suisse, par des hypothèses qui en montrent justement au contraire l'origine « non-fonctionnelle ».

Ce constat nous invite également à prendre nos distances avec la littérature qui, de manière générale, tend à attribuer des qualités de résolution des

⁷⁶ Car, même si la Constitution fédérale a été révisée en 1874 et modifiée de manière « cosmétique » au cours des décennies suivantes, ce texte est resté le même jusqu'à nos jours à peu de choses près.

⁷⁷ Germann utilise notamment la notion de « contraintes imposant la concordance » (CIIC) (Germann 1996).

⁷⁸ Si l'on suit toutefois un auteur comme Jürg Steiner (J. Steiner 1974a, 103), l'origine du consensus helvétique remonterait même encore à beaucoup plus loin. Comme le précisent Oscar Mazzoleni et Hervé Rayner, l'auteur « trouve une trace d'un tel "accord à l'amiable" dans une ordonnance de la Diète de Stans datant de 1481 ainsi que dans l'étymologie du terme originel désignant la Suisse (*Eidgenossenschaft*), soit "une association entre camarades" » (Mazzoleni et Rayner 2008, 123).

⁷⁹ Il faudrait d'ailleurs s'interroger sur ce que signifie cet adjectif à cette époque où la nation est en plein processus de construction.

problèmes sociaux à l'architecture institutionnelle, au détriment d'approches qui en saisissent plutôt les origines et le changement (Pierson 2000). En réalité, il est légitime – et même logique – de douter du fait que les libéraux-radicaux, qui rédigent de fait la Constitution fédérale de 1848, aient cherché à « résoudre » le clivage religieux (d'ailleurs plutôt discutable) au travers des institutions politiques mises en place par cette dernière, puisque, au contraire, ils avaient cherché, d'une part, à l'exacerber et que, d'autre part, son maintien pouvait leur permettre de conserver leur domination politique héritée de la Guerre du Sonderbund. Car n'oublions pas qu'en toile de fond de ce clivage religieux subsiste toujours la question des intérêts économiques du camp libéral-radical et de sa volonté d'unifier durablement le marché helvétique et de créer les conditions politiques les plus favorables possibles à un mode de production industriel moderne.

Il en découle, à notre sens, deux interrogations principales :

- Pourquoi continue-t-on à considérer très largement que le « consensus » helvétique trouve ses racines dans la Constitution de 1848 ? Et inversement :
- Si les libéraux-radicaux, qui sont à l'origine de la mise en place de cette Constitution, n'avaient pas de véritables « visées consensuelles », et que le consensus n'est pas l'élément défini comme central à la base du nouveau jeu politique qui se met en place, comment se fait-il que la Constitution de 1848, en tant qu'outil de domination à l'usage des libéraux-radicaux⁸⁰, soit parvenue à se maintenir aussi longtemps ?

Nous trouverons sans aucun doute des réponses à ces interrogations en poursuivant l'analyse historique entamée jusqu'ici. Ainsi, nous tenterons de montrer comment et dans quelles conditions les libéraux-radicaux parviennent à consolider leur position dominante au niveau fédéral dans les décennies qui suivent 1848. Selon nous, l'une des hypothèses explicatives

⁸⁰ Voir Masnata & Rubattel 1995.

les plus intéressantes tient dans la contradiction de la position des catholiques-conservateurs, qui, malgré le fait qu'ils se voient de fait écartés du pouvoir au niveau fédéral et se retrouvent dans une sorte de « ghetto » (Altermatt 1991), ceux-ci vont respecter les nouvelles règles du jeu et s'y adapter.

1.5. Un premier Conseil fédéral unicolore

Dans la mesure où le premier parlement élu en 1848 est largement dominé par le camp libéral-radical, il n'est pas surprenant qu'il soit en mesure d'élire sept conseillers fédéraux issus de ses rangs. Le premier Conseil fédéral élu illustre d'ailleurs les effets de son élection « indirecte » (par le parlement) : il est en effet totalement dominé par des représentants des élites économiques libérales-radicales, mais tient compte également, dans sa composition, d'un équilibre entre les différents mondes de production (Humair 2009, 88). Les sept premiers conseillers fédéraux élus le 16 novembre 1848 sont (selon l'ordre d'élection qui a lieu siège par siège) :

1. Jonas Furrer (Zurich⁸¹),
élu au 1^{er} tour par 65 voix sur 132 – Président de la Confédération
2. Ulrich Ochsenbein (Berne),
élu au 1^{er} tour par 92 voix sur 132
3. Henri Druey (Vaud),
élu au 1^{er} tour par 76 voix sur 132
4. Josef Munzinger (Soleure),
élu au 2^{ème} tour par 71 voix sur 132
5. Stefano Franscini (Tessin),
élu au 3^{ème} tour par 68 voix sur 132
6. Friedrich Frey-Hérosé (Argovie),

⁸¹ Le canton de provenance du conseiller fédéral est indiqué entre parenthèses.

élu au 2^{ème} tour par 70 voix sur 132

7. Wilhelm Matthias Näff (Saint-Gall),

élu au 1^{er} tour par 72 voix sur 132

Qui sont réellement ces premiers conseillers fédéraux ? En tout cas pas des inconnus : sur les sept personnalités élues, cinq ont fait partie de la Commission qui a été chargée de rédiger le projet de Constitution fédérale : Jonas Furrer, Ulrich Ochsenbein, Josef Munzinger, Friedrich Frey-Hérosé et Henri Druey. Ulrich Ochsenbein, qui en est le président, et Jonas Furrer, en seront les deux personnalités de tout premier plan. Ochsenbein est également le Président de la dernière Diète en 1847, Président du Conseil d'Etat bernois, et même, durant quelques jours seulement avant son élection au Conseil fédéral, Président du Conseil national nouvellement élu (Junker 1993, 109 s.). De son côté, Jonas Furrer est l'un des cadres dirigeants du mouvement libéral-radical et l'une des personnalités politiques zurichoises de tout premier plan. Il a surtout présidé la Diète en 1845, ainsi que le Grand Conseil zurichois, a été premier bourgmestre et président du Conseil d'Etat zurichois, et désigné par son canton – avant son élection au Conseil fédéral – pour siéger au sein du premier Conseil des Etats (Feusi Widmer 1993, 103 s.).

Quant aux trois autres membres de la Commission, il s'agit d'Henri Druey, Josef Munzinger et Friedrich Frey-Hérosé. Le premier est l'un des grands partisans de la révision du Pacte de 1815, député à la Diète et leader de la prise de pouvoir des radicaux dans le canton de Vaud. Elu au premier Conseil des Etats en 1848, il refusera toutefois cette charge, mais acceptera finalement celle de conseiller fédéral (M. Steiner 1993b, 115 s.). Le deuxième est Josef Munzinger, ancien Landamann du canton de Soleure et délégué permanent de son canton à la Diète entre 1831 et 1848. Il est élu au Conseil des Etats avant de l'être au Conseil fédéral (E. Studer 1993, 121

s.)⁸². Le troisième et dernier est Friedrich Frey-Hérosé, ancien membre du gouvernement et *Landamman*⁸³ du canton d'Argovie, mais également chef de l'état-major général des troupes fédérales lors de la Guerre du Sonderbund (Stüssi-Lauterburg 1993, 133 s.). Les deux autres conseillers fédéraux, Stefano Franscini et Wilhelm Matthias Näff sont également des personnalités politiques de premier plan dans leurs cantons respectifs : Stefano Franscini est conseiller d'Etat tessinois, représente son canton à la Diète et est élu au Conseil national en 1848 (Ceschi 1993, 127 s.) ; Wilhelm Matthias Näff est quant à lui membre du gouvernement cantonal saint-gallois, dont il a été plusieurs fois *Landamman* et représente son canton à la Diète (App 1993, 138 s.).

Outre leurs attaches et carrières politiques, le choix des sept premiers conseillers fédéraux élus reflète l'influence de la bourgeoisie marchande et industrielle. Jonas Furrer, Friedrich Frey-Hérosé et Wilhelm Matthias Näff représentent les marchands-entrepreneurs et les grands industriels de Suisse orientale. Le premier, avocat, est lié par son mariage à une famille de grands industriels de la branche du coton. Le second provient d'une famille de commerçants et a dirigé plusieurs entreprises industrielles. Le troisième est un juriste issu d'une famille de marchands de toiles de lin. Les trois s'inscrivent dans une ligne politique radicale-libérale modérée. Josef Munzinger et Stefano Franscini sont issus des cantons catholiques n'ayant pas adhéré au Sonderbund. Les deux représentent le grand négoce international : Josef Munzinger est fils d'un important négociant en fer et en épices (également actif dans l'industrie métallurgique). Il entretient des

⁸² Il est intéressant de savoir que Josef Munzinger, qui commandait alors les troupes fédérales envoyées au Tessin pour apaiser les troubles à la frontière, n'était pas présent lors de son élection (E. Studer 1993, 122).

⁸³ « Landamman désigne actuellement le président du gouvernement dans les cantons ayant conservé leur Landsgemeinde (Glaris et Appenzell Rhodes-Intérieures), dans ceux qui en avaient une autrefois (Schwytz, Obwald, Nidwald, Uri, Zoug et Appenzell Rhodes-Extérieures), ainsi que dans les cantons de Soleure et d'Argovie » (Stadler 2009).

relations étroites avec les milieux économiques bâlois, dans le domaine ferroviaire notamment. Quant à Stefano Franscini, s'il est le seul conseiller fédéral à être issu d'un milieu social modeste, il est toutefois proche des milieux économiques de son canton de par ses liens avec la famille de négociants Pioda. Le monde agricole de Suisse occidentale est de son côté représenté par Ulrich Ochsenbein et Henri Druey, qui appartiennent à l'aile gauche du radicalisme. Avocat, le premier est fils d'un agriculteur aisé, par ailleurs aubergiste et marchand de chevaux. Avocat également, Henri Druey est fils d'aubergiste et beau-fils d'un important propriétaire terrien.

Cette première élection au Conseil fédéral revêt somme toute une logique implacable. La famille libérale-radical, vainqueur de la Guerre du Sonderbund, qui a façonné les nouvelles institutions politiques selon ses intérêts et qui domine largement au Parlement, élit sept conseillers fédéraux issus de ses rangs, sans que les catholiques-conservateurs, très minorisés dans ces mêmes institutions, aient le pouvoir de faire quoi que ce soit contre⁸⁴. Les grands cantons, Zurich, Berne et Vaud, conscients de l'enjeu que représente un siège au sein du nouveau gouvernement (il s'agissait sans doute, dans la continuité de la logique « fédéraliste » héritée de la Diète, que son canton soit représenté au Conseil fédéral pour y défendre, dans la mesure du possible, ses intérêts particuliers), et disposant d'un nombre important de députés au Parlement, font élire chacun un de leur représentant lors des trois premières élections. Personne ne songeait d'ailleurs à leur contester ce droit à siéger au Conseil fédéral. Les petits cantons viennent ensuite : Josef Munzinger, élu sur le 4^{ème} siège, est le premier représentant d'un petit canton (E. Studer 1993, 121 s.).

⁸⁴ Cette domination quasi totale de la famille libérale-radical sur les nouvelles institutions fédérales (dans les décennies qui suivent également) fera dire à l'historien Erich Gruner que celle-ci fait figure de « parti hégémonique » (Gruner 1973). Notons, mais le lecteur averti l'aura sans doute remarqué, qu'aucun canton ayant appartenu au Sonderbund n'est représenté au Conseil fédéral.

Toutefois, dans la mesure où le Conseil fédéral est une institution totalement nouvelle, et de ce fait jamais « pratiquée », elle soulève, aux yeux des acteurs politiques (libéraux-radicaux notamment), un certain nombre d'interrogations et d'incertitudes avant l'élection, mais également après celle-ci. A celles-ci, les libéraux-radicaux répondent en élisant un groupe très homogène d'hommes politiques. Cette homogénéité, plus qu'un un signe de bon sens politique, était en réalité tributaire des configurations politiques internes à la famille libérale-radical. Afin que le premier gouvernement élu soit doté d'entrée d'une importante légitimité, et afin d'éviter des dissensions à la base, ce qui aurait eu pour conséquence d'affaiblir le nouveau pouvoir et de déstabiliser le nouvel Etat, cette dernière élit des candidats selon des logiques politiques et des intérêts particuliers. Tout d'abord, les grands cantons y sont représentés en force, sans doute d'ailleurs par leur rôle central dans la Guerre du Sonderbund et leur position de force au sein du mouvement libéral-radical. Ensuite, les sept personnalités politiques élues dans ce premier Conseil fédéral sont les plus populaires dans leurs cantons respectifs. Comme le souligne l'historien Beat Junker : « Lors des premières élections au Conseil fédéral, il n'existait alors aucun groupement pour se faire le champion d'un candidat, ni parti politique à la stricte discipline, ni fraction organisée, ni défenseurs d'une région ou d'une tradition. Ochsenbein s'imposait aux Bernois comme étant le plus populaire, et dans le reste de la Confédération, il passait pour l'homme politique le plus connu de son canton » (Junker 1993, 110).

Or, le contexte historique très « cantonalisé » de l'époque, avec des cantons très indépendants jusqu'alors, une scène fédérale relativement faible et des logiques politiques avant tout cantonales (donc régionales, et non « nationales »), était source d'incertitudes quant à certains candidats, dont les libéraux-radicaux auraient pu douter de la loyauté politique. Pour remédier à cela, sont élus des hommes politiques certes connus et de premier plan, mais surtout des hommes politiques du « sérail » et qui avaient

en quelque sorte « fait leurs preuves » et manifesté – à diverses occasions et sous diverses formes – une loyauté indéfectible à leur famille politique et au projet du nouvel Etat. Certains ont en effet en commun d’avoir siégé à la Diète (cinq sur sept), dans le cadre de laquelle ils se sont rencontrés et ont débattu. Siéger à la Diète leur conférait en retour une visibilité et un nom sur la scène politique nationale. Cinq des sept membres du premier gouvernement ont également participé à la Commission chargée de rédiger le projet de Constitution fédérale. D’autres ont participé à des opérations militaires en faveur de leur camp lors de la Guerre du Sonderbund ou ont été les figures de proue de la prise de pouvoir du camp libéral-radical dans leur canton. Ainsi, de manière générale, toutes ces personnalités politiques ont pu se « pratiquer » politiquement, tant individuellement que collectivement, et créer des liens. Les rassembler au sein d’un même gouvernement revêtait donc un certain nombre de garanties et un risque amoindri de mauvaises surprises et de conflits. Même si ces personnalités avaient des opinions et des positions différentes, elles se retrouvaient toutefois en terrain connu et on restait en quelque sorte *entre soi*.

Des problèmes de « fiabilité » pouvaient d’ailleurs se poser avec certains petits cantons qui n’avaient basculé que récemment dans le camp radical. Des logiques de « loyauté cantonale » interviennent ainsi clairement dans l’élection : l’argovien Friedrich Frey-Hérosé est en effet élu au Conseil fédéral par les élites libérales-radicales, car elles jugeaient que son canton d’origine était « particulièrement sûr » (Stüssi-Lauterburg 1993, 134). D’autres logiques, qui tenaient plus du « renvoi d’ascenseur », étaient également intervenues dans l’élection de Wilhelm Matthias Näff (Saint-Gall) : dans la mesure où c’était lui qui avait fait pencher la balance en faveur de la dissolution du *Sonderbund*, il méritait d’être honoré (App 1993, 139).

Le fait que la Diète ait opté pour une forme collégiale de gouvernement est le dernier élément dont il faut tenir compte. En effet, cette forme particulière

d'exécutif et le type de prise de décision qu'elle implique en son sein ont été voulus par les libéraux-radicaux, qui s'inspirent alors de l'exemple de certains gouvernements cantonaux. Elle reflète cependant avant tout une conception particulière du pouvoir rattachée à cette nouvelle institution. Alors que certains, comme le futur conseiller fédéral Henri Druey, plaidaient pour un gouvernement composé d'« hommes d'Etat », d'autres penchaient plutôt pour attribuer à l'exécutif fédéral un rôle d'« administrateur » et de « gestionnaire ». C'est finalement la seconde conception qui prévaudra (Masnata & Rubattel 1995, 51)⁸⁵.

Ainsi, la première élection au Conseil fédéral relève d'un savant dosage entre les intérêts des différentes tendances présentes au sein de la famille libérale-radical, des différentes sphères économiques et des régions linguistiques. Malgré des positions différentes des membres élus, il est assez logique de considérer que l'équipe gouvernementale comme relativement homogène⁸⁶. Il serait cependant faux de croire que la première élection au Conseil fédéral s'est déroulée sans incidents, bien au contraire. La séance du 16 novembre 1848, jour de la première élection au Conseil fédéral, est en effet marquée par l'incertitude et la fébrilité autour des discussions relatives aux modalités de celle-ci. Une proposition d'ajourner l'élection, dans la mesure où les cantons n'étaient pas représentés dans leur totalité, est rejetée et il est procédé à l'élection le jour même. Une incertitude importante marque également le déroulement et les opérations du vote, la procédure en question n'ayant été établie que de manière provisoire. Le premier tour de

⁸⁵ Voir également « Protocole des délibérations de la commission chargée le 16 août 1847 par la Haute Diète fédérale de la révision du Pacte fédéral du 7 août 1815 », 121 et 188 s.; Rappard 1948, 156.

⁸⁶ « Le premier gouvernement fédéral était le reflet des différentes tendances du radicalisme de l'époque. Friedrich Peyer im Hof, qui présida le Conseil national de 1859 à 1860, constate dans ses mémoires que les membres du premier Conseil fédéral, bien qu'étant "fondamentalement différents sur tous les points qui constituent l'individualité d'un homme", formaient cependant "un tout homogène, tel qu'on n'en retrouvera jamais plus par la suite" » (App 1993, 139).

l'élection est d'ailleurs annulé, dans la mesure où il rentre plus de bulletins de vote qu'il n'en a été distribué (Feusi Widmer 1993, 104 s.).

Il est également intéressant de noter que les sept conseillers fédéraux élus ce jour-là ne donnent pas leur consentement définitif et demandent un délai de réflexion. Cette retenue générale tenait avant tout au fait que les hommes élus ne savaient d'une part pas véritablement à quoi s'attendre en siégeant au gouvernement, et, d'autre part, au fait que la ville qui allait accueillir le siège de la Confédération, et donc le gouvernement, n'était alors pas encore connue (Zurich, Berne et Lucerne étaient sur les rangs). Elu à la présidence du Conseil fédéral, Jonas Furrer avait par exemple subordonné sa décision à la condition que la ville de Zurich (dont il était originaire) soit choisie. Toutefois, suite à des pressions couronnées de succès de l'Assemblée fédérale, l'installation solennelle du Conseil fédéral peut avoir lieu le 21 novembre 1848 sans qu'aucune défection n'ait été enregistrée chez les élus (Feusi Widmer 1993, 104 s.)⁸⁷.

Le pouvoir fédéral repose, en 1848, sur une structure très faible : 52 fonctionnaires⁸⁸ (contre 140'000 aujourd'hui) et un budget de 5 millions de francs (contre plus de 160 milliards actuellement) (Walter 2010, 47). Cela témoigne du caractère encore peu centralisateur des institutions fédérales, tel que prévu par la Constitution de 1848, même si cette dernière met en place la structure d'un Etat fédéral. Le Conseil fédéral dispose alors de sept ministères, nommés « départements » : le Département politique, le Département de l'intérieur, le Département militaire, le Département des finances, le Département du commerce et des douanes, le Département des postes et des constructions et le Département fédéral de justice et police. Le Président de la Confédération, élu pour une durée d'une année, selon le

⁸⁷ Cette installation a lieu dans la salle de l'hôtel Erlacherhof à Berne, où le Conseil fédéral siègera d'ailleurs jusqu'en 1857 (Feusi Widmer 1993, 105).

⁸⁸ Si l'on compte l'ensemble du personnel fédéral, on atteint le chiffre de 3'000 fonctionnaires (Altermatt 1993b, 3).

principe du tournus, prenait en charge le Département politique, qui regroupait la politique étrangère proprement dite et le maintien de l'ordre à l'intérieur du pays (Altermatt 1993b, 31 ss.).

1.6. Consolidation du pouvoir libéral-radical (1848-1874) et développement économique

Les deux décennies qui suivent la mise en place de la Constitution de 1848 sont marquées par une domination sans partage des libéraux-radicaux sur la scène politique fédérale et ses institutions. Cette domination s'appuie dans les faits sur la faiblesse du camp catholique-conservateur, défait lors de la Guerre du Sonderbund, et qui peinera dans un premier temps à se réorganiser en tant que contre-pouvoir. En réalité, les catholiques-conservateurs, très minoritaires au parlement, sont véritablement mis à l'écart de la politique au niveau fédéral par les libéraux-radicaux. La pratique de la conduite des affaires fédérales ne manque toutefois pas de révéler rapidement les querelles internes au camp libéral-radical, qui préexistaient, mais que la Guerre du Sonderbund avait contribué à aplanir momentanément. Le Conseil fédéral est d'ailleurs l'un des lieux où ces dissensions se donnent à voir. Les libéraux-radicaux doivent d'une part apprendre à se côtoyer au sein des nouvelles institutions, mais également à gérer leur diversité à l'interne, qui s'inscrit tant sur le plan des idéologies politiques (opposition entre centralisateurs et fédéralistes) que des intérêts économiques. A ces querelles politiques, qui se cristallisent autour des diverses tentatives de réforme de la Constitution de 1848, font écho un développement économique rapide et important du nouvel Etat. L'unification monétaire est réalisée et de grands chantiers, comme celui des chemins de fer, de l'enseignement supérieur ou de la poste, sont lancés. Ce début de vie du nouvel Etat fédéral s'inscrit plus largement dans le processus de construction de la nation helvétique et de l'identité suisse, en cours et loin

d'être achevé à l'époque. Dans ce processus historique se joue notamment la *légitimation* des nouvelles institutions politiques et de la conception de l'Etat qui leur est attachée.

Les catholiques-conservateurs au « ghetto »

Si le mouvement libéral-radical domine entièrement l'Etat fédéral au cours de ses deux à trois premières décennies d'existence, il n'organise pas seulement l'Etat fédéral à sa guise et occupe les institutions politiques, il en écarte aussi les catholiques-conservateurs. Plusieurs gouvernements étant passés en mains radicales suite à la Guerre du Sonderbund, les catholiques-conservateurs sont alors en position de faiblesse, désormais repliés sur leurs seuls bastions cantonaux de Suisse centrale (Walter 2010, 48; Altermatt 1991, 37). Le mouvement ne parvient à se maintenir tant bien que mal au pouvoir que dans trois cantons : Uri, Schwyz et Unterwald. Les cantons de Fribourg, du Valais, et de Lucerne, de grands cantons, passent aux mains des libéraux-radicaux suite à la Guerre du Sonderbund. Ces derniers, désormais au pouvoir dans ces cantons (ils contrôlent gouvernement et parlement), diffament les élites catholiques-conservatives et poursuivent en justice certains de leurs membres. L'exemple cité par l'historien Urs Altermatt illustre bien cette situation : lors des premières élections parlementaires dans le canton de Lucerne en 1847, les libéraux-radicaux orchestrent des rixes, harcèlent, voire même emprisonnent les candidats conservateurs. Dans les bureaux de vote où les candidats conservateurs avaient obtenu une majorité, les urnes sont renversées ou le vote annulé. Cela a pour conséquence que le premier parlement cantonal lucernois ne compte qu'un seul député conservateur sur les cents nouveau élus (Altermatt 1991, 37).

Ce « repli forcé », cette véritable mise « hors-jeu » des nouvelles institutions, constitue une sorte de traumatisme pour le mouvement catholique-conservateur, qui a de la peine à le digérer et à occuper la scène politique

fédérale. Le fait qu'ils restent dans un premier temps atones et aient tendance à subir les événements (Meuwly 2010, 17), s'explique par plusieurs facteurs. Premièrement, le mouvement est en quelque sorte « décapité », dans la mesure où les cadres du Sonderbund, dont leur figure de proue Constantin Siegwart-Müller, ont fui à l'étranger, ont disparu, ou ont été emprisonnés (Altermatt 1991, 37). Deuxièmement, aucune des associations de la mouvance catholique-conservatrice de nature religieuse ou politique, auparavant nombreuses, et sur lesquelles le mouvement avait pu s'appuyer pour diffuser ses positions, ne survit à la Guerre du Sonderbund, à l'exception d'une seule association d'étudiants, la Société suisse des étudiants (Meuwly 2010, 17; Altermatt 1991, 37). Le mouvement catholique-conservateur est ainsi privé de sa base militante et de l'assise nationale (ou supra-cantonale) et des réseaux que lui fournissaient ces associations. Troisièmement, au sein du nouveau parlement fédéral, les députés catholiques-conservateurs sont considérés par les libéraux-radicaux comme des traîtres à la patrie et traités avec mépris (Altermatt 1991, 37). Quant aux régions catholiques, elles ont l'impression d'être devenues des pays sujets des radicaux (Walter 2010, 48).

Rejetés ainsi dans ce que l'historien Urs Altermatt qualifie de « ghetto » (Altermatt 1991), il n'est pas surprenant que se propage dès lors très largement, après 1848, un profond pessimisme et un sentiment de résignation au sein des cercles catholiques-conservateurs. Toutefois, ces derniers tentent de réagir à partir de 1851. Leur stratégie va s'axer sur le maintien de leurs positions de pouvoir dans les anciens cantons du Sonderbund restés dans leur camp et la reconquête de ceux qui leur ont désormais échappé : « L'important en effet, pour les élites catholiques suite à leur défaite, était de conserver une large souveraineté cantonale. Le fédéralisme représentait pour eux une structure défensive face à l'unification voulue par les radicaux » (Froidevaux 1997, 32). Sur la défensive, le camp catholique-conservateur abandonne en réalité toute idée de pouvoir

renverser la situation à court terme. Plus que cela, il adopte une tactique qui va avoir des incidences sur le déroulement de la compétition politique et le futur développement de l'Etat fédéral : « La tactique des conservateurs fut de se réclamer de la légalité nouvelle comme d'un rempart pour les libertés et de combattre les lois jugées trop centralisatrices en freinant leur application dans les cantons » (Andrey 1986, 606).

Cette stratégie est préconisée par les représentants des anciennes élites conservatrices et patriarcales, dirigées par le lucernois Philipp Anton von Segesser et le schwyzois Nazar von Reding. Cette stratégie fédéraliste s'appuie toutefois sur des conceptions particulières de leurs leaders quant à l'action politique à mener : selon eux en effet, les intérêts religieux et spirituel, s'ils voulaient pouvoir avoir une véritable efficacité, devaient s'inscrire dans la forme d'une existence politique et étatique. Segesser et Reding estimaient par ailleurs que le catholicisme suisse ne pourrait retrouver de force au sein de la Confédération que si les cantons catholiques-conservateurs existants, avec leur poids historique, avaient voix au chapitre politique de la politique fédérale. Dans la mesure où, à leurs yeux, la polarité politique était une prémisse de toute véritable démocratie, une condition *sine qua non* devait être remplie si l'on voulait que cette stratégie réussisse : il était nécessaire que les catholiques-conservateurs adoptent une *posture oppositionnelle* à l'Etat fédéral gouverné par les libéraux-radicaux (Altermatt 1991, 42). A ce titre, ces leaders requièrent des représentants catholiques-conservateurs au parlement le rejet de toute forme d'accommodation aux principes du pouvoir établi, ainsi que « par écrit, en parole et en actes l'opposition la plus rigoureuse au radicalisme mécréant et révolutionnaire »⁸⁹. Cependant, comme le souligne avec justesse François Walter, « [...] si le problème de l'intégration des catholiques reste entier, il

⁸⁹ « in Schrift, Wort und Tat einen schnurgeraden Gegensatz zum ungläubigen und revolutionären Radikalismus » (correspondance de Nazar von Reding à Philipp Anton von Segesser du 14 décembre 1860 (cité in Altermatt 1991, 42).

faut bien constater que la polarisation politique dépasse un antagonisme confessionnel émoussé. En réalité, il s'agit désormais d'un conflit entre les tendances centralisatrices du radicalisme avancé et la résistance fédéraliste craignant pour la souveraineté cantonale » (Walter 2010, 48).

Dans les faits, cette stratégie se révèle payante. Les catholiques-conservateurs parviennent non seulement à renforcer leur présence dans les gouvernements des cantons d'Uri, Schwyz et Unterwald, mais ils parviennent à réinstaller des gouvernements catholiques-conservateurs dans les anciens cantons du Sonderbund qui étaient tombés en mains libérales-radicales à partir de 1847. En 1850 déjà, un gouvernement de tendance majoritairement conservatrice voit le jour dans le canton de Zoug. Le Valais connaît également un gouvernement à dominante conservatrice à partir de 1857. A la faveur d'une coalition avec les hommes du « Juste milieu », les catholiques-conservateurs sont en mesure de reprendre le pouvoir dans le canton de Fribourg dès 1856. Ainsi, à l'exception de Lucerne (où ils devront attendre jusqu'en 1871 pour obtenir la majorité gouvernementale), tous les gouvernements des anciens cantons du Sonderbund repassent relativement rapidement en mains catholiques-conservatrices (Altermatt 1991, 42 s.).

Si ce gain renforce la position de ces derniers au sein de la Confédération, il a aussi pour conséquence d'enrayer, dans leurs rangs, le processus de construction d'une conscience/identité et d'une organisation nationale (Altermatt 1991, 43). D'où un important décalage entre les deux camps : une partie du pays se sent « suisse », et l'autre pas. La Suisse moderne n'est ainsi encore qu'une mosaïque d'identités diverses, à la fois « nationales » et « cantonales ». Cette question apparaît avec d'autant plus d'actualité que la situation suisse contraste avec le mouvement de construction nationale en Europe à la même époque (guerres d'unification dans les années 1860), notamment dans les pays voisins (Andrey 1986, 612). Il apparaît ainsi rapidement, aux yeux des libéraux-radicaux en particulier, promoteurs d'un

Etat unitaire et d'une nation suisse forte, que le projet d'une nation suisse ne peut se poser qu'au regard de la question du ralliement des catholiques-conservateurs à l'idée d'une *nation* suisse. Or, la question qui lui est sous-jacente, est donc bien celle de l'« *intégration* » politique de ces derniers. Vu le contexte politique, il apparaît peu surprenant – même si il est essentiel de le comprendre – que le processus de construction de l'Etat fédéral au cours du 19^{ème} siècle « [...] s'avère essentiellement pragmatique et s'inscrit donc dans la dynamique des relations internes selon l'opposition entre catholiques et protestants ou laïcs ainsi que dans la dynamique européenne. C'est à partir de là que va s'opérer toute une mise en mythes de la Suisse » (Froidevaux 1997, 32)⁹⁰.

En réalité, la question de l'« *intégration* » politique des catholiques-conservateurs se pose concrètement à partir du début des années 1860. En effet, revigorés par leur « *régénération* » dans les anciens cantons du Sonderbund, les porte-parole du camp catholique-conservateur tentent, dans la logique politique qui est alors la leur, de faire élire l'un de leurs représentants au Conseil fédéral à partir de 1864⁹¹. Ils s'appuient d'ailleurs, quinze ans après l'élection du premier parlement très largement dominé par les libéraux-radicaux, sur une représentation nationale plus proche des rapports de force électoraux. Lors des élections fédérales de 1863, les

⁹⁰ La lecture « *clivée* » (catholiques/protestants) que l'auteur propose ici est discutable à nos yeux, d'autant que nous avons souligné plus haut que se substitue rapidement à la « *réalité* » (elle-même discutable) du clivage confessionnel, une opposition entre centralisateurs et fédéralistes.

Didier Froidevaux souligne cependant de manière très juste, selon nous, le rôle du contexte européen, et notamment le rôle joué dans le cadre de celui-ci par la neutralité helvétique permanente et armée (reconnue par le Congrès de Vienne de 1815). Erigée en principe des relations internationales de la Suisse, la neutralité, ainsi que les tensions internes au pays, empêchent, selon l'auteur, la Suisse « [...] de mener une politique étrangère active, qui aurait été synonyme de désintégration de la structure politique » (Froidevaux 1997, 32).

⁹¹ La première tentative en 1863 est en quelque sorte un cas « *isolé* », dans la mesure où suite à ce premier échec, les catholiques-conservateurs ne représenteront pas un candidat issu de leurs rangs avant 1875. A partir de cette date, ils présenteront cependant un candidat sur chaque siège radical vacant.

radicaux ont en effet déjà besoin de l'aide de leur aile gauche pour atteindre la majorité absolue de 65 sièges sur 128, alors que le centre libéral occupe 32 sièges et les catholiques-conservateurs et la droite 31. Au Conseil des Etats, le rapport de force évolue à peu près de la même façon (Andrey 1986, 610).

La question de la participation gouvernementale avait mis à jour de vives tensions au sein du mouvement catholique-conservateur entre la « vieille garde » (l'ancienne génération en prise directe avec la Guerre du Sonderbund) et la jeune génération progressiste-conservatrice⁹². La première veut mener une politique fédéraliste et oppositionnelle appuyée à l'encontre de l'Etat fédéral et voit dans le renforcement de ses bastions cantonaux la meilleure des garanties pour une politique catholique-conservatrice forte en Suisse. De son côté, la nouvelle génération, adopte fondamentalement, au contraire, une posture positive à l'égard de l'Etat fédéral. A cet égard, cette dernière préconise de faire des efforts, en s'appuyant sur ses associations et organisations, pour mettre en valeur son opinion dans la Confédération, et de réparer les défauts de la Constitution fédérale de 1848 par le dialogue démocratique⁹³ (Altermatt 1991, 54).

Ces querelles internes s'inscriront, à partir du début des années 1870 et jusqu'aux années 1880 environ (lorsqu'il s'estompe), dans le *Kulturkampf*⁹⁴, c'est-à-dire le mouvement européen de déchristianisation de l'Etat et de la société civile accompagnant la modernisation : « Pour les nouveaux Etats-nations, l'enjeu était de parvenir à s'émanciper des liens entretenus depuis des siècles entre l'Eglise et le pouvoir. Il fallait redéfinir les rapports entre

⁹² Ces deux adjectifs peuvent paraître antinomiques, mais nous reprenons ici, traduite, l'expression de l'historien Urs Altermatt « die junge fortschrittlich-konservative Schule ». Ce que nous nommons « vieille garde » est appelé « die altkonservative Richtung » (Altermatt 1991, 54).

⁹³ L'auteur utilise l'expression « auf evolutionärem Wege », qui est difficilement traduisible en français.

⁹⁴ Ce terme peut être traduit par celui de « combat de civilisation » (Bischof 2009).

Eglise et Etat, en allant vers une réduction de l'influence de l'Eglise sur la société. Au sens étroit, le Kulturkampf [...] est un conflit religieux et culturel entre l'Eglise catholique et le catholicisme politique d'une part, l'Etat post-absolutiste et le libéralisme anticlérical de l'autre » (Bischof 2009). Comme le montre Urs Altermatt, le *Kulturkampf*, qui se joue avant tout à l'échelle cantonale, a pour effet de resserrer les rangs au sein du mouvement catholique-conservateur qui avait perdu un peu de vigueur depuis la phase de « régénération » cantonale. Les attaques portées à son encontre par les libéraux-radicaux, partisans d'un Etat laïc, vont dans les faits avoir pour conséquence d'activer et de politiser le catholicisme au sein de la population : des assemblées populaires sont tenues, des journaux publiés, des associations fondées et des partis constitués, avec pour but commun de mobiliser les populations catholiques-conservatrices contre les adversaires radicaux et de préserver la liberté, les droits et l'égalité des droits des catholiques (Altermatt 1991, 58 s.).

Consolidation de l'Etat fédéral et éclatement du camp libéral-radical

Il serait faux de croire que la mise à l'écart politique des catholiques-conservateurs par les libéraux-radicaux suite à la Guerre du Sonderbund, et la domination politique de ces derniers sur la scène fédérale qui s'ensuit, constitue une période politiquement calme et harmonieuse pour le camp libéral-radical. Bien au contraire, cette domination politique, cette situation presque hégémonique, mène paradoxalement à l'éclatement de la famille libérale-radical, dans la mesure où la vie politique suisse s'inscrit relativement rapidement dans une dynamique d'opposition entre centralisateurs et fédéralistes, qui ravive les antagonismes – préexistants mais atténués à la faveur de l'unité affichée face aux catholiques-conservateurs lors de la Guerre du Sonderbund – au sein de la famille libérale-radical.

Rappelons, dans ce contexte, que le mouvement libéral-radical est parcouru, avant 1848, par une grande diversité et de multiples tendances. Ces dernières recourent une réalité très hétérogène et disparate de tendances, de mouvements et de familles politiques qui sont organisées à l'échelon cantonal, et qui représentent des réalités sociales parfois très différentes les unes des autres. Parmi les plus extrémistes, le Bernois Ulrich Ochsenbein ou le Vaudois Henri Druey. Parmi les plus modérés, Jonas Furrer ou Wilhelm Näff. Au fil des combats législatifs et de la pratique des nouvelles institutions politiques, les différentes tendances qui parcourent le mouvement se structurent progressivement en groupements plus ou moins clairement circonscrits. Selon les intérêts en présence, des alliances entre ces différents groupements se font et se défont. D'où une vie parlementaire relativement agitée au niveau de la Confédération. Le Conseil fédéral, lui-même hétérogène dans sa composition en 1848⁹⁵, doit conjuguer avec des tensions internes au mouvement libéral-radical (Meuwly 2010, 18).

Toutefois, malgré cette « mosaïque politique », le mouvement radical-libéral parvient à consolider l'Etat fédéral dans les années qui suivent sa mise en place. L'absence d'un véritable mouvement d'opposition extérieur au camp libéral-radical, la domination sans partage de ce dernier sur les nouvelles institutions politiques, ou l'idée d'une nation suisse unitaire qui était largement partagée en son sein, sont autant de facteurs qui expliquent qu'une implosion rapide du mouvement n'ait pas eu lieu. La consolidation de l'Etat fédéral passe alors par un mouvement de centralisation, qui va redéfinir profondément les relations entre cantons et Confédération et renforcer cette dernière : dans le nouvel Etat fédéral, les cantons consentent à un abandon partiel de leur souveraineté dans certains domaines de compétence qu'ils délèguent désormais à la Confédération. Parmi eux, ceux qui touchent au

⁹⁵ Siègent en effet côte-à-côte au gouvernement des radicaux « purs et durs », Druey et Ochsenbein, et des modérés comme Franscini, Frey-Hérosé, Munzinger, Näff et surtout Furrer (Meuwly 2007b, 94).

domaine économique nous paraissent relever d'une importance centrale dans le rapport qu'ils entretiennent au politique. L'unification du système monétaire, l'unification du système des douanes et l'amélioration des infrastructures de transport et de communication (chemins de fer) – qui vont constituer une grande partie de la trame politique de la seconde moitié du 19^{ème} siècle –, constituent des enjeux politiques majeurs pour les élites libérales-radicales au pouvoir, qui les portent en fonction de leurs propres intérêts économiques (concernant les liens qu'entretiennent les premiers conseillers fédéraux avec le monde économique et industriel, cf. plus haut).

Or, ce mouvement de centralisation⁹⁶, axé autour d'une importante dimension économique, renvoie à un enjeu plus large : l'unification politique de la Suisse et la construction de la nation. Ce double enjeu met toutefois le camp libéral-radical dans une position délicate : il devra en effet composer entre un relatif éclatement au gré des luttes internes autour des enjeux économiques et une relative unité face à des adversaires catholiques-conservateurs qui se posent en défenseur du fédéralisme. En même temps, les libéraux-radicaux doivent être attentifs à ne pas totalement s'aliéner ces derniers, dans la mesure où leur concours est nécessaire à l'application des lois fédérales. Il était donc essentiel pour eux que l'Etat fédéral, plus qu'un enjeu entre forces de « mouvement » et de « résistance », devienne une réalité. Pour cela, les radicaux-libéraux vont s'appuyer sur une « mise en mythes » de la Suisse (Froidevaux 1997, 32), tout en incluant petit-à-petit les catholiques-conservateurs à la pratique courante des affaires politiques fédérales, dans la mesure où, dans un Etat fédéral, le processus législatif ne pouvait avoir d'effets que si l'on prenait au moins un peu en considération les partis gouvernementaux au pouvoir dans les cantons. C'est dans cet ordre d'idées que le petit groupe catholique-conservateur aux chambres fédérales

⁹⁶ Sur la question de ce mouvement de centralisation en Suisse et une perspective historique de celui-ci, cf. Rappard 1951.

s'intègre de facto petit-à-petit à la politique fédérale dans les années 1860 (Altermatt 2009, 250).

Les chantiers de la centralisation sont nombreux : unification du système monétaire, unification douanière, transports et communications (chemin de fer, Poste). Les premières années d'existence de la Confédération sont marquées par une importante législation en matière économique, qui répond aux intérêts directs des élites libérales-radicales (Humair 2009). Ces dernières s'appuient sur les institutions du nouvel Etat fédéral pour mettre en place les conditions les plus favorables au développement économique du pays, qui leur sera, en retour, directement profitable : « Entre 1848 et 1852, le nouvel Etat fédéral a donc transformé de fond en comble les conditions-cadres du développement économique suisse. Unification monétaire et douanière, amélioration du système de transport et de communication, libre circulation de la main d'œuvre, autant de réformes qui vont profiter à l'économie et stimuler le processus d'industrialisation. Alors que l'Etat central constituait une entrave au dynamisme de l'économie, il devient un allié précieux des élites industrielles et commerciales, les soutenant dans la lutte menée contre la concurrence étrangère » (Humair 2009, 111 s.).

Si le mouvement de centralisation étatique profite en premier lieu aux élites libérales-radicales proches des milieux économiques, il va cependant rapidement mettre en lumière les fissures à l'intérieur du camp libéral-radical, à la faveur des intenses luttes d'intérêts qui s'y déroulent. Comme le souligne Olivier Meuwly, « [...] en ce temps des pionniers, il s'agit de se jauger, de s'évaluer, et d'expérimenter aussi un radicalisme de gouvernement, certes déjà éprouvé au feu des politiques cantonales, mais désormais en charge des destinées du pays » (Meuwly 2007b, 95). Ainsi, la « pratique » des nouvelles institutions politiques débouche progressivement sur des conflits de plus en plus aigus à l'intérieur du camp libéral-radical, qui trouveront souvent un exutoire lors de l'élection des conseillers fédéraux. Petit à petit,

en effet, l'aile droite des radicaux s'empare de la majorité au Conseil fédéral. Ce basculement crispe les différentes tendances : les partisans du « centre », sous l'égide de l'influent conseiller national Alfred Escher, se sentent en porte-à-faux avec leur mouvement et cherchent à s'autonomiser (Meuwly 2010, 19). En réaction à cette force très libérale sur le plan économique, une aile gauche s'organise au sein du mouvement, qui prendra le nom d'« Helvetia »⁹⁷. Pour eux, au contraire du « centre », la centralisation de la Suisse ne doit pas consister simplement dans la suppression des entraves à la mise en place d'un marché national fort, mais à la constitution d'un Etat fort, capable de résoudre les problèmes sociaux. Ces oppositions vont trouver dans la révision de la Constitution fédérale un terrain fertile. Au cours des années 1850, l'Helvetia s'engage en faveur d'une révision totale de la Constitution fédérale de 1848, souhaitant éliminer les derniers obstacles à la liberté d'établissement, à l'unification du droit et de l'armée. Si l'Helvetia parvient bien à fédérer l'opposition de gauche au radicalisme gouvernemental – qui était jusqu'alors diffuse – elle meurt en 1866 après l'échec de son projet de centralisation, le Conseil fédéral réussissant à contourner ses revendications lors de la révision constitutionnelle de 1866 (Meuwly 2007b, 96 ss.).

La mort de l'Helvetia ne portera pas vraiment à conséquence, dans la mesure où les idéaux qu'elle défendait seront repris par un nouveau mouvement politique qui a surgi sur la gauche du radicalisme : le mouvement démocrate. Ce dernier, qui naît à Bâle en 1861 et dont le personnel provient presque exclusivement de la défunte Helvetia, s'organise autour de la revendication du référendum obligatoire et de l'extension des droits populaires, sujet que le mouvement libéral-radical avait abordé avec d'infimes précautions depuis 1848. Aux yeux des démocrates toutefois, ces

⁹⁷ Ce nom est donné en souvenir de la société d'étudiants homonyme dans laquelle le futur conseiller fédéral Jakob Stämpfli et ses partisans avaient milité durant leur jeunesse (Meuwly 2007b, 97).

dernières ne sont cependant plus pertinentes : au contraire, pour eux, « [...] la construction d'une Suisse plus unie, plus forte et plus sociale passe par une démocratie plus complète, par laquelle le peuple peut davantage intervenir dans les affaires gouvernementales, au nom de ses intérêts bien compris » (Meuwly 2007b, 99). La mauvaise gestion du chantier des chemins de fer par les cantons renforce d'ailleurs à cette époque le sentiment d'une nécessité démocratique d'un contrôle accru du peuple sur l'usage de l'argent public par les gouvernants (Meuwly 2007b, 99). Le mouvement de centralisation étatique s'accompagne d'un mouvement de résistance, car l'action politique des élites libérales-radicales donne progressivement l'impression que le système a évolué vers une sorte d'oligarchie de notables élus (Walter 2010, 50).

Dans ce contexte, la revendication des démocrates trouve un écho important. Le mouvement se propage en effet en Suisse septentrionale puis orientale, où il pousse à des changements constitutionnels notables sur le plan démocratique dans certains cantons comme Argovie ou Zurich⁹⁸. Il se propage ensuite à la Thurgovie, Saint-Gall, Glaris et même Lucerne, capitale du catholicisme suisse. Il s'étendra même jusqu'au canton de Bern. Le principal quotidien de la capitale fédérale, *Der Bund*, devient alors l'officine du mouvement démocrate, notamment sous l'égide du futur conseiller national Florian Gengel, le plus important théoricien de la démocratie référendaire de l'époque. Contrairement à l'idée, alors largement répandue au sein du mouvement libéral-radical, que le référendum risquait d'être utilisé par le peuple pour bloquer tout progrès, Gengel – influencé par Rousseau et la Révolution française – conçoit au contraire le rôle du peuple comme celui d'un participant à la vie politique et non pas seulement d'un organe électoral. A partir de 1865, dans la lutte qu'il livre au radicalisme au pouvoir, les

⁹⁸ Sur la propagation des idées démocrates dans le canton de Zurich, cf. Wirth 1996. Sur le courant démocrate en général, voir la contribution de Martin Schaffner (1996).

démocrates joignent à leur discours démocratiques⁹⁹ une action sociale, qui ne s'inscrit toutefois pas dans une perspective de lutte des classes, malgré les liens qu'entretiennent les démocrates avec le Grütli¹⁰⁰ (Meuwly 2007b, 100).

Le radicalisme des années 1860 est donc déchiré entre son aile gauche et son aile droite. Tant les radicaux romands, opposés à un mouvement de centralisation trop large, que le radicalisme alémanique inféodé aux intérêts de l'industrie, s'opposent aux visées des démocrates. Les catholiques-conservateurs, l'ennemi commun de 1848 ayant en quelque sorte disparu des affaires fédérales, c'est le ciment du camp libéral-radical qui se fissure dès lors. Ces divergences mènent à des alliances politiques ponctuelles, parfois contre-nature tant au niveau cantonal que fédéral. A Lucerne, les démocrates font par exemple alliance avec les conservateurs, afin de parvenir à des avancées au niveau des instruments démocratiques (Meuwly 2007b, 100). Plus tôt, en 1852, dans le cadre des débats relatifs aux lois ferroviaires (cf. plus haut), une coalition entre radicaux romands (fédéralistes car soucieux des intérêts de la minorité linguistique) et l'aile droite des radicaux alémaniques ralliée à Alfred Escher (centralisatrice au nom de la fluidité économique à l'intérieur de la Suisse) l'emporte face au projet du Conseil fédéral. Cette même coalition se désagrège toutefois trois ans plus tard lorsqu'Alfred Escher tente de fonder une université fédérale (Meuwly 2010, 18 s.). Ces divergences internes se retrouvent au sein du Conseil fédéral, où les délibérations sont marquées par des alliances variables suivant les dossiers traités (Meuwly 2007b, 103). L'élection des membres du Conseil fédéral devient dès lors un enjeu de luttes important, chaque courant

⁹⁹ L'historien Olivier Meuwly dénote que Florian Gengel est l'un des premiers à théoriser la démocratie « de concordance », qu'il « considère comme une conséquence logique d'un système de démocratie directe » (Meuwly 2007b, 101).

¹⁰⁰ Si les démocrates adhèrent à la 1^{ère} Internationale en 1864, ils s'inspirent en réalité plutôt de penseurs allemands comme Ferdinand Lassalle, le fondateur de la social-démocratie allemande (Meuwly 2007b, 101). Sur la question de la Société du Grütli, cf. F. Müller 2008.

essayant d'obtenir une majorité au gouvernement. Les élections au Conseil fédéral sont dès lors relativement disputées : en 1854, il faut 6 tours au bernois Jakob Stämpfli pour être élu face à un candidat radical de gauche, le saint-gallois Johann Matthias Hungerbühler (Mesmer 1993). En 1855, les radicaux de gauche se présentent contre le candidat finalement élu, le vaudois Constant Fornerod, un radical extrême disciple de Henri Druey. Il faut trois tours à ce dernier pour être élu (M. Steiner 1993a). L'aile gauche du radicalisme tente ensuite de faire élire des siens au gouvernement lors des vacances de 1855, 1857, 1861, 1863, 1866, 1870, 1872 (deux sièges) et 1875 (deux sièges), en vain toutefois. Quant aux démocrates, ils n'ont pas plus de chance lorsqu'ils présentent des candidats en 1861, 1863 et 1879. Ces querelles internes cesseront toutefois lorsque les catholiques-conservateurs commenceront à présenter régulièrement leurs propres candidats au Conseil fédéral à partir de la toute fin des années 1870 (Altermatt 1993b).

Si le niveau de conflictualité politique paraît dès lors important au cours de cette période, les luttes internes au camp libéral-radical vont se cristalliser et se donner clairement à voir dans le cadre des luttes politiques sur la révision de la Constitution fédérale de 1848.

1.7. Donner des armes à ses adversaires ? Révision de la Constitution fédérale de 1874 et usages du droit de référendum facultatif

Après l'échec, en 1866, de la tentative d'Helvetia de réviser la Constitution fédérale de 1848 dans un sens démocratique, un nouveau processus de révision est cependant relancé en 1869 par le Conseil fédéral, par le dépôt d'une pétition de la Société suisse des Juristes et d'une motion visant à la suppression des obstacles au droit du mariage reprise par les révisionnistes.

Le projet du Conseil fédéral, qui est le fruit d'un compromis entre les visions très centralisatrices du conseiller fédéral Emil Welti et celles plus fédéralistes de Jakob Dubs, déçoit les radicaux alémaniques acquis au processus de centralisation, mais également les radicaux romands et les catholiques-conservateurs (Meuwly 2007b, 104). Cependant, les chambres vont plus loin et introduisent de nombreuses innovations qui accentuent la centralisation des compétences en matière militaire, financière, scolaire et économique. En outre, le projet remanié introduit des mécanismes plébiscitaires : un droit de référendum simplifié et l'initiative populaire (Walter 2010, 51 s.). Dans la mesure où les débats au parlement débouchent finalement sur un projet très centralisateur, radicaux romands, catholiques-conservateurs et conservateurs protestants s'allient pour tenter de faire échouer le projet lors de la votation populaire prévue pour mai 1872, même s'ils n'ont rien contre l'élargissement des droits populaires. Quant aux démocrates, ils sont partagés entre les deux attitudes. Lors de la votation populaire, la révision de la Constitution fédérale est rejetée de peu, par environ 260'000 voix contre 250'000 et par 13 cantons contre 9 (Walter 2010, 52).

Cet échec choque le camp des partisans de la révision, qui ne vont pas accepter de se satisfaire du statu quo et somment le Conseil fédéral d'agir. Les radicaux partisans d'un projet centralisateur fondent le *Schweizerischen Volksverein*¹⁰¹, qui sera le promoteur principal du projet. Ce nouvel élan révisionniste s'inscrit toutefois dans la phase aiguë du *Kulturkampf*, qui éclate en Allemagne et qui touche la Suisse à partir du début des années 1870. Cette toile de fond rend difficile la coalition hétéroclite qui a fait échouer le projet de 1872 : les radicaux alémaniques le sentent bien et négocient avec les Romands et le futur conseiller fédéral Louis Ruchonnet, un fervent opposant à l'ultramontanisme. Ainsi, les radicaux partisans de la révision constitutionnelle réactivent-ils le clivage religieux (avec un contenu

¹⁰¹ Ce terme peut être traduit par « Association populaire suisse ». Ce groupement constitue l'ancêtre du Parti radical démocratique suisse (Meuwly 2007b, 105).

différent de celui pré-1848 toutefois) en fonction de leurs intérêts immédiats. Cette réactivation aura toutefois pour effet de donner une certaine unité à la famille libérale-radical, qui s'oppose à l'ultramontanisme prôné par le Pape Pie IX, qui avait proclamé l'infaillibilité papale en 1870 lors du Concile du Vatican¹⁰². Les négociations entre radicaux alémaniques et romands¹⁰³ aboutissent finalement, ce qui a pour conséquence de réduire le camp adverse aux seuls catholiques-conservateurs et à retourner en leur faveur les cantons protestants d'Appenzell Rhodes-Extérieures, Grisons, Vaud, Neuchâtel et Genève (Kley 2006a). Les catholiques-conservateurs se sentent alors lâchés par leurs anciens alliés et semblent devoir aller au-devant de moments difficiles au vu de la revitalisation du mouvement libéral-radical (Meuwly 2007b, 104 s.). Lors de la votation populaire du 19 avril 1874, le projet de révision de la Constitution fédérale est finalement approuvé par 340'199 voix contre 198'013 et par 13 ½ cantons contre 8 ½ (Kley 2006a).

Cette nouvelle Constitution fédérale introduit un grand nombre de changements notables, qui consolident plus encore l'Etat fédéral, dont les compétences sont élargies : elle développe les compétences législatives de l'Etat fédéral et met en place une pratique juridique unifiée et garantie par un Tribunal fédéral désormais permanent, assure la liberté de culte à toutes les communautés (et non plus seulement aux deux grandes confessions chrétiennes) et élargit la liberté d'établissement. Elle introduit également de nouvelles libertés : liberté de conscience et de croyance, liberté du commerce et de l'industrie, droit au mariage. Elle introduit des dispositions

¹⁰² Olivier Meuwly montre bien comment le chef du mouvement catholique-conservateur de l'époque, Philipp Anton von Segesser, qui avait amené son mouvement à intégrer dans le catholicisme politique suisse tradition démocratique et tradition catholique, cherche à adopter, en vain, une voie médiane entre le Concile du Vatican et la réalité suisse, c'est-à-dire à concilier Eglise et Etat de droit (Meuwly 2007b, 106-108).

¹⁰³ Ceux-ci y ont d'ailleurs intérêt, dans la mesure où ils savaient dès le départ que le coup de 1872 ne pourrait être réédité au regard des tensions apparues entre-temps au sein de l'alliance (Meuwly 2007b, 105).

faisant de l'Etat fédéral un Etat laïque : la fondation de couvents ou d'ordres religieux est interdite, les ecclésiastiques désormais inéligibles au Conseil national. Elle renforce en outre l'interdiction des jésuites en vigueur depuis 1848 et soumet la création d'évêchés à l'approbation fédérale¹⁰⁴. D'un point de vue institutionnel, la nouvelle Constitution fédérale marque le passage d'une démocratie de type représentatif (tempéré par le référendum obligatoire et un droit d'initiative extrêmement restreint) à une démocratie « semi-directe » ou « directe »¹⁰⁵. Un nouvel instrument de démocratie directe fait en effet son apparition en 1874 : le référendum législatif facultatif, qui permet à 30'000 citoyens qui le demandent de soumettre au scrutin populaire toute loi fédérale ou arrêté de portée générale (Aubert 1967; Kley 2006a)¹⁰⁶.

L'introduction du référendum facultatif s'inscrit dans un contexte plus large de développement des droits populaires au niveau cantonal en Suisse à partir de 1848. Dans une certaine mesure, elle ne constitue donc pas une surprise. Compromis inévitable avec le courant démocrate dans la configuration politique de l'époque, soutenu partiellement par l'aile droite radicale, l'introduction du référendum facultatif ne constitue pas une défaite pour le camp radical, dans la mesure où son aile économique « [...] transformera le référendum en une arme efficace pour l'intervention directe dans les processus de décisions politiques » (Jost 1996, 127 s.). Dans une certaine

¹⁰⁴ Ces nouvelles dispositions, qu'une majorité de catholiques jugeaient discriminatoires, joueront par la suite pour ceux-ci un rôle de catalyseur politique jusque dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle (Kley 2006a).

¹⁰⁵ Nous n'entrons pas ici dans le débat juridique, peu utile à notre propos, sur la différence entre les deux terminologies.

¹⁰⁶ Il ne peut être nié que l'introduction du référendum législatif facultatif est un événement important dans l'histoire de la démocratie suisse. Il convient toutefois d'interroger s'il faut voir dans la mise en place de cet instrument l'origine de la démocratie de « concordance », comme l'envisage, à l'instar d'autres auteurs, Andreas Kley : « Cette innovation contraignit à intégrer tôt ou tard les forces capables de faire aboutir un référendum, surtout si leurs activités ne se restreignaient pas à un domaine particulier. Elle lança donc le processus socio-politique qui aboutit à la démocratie de concordance » (Kley 2006a). La question du lien de causalité qui est créé dans cette affirmation est analysée plus loin.

mesure, même les radicaux qui s'opposaient à l'introduction du référendum facultatif y trouvent ainsi leur compte¹⁰⁷. Les effets de ce nouvel instrument seront toutefois très importants et cela à plusieurs égards. Premièrement, le référendum facultatif constitue une arme de premier plan pour les adversaires du pouvoir radical en place, et en particulier pour les catholiques-conservateurs, qui avaient fait jusqu'ici de leur posture oppositionnelle à celui-ci leur cheval de bataille et un principe politique. Dans cette perspective, le recours à ce nouvel instrument s'impose comme le moyen de peser concrètement sur le processus de décision politique au niveau fédéral et de contrer la mainmise des libéraux-radicaux sur ce dernier. Le référendum devient ainsi pour eux un moyen de sortir de leur isolement politique.

Deuxièmement, les usages multiples du référendum facultatif, tant par les milieux économiques que par les catholiques-conservateurs, contribuent, en retour, à légitimer ce nouvel instrument et à inscrire les relations entre les deux camps opposés, dans un cadre de pratiques juridiques claires et délimitées. Il en résulte paradoxalement une forme de pacification de la vie politique suisse, car faire usage du référendum facultatif, c'est accepter les règles du jeu désormais en vigueur et le cadre d'action qu'elles fixent. Pour les catholiques-conservateurs en particulier, c'est accepter des règles du jeu qu'ils n'ont pas contribué à créer, mais qui leur ont été imposées par leurs adversaires politiques. Indirectement, ces derniers font donc allégeance à des pratiques qui s'inscrivent comme désormais légitimes, d'autres, par conséquent proscrites, ne l'étant plus. La tentative de coup d'Etat qui a lieu dans le canton du Tessin en 1890 et où un conseiller d'Etat conservateur est assassiné, constitue d'ailleurs le dernier épisode des luttes brutales qui opposent radicaux et conservateurs (Meuwly 2010, 31).

¹⁰⁷ Les radicaux – dont Alfred Escher – qui s'opposaient à l'introduction de cet instrument considéraient « [...] qu'il ne fallait pas considérer la volonté du peuple comme infaillible » (Jost 1996, 127).

Troisièmement, la création de groupements politiques organisés peut être envisagée comme une conséquence de l'introduction du référendum facultatif (Walter 2010, 23). En effet, dans la mesure où l'usage de cet instrument nécessite des groupes organisés et pérennes qui soient à même de récolter des signatures et d'assurer le suivi du processus politique, on ne peut nier son rôle dans l'émergence de tels groupements, ancêtres des partis politiques. A partir de 1874 en effet, un certain nombre d'organisations et de groupements voient le jour, notamment dans le contexte de l'organisation et de la montée en puissance du monde ouvrier à la faveur de grèves qui prennent place à partir des années 1860 : Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI, 1870), Union ouvrière et non partisane (1873), *Eidgenössischer Verein*¹⁰⁸ (1875), Union suisse des arts et métiers (USAM, 1877), l'Union syndicale suisse (USS, 1880) (Walter 2010, 23 ss.). Ainsi, les intérêts de classe s'organisent dans un premier temps, suivis par les groupements véritablement politiques, ancêtres des partis politiques : l'*Eidgenössischer Verein* est créé au sein du mouvement catholique-conservateur en 1875, alors que le groupe « radical-démocratique » (freisinnig-demokratisch), ancêtre du Parti radical démocratique, est créé de son côté en 1878. Peu après, c'est le groupe parlementaire catholique-conservateur qui est créé en 1882, puis le groupe libéral-démocratique en 1893¹⁰⁹ (Meuwly 2010, 31). Or, si la création de ces groupements renvoie à la nécessité qui se fait sentir de s'organiser dans des structures pérennes à même de pouvoir faire usage du référendum facultatif, elle s'accélère également lors la mise en place du droit d'initiative populaire en 1891 (Favez 1996; Delley 1978, 24 ss.), mais également en réaction à la création du Parti socialiste suisse (PSS) en 1888. Le Parti radical-démocratique (PRD) est fondé en 1894 (Meuwly 2010, 32 ss.). La même année, les catholiques-conservateurs créent le Parti populaire catholique (Altermatt 1991, 193 ss.).

¹⁰⁸ Voir Moser 2002.

¹⁰⁹ Ce dernier groupe est l'« ancêtre » du Parti libéral démocratique, qui sera créé en 1913.

L'apparition du référendum facultatif en tant que nouvel instrument à l'usage des opposants au pouvoir radical – mais également aux milieux économiques proche des radicaux – est l'un des facteurs qui ont donc favorisé une restructuration du champ politique. A ce titre, le référendum facultatif crée une inflexion dans le processus de décision qui a des effets importants sur le déroulement de la compétition politique au niveau fédéral en Suisse. Nous sommes dès lors tentés de poser les questions suivantes : son introduction ouvre-t-elle toutefois la « boîte de Pandore » pour le pouvoir radical ? Et, partant : dans la mesure où l'usage de ce nouvel instrument est à même de jouer un rôle de « contrepoids » dans le processus de décision, peut-on en déduire qu'il ait eu par conséquent de véritables « effets intégrateurs » de l'opposition catholique-conservatrice en ouvrant en particulier la porte du Conseil fédéral à cette dernière ? Plus généralement, quel lien de causalité (et de quelle nature) peut-on tirer entre cet instrument et l'entrée des catholiques-conservateurs au Conseil fédéral¹¹⁰ ? Ces questions se posent légitimement au regard des événements décrits ci-dessous. Au regard en particulier de l'usage du référendum facultatif qui sera couronné de succès par les catholiques-conservateurs et de l'entrée conséquente d'un des leurs au Conseil fédéral en 1891, mettant ainsi fin à 43 ans d'hégémonie radicale au gouvernement.

1.8. Jouer avec ou contre les libéraux-radicaux ? Un premier catholique-conservateur au Conseil fédéral

A la veille de la dernière décennie du 19^{ème} siècle, la pratique des affaires fédérales n'a pas épargné une famille libérale-radical déchirée entre ses diverses tendances, même si le *Kulturkampf* tend à atténuer les effets de cette désunion en réactivant des réflexes anticléricaux en son sein.

¹¹⁰ Il est légitime de soulever une telle interrogation, dans la mesure où l'élargissement de la composition partisane du Conseil fédéral est mise en relation avec l'usage du référendum facultatif, que ce soit en 1891 ou plus tard.

Kulturkampf

Apparu en 1858, le terme de *Kulturkampf* ("combat pour la civilisation") fut utilisé à titre polémique devant le Parlement de Prusse par le Berlinoise Rudolf Virchow, pathologiste et député national-libéral, pour désigner le conflit religieux et politique qui opposa, après la fondation de l'Empire d'Allemagne (1871), l'Etat bismarckien à l'Eglise catholique et au parti du Centre. Le mot s'est imposé dans la terminologie historique, non seulement en allemand, mais aussi dans d'autres langues, dont le français et l'italien.

Dans la seconde moitié du XIX^e s., la plupart des pays européens ont connu, dans le cadre du processus de déchristianisation de l'Etat et de la société civile accompagnant la modernisation, une crise que l'on nomme *Kulturkampf*. Pour les nouveaux Etats-nations, l'enjeu était de parvenir à s'émanciper des liens entretenus depuis des siècles entre l'Eglise et le pouvoir. Il fallait redéfinir les rapports entre Eglise et Etat, en allant vers une réduction de l'influence de l'Eglise sur la société. Au sens étroit, le *Kulturkampf*, que l'historien zurichois Peter Stadler a appelé "querelle des investitures du XIX^e s.", est un conflit religieux et culturel entre l'Eglise catholique et le catholicisme politique d'une part, l'Etat post-absolutiste et le libéralisme anticlérical de l'autre.

(Source : Bischof Franz Xaver 2009)

Paradoxalement, le *Kulturkampf*, dont les derniers effets se font sentir au début des années 1880 (Walter 2010, 59 ss.), renforce au contraire le catholicisme politique. Les catholiques-conservateurs parviennent en effet, au cours de cette décennie, à consolider leurs positions dans leurs cantons « bastions » du Sonderbund, mais également à s'implanter dans les exécutifs cantonaux d'autres cantons. C'est notamment le cas dans les cantons de Saint-Gall, du Tessin, d'Aarau, de Glaris, de Soleure au cours des années 1880, puis des cantons des Grisons et de Thurgovie au cours des années 1890. En parallèle, grâce notamment à leur excellent résultat aux élections au Conseil national de 1878, les catholiques-conservateurs ne constituent plus la minorité politique insignifiante à l'Assemblée fédérale que les libéraux-radicaux avaient pu plus ou moins ignorer depuis 1848. Ils sont une force avec qui il faut désormais compter. L'usage – direct ou indirect –

du référendum fait par les catholiques-conservateurs, souvent dans le cadre d'une alliance ponctuelle avec le *Eidgenössischen Verein*, le *Berner Volkspartei*¹¹¹ (Altermatt 1991, 91 ss.) ou les fédéralistes romands, contribue à cette prise de conscience par la majorité libérale-radical. En effet, à l'occasion de plusieurs votations référendaires, les catholiques-conservateurs mènent avec succès une politique d'opposition. Emblématique à cet égard est le rejet de cinq propositions gouvernementales centralisatrices entre 1882 et 1884 (Zürcher 2006). Cette politique obstructionniste menée entre 1875 et 1885 fait vaciller un camp libéral-radical déjà désuni¹¹², et a pour effet que la question de l'« intégration » des catholiques-conservateurs au sein des institutions politiques commence véritablement à se poser (Altermatt 1991, 435 s.; 2009, 250 ss.).

Toutefois, contrairement à ce que l'on pourrait croire et en particulier à ce qui a été écrit (Neidhart 1970, Lehmbuch 1993, etc.), elle n'ouvre pas automatiquement la porte du Conseil fédéral aux catholiques-conservateurs. En effet, les libéraux-radicaux renoncent petit-à-petit à leur politique d'exclusion du camp catholique-conservateur en élisant des membres de ce dernier à des charges importantes : l'élection d'un premier catholique-conservateur au Tribunal fédéral en 1879, élections à la présidence du Conseil des Etats à partir de 1884-1885. Les catholiques-conservateurs sont toutefois conscients que cette « ouverture » ne signifie pas forcément un accès à de plus hautes charges, gouvernementales notamment, puisque ce genre de geste avait déjà été fait lors de la phase critique de 1873-1874, lorsqu'un catholique-conservateur avait déjà été élu à la présidence du

¹¹¹ Parti populaire bernois. Ces alliances mettent toutefois provisoirement fin en 1884 à l'idée d'un parti conservateur regroupant catholiques et protestants, dans la mesure où, malgré la collaboration dans le cadre de ces alliances ponctuelles, un cadre partisan unique semble alors ne satisfaire personne (Altermatt 1991, 92 s.).

¹¹² Il faut relativiser la portée de cette assertion, dans la mesure où, même si déstabilisation il y a, elle n'as pas d'effets concrets, dans la mesure où le Conseil fédéral ne peut par exemple pas être désavoué.

Conseil des Etats (Altermatt 2009, 251), sans que cela n'aille plus loin et que des concessions plus importantes leur soient faites ensuite.

Malgré les luttes internes au mouvement catholique-conservateur (Altermatt 1991, 93), qui en minent la cohésion, et la difficulté à se positionner de manière claire sur des questions politiques de tous les jours, une inflexion dans la position purement oppositionnelle du camp catholique-conservateur a lieu en 1883. Dans le programme de la fraction catholique-conservatrice au parlement, la majorité des catholiques-conservateurs se déclare en effet prête à renoncer à sa posture oppositionnelle et prête à une collaboration constructive – dans le respect des institutions fédérales existantes – avec les libéraux-radicaux (Altermatt 1991, 436). Le message est clair : les catholiques-conservateurs veulent désormais participer activement aux affaires fédérales, tant au niveau législatif (Parlement) qu'au niveau de l'exécutif (Conseil fédéral)¹¹³. Le principal architecte de cette ouverture est en réalité le conseiller national lucernois Josef Zemp, qui dirige la fraction parlementaire entre 1881 et 1885 (Altermatt 2009, 251). Celui-ci fait partie de la nouvelle génération des élites catholiques-conservatrices qui n'ont pas participé directement à la Guerre du Sonderbund et qui prône une attitude plus pragmatique face au pouvoir libéral-radical.

Ce changement de doctrine au sein du mouvement catholique-conservateur peut être expliqué d'une part par le changement générationnel et l'arrivée de nouveaux hommes politiques qui n'ont pas expérimenté le conflit originel et qui n'en ont pas subi directement les conséquences, mais également par le fait que les catholiques-conservateurs, qui ne disposent alors pas de la majorité au parlement, voient depuis 1875 toutes leurs tentatives de faire élire l'un des leurs au Conseil fédéral échouer. L'enjeu est a priori double

¹¹³ Dans une certaine mesure, cette posture paraît logique : les catholiques-conservateurs ne disposant pas d'une majorité au parlement, ils ne pouvaient influencer sur les affaires fédérales qu'en jouant le jeu dicté par les libéraux-radicaux majoritaires.

pour eux : il s'agit d'une part d'occuper un siège gouvernemental pour influencer sur les affaires fédérales, mais également de profiter de la légitimité politique que leur confèrerait un tel siège pour recouvrer un véritable statut social et politique, et ne plus être considérés comme des parias à cause du stigmate d'antipatriotisme dont leurs adversaires les affublent.

Après un premier échec lors de l'élection au Conseil fédéral de 1864, lors de laquelle le candidat catholique-conservateur fribourgeois Alfred von der Weid, échoue face au genevois Jean-Jacques Challet-Venel, ce dernier étant élu de justesse au 6^{ème} tour (86 voix contre 77, majorité fixée à 83 voix), après avoir récolté moins de voix que son adversaire au cours des six premiers tours de l'élection (Chenaux 1993, 175), les catholiques-conservateurs ne représentent personne jusqu'en 1875. Cette année-là intervient une « fenêtre d'opportunité », avec la quadruple vacance au gouvernement et la remise en jeu de la majorité gouvernementale. Ils ne présenteront toutefois qu'un seul candidat, sur la succession du neuchâtelois Eugène Borel lors de l'élection au Conseil fédéral du 10 décembre 1875, le conseiller national fribourgeois Louis de Weck-Reynold. Ce dernier arrive en tête des trois premiers tours face à un camp libéral-radical partagé entre plusieurs candidats, mais se rend vite compte qu'il n'obtiendra pas plus que les voix de son propre groupe, annihilant de fait toutes les chances de voir son candidat élu. Les catholiques-conservateurs retirent alors leur candidat au 4^{ème} tour de l'élection et soutiennent le candidat du centre radical, le soleurois Bernhard Hammer (Altermatt 1993a, 213 s.).

Cette « alliance » avec le centre radical a pour but principal de faire élire Hammer, un candidat peu centralisateur qui s'était opposé à la révision de la Constitution fédérale de 1874. Ils font de même lors de l'élection précédente en contribuant à l'élection du conseiller national glaronnais Joachim Heer, qui s'était prononcé à plusieurs reprises contre le durcissement des articles sur les couvents et les Jésuites (Moos 1993, 202 s.). Les catholiques-

conservateurs agissent ainsi en fonction de leurs intérêts directs et, même s'ils ne sont pas en mesure d'imposer de candidat issu de leurs propres rangs, ils marquent de leur empreinte l'élection au Conseil fédéral en influençant – à la marge – la composition politique du gouvernement. Les tentatives de faire élire l'un des leurs au Conseil fédéral se poursuivent en 1878, 1879, 1881, 1883, 1888 puis encore 1890¹¹⁴. Elles se solderont toutes par un échec¹¹⁵, rappel que l'une des propriétés de l'élection au Conseil fédéral réside dans le fait que les élus doivent en partie leur élection aux voix émanant d'un autre parti.

Malgré leur volonté affichée de cesser toute forme d'opposition et de vouloir collaborer avec le pouvoir radical à partir de 1883, les catholiques-conservateurs restent dans l'impossibilité de conquérir un siège gouvernemental au vu de la majorité radicale et de sa rancœur toujours très importante en lien avec la Guerre du Sonderbund. Dans ce contexte, ils jouent un coup politique très habile en juin 1884 : ils demandent, en déposant une motion parlementaire (la motion Zemp-Keel-Pedrazzini), une nouvelle révision de la Constitution fédérale. Les motionnaires demandent principalement trois choses : une réforme des élections au Conseil national au niveau du découpage des circonscriptions électorales, l'introduction du scrutin proportionnel lors de ces mêmes élections et un élargissement des droits populaires avec l'introduction du droit d'initiative populaire (Altermatt 2009, 251). Il s'agit là de revendications qui constituent des enjeux politiques

¹¹⁴ Lors de cette dernière tentative, les radicaux réactivent des arguments anticléricaux hérités du ressentiment en lien avec le *Kulturkampf*, afin d'empêcher une fois encore l'entrée du candidat catholique-conservateur Alois Kopp au Conseil fédéral. A cette occasion, les catholiques-conservateurs présentant leur propre candidat et renonçant à une alliance avec les conservateurs et le centre radical qui visait à soutenir un candidat de ce dernier (Altermatt 1991, 436 et 2009, 252; Grieder 1993, 250).

¹¹⁵ En 1883, en plein *Kulturkampf*, il semblerait que les démocrates et le centre libéral souhaitent que les catholiques-conservateurs quittent l'opposition et prennent part aux responsabilités gouvernementales, mais ne parviennent pas à trouver un candidat susceptible de faire le poids face au candidat radical (Engeler 1993, 230 s.).

centraux dans le cadre du nouvel Etat fédéral, et qui sont à même de jouer clairement sur la répartition des sièges au parlement et donc le rapport de force politique entre radicaux et catholiques-conservateurs. De la parole même des catholiques-conservateurs, ces propositions étaient censées permettre à l'opposition catholique-conservatrice d'obtenir une représentation équitable au Conseil national (Hartmann et Moos 2008).

Totalement inattendue, cette motion fait l'effet d'une « bombe » politique au sein du camp libéral-radical. Comme le souligne Urs Altermatt, l'effet de surprise réside dans le fait que cette demande de révision n'intervient que dix ans après la révision totale de 1874. La majorité libérale-radical au parlement prend alors conscience qu'elle doit entrer en matière sur cette motion et sur ces propositions ponctuelles de révision, si elle veut éviter que ne naisse un mouvement qui tendrait à une révision totale de la Constitution fédérale et qui serait pilotée par l'opposition. La motion est adoptée par 98 voix contre 40 et le Conseil fédéral chargé d'élaborer un projet. Mis sous pression, les libéraux-radicaux font un geste d'apaisement en direction des catholiques-conservateurs : ils élisent leur leader, Josef Zemp, à la vice-présidence du Conseil national en juin 1886, puis à sa présidence une année plus tard. Si ce geste sert à apaiser le camp catholique-conservateur, il vise également à tenter d'étouffer ses revendications en faisant traîner en longueur la révision de la Constitution fédérale dans les méandres de l'administration fédérale¹¹⁶ (Altermatt 2009, 251 s.). Si les libéraux-radicaux se battront farouchement jusqu'en 1890 pour défendre leur monopole de pouvoir sur les affaires fédérales et gouvernementales (Altermatt 1991, 436), ce processus a néanmoins pour effet que le statut d'« opposition » des catholiques-conservateurs est désormais officiellement reconnu par les

¹¹⁶ La principale revendication des catholiques-conservateurs, l'introduction du système de scrutin proportionnel pour les élections fédérales, mettra en effet 27 ans à être mis en place.

libéraux-radicaux après quarante ans de « non-existence » politique, de mise à l'écart et de non-reconnaissance (Altermatt 2009, 252).

Une série d'événements modifie la situation en 1891. Le 6 décembre 1891, en effet, le peuple suisse rejette en votation populaire le projet gouvernemental de rachat des actions du chemin de fer central. Contre toute attente et contrairement aux coutumes et usages, le chef du département des postes et des chemins de fer, le conseiller fédéral radical Emil Welti, en poste depuis 1866 (soit plus de 25 ans !), annonce sa démission pour la fin de l'année (Stähelin 1993, 182). Le rejet du projet en votation populaire, ainsi que cette démission, déclenchent une crise au sein du camp libéral-radical au regard de sa politique d'exclusion des catholiques-conservateurs. Afin de tenter de juguler cette crise interne, les libéraux-radicaux proposent alors un siège gouvernemental aux catholiques-conservateurs (Altermatt 1991, 437). Cela ne sera toutefois pas à n'importe lequel d'entre eux, puisqu'il s'agira de Josef Zemp, l'artisan principal du rapprochement des catholiques-conservateurs avec le camp libéral-radical depuis quelques années déjà et réputé homme de compromis. Josef Zemp est élu au Conseil fédéral le 17 décembre 1891 au 1^{er} tour par 129 voix (majorité : 78 voix). Il obtient à cette occasion le soutien officiel des radicaux et du centre libéral, ce qui explique cette élection aisée (Altermatt 1993c, 255). Cette élection procure de fait au camp catholique-conservateur le statut de parti gouvernemental et suscite beaucoup de joie au sein de ce dernier. Toutefois, si les libéraux-radicaux considèrent l'élection de Josef Zemp comme une concession nécessaire au vu de la situation de crise de décembre 1891, elle s'inscrit dans une logique particulière, puisque ces derniers renoncent dès lors en quelque sorte à leur posture oppositionnelle. En somme, on pourrait dire que les radicaux « intègrent » en quelque sorte l'« opposition » quand elle a renoncé à l'être et minimisent ainsi les risques inhérents à la participation gouvernementale des catholiques-conservateurs. De plus, cette concession des libéraux-radicaux leur permet de résoudre la crise interne au mouvement à court terme et de

maintenir son unité, tout en gardant une majorité très large au Conseil fédéral (6 contre 1), ce qui revenait à la considérer comme une concession mineure. De plus, si l'« intégration » des catholiques-conservateurs procure chez ces derniers la joie d'avoir enfin pu accéder aux affaires gouvernementales, elle suscite également critiques et réticences au sein de ce mouvement et en particulier de la part de l'aile confessionnaliste et fondamentaliste, minoritaire toutefois. Cette dernière considère en effet que cette intégration contraint de fait les catholiques-conservateurs à assumer les responsabilités gouvernementales avec les libéraux-radicaux, tout en n'étant pourtant qu'un *junior partner* totalement minorisé. Elle ne voyait donc pas ce que les catholiques-conservateurs avaient à y gagner¹¹⁷ (Altermatt 1989a, 155 ss. et 2009, 253).

1.9. Bilan intermédiaire : quels enseignements tirer de l'épisode de 1891 ?

Faut-il ainsi considérer l'élection du premier conservateur-catholique au Conseil fédéral comme un événement dont la logique s'imposait d'elle-même à l'époque ? Cette élection constitue-t-elle une manifestation de la « concordance » et du consensus ? Reflète-elle une sorte de « bon sens » politique des élites au pouvoir (les libéraux-radicaux) à *intégrer* leurs adversaires politiques ? De nombreuses lectures et analyses a posteriori de ces événements, qui en font souvent un exemple « idéal-typique » et emblématique de l'intégration de l'opposition rendue nécessaire par l'usage de la démocratie directe et du référendum facultatif en particulier (Germann 1996), oublient pourtant trop souvent qu'elles connaissent la « fin de l'histoire » (une première étape vers la fameuse « formule magique » de

¹¹⁷ Cette attitude est, de plus, partagée par une partie de la base du mouvement catholique-conservateur, qui, dans les années qui suivent 1891, ne suit pas la ligne « de concordance » prônée par la direction du mouvement lors des votations populaires notamment (Altermatt 1991; Zürcher 2006).

1959). Elles tendent en effet à appréhender l'« intégration » des catholiques-conservateurs comme inévitable, car liée à la « nature » politique helvétique, à la « concordance », ou au rôle de la démocratie directe (usage du référendum comme épée de Damoclès qui pousse à l'intégration des forces oppositionnelles qui en feraient usage).

Les lectures que nous qualifierons de « culturalistes » et de « fonctionnalistes » de cet épisode historique nous paraissent poser un certain nombre de problèmes, dont en particulier celui qui consiste à voir dans cet épisode la manifestation et l'exemple le plus éclatant de la nécessité d'intégrer l'opposition au Conseil fédéral, le référendum facultatif agissant comme une contrainte institutionnelle qui y pousse. A côté de cette lecture « fonctionnaliste » coexistent des conceptions – souvent implicitement – « culturalistes » de cet épisode historique, qui renforcent l'idée que, finalement, il ne pouvait en aller autrement que l'opposition soit intégrée au gouvernement, le cas de 1891 étant, à ce titre, censé en rapporter la preuve la plus incontestable. Dans ces dernières explications, c'est plutôt le bon sens politique des élites et la culture politique de la Suisse qui sont mis en avant pour l'expliquer. Au final, le risque guette constamment l'analyse de glisser vers des explications mécanistes qui renvoient à des conceptions à la fois individuelles et collectives de l'action politique (intégratrice, voire plus : consensuelle) des élites, elles-mêmes ajustées à des visions « fonctionnalistes » et/ou « culturalistes » des institutions et du système politique suisse. La difficulté pour le chercheur qui désire se distancier de ces analyses réside dans le fait qu'elles sont largement partagées et jouissent donc d'une grande légitimité, aussi bien dans le champ politique que scientifique, et cela dans la mesure où elles renvoient à des conceptions mythiques de la Suisse et de ses institutions. Même les travaux réputés d'historiens comme Urs Altermatt semblent parfois glisser vers une sorte de « re-mythification » du passé et en particulier de cet épisode de 1891. L'auteur parle notamment de « compromis historique »

(Altermatt 1991, 436), qu'il envisage comme l'aboutissement inévitable d'un processus : « Sur le chemin du compromis historique de 1891 », titre d'ailleurs l'auteur dans l'un de ses travaux (Altermatt 2009, 250). Cette vision téléologique a fait l'objet d'une reconstruction historique a posteriori, et que d'autres auteurs prennent avec encore bien moins de précautions, constitue à nos yeux un véritable enjeu de connaissance. Il est aussi par conséquent un enjeu politique, dans la mesure où l'interprétation de cet événement historique particulier, de ce « compromis historique » de 1891 a servi de base à la production d'une immense littérature qui a pour particularité de vanter, sous des couverts et des apparences différentes, le *consensus* helvétique, hydre aux multiples têtes, qui se nourrit de la *nécessité* de nouer des compromis entre forces politiques opposées et d'intégrer l'opposition au sein du gouvernement.

Il n'est dès lors pas vraiment étonnant que des travaux comme ceux de Regula Zürcher (Zürcher 2006), qui ont entrepris de mettre les hypothèses de la théorie de la concordance à l'épreuve de l'histoire – ce projet est en soi très louable, même si l'analyse (et cela est regrettable) ne tient pas compte de la manière dont est apparu et s'est construit le terme même de « concordance » – concluent à un décalage entre ces hypothèses et la réalité historique. Malgré cela, les travaux de Regula Zürcher, ainsi que ceux qu'elle a menés avec Christian Bolliger, nous paraissent néanmoins intéressants de plusieurs points de vue. La thèse de doctorat de Regula Zürcher, qui prend pour objet les comportements électoraux lors des votations populaires entre 1848 et 1947, cherche à tester le lien entre concordance et résolution de conflits¹¹⁸. Elle réexamine à ce titre l'intégration des catholiques-conservateurs au Conseil fédéral en 1891 et « teste » cet

¹¹⁸ L'idée là-dedans est d'examiner le comportement de chaque parti, lors des votations populaires et de voir si les partis – ou mouvements – politiques se conforment à la « concordance » et cherchent à apaiser les conflits structurels (clivages) ou, au contraire, à mobiliser ces derniers et du coup à s'éloigner de la « concordance » (Zürcher 2006, 46 ss.).

épisode (considéré comme un pas vers la démocratie de concordance) à l'aune de la théorie consociative, et notamment l'hypothèse de cette dernière qui voit dans l'intégration de l'opposition une diminution des clivages et donc une réduction du conflit. Une sous-hypothèse, très intéressante, cherche en outre à démontrer si l'apaisement des conflits intervient avant, pendant ou après la phase de rapprochement entre les élites (Zürcher 2006, 107 ss.). Dans les conclusions de sa recherche, l'auteure revient sur les résultats obtenus. A nos yeux – et il apparaîtra clairement pourquoi plus loin dans notre recherche –, le fait que ces derniers ne soient pas conformes à la théorie consociative ne constitue pas une surprise.

Regula Zürcher estime en effet que la théorie consociative ne permet pas d'expliquer ce qui se passe en Suisse entre 1848 et 1947, dans la mesure où la Suisse de cette période ne présente pas les traits d'une démocratie de ce type. L'analyse empirique se décline en effet en trois constats principaux que l'auteure qualifie de « désenchantés » pour la théorie consociative : 1) la concordance n'a guère contribué à la résolution des conflits : les élites se montrent peu enclines à la concordance par rapport à ce que présume la théorie consociative ; 2) les élites n'ont pas eu d'influence certaine sur le comportement électoral de la base et ne l'ont pas contrôlée, contrairement à ce que prétend la théorie consociative ; 3) la concordance n'est pas la cause de la stabilité politique, mais bien plutôt la conséquence d'un rapprochement préalable entre élites partisans¹¹⁹ (Zürcher 2006, 107 ss.). Ce dernier résultat est important, dans la mesure où il renverse d'une part un certain

¹¹⁹ L'auteure précise que l'intégration institutionnelle (gouvernementale) de l'opposition n'a pas été, en Suisse, un moyen de l'intégrer : elle a été l'expression qu'un dénominateur commun qui avait déjà été trouvé entre les élites. Si elle reconnaît que la théorie consociative ne permet pas de rendre compte de l'épisode de 1891, ni d'ailleurs de la période 1848-1947, Regula Zürcher n'est pas en mesure de pousser ces conclusions plus loin, et se contente de dire qu'il ne faut pas discréditer la concordance comme moyen de résoudre les conflits. Pour elle, en effet, l'important n'est pas la convergence d'intérêts sur le contenu de la politique, mais plutôt un accord sur le fait que l'on veut arriver à un accord au travers de pourparlers et de négociations (Zürcher 2006, 417).

nombre de certitudes par rapport au cas suisse, mais remet également en question la capacité de la théorie consociative de fournir des éléments d'explication sur ce dernier.

Bien plus encore, ce résultat a deux conséquences pour notre recherche : premièrement, il confirme ce que le retour historique sur la réalité des événements historiques de 1891 a mis en évidence et remet notamment en cause tout lien direct entre l'« origine » de la « concordance » en Suisse et la cooptation du premier catholique-conservateur au Conseil fédéral en 1891. Deuxièmement, en lien avec cette première conséquence, se pose toute une série d'interrogations : pourquoi continue-t-on alors à penser que la Suisse est un cas idéal-typique de démocratie consociative ? Pourquoi continue-t-on à croire que le « consensus » reste le mode unique de gestion des affaires publiques propre à la Suisse ? Pourquoi l'idée que l'intégration des forces d'« opposition » au sein du Conseil fédéral comme le résultat (nécessaire et indépassable) de l'existence et de l'usage du référendum facultatif continue-t-elle à être privilégiée ? Il est encore trop tôt pour répondre à ces questions à ce stade de notre recherche, même si l'analyse de ce premier moment historique et ces résultats livrent des indications importantes. Nous devons dès lors poursuivre l'analyse et examiner si les différents épisodes d'intégration qui font suite à celui de 1891 (1919, 1929, 1943, 1959) aboutissent à des conclusions identiques, ce dernier pouvant éventuellement constituer un cas isolé. La comparaison diachronique entre ces différents « moments intégrateurs » est également nécessaire, afin de questionner de manière plus systématique encore ce qu'une grande partie de la littérature en science politique considère comme la manifestation d'un même et unique processus d'« intégration » gouvernementale.

L'intérêt du détour historique entrepris jusqu'ici semble manifeste : il est incontournable si l'on désire parvenir à restituer la réalité historique propre aux événements comme celui de 1891. Il y a là clairement un enjeu de

connaissance central par rapport à notre objet. Si nous parvenons en effet à des conclusions similaires à celles de Regula Zürcher au sujet de l'absence de toute volonté « intégratrice » délibérée des libéraux-radicaux en 1891, nous avons également pu mettre en évidence que l'usage du référendum par les catholiques-conservateurs ne joue pas de rôle prépondérant dans leur cooptation au sein du gouvernement. Les catholiques-conservateurs trouvent dans cet instrument un outil qui leur permet de contrer (de manière toutefois encore marginale) un pouvoir libéral-radical alors hégémonique. Cependant, il ne peut être établi de lien direct entre cet usage, que l'on qualifie – à tort ou à raison – d'« oppositionnel », et leur entrée au gouvernement. *Ça n'est pas ça qui joue à ce moment-là. C'est une variable parmi d'autres, dont les libéraux-radicaux ont certes conscience, mais qui n'a alors pas de lien direct.*

Il n'y a ainsi pas d'« effet Zemp », contrairement à ce qu'affirme le politologue Raimund E. Germann (Germann 1996, 231). Cet auteur, qui envisage le droit de référendum comme la plus « formidable » des « contraintes institutionnelles imposant la concordance » (CIIC)¹²⁰, voit dans l'épisode de 1891 le « prototype » même de la manifestation de l'usage du référendum par l'opposition ayant poussé à l'intégration gouvernementale de cette dernière : « La plus formidable des CIIC est le référendum [...], qui, dans une configuration de petite coalition, donnerait à l'opposition la possibilité de paralyser la politique gouvernementale. Tôt ou tard, les partis formant le gouvernement seraient obligés de “coopter” les forces principales de l'opposition et donc d'élargir la coalition gouvernementale, afin de neutraliser les menaces référendaires. Le prototype d'une utilisation obstructionniste du référendum par une opposition disciplinée face à un gouvernement monocolore remonte au siècle passé. [...] En 1891, le premier catholique-conservateur, le Lucernois Josef Zemp, fut élu conseiller fédéral. Cela mis un terme aux contestations référendaires de son parti, le futur PDC,

¹²⁰ Germann utilise le terme allemand de *institutionnelle Konkordanzzwänge* (Germann 1994).

dont la participation au gouvernement dure jusqu'à nos jours. [...] Dans leur ensemble, les institutions politiques suisses, très complexes et vulnérables à l'obstruction politique, *nécessitent*¹²¹ une étroite concertation entre les principaux acteurs politiques, sous peine de paralysie du système » (Germann 1996, 229 s.). L'enchaînement causal est on ne peut plus clair : la concordance est nécessaire de par l'existence des CIIC, qui y poussent. Dans ce contexte, les événements de 1891 constituent aux yeux de l'auteur l'exemple le plus emblématique de l'intégration de l'opposition au sein du Conseil fédéral sous la menace de l'usage oppositionnel des instruments de démocratie directe et notamment du référendum facultatif dans le cas précis. Plus encore, cette « intégration » gouvernementale a pour conséquence, aux yeux de Raimund E. Germann, que les acteurs « intégrés » au gouvernement, l'« opposition », cessent de l'être une fois qu'ils y siègent. C'est dans ce changement de comportement, dans ce passage de parti d'« opposition » à celui de parti gouvernemental (qui suppose la recherche du consensus et le renoncement à une posture « oppositionnelle »), que réside l'« effet Zemp ».

Or, ce que nous avons mis en évidence au travers du cas de 1891 infirme à la fois ce type de relation causale, le caractère effectivement contraignant des instruments de la démocratie directe, ainsi que la pertinence d'un « consensus » et d'une « concordance » comme *réponses fonctionnelles* à ces contraintes. C'est donc non seulement la nature « idéal-typique » des événements de 1891 qui est remise en question, mais également leur portée et leur signification mêmes en termes d'« intégration » politique. Car la question qui se pose est bien celle de savoir si les épisodes d'« intégration » suivants peuvent être interprétés de manière satisfaisante à l'aune du type d'analyse proposé par Germann (et largement repris par d'autres auteurs). Si ça n'est pas le cas pour celui de 1891, nous sommes légitimement en droit d'en douter, d'autant que c'est de ce dernier épisode que sont censés

¹²¹ C'est nous qui mettons ici en évidence.

« découler » les suivants. Or, assimiler les épisodes qui vont suivre (1919, 1929, 1943, 1959) à celui de 1891, pose le risque d'*uniformiser* a posteriori en « mode intégratoire », c'est-à-dire de concevoir ces différents épisodes historiques d'une manière uniforme, selon un même « mode opératoire », et attribuer – toujours a posteriori – aux élites (dont la composition change pourtant à chaque fois, tant au niveau personnel que générationnel !¹²²) des comportements et des logiques toujours renouvelés sur ce mode. On saisit dès lors comment une telle perspective a pour effet de renforcer, par la récurrence historique et sur le mode de la circularité, son propre potentiel explicatif. Germann lui-même reconnaît d'ailleurs à demi-voix des limites à l'« effet Zemp » et donc à son modèle explicatif, dans la mesure où l'évolution historique récente, et notamment ce qu'il nomme l'« usure de la "formule magique" », se laisse difficilement appréhender, selon lui (Germann 1996, 229 s.).

Il s'agit là de résultats intermédiaires intéressants, car ils remettent en question les analyses qui érigent cet épisode en manifestation la plus « idéal-typique » de la « concordance ». A l'encontre d'une perspective « fonctionnaliste » ou d'une conception « culturaliste » des échanges politiques, toutes deux trop « englobantes », c'est-à-dire éprouvant des difficultés à saisir la complexité des logiques d'action et de situation à l'œuvre dans la conjoncture considérée, nous insistons au contraire sur le fait que la cooptation du premier catholique-conservateur au Conseil fédéral répond d'abord à des *logiques de situation* en ce qu'elle constitue un moyen de régler à *court terme* la « crise » gouvernementale qui touche le pouvoir radical. Les libéraux-radicaux ne font en effet entrer leurs adversaires au gouvernement qu'à partir du moment où cela correspond à leurs intérêts

¹²² Il s'agit là d'une autre critique qui peut être faite à ce type d'approche, dans la mesure où elle ne tient pas compte du fait que chaque épisode d'« intégration » gouvernementale renvoie à des configurations différentes au niveau des élites qui « intègrent », dans la mesure où l'on peut supposer que les logiques qui y président risquent d'être différentes d'une fois à l'autre.

directs (les échecs des candidats catholiques-conservateurs lors des élections au Conseil fédéral avant 1891 le confirment) et qu'ils sont préalablement certains que ceux-ci ont pour ainsi dire renoncé à toute forme d'opposition au profit d'une collaboration asymétrique à leur avantage.

Quant aux catholiques-conservateurs, la participation gouvernementale répondait à des intérêts différents, complexes, et qui ne se résumaient pas à la poursuite d'intérêts politiques « standards » : ils voulaient en effet acquérir un véritable statut politique et social par la reconnaissance et la légitimité que leur procurerait le fait de siéger au gouvernement. C'est dans ce contexte que se comprend leur volonté, affichée dès 1883, de renoncer à une posture purement « oppositionnelle ». La participation gouvernementale des catholiques-conservateurs n'est sans doute d'ailleurs possible uniquement parce que ces derniers montrent au préalable « patte blanche » et acceptent en quelque sorte les « conditions » des libéraux-radicaux, mais également parce que les libéraux-radicaux y trouvent leur compte. A ce titre, le « compromis » de 1891 ne traduit en réalité qu'un nouvel (dés)équilibre gouvernemental, que l'on ne peut légitimement envisager autrement (au regard des décennies qui précèdent) que comme un équilibre fragile et pas forcément joué pour les décennies à venir¹²³. De plus, nous sommes en droit d'affirmer que cette participation des catholiques-conservateurs au Conseil fédéral ne résout pas définitivement la question des conflits, dans la mesure où il reste au sein des deux mouvements (toujours très hétérogènes à cette époque) des opposants à celle-ci. D'ailleurs, comme le souligne Urs Altermatt, malgré l'entrée de Josef Zemp au Conseil fédéral, le mouvement catholique-conservateur continue de s'entendre comme un parti d'opposition¹²⁴ (Altermatt 1991, 437).

¹²³ A ce titre, nous devons rendre compte des raisons de la consolidation de cette « configuration ».

¹²⁴ En allemand, l'auteur utilise le terme de « parti d'opposition populiste » (*populistische Oppositionspartei*).

2. La menace socialiste et ses effets solidificateurs sur l'« alliance bourgeoise » : l'entrée au Conseil fédéral du second catholique-conservateur en 1919

Il est essentiel d'avoir à l'esprit que la stabilité politique du Conseil fédéral n'est, à ce stade, pas acquise. Sous l'effet de l'hégémonie des libéraux-radicaux, cette institution se consolide toutefois de par les intérêts des élites libérales-radicales au développement économique et donc à la stabilité de l'Etat fédéral. La participation de toutes les forces politiques n'en est alors pas une condition, bien au contraire, puisque le pouvoir libéral-radical s'appuie sur la mise à l'écart prolongée des catholiques-conservateurs des affaires fédérales. De plus, les luttes que se livrent les différentes tendances présentes dans le camp libéral-radical sont masquées par une stabilité gouvernementale qui ne semble finalement qu'apparente : l'hégémonie masque en réalité les luttes internes autant qu'elle les attise.

L'entrée d'un premier catholique-conservateur au Conseil fédéral en 1891 ne contribue pas à consolider de facto la nouvelle alliance et n'offre en réalité aucune garantie de stabilité à celle-ci, au vu des tensions internes au camp libéral-radical et de la position totalement nouvelle dans laquelle se trouve un mouvement catholique-conservateur désormais en prise directe avec l'exercice du pouvoir au niveau fédéral, lui-même générateur de tensions internes, en particulier dans la position très minorisée dans laquelle il s'y trouve. Il est également utile de rappeler que le « consensus » ou la « concordance », dans l'acception classique que nous en avons en tant que résultat d'une collaboration interpartisane, d'une volonté des élites, n'existe en réalité pas au niveau du Conseil fédéral, dans la mesure où il n'a pas encore été « pratiqué » dans les faits. Ainsi, si l'entrée de Josef Zemp au Conseil fédéral apaise momentanément les tensions aussi bien internes aux

deux camps qu'entre ces derniers, la nouvelle alliance reste avant tout *fragile*. Les deux camps restent peu structurés, traversés par d'importantes oppositions, éclatés, mouvants, labiles, et ne disposent pas d'une « conscience », ni d'une organisation au niveau national (le niveau cantonal restant à cette époque très largement prépondérant). Malgré tout, cette nouvelle alliance parvient à se consolider à la faveur d'une double dynamique : le rapprochement entre les libéraux-radicaux et catholiques-conservateurs et la construction, en parallèle, d'une identité nationale suisse, qui scelle leur rapprochement (en en créant les conditions idéelles). La première dynamique renvoie aux pratiques entre libéraux-radicaux et catholiques-conservateurs, alors que la seconde renvoie à la dimension des représentations de ces pratiques et au cadre interprétatif et cognitif de ces dernières (notamment dans le cadre de la pratique du pouvoir à l'échelon fédéral et de la nouvelle alliance). Terrain de chasse réservé aux libéraux-radicaux pendant plus de quarante ans, mosaïque de mouvements politiques dont la solidité restait encore à prouver, le Conseil fédéral ne pouvait en effet fonctionner et cette alliance se consolider qu'au prix d'un travail de légitimation et de justification des pratiques en lien avec celui-ci.

2.1. La montée en puissance de la gauche comme ciment de la nouvelle alliance gouvernementale

Il est peu dire que la nouvelle alliance n'allait pas de soi et qu'elle était sujette à critique au sein des deux camps : ces derniers restaient en effet toujours divisés par des intérêts et des visions politiques largement antagonistes du rôle de l'Etat (centralisateurs vs fédéralistes) que l'entrée de Josef Zemp au Conseil fédéral ne pouvait faire disparaître d'un coup. De plus, la nouvelle alliance gouvernementale ne fait que consacrer un nouveau déséquilibre dans les rapports de force politiques : les libéraux-radicaux gardent la mainmise quasi totale sur le Conseil fédéral en occupant 6 sièges

sur 7. Les décisions s'y prenant étant à la majorité, on conçoit sans difficulté la faiblesse de la position catholique-conservatrice, d'ailleurs renforcée par la majorité que détiennent alors les libéraux-radicaux au sein de l'Assemblée fédérale¹²⁵. Les libéraux-radicaux n'ont ainsi aucun intérêt, dans le cadre de cette nouvelle alliance gouvernementale, à ne pas s'engager pour le maintien du statu quo, même au prix de quelques petites concessions çà et là. Les catholiques-conservateurs sont confinés, de leur côté, dans un rôle mineur au sein du gouvernement. Même si, malgré la présence de l'un des leurs au gouvernement, ils restent perçus comme des « confédérés de deuxième classe », le stigmate du « Sonderbund » a toutefois disparu (Altermatt 1991, 437). Les catholiques-conservateurs peuvent ainsi désormais se présenter en patriotes (ce qui n'était pas le cas jusqu'en 1891), ce qui contribue à restituer une dignité à la fois sociale et politique au mouvement.

Dans ces conditions, comment se fait-il que les catholiques-conservateurs n'aient pas été rapidement usés par l'exercice du pouvoir et aient été en mesure de collaborer plus étroitement sur le long terme avec les libéraux-radicaux dans le cadre des affaires fédérales ? Comment et pourquoi leur participation gouvernementale, considérée par certains d'entre eux comme contraire à leurs propres intérêts, n'a-t-elle pas été remise en question à l'interne et finalement débouché, au contraire, sur une collaboration étroite avec leurs anciens adversaires politiques ? Comprendre cet apparent paradoxe suppose d'avoir à l'esprit un élément central, qui constitue la toile de fond des luttes politiques de la fin du 19^{ème} et du début du 20^{ème} siècle : la montée en puissance des forces politiques de gauche et la menace que celles-ci constituent alors pour le pouvoir en place¹²⁶. C'est en effet face à

¹²⁵ En 1896, sur les 147 sièges du Conseil national, les radicaux en occupent 83, les libéraux 22, les catholiques-conservateurs 30 et la gauche sociale 11 (dont 2 socialistes) (Walter 2010, 68).

¹²⁶ Le « Ralliement » proclamé par le Pape Léon XIII, qui désirait voir entrer les catholiques dans les gouvernements républicains étrangers, est un autre élément

cette dernière et dans le contexte général d'un monde politique en constant mouvement et ajustement à celle-ci (et aux dynamiques internes aux différents mouvements), que libéraux-radicaux et catholiques-conservateurs vont de facto se rapprocher et « serrer les rangs » face à cette menace (Altermatt 1991, 437). La pression « externe » exercée par ce nouvel adversaire politique a pour effet d'ouvrir le jeu politique et de contraindre les élites au pouvoir à s'y adapter au gré des restructurations du champ politique. Dans les faits, cet adversaire, qui n'était en réalité pas commun aux deux camps présents au gouvernement (dans la mesure où la gauche politique de l'époque en Suisse se construit sur la gauche du mouvement libéral-radical dont elle reste proche jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle), induit un certain nombre d'ajustements et de pratiques de collaboration entre libéraux-radicaux et catholiques-conservateurs.

Deux événements participent de la sédimentation de cette nouvelle alliance de gouvernement initiée en 1891 : 1) l'échec, en 1894, d'une initiative populaire conservatrice, dont le but était de détourner vers les cantons l'entier des recettes douanières de la Confédération et d'assécher par conséquent les caisses de l'Etat fédéral¹²⁷ ; 2) un compromis sur l'école conclu en 1902 (Meuwly 2007b, 125). Ces événements rapprochent les deux camps et contribuent, en donnant une raison d'être à l'alliance gouvernementale (dans la mesure où les antagonismes peuvent y être dépassés et aboutir à des résultats), à solidifier en retour cette dernière. Ces pratiques ne sauraient revêtir les atours d'un « consensus » gouvernemental avec un grand « C ». Il s'agit bien plutôt d'ajustements incrémentaux au gré des thèmes et des logiques de situation, et de collaborations ponctuelles.

dont il convient de tenir compte et qui s'ajoute en toile de fond historique (Meuwly 2007b, 125).

¹²⁷ Cette tentative des fédéralistes de couper les jambes à l'Etat fédéral et de faire pencher à nouveau la balance du pouvoir au profit des cantons (et par conséquent d'un retour à un Etat fortement fédéraliste), échoue, affaiblissant de facto la position de l'aile conservatrice du mouvement catholique-conservateur la plus critique face à la collaboration gouvernementale avec les libéraux-radicaux.

Ces dernières, comme l'alliance gouvernementale elle-même, restent avant tout des « œuvres en cours » : libéraux-radicaux et catholiques-conservateurs se « pratiquent », se testent, se jaugent, et agissent au cas par cas, selon les thèmes et les enjeux politiques, selon leurs dynamiques internes, et en fonction de leurs intérêts respectifs auxquels restent toujours ajustés des visions antagonistes de l'Etat¹²⁸. Néanmoins, à la faveur de ces événements, les perceptions des uns et des autres, tant au niveau de l'action au sein du gouvernement que de la participation à celui-ci, se modifient progressivement. Chacun commence à juger l'autre « praticable » et à s'accommoder de la nouvelle donne politique.

Grèves générales et Première Guerre mondiale comme ciment du camp bourgeois face au socialisme

La période qui va de 1900 jusqu'à la Première Guerre mondiale est marquée par un nombre très important de conflits sociaux, de travail en particulier. Ces conflits mènent souvent à des grèves. Celles-ci sont toutefois caractérisées avant tout par leur caractère très local, se cantonnant à certains districts campagnards ou de petites villes (Léventine, Riviera, Soleure-Lebern, Vevey, etc.), plus que dans les agglomérations de Bâle et Zurich par exemple. Globalement, le taux de grèves est alors certes moins important qu'en France, mais il s'avère plus élevé qu'en Allemagne (Degen 2007b), ce qui témoigne d'un haut niveau de conflictualité sociale (Guex & Schnyder Burghartz 2001).

Ainsi, à la veille de la 1^{ère} Guerre mondiale, les tensions sociales sont importantes et les partis bourgeois se regroupent dans une critique

¹²⁸ Rappelons à ce titre que les catholiques-conservateurs, de par leur statut « subalterne », ne se sentent pas tenus par les mêmes contraintes que les libéraux-radicaux et ne sont pas directement menacés par la montée du socialisme en Suisse orientale, qui menace directement la « digue » qu'y forment les démocrates (Meuwly 2007b, 125).

commune du socialisme, notamment lors de la grève générale de 1912. Ça n'est une fois encore pas un hasard si une nouvelle Exposition nationale est organisée à Berne de mai à octobre 1914, juste avant le début du conflit mondial. Aux bruits de bottes en Europe dès 1913 et aux menaces qui pèsent sur la Suisse malgré son statut de pays neutre, les autorités tentent alors de resserrer les rangs. Au travers d'une nouvelle mise en mythes de la Suisse, qui recourt alors tant aux figures connues (Guillaume Tell, la paysannerie, etc.) qu'au progrès industriel. L'armée occupe une place centrale dans cette exposition nationale. Elle y est valorisée et présentée en héros de la nation (en même temps que beaucoup des nouvelles armes dont elle dispose), alors des voix s'étaient élevées pour mettre en doute ses capacités de résistance en cas de conflit. La mise en scène de l'armée est également couplée à un discours identitaire comme en témoigne alors Arthur Hoffmann, le Président de la Confédération, lors de son allocution d'ouverture de l'exposition : « Ce pavillon est là pour témoigner de l'inébranlable volonté qu'a notre peuple de défendre et de sauvegarder son indépendance et sa neutralité »¹²⁹. Le discours identitaire trouve également son expression dans une nouvelle version du « Village suisse », sur le modèle de l'Exposition nationale de 1896 (Arlettaz 1991, 63 ss.). Ainsi, pour reprendre les mots de Pierre Centlivres : « Les expositions nationales suisses du XIXe et de la première moitié du XXe siècle ont deux fonctions, l'une à usage externe, l'autre interne : affirmer la capacité concurrentielle de la production helvétique face à l'étranger, l'éminence de la place et de la contribution de la Suisse dans le concert des nations, pour la première; rassembler les visiteurs indigènes autour d'images fortes et consensuelles à même de les émouvoir et de les rendre conscients de leur commune patrie, pour la seconde. Il s'agit alors de démontrer à un public de citoyens, pluraliste de par sa nature, la possibilité de l'idée nationale et, face aux autres nations, d'énoncer une auto-définition, explicite ou implicite, de son être profond et de son unité » (Centlivres 2002, 312). Le besoin d'unité, au

¹²⁹ Cité dans Arlettaz 1991, 64.

niveau politique, est central dans une période de guerre, mais également dans une période de fortes tensions politiques sur le plan national au regard de la question sociale. A ces tensions s'ajoutent d'ailleurs également de fortes tensions entre communautés linguistiques, en lien avec la forte présence d'immigrés allemands en Suisse¹³⁰ (Walter 2010, 127).

Le Conseil fédéral, dans ses nombreuses tentatives de médiations durant la guerre, se retrouve en difficulté lors d'une « affaire » qui ne vient pas arranger la situation : l'« affaire Hoffmann-Grimm ». Mis directement en cause par les Alliés dans une tentative de médiation du conseiller national socialiste Robert Grimm (cette tentative de favoriser une paix séparée entre l'Allemagne et la Russie sera rendue publique et remettra en cause le statut de neutralité de la Suisse), le conseiller fédéral et chef du Département politique Arthur Hoffmann, qui soutenait officieusement cette démarche, mais qui avait agi sans le consentement de ses collègues, démissionne en mai 1917 au vu du tollé suscité par l'affaire (Stauffer 1973). Cette démission débouche sur l'élection du libéral-conservateur genevois Gustave Ador le 26 juin 1917. Ainsi, pour la première fois depuis 1891, la composition du Conseil fédéral est modifiée, ce dernier comptant désormais cinq radicaux, un catholique-conservateur et un libéral. La candidature de Gustave Ador est adoubee par la *Neue Zürcher Zeitung* et ce dernier est élu très facilement au premier tour de scrutin, avec le soutien entier du groupe radical-démocratique. Cette élection ne constitue en réalité pas un véritable enjeu politique pour les radicaux : les soutiens apportés d'entrée à sa candidature témoignent de la proximité de la ligne politique du genevois avec le radicalisme (malgré sa position au centre, il reste foncièrement opposé aux

¹³⁰ La proportion d'immigrés dans la population résidante est de 14% en 1910. Cette présence relativement forte accrédite alors l'idée d'une « surpopulation étrangère » (*Überfremdung*), expression qui prendra alors tout son sens par rapport aux débats sur la ligne ferroviaire du Gothard (financée par l'Allemagne et l'Italie et dont la Confédération vise le rachat) en 1909 (Walter 2010, 127).

idées socialistes)¹³¹. De plus, cet épisode ne remet pas en question durablement la prétention des radicaux à ce siège, dans la mesure où Gustave Ador quitte le Conseil fédéral au 1^{er} janvier 1920 (il ne se représente pas pour des question de santé et d'âge), soit moins de trois ans après son élection (Guanzini 2007; Ehinger 1993a).

La Grève générale nationale de 1918 comme rupture nationale

A partir de 1917, les difficultés sociales se juxtaposent à ces tensions. La situation dans le pays devient explosive, car les premières années de guerre ont entraîné des bouleversements économiques de grande ampleur (Walter 1993). L'indice des prix à la consommation passe de 100 en 1914 à 229 en 1918. De plus, le ravitaillement en produits alimentaires devient aléatoire et les plus démunis sont les premiers à être touchés par le manque de nourriture. En octobre 1917, le rationnement est introduit pour le pain et la farine, puis pour la viande et les produits laitiers en 1918. Les salaires réels diminuent d'environ 25 à 30% sans qu'un système de perte de gain ne vienne compenser cette baisse. Fin 1918, 18,5% de la population se trouvent en situation de pauvreté et bénéficient de secours. Cette situation sociale extrêmement difficile contraste fortement avec les bénéfices réalisés au cours de la guerre par certains secteurs économiques comme l'industrie chimique, l'industrie alimentaire, celle de l'habillement ou celle des machines¹³². Les paysans sont les autres bénéficiaires de cette conjoncture : leur revenu net progresse en effet de 229% entre 1914 et 1917 par rapport à la période 1906-1913 (Jost 2004)¹³³. Il n'est dès lors pas véritablement

¹³¹ Une occasion similaire avait eu lieu en 1892, mais c'est un candidat radical qui avait été élu au Conseil fédéral à la place de Gustave Ador, ce dernier s'étant désisté (Hermann 1993, 261).

¹³² François Walter note que certaines entreprises réalisent de tels bénéfices, qu'elles doivent alors avoir recours à des artifices juridiques pour ne pas attirer l'attention sur le montant des dividendes (Walter 2010, 132).

¹³³ Notons que c'est justement en 1917 qu'est créé le Parti des paysans, artisans et bourgeois (PAB).

surprenant que les tensions sociales se soient exacerbées à la fin de la guerre¹³⁴, débouchant sur l'un des conflits sociaux les plus aigus de l'histoire du helvétique.

Au vu de l'évolution de la situation sociale, et malgré le fait qu'il avait voté les pleins pouvoirs au Conseil fédéral au début de la guerre, le PS rejette le principe de la défense nationale en juin 1917, ce qui est vécu comme une véritable trahison dans le camp bourgeois (Walter 2010, 131 ss.). Les positions politiques se radicalisent dès lors¹³⁵ et l'on assiste à une polarisation des forces politiques. Parallèlement, les grèves repartent en 1917, dans la mesure où elles ont plus de chances d'aboutir : la classe ouvrière est frappée par la pauvreté, mais elle se rend compte qu'on ne peut se passer d'elle, surtout en temps de guerre où les hommes étaient mobilisés et les entreprises avaient besoin de bras pour honorer leurs carnets de commandes. Pour les socialistes et le mouvement ouvrier, le succès des manifestations, des grèves et l'audience que leurs revendications sociales parviennent désormais à obtenir dans la classe moyenne, font qu'ils commencent à envisager la grève comme un moyen de pression politique sur des autorités jusqu'ici sourdes à leurs revendications.

En février 1918, le comité de l'Union syndicale suisse, la direction du PS, le groupe socialiste du Conseil national créent le "comité d'Olten", destiné à piloter sur le plan national la grève générale (Walter 2010, 131 ss.). Ce comité soumet un certain nombre de revendications¹³⁶ au Conseil fédéral

¹³⁴ A ce titre, la Suisse ne fait pas figure d'exception, puisque d'autres conflits sociaux se produisent à la même époque dans d'autres pays européens (Degen 2007a).

¹³⁵ Au sein du PS, le Grütli, de tendance modérée, est chassé du parti par une aile qui prend les rênes du parti (Meuwly 2010, 55). Face à lui, les paysans se rapprochent progressivement du bloc bourgeois dont les liens se sont resserrés face aux revendications de la gauche et du mouvement ouvrier.

¹³⁶ Un programme économique en quinze points est présenté progressivement. Il porte en priorité sur l'établissement d'un service de ravitaillement (mars) et la renonciation à une hausse du prix du lait (avril). En juillet, il est assorti de onze

(parmi lesquelles l'introduction du scrutin proportionnel pour les élections au Conseil national), menaçant ce dernier d'une grève générale si celles-ci ne sont pas acceptées. Tout en entrant en discussion sur certaines revendications, le Conseil fédéral lève des troupes face aux menaces de grève générale à Zurich : 100'000 soldats provenant des cantons ruraux sont envoyés dans les villes pour y maintenir l'ordre. En septembre, a lieu pour la première fois – et non sans étonnement – une grève des employés de banque, soutenus par des organisations ouvrières. La posture de confrontation des autorités, qui craignent sérieusement une révolution au vu des journées révolutionnaires et de l'abdication du *Kaiser* en Allemagne notamment, est perçue comme une provocation par le mouvement ouvrier, qui lance un appel à la grève générale pour le 11 novembre 1918 (Degen 2009). Elle commence finalement le 12 novembre et compte près de 250'000 grévistes. Si l'appel à la grève est suivi avec prudence en Suisse romande et au Tessin (où le travail reprend par endroits le 11 novembre), la mobilisation est particulièrement forte à Zurich. La participation des cheminots, qui fait grande impression, permet au mouvement de s'étendre jusque dans des régions rurales écartées. La grève se déroule généralement dans le calme, même si quelques dérapages ont lieu¹³⁷.

Alors qu'il s'était montré prêt à faire des concessions aux grévistes dans un premier temps, le Conseil fédéral – qui s'appuie sur le régime des pleins pouvoirs – durcit le ton. Ce qui est en train de devenir le « camp bourgeois », qui constate alors que le danger avait été surestimé, voit ses membres les plus intransigeants gagner du terrain (lors de la séance de l'Assemblée

requêtes : parmi celles-ci, l'abrogation des restrictions frappant les droits politiques (renouvellement immédiat du Conseil national selon le système de scrutin proportionnel qui venait d'être acceptée en votation populaire, suffrage féminin), un approvisionnement assuré, une augmentation des salaires ainsi qu'une réduction du temps de travail à 48 heures hebdomadaires, la création de l'AVS, la réorganisation de l'armée, le monopole d'Etat pour le commerce extérieur et un impôt sur la fortune (Degen 2009).

¹³⁷ Notamment trois manifestants tués le 14 novembre à Granges dans le canton de Soleure (Degen 2007a).

fédérale du 12 novembre notamment). Le 13 novembre, il exige la fin de la grève, sans conditions. Le Comité d'Olten accepte l'ultimatum le lendemain, de peur d'une intervention de l'armée. La grève générale prend fin et le travail reprend le 15 novembre partout en Suisse, à quelques rares exceptions près (Walter 2010, 134). Si elle prend fin, elle ne sera toutefois pas sans conséquences politiques.

2.2. Discipline interne, nationalisation de la politique et construction de l'identité nationale suisse

Cette première phase de consolidation de la nouvelle alliance gouvernementale et l'accommodation des deux parties à cette dernière n'aurait cependant pas été possible sans le concours, dans un premier temps, des élites du mouvement conservateur. Le conseiller fédéral Josef Zemp, ainsi que la majorité de la fraction parlementaire vont en effet adopter une position de « réconciliation » à l'égard des libéraux-radicaux, et cela malgré l'opposition d'une partie de la base du mouvement (Altermatt 2009, 253). Selon Urs Altermatt, c'est l'échec de l'initiative populaire de 1894¹³⁸ citée ci-dessus qui constitue un signal clair pour le conseiller fédéral catholique-conservateur Josef Zemp de s'écarter de la politique oppositionnelle, anti-étatique et fédéraliste menée jusqu'ici par son mouvement. S'il s'était déjà positionné avant son élection au gouvernement en faveur d'une telle position, Josef Zemp accomplit alors, dès 1895, une « volte-face de mentalité » (*Gesinnungswandel*) au sein de son mouvement (Altermatt 1991; Altermatt 2009, 253). A la tête du Département des postes et des chemins de fer, Josef Zemp s'attaque au chantier de l'étatisation des chemins de fer, dans la continuité de la votation populaire négative de 1891

¹³⁸ Il s'agit en réalité de la première initiative populaire lancée par le mouvement catholique-conservateur.

(cf. plus haut). Il présente à ce titre un projet de loi proposant le rachat par la Confédération des cinq grandes compagnies de chemin de fer présentes sur le territoire suisse. Ce projet de loi, accepté par le parlement en 1896, est cependant attaqué par référendum par l'aile la plus fédéraliste du mouvement catholique-conservateur, qui s'y oppose fermement. Soumis en votation populaire le 20 février 1898, le projet est largement adopté, ouvrant la voie à l'étatisation des chemins de fer. Après un travail méticuleux et pénible, Josef Zemp parvient à la création des actuels Chemins de fer fédéraux (CFF) (Altermatt 2009, 253). On ne peut nier la portée symbolique « réconciliatrice » de cet achèvement : c'est en effet le seul catholique-conservateur du gouvernement qui mène à bien l'un des principaux chantiers économiques de la Confédération porté par les libéraux-radicaux, dont les intérêts économiques en lien avec celui-ci étaient manifestes. Les élites-catholiques-conservatrices paraissent ainsi donner des gages certains aux libéraux-radicaux, comme partenaire gouvernemental fiable.

Or, la montée en puissance du socialisme (qui s'autonomise rapidement du radicalisme duquel il était proche à l'origine en Suisse) soude davantage ces deux camps déjà préalablement rapprochés. Plus que cela, elle induit une restructuration complète du champ politique suisse et une période de recomposition des forces politiques marquée par une grande incertitude quant à son issue. Alors que les libéraux-radicaux ont jusqu'alors jugé les organisations partisans comme peu opportunes, voire les avaient prohibées (l'activité de concertation entre députés étant considérée au sein du mouvement comme factieuse), et cela malgré l'existence de groupes parlementaires plus ou moins définis et plus ou moins désunis¹³⁹, la nécessité se fait sentir de s'organiser de manière effective en partis structurés et efficaces, notamment avec le développement des possibilités

¹³⁹ François Walter met bien en évidence l'hétérogénéité des groupes parlementaires tant libéral-radical que catholique-conservateur, tous deux traversés par des courants hétérogènes et des « sous-familles », qui confèrent une grande instabilité au tout (Walter 2010, 66 s.).

d'action extraparlamentaire. Cela apparaît de manière d'autant plus manifeste que les associations ne sont désormais plus en mesure, dans le contexte politique changeant de la dernière décennie du 19^{ème} siècle, de gérer les nouveaux rapports de force, ni de donner de véritables orientations de politique générale (Walter 2010, 65 s.).

La montée en puissance du socialisme donne en réalité une impulsion décisive à l'institutionnalisation des groupes politiques au niveau fédéral et à la création des partis politiques au niveau national, tout en débouchant paradoxalement sur l'éclatement des forces politiques traditionnelles (et notamment du camp libéral-radical). La création du Parti socialiste, qui date de 1888, marque en quelque sorte le début de ce processus, incitant les autres formations politiques à s'organiser sur un mode identique. A sa naissance, le PSS reste proche de la gauche de la famille radicale-libérale et ne constitue pas une force politique réellement menaçante¹⁴⁰. Dans les faits toutefois, cette proximité idéologique pose problème aux libéraux-radicaux, qui doivent gérer un équilibre difficile entre sympathisants du mouvement socialiste en leur sein et dynamiques internes centrifuges (et donc risques d'éclatement) liées aux revendications sociales de ce dernier. Ce sont d'ailleurs deux initiatives populaires dans le domaine social (droit du travail et octroi de la gratuité des soins médicaux) lancées par les socialistes comme réplique au projet d'assurances sociales concocté par les radicaux, qui font figure d'élément déclencheur, de même, sans doute, que la création du groupe parlementaire libéral-démocratique à l'Assemblée fédérale en 1893¹⁴¹ : les radicaux, directement touchés, décident de se réorganiser et d'instituer une discipline partisane interne qui n'existait pas jusqu'ici. Le Parti radical-démocratique suisse¹⁴² (PRD) est ainsi fondé en 1894. Il regroupe radicaux et libéraux « de gauche » de la majorité des cantons suisses, mais

¹⁴⁰ Proche du radicalisme, il n'a qu'une présence symbolique à l'Assemblée fédérale avant 1900 (Walter 2010, 67).

¹⁴¹ Voir Bouquet 2010.

¹⁴² *Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz* en allemand.

sans les libéraux-conservateurs (romands et bâlois), ni les démocrates. En 1913 se profile sur la droite d'un PRD ancré au centre et au centre gauche le Parti libéral suisse (PLS). C'en est donc fini de l'unité de façade du camp libéral-radical, dont le caractère très composite ne résiste pas à la polarisation et à la recomposition en cours des forces politiques.

Le camp catholique-conservateur n'échappe pas à ce que l'historien François Walter désigne comme un mouvement de « reclassement des tendances » (Walter 2010, 66). Est en effet créé en 1894 le Parti populaire catholique (PPC), qui regroupe certains courants du mouvement catholique-conservateur (fédéralistes conservateurs, aile « sociale »), mais reste alors dominé par son aile ultramontaine fribourgeoise plutôt à droite. En 1912, le parti change de nom et prend celui de Parti conservateur populaire (PCP), très varié dans ses affiliations. Ce dernier prend cependant petit-à-petit des positions plus centristes qui vont le rapprocher du Parti radical-démocratique (Walter 2010, 67)¹⁴³.

On se saurait sous-estimer l'incertitude politique générale que génère à l'époque cette restructuration du champ politique, surtout pour les radicaux, qui y voient un danger pour l'unité nationale qu'ils prétendent toujours incarner, notamment avec la saillance de la question sociale en situation de crise économique et de grèves (Meuwly 2010, 41 ss.). Il s'agit en effet pour les radicaux de préserver, au-delà de l'unité nationale, leurs intérêts politiques et économiques. Cette restructuration du champ politique leur offre d'ailleurs l'opportunité de lancer un nouveau processus de centralisation accrue du pays (droit privé et droit pénal, assurance contre la maladie et les

¹⁴³ Il serait extrêmement intéressant de revenir ici en détail sur les enjeux, les rapports de force internes et les (re)configurations de pouvoir qui se jouent lors de ces changements de patronyme, mais nous nous éloignerions trop de notre objet. Il faut par contre souligner ici que tant le PPC que le PCP refusent de manière significative (cela traduit les conceptions de ce parti en rapport avec la vie politique fédérale) de prendre, à l'instar du PRD, le qualificatif de « suisse » (Walter 2010, 67).

accidents, organisation militaire, etc.). Or, malgré le renforcement de la discipline interne à la faveur de ce dernier, les radicaux restent minés par un degré de cohésion relativement faible, partagés entre différents courants, et ne parviennent pas à faire avancer leurs projets politiques entre 1895 et 1900 notamment, souvent contrés par les conservateurs. Malgré tout, les radicaux n'en ont pas fini de leur ambition de rester seuls au pouvoir et d'incarner la nation helvétique, une ancienne vocation. Cependant, cette dernière devait être reformulée et désormais justifiée (pour des raisons de cohésion interne notamment) dans le nouveau contexte politique : union et centralisme vont ainsi constituer la base du nouveau discours radical, ajusté à sa nouvelle position dans la configuration de pouvoir et à la structure des contraintes et des opportunités de l'époque. Or, dans la mesure où l'anticléricisme ne pouvait plus agir de ciment aux yeux des élites radicales, notamment de par la présence d'un catholique-conservateur au Conseil fédéral¹⁴⁴, celles-ci vont tenter de (re)construire un discours patriotique comme socle de leur action centralisatrice (Meuwly 2007b, 125 s.)¹⁴⁵.

Une Suisse (ré)inventée : construction nationale et identitaire

Ce discours identitaire, qui débouche sur une phase aiguë de construction de l'identité nationale suisse et de la nation helvétique unifiée¹⁴⁶, mobilise, pour

¹⁴⁴ En miroir à la question de la « confessionnalisation » des rapports politiques mis en évidence précédemment, il est intéressant de constater qu'il s'agit là, au contraire, d'un exemple de *non-usage* d'un clivage, nous renseignant au passage que l'usage des clivages est soumis à la configuration (et aux intérêts) dans laquelle les acteurs susceptibles d'en faire usage sont pris.

¹⁴⁵ Ce « réajustement » du discours radical est d'ailleurs rendu nécessaire par le renouvellement d'un travail identique mené à la même époque chez les conservateurs, qui s'attaquent au matérialisme bourgeois, séduisant d'ailleurs au passage certains radicaux en quête de nouvelles valeurs (Meuwly 2007b, 128). Alors que le processus de construction nationale amorcé par le pouvoir radical-libéral en 1848 s'était basé sur la question confessionnelle, une inflexion se marque dans ce processus, dans la mesure où cette ressource n'est plus mobilisable. Il faut donc, pour les radicaux, articuler leur discours sur d'autres modes.

¹⁴⁶ De manière générale sur cette question, le lecteur peut se référer à l'excellent ouvrage dirigé par les historiens Urs Altermatt, Catherine Bosshart-Pflugger et Albert

sa diffusion, le concours d'artistes, d'écrivains et d'historiens d'obédience radicale. L'enjeu est ainsi pour les radicaux de produire un discours et des représentations du monde ajustées à leurs projets politiques et leurs intérêts centralisateurs, et de légitimer ces derniers. Cette impulsion nouvelle du processus de construction nationale, qui coïncide avec l'entrée d'un catholique-conservateur au gouvernement, nous incite à nous interroger toutefois sur les raisons de celle-ci. En réalité l'élément « déclencheur » semble en être les festivités du mouvement ouvrier. En effet, la II^{ème} Internationale, qui est reconstituée en 1889, prône une fête unitaire : celle du 1^{er} mai, qui sera célébrée en Suisse (comme dans d'autres pays) dès 1890. Cette provocation, ainsi que celles d'autres festivités ouvrières à connotations antinationales, provoque la réaction patriotique du camp radical¹⁴⁷.

La contre-attaque radicale s'inscrit dans ce contexte : en 1891 est inventée et célébrée pour la première fois la Fête nationale. Comme le montre François Walter, la construction nationale de la Suisse se base sur une *réinvention historique* des origines de la Suisse (Walter 2010, 72 ss.). La mobilisation de mythes sur les origines de la Suisse et de l'identité nationale sera au cœur du discours radical.

Les historiens officiellement mandatés par les autorités fédérales (le juriste Carl Hilty et Wilhelm Oechsli, professeur d'histoire à l'Ecole polytechnique de Zurich), proches du PRD, sont hantés par la question des origines de l'ancienne Confédération, qui restent relativement floues. A la faveur du recours à de nouveaux documents historiques désormais accessibles grâce à la constitution de différents fonds d'archives cantonales, mais également à

Tanner et intitulé *Die Konstruktion einer Nation : Nation und Nationalisierung in der Schweiz, 18.-20. Jahrhundert* (Altermatt, Bosshart-Pfluger et Tanner 1998).

¹⁴⁷ Comme le met en évidence François Walter, « Est-il admissible que les ouvriers aient leur jour de fête et les "vrais" patriotes en soient dépourvus ? » (Walter 2010, 72).

ceux des Archives fédérales, ces historiens vont réhabiliter le plus vieux document historique, le Pacte de 1291, comme faisant office de document fondateur de la Suisse moderne. Connu depuis 1758, ce texte, qui parle de l'alliance de trois vallées qui feraient le berceau de la Confédération suisse, ne mentionne pourtant ni lieu, ni nom, ni aucun événement (!). « Leur coup de génie [celui de ces historiens] est d'avoir recentré et déplacé en 1291 la tradition qui fixait à 1307-1308 le serment du Grütli¹⁴⁸, l'épisode de Guillaume Tell et le soulèvement légendaire des Suisses contre les Habsbourgs. Mieux vaut rattacher ce que l'on considère désormais officiellement comme « l'origine de la Confédération » à un traité d'alliance qu'à la commémoration toujours dangereuse et ambiguë d'une conspiration suivie d'une révolution contre un seigneur légitime ! » (Walter 2010, 74). A ce titre, ces historiens font d'ailleurs preuve – et c'est le moins que l'on puisse dire – d'un sens aigu de l'opportunisme : l'année 1891 est en effet l'occasion de fêter alors le 600^{ème} anniversaire de la Confédération, raison supplémentaire en quelque sorte de substituer la célébration à toute contestation de cette réinvention historique¹⁴⁹. Des festivités grandioses, qui connaîtront un vif succès et engouement populaire, sont organisées à Schwytz (l'un des trois cantons « originels ») le 1^{er} août 1891, date fixée arbitrairement comme celle de la Fête nationale (Walter 2010, 74)¹⁵⁰.

Le processus de construction nationale va cependant beaucoup plus loin, mobilise le travail de nombreuses catégories d'acteurs et se manifeste de manières diverses et nombreuses. Le travail idéologique de production ou de

¹⁴⁸ Ce serment fait par les représentants des trois communautés (les futurs cantons d'Uri, Schwytz et Unterwald) sur la prairie du Grütli au bord du lac des Quatre-Cantons, est censé avoir scellé leur alliance et posé les bases de la Confédération helvétique.

¹⁴⁹ Sur l'invention de la Fête nationale et le recours à l'épisode de 1291, on peut se référer aux deux ouvrages de l'historien Georg Kreis (Kreis 1991 et 2004).

¹⁵⁰ Comme le précise François Walter dans une autre publication, le Pacte de 1291, qui fait référence à l'organisation de petites communautés qui luttent contre les puissants Habsbourg, offre une réponse appropriée à la place de la Suisse, petit pays au centre d'immenses empires continentaux et coloniaux, ainsi que de l'unification allemande et italienne (Walter 1991; Froidevaux 1997, 35).

réappropriation de « sens » a été extrêmement large et s'est déroulé sur le temps long. Celui des historiens, au caractère idéologique marqué du sceau du radicalisme, y occupe une grande place, ne se limitant de loin pas à la question de la Fête nationale. Leur discours est caractérisé de manière générale par un double apport : d'un côté ils ont légitimé une vision particulière des « origines » de la Confédération et, de l'autre, ils ont renforcé une conception finaliste de l'Histoire suisse, qui sert à orienter le présent. C'est notamment le cas de travaux célèbres comme ceux de Johannes Dierauer, dans un ouvrage consacré à l'histoire de la Confédération suisse, qui commence à paraître en 1887. Ses travaux, comme ceux de Carl Hilty (qui paraissent dès 1885), parviennent à faire croire que la Confédération est l'œuvre des libéraux et des radicaux, leur attribuant au passage la paternité des droits populaires¹⁵¹. La Suisse est présentée comme la « plus vieille démocratie du monde », née d'une volonté politique, contrairement aux grandes puissances européennes¹⁵². A côté du rôle joué par les historiens, il faut souligner celui de la presse (notamment celle liée au pouvoir radical¹⁵³), mais également à celui des écrivains (le personnage de Heidi dans les romans de Johanna Spyri) et des artistes (le peintre Ferdinand Hodler va jusqu'à être considéré comme le peintre officiel du pouvoir), qui ne manquent pas d'apporter leur contribution à l'élaboration de l'identité suisse, en (ré)activant une image mythique de la Suisse : la Suisse et ses montagnes (les Alpes en sont le thème principal), la Suisse mère des fleuves et gardienne des cols, etc. (Walter 2010, 74). S'y ajoutent d'autres composantes de l'helvétisme : la Suisse « terre d'asile » et pays à vocation humanitaire (avec la fondation de la Croix Rouge internationale), pays du

¹⁵¹ Ce qui est faux, puisque ce sont les démocrates qui sont à l'origine du référendum facultatif et les conservateurs à l'origine de l'initiative populaire.

¹⁵² C'est l'idée bien connue de *Willensnation* (« nation de volonté »), d'un dépassement des clivages et des forces centrifuges : ce qui unit les Suisses, c'est « la conviction de former un Etat meilleur à maints égards, d'être une nationalité au-dessus des simples affinités de sang et de langue » (Walter 2010, 75). Cela renvoie également à l'image du non moins fameux *Sonderfall* (cas particulier) suisse.

¹⁵³ Voir Merki 1995.

consensus, de l'esprit de neutralité, du fédéralisme, etc. (Froidevaux 1997, 35).

Ce travail idéologique s'incarne également – et surtout – dans des dispositifs concrets, qui matérialisent l'idée de nation suisse et font résonance aux mythes qui la fondent : monuments, bâtiments, etc. Leur fonction est importante, dans la mesure où ils servent de repères et de points d'ancrage concrets, en contact direct avec les citoyens, et par rapport auxquels ces derniers peuvent s'identifier ou se représenter concrètement la nation suisse. En lien avec l'épisode « fondateur » de 1291, et à partir du moment où elle devient le lieu sacré où est censé avoir eu lieu la fondation de la nation helvétique, la prairie du Grütli, au bord du lac des Quatre-Cantons, est réaménagée à partir des années 1860 pour ses nouvelles fonctions symboliques. Comme l'écrit François Walter, « les experts paysagistes et architectes de l'Ecole polytechnique fédérale sont mandatés pour remodeler l'espace agricole dégradé par la pâture abusive et le sublimer en lieu de mémoire. Des plantations massives de conifères, des chemins en zigzag, la construction d'une grotte avec des blocs de calcaire amenés par voie lacustre ainsi que l'édification de maisons en style vernaculaire et d'un embarcadère orné de géraniums créent le jardin-paysage de la nation suisse » (Walter 2010, 76).

La construction du Palais fédéral, symbole de la vie politique fédérale, débute en 1894. Il est inauguré en 1902 et rassemble, tant au niveau architectural que des symboles ou autres œuvres d'art qui s'y trouvent, un « condensé » de la construction nationale et de sa « mise en mythes »¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Concernant l'inauguration du Palais fédéral, cf. Neidhart 2010, 305 s.

Le Palais fédéral

Le Palais fédéral a été construit sur la base des plans de l'architecte Auer et achevé en 1902. Les salles des conseils sont séparées par le hall central, lieu chargé de symboles *historiques*. La coupole de verre montre les armoiries fédérales ainsi que la devise "Un pour tous, tous pour un" qu'entourent les armoiries de 22 cantons. Celles du Jura sont à part avec la date de création du nouveau canton (1978). Les quatre vitraux présentent à la fois les régions du pays et les activités économiques. Les médaillons sont de Soldini, qui fut conseiller national. Ils illustrent la défense, l'éducation, la justice et les travaux publics. Vibert a exécuté le monument des trois Suisses (Werner Stauffacher, Walter Fürst, Arnold de Melchtal) prêtant serment. Quatre lansquenets s'élançant à la croisée des escaliers. Ils représentent les langues nationales. En face du groupe du Rütli, on distingue un bas-relief qui fait revivre la légende de l'origine des Suisses, telle que Schiller l'a racontée dans son œuvre "Wilhelm Tell". Winkelried, symbole de l'esprit de sacrifice et Nicolas de Flüe, incarnation de l'esprit de conciliation, apparaissent dans des niches.

La salle du Conseil National est ornée d'une fresque de Giron représentant la prairie du Rütli, berceau de la Confédération, avec les Mythen à l'arrière-plan. La femme de Stauffacher et Guillaume Tell sont statufiés. Les actions des ancêtres sont retracées dans la "légende" qui domine la fresque. Les armoiries de 59 communes importantes sont groupées, par cantons, sur une frise. [...]

La salle du Conseil des États, située au-dessus de l'entrée principale du Palais, est éclairée par trois hautes fenêtres cintrées donnant sur la Place fédérale. On accède à la salle par les arcades qui en bordent les parois latérales et au-dessus desquelles sont installées les tribunes des visiteurs. Sur le mur du fond, qui sépare la salle du hall d'entrée surmontée par la coupole, on découvre à travers les arcades se poursuivant en trompe-l'œil une fresque composée par Albert Welti et représentant une Landsgemeinde à Obwald. Une série de dates rappelant les années importantes de l'histoire constitutionnelle suisse figurent sur des panneaux au sommet des arcades.

(Source : site internet officiel de l'Assemblée fédérale¹⁵⁵)

D'autres réalisations concrétisent le pouvoir fédéral dans le tissu urbain et dans des endroits bien visibles : la construction du Tribunal fédéral à

¹⁵⁵<http://www.parlament.ch/f/servicepresse/parlamentsgebaeude/architektur/Pages/default.aspx>

Lausanne (1881-1886), de même que celle de nombreux sièges des postes fédérales, tous de grands bâtiments néorenaissants ou néoclassiques édifiés entre 1887 et 1905 (Walter 2010, 76 s.). Toutefois, la manifestation la plus évidente de cette construction identitaire de la nation suisse réside sans doute dans l'organisation de nouvelles manifestations culturelles d'envergure nationale spécialement destinées à représenter les mythes helvétiques et à fonctionner comme vitrine nationale : les Expositions nationales. Ça n'est d'ailleurs pas un hasard si la première Exposition nationale suisse a lieu en 1883 à Zurich, suivie d'une deuxième en 1896 à Genève¹⁵⁶.

La première Exposition nationale, placée tout entière sous le signe du progrès, présente un assemblage symbolique de vingt-cinq feuilles de la première carte topographique de la Suisse, achevée peu de temps avant. A sa vue, les commentateurs parleront d'ailleurs de « splendeur » de la nation. Or, comme le rappelle François Walter, « le promoteur de l'entreprise cartographique n'est autre que le vainqueur du Sonderbund, le général Dufour (1787-1875) ; figure extrêmement populaire, il a droit en même temps au monument le plus extraordinaire qui soit, puisqu'on a donné son nom au plus haut sommet des Alpes suisses, renommé "Pointe Dufour" » (Walter 2010, 78). La cartographie devient ainsi essentielle au discours de la nation, et toutes les écoles disposeront d'une carte murale de la Suisse à la fin du 19^{ème} siècle (Walter 2010, 78).

La deuxième Exposition nationale est, elle, avant tout ancrée dans la mémoire collective, au travers de l'attraction phare de l'exposition, le « Village suisse », qui attirera près de 2 millions de visiteurs. Cette attraction est la reproduction d'une Suisse en miniature : 78 maisons reproduisant des modèles de tout le pays, 353 habitants, une montagne de 40 mètres de haut,

¹⁵⁶ De manière générale, le lecteur peut se référer à l'ouvrage collectif dirigé par Gérald Arlettaz (et al.) sur l'histoire des expositions nationales en Suisse (Arlettaz 1991).

une cascade, un troupeau de vaches, etc. Contrairement à la dimension « industrielle » de la première exposition nationale, celle de 1896 est, pour reprendre les mots de l'anthropologue Bernard Crettaz, « un “dédoulement utopique” et miniaturisé de tout ce qui fait la quintessence de la Suisse idyllique attachée à ses valeurs paysannes et très éloignée de la réalité industrielle et urbaine de son temps » (Walter 2010, 78). Malgré cela, cette opposition ne porte pas préjudice au processus identitaire, bien au contraire : « Loin de se contredire, les deux temps cependant s'interpénètrent et s'équilibrent. Le progrès permet à la Suisse de toujours perdurer et celle-ci fait de sorte que l'esprit d'entreprise n'entame pas les fondements sociaux du pays. La Suisse participe à part entière aux affaires d'une Europe en voie de modernisation, sans renoncer pour autant à ses valeurs ancestrales. L'exposition de 1883 met l'accent sur la Suisse en tant qu'*utopie*. Celle de 1896 réintroduit la notion du *mythe* » (Reszler 1991, 9 s.).

Ce travail idéal de construction de la nation suisse, de son unité et de sa spécificité a eu des effets concrets sur la manière dont les citoyens se sont perçus, et plus particulièrement sur la manière dont les acteurs politiques vont envisager et se représenter non seulement l'Etat fédéral, mais également la manière de faire de la politique. Progressivement et graduellement, sous l'effet de la recomposition du champ politique à l'aune de la question sociale en particulier, les oppositions d'antan ne sont plus perçues de la même manière. La question sociale n'est d'ailleurs pas l'apanage du socialisme : elle clive tous les partis. Le climat social est délicat, les grèves repartant de plus belle¹⁵⁷. Du coup, la manière de faire de la

¹⁵⁷ Nous ne pouvons revenir ici en détail sur les chiffres et les caractéristiques de ces grèves. Nous reprenons, pour aller vite, les chiffres articulés par François Walter : entre 1880 et 1914, on comptabilise en Suisse 2'416 conflits de travail. La seule période de 1904 à 1908 (qui retient d'ailleurs plus particulièrement notre attention ici), concentre 40% de ces grèves, et fait état de dix grèves générales, pour la plupart en Suisse romande (celle des ouvriers de tramways à Genève en 1902 en est un exemple). Ce sont avant tout des conflits locaux, qui concernent en

politique et de se positionner change progressivement et il s'agit de s'adapter et de gérer au mieux cette nouvelle phase. La position du PRD est d'ailleurs sans doute la plus délicate : écartelé entre ses deux courants (l'un avec une dimension sociale, et l'autre plutôt soumis aux intérêts de l'économie), affichant des ambitions sociales importantes mais en même temps pris dans une période de rigueur budgétaire, le parti est pris, à l'interne, dans des forces centrifuges qui l'affaiblissent (Meuwly 2010, 44 s.)¹⁵⁸. D'un côté, la gauche du PRD est déçue par les ambitions sociales du parti, alors que de l'autre, son aile économique penche vers un conservatisme de droite qui tend à les ignorer. Cette tension interne, induite par la montée en puissance du socialisme et du regain du conservatisme de droite, menace directement l'unité du PRD et sa position politique dominante. Son maintien est digne d'un exercice d'équilibrisme : il s'agit de ne s'aliéner ni la classe ouvrière, ni le monde industriel et économique. Le parti, dans l'incapacité d'agréger les revendications des uns et des autres, subit des défections au profit d'autres mouvances politiques. Le point de rupture est proche, la situation incertaine, et le PRD semble pouvoir alors pencher d'un côté comme de l'autre. Quant à la position hégémonique et l'unité de façade des radicaux au sein du Conseil fédéral, celle-ci semble plus fragile que jamais.

Le camp socialiste n'est de son côté pas épargné non plus par les tensions, bien au contraire. Ce mouvement est très disparate et parcouru par diverses tendances qui se recoupent d'ailleurs parfois avec les syndicats. Jusqu'en 1903, la tradition modérée du Grütli, proche de l'aile gauche du PRD, reste toutefois dominante au sein du mouvement. L'expansion du marxisme aboutit à la fusion du Grütli et du PS en 1901. En 1904, le PS se donne un programme d'orientation clairement marxiste qui s'articule autour de la lutte

moyenne 118 ouvriers sur trois semaines, mais qui obtiennent souvent des résultats significatifs dans trois cas sur quatre (Walter 2010, 117).

¹⁵⁸ Des défections ont lieu dans plusieurs cantons alémaniques, alors que les Jeunes radicaux (qui désirent alors fonctionner comme « aiguillon de gauche » au sein du parti) sont fondés en 1905, contre l'avis de la direction du PRD (Meuwly 2010, 44 s.).

des classes. Ce virage idéologique a une conséquence importante : il permet au PS de se rapprocher, en 1908, de l'Union syndicale qui était jusqu'alors plus à gauche que le PS. En outre, un changement générationnel à la tête du parti laisse la place à une attitude moins complaisante à l'égard du pouvoir radical que celle adoptée jusqu'alors par les anciens du Grütli. Le rôle de l'armée dans la répression des grèves pousse les socialistes vers des positions antimilitaristes dès 1908 (Meuwly 2010, 49 ss.).

Ces dernières éloignent les socialistes non seulement du camp radical, mais également du camp conservateur, et la posture de confrontation semble avoir clairement pris le pas sur la complaisance avec le camp bourgeois. La nouvelle direction du PS s'éloigne de la position « modérée » des anciens membres du Grütli face au pouvoir radical. Le PS avait en effet pris l'habitude de monnayer certaines concessions du mouvement ouvrier face à ce dernier dans de nombreux cantons en échange d'une sorte de « proportionnelle volontaire » au profit des socialistes : les radicaux leur accordaient en échange des places sur leurs listes électorales et modifiaient même les circonscriptions électorales afin de les avantager¹⁵⁹ (Meuwly 2010, 54). La nouvelle direction du PS ne veut désormais clairement plus « jouer le jeu » des radicaux. Cette prise de distance rapproche, par effet contraire, les radicaux de petites formations politiques à leur droite, comme le *Bürgerverband* à Zurich (pourtant jugé quelques années auparavant extrémiste par le PRD¹⁶⁰). Ce basculement à droite des radicaux est en outre

¹⁵⁹ En 1913 par exemple, les radicaux créent ainsi un arrondissement électoral dans la ville de Zurich, composé du quartier ouvrier d'Aussersihl. Cette nouvelle circonscription devient ainsi le refuge des candidats socialistes. Elle révèle toutefois les limites de la situation, puisque la majeure partie des élus socialistes sont issus des rangs des anciens du Grütli (Meuwly 2010, 53). Rappelons que le PS est alors présent dans les exécutifs municipaux et cantonaux des centres urbains

¹⁶⁰ Le *Bürgerverband* était en effet un groupement politique qui avait fait scission du PRD. Cette union bourgeoise réunissait les « déçus de droite du radicalisme » et n'avait pas hésité à s'opposer au PRD lors de consultations sur des projets politiques (Meuwly 2010, 53).

cimenté par une condamnation du socialisme « qui a abaissé son masque » dans le discours officiel du parti (Meuwly 2010, 54).

A l'époque se pose également pour le PS la question de la participation au Conseil fédéral¹⁶¹, et donc celle de la collaboration avec les partis bourgeois, et cela par référence à d'autres expériences nationales en Europe. Olivier Meuwly résume bien le dilemme qui se pose alors aux socialistes : « [...] faut-il accepter de collaborer avec des gouvernements bourgeois, afin de se rapprocher à chaque occasion des objectifs du parti, ou faut-il écarter toute offre "empoisonnée" et n'envisager une accession au pouvoir qu'au jour où les conditions d'application d'une authentique politique socialiste seront réunies ? » (Meuwly 2010, 49). Si la II^{ème} Internationale de 1900 (qui avait justement consacré son congrès de Paris à la question de la participation gouvernementale) admet la participation comme solution transitoire, le congrès d'Amsterdam en 1904 revient en arrière sur cette question et bannit toute participation gouvernementale, d'ailleurs contre l'avis des représentants suisses, qui défendaient l'idée de la participation gouvernementale au nom « de la représentation de l'opposition au sein du camp ennemi. Ceux des Suisses qui soutiennent alors cette position seront cependant désavoués par la nouvelle direction du parti suisse, qui les jugent trop proches du radicalisme¹⁶² (Meuwly 2010, 49). Sans que l'éventualité d'une participation socialiste au Conseil fédéral ne se soit posée concrètement, celle-ci paraît, à partir 1905, désormais impossible. Le PS, dont la direction penche désormais à l'extrême-gauche, devient ainsi un acteur « anti-système », qui refuse toute perspective de participation gouvernementale et privilégie la voie de la confrontation et de la contestation pour arriver à ses fins.

¹⁶¹ Ce dilemme, qui se pose ici pour la première fois, deviendra le « serpent de mer » de la politique socialiste en Suisse au cours du 20^{ème} siècle.

¹⁶² Olivier Meuwly rappelle d'ailleurs que l'un d'eux (Jakob Vogelsanger, premier socialiste élu au Conseil national en 1890), qui avait suscité l'ire de la direction du parti pour avoir accepté le recours à l'armée lors d'une grève, était parvenu à se faire réélire grâce aux radicaux (Meuwly 2010, 53).

Or, le PS ne se distancie alors pas seulement des radicaux, mais également des catholiques-conservateurs. La pensée conservatrice se renouvelle, certes, parallèlement au divorce entre radicaux et socialistes, mais l'unité politique du mouvement catholique-conservateur, très éclaté, reste à achever. Celle-ci n'est en effet que de façade et le mouvement ne paraît d'ailleurs tenir ensemble que par rapport à la nécessité de faire contrepoids au pouvoir des radicaux. A l'instar des radicaux et des socialistes, le mouvement catholique-conservateur reste avant tout une mosaïque de différentes tendances traversée par de fortes tensions et des logiques cantonales qui ne facilitent pas les choses, bien au contraire¹⁶³. La structure lâche du mouvement a d'ailleurs permis de gérer jusqu'ici au mieux les divisions internes en cultivant l'idée de l'appartenance commune au catholicisme, ce dernier pouvant d'ailleurs toujours s'appuyer sur un réseau associatif important. L'absence d'un véritable parti catholique-conservateur national témoigne de ces importantes tensions internes, malgré l'existence du PRD et du PS, pourtant déjà organisés, face à lui. Dès la fin du 19^{ème} siècle, les catholiques-conservateurs sont d'ailleurs en porte-à-faux avec ces deux partis, et critiquent tant les dérives radicales face au socialisme que face au monde de la finance zurichoise¹⁶⁴.

Dans ces conditions, le rôle joué par la paysannerie dans le renouveau de l'idéologie conservatrice en général et dans sa position « tampon » entre le bloc socialiste et le bloc bourgeois en particulier, a été central. Dire que la paysannerie aurait pu basculer dans un camp comme dans l'autre au tournant du siècle serait sans doute exagéré, mais elle aurait notamment pu

¹⁶³ Les différentes trajectoires cantonales et la structure de leurs élites respectives mènent en effet à des incompréhensions entre les cantons catholiques. La crainte qui hante certains cantons est qu'une grande structure comme un parti catholique-conservateur national noie la diversité des identités cantonales (Meuwly 2010, 59).

¹⁶⁴ Et cela en grande partie sous l'effet d'un repositionnement politique du mouvement, qui voit son aile gauche se débarrasser de ses éléments les plus démocrates et son aile droite de ses éléments les plus conservateurs (Meuwly 2010, 56 ss.).

constituer un renfort de poids aux socialistes dans certains dossiers, vu l'ambiguïté de sa position. En effet, les représentants des milieux paysans ont intérêt, d'un côté, à conserver leurs liens avec les radicaux et l'Etat fédéral, dans la mesure où la survie de la paysannerie dépendait en grande partie du soutien que lui accordait ce dernier¹⁶⁵. D'un autre côté, à la faveur du renouveau conservateur, la paysannerie s'éloigne du camp radical, au titre que ce dernier néglige les valeurs traditionnelles qu'ils estiment d'ailleurs être les derniers à protéger désormais (Meuwly 2010, 49). Témoins du désir d'autonomie du monde paysan : la création d'unions paysannes dans les années 1890 (véhiculant une idéologie très conservatrice), puis celle de l'Union suisse des paysans (USP) en 1897, avec l'appui du camp bourgeois. Du point de vue paysan, la création de cette dernière est envisagée comme un contrepoids à l'influence politique des associations de l'industrie, des arts et métiers ou des syndicats (Junker et Maurer 1968, 10). L'éloignement du radicalisme ne signifiera toutefois pas, à ce stade, un rapprochement avec les socialistes, loin de là. Malgré les efforts dans ce sens de certains membres des élites paysannes, les socialistes jugent le monde paysan trop rétrograde, ce qui rend inconcevable toute idée d'une alliance véritable (Meuwly 2010, 49). Le ralliement des paysans au bloc bourgeois reste quoi qu'il en soit un enjeu central pour ce dernier. A ce titre, le monde paysan, au travers de l'USP, échange alors son soutien contre des concessions majeures, dans le domaine de la politique douanière notamment en protégeant les produits suisses contre la concurrence étrangère (Junker et Maurer 1968, 10). L'USP se révélant un moyen de pression très efficace, rien ne pousse dès lors les paysans à se réunir au sein d'un même parti politique (Meuwly 2010, 49).

¹⁶⁵ La Confédération accorde en effet de généreuses subventions aux paysans depuis 1882, en guise de remerciement pour le rôle fondamental qu'ils ont joué dans l'indépendance de la nation (Meuwly 2010, 56 ss.).

Les paysans n'ont toutefois pas le monopole de l'antimodernisme, qui se développe également sur la droite des catholiques-conservateurs dans la première décennie du 20^{ème} siècle, et cela malgré l'exercice du pouvoir (Meuwly 2010, 49). Soumis à cette pression interne, les catholiques-conservateurs ne peuvent ainsi plus éviter la question de la participation gouvernementale, qu'ils avaient pourtant laissée pendante jusqu'alors. Des voix à l'intérieur du mouvement demandent un deuxième siège au Conseil fédéral : la question de la composition du Conseil fédéral est repolitisée. Cette revendication s'inscrit toutefois dans un contexte différent de la précédente (celle ayant aboutie à l'élection de Josef Zemp en 1891) : la configuration des rapports de force a été modifiée par la question sociale et la montée en puissance du PS, ainsi que par la posture « anti-système » adoptée par ce dernier. Les catholiques-conservateurs ne se trouvent donc plus en position de confrontation directe avec le pouvoir radical, comme cela avait été le cas entre 1848 et 1891. La situation est désormais plus complexe, dans la mesure où elle ne se résume pas à un duel à deux, mais à un jeu à trois, en recomposition constante et dans lequel équilibres internes, soutiens et contreparties sont en jeu. Toutefois, malgré l'opposition toujours bien existante entre catholiques-conservateurs et radicaux, une opposition plus importante prend le pas sur cette dernière : l'opposition de classes. Cette dernière structure de manière très profonde les rapports politiques entre la fin du 19^{ème} et le début du 20^{ème} siècle, mais restructure également le champ politique ainsi que les opportunités politiques : elle casse les anciennes alliances et atténue les anciens antagonismes pour faire place à de nouveaux, et ouvre la voie à un rapprochement entre radicaux et catholiques-conservateurs. L'image du PS se modifie en effet progressivement aux yeux des radicaux et des autres partis bourgeois pour prendre l'image d'un parti révolutionnaire aux allures menaçantes pour les institutions helvétiques. C'est en tout cas, sur fond de critique du socialisme, l'image qu'en renvoient ses nombreux adversaires. Il serait toutefois hâtif de considérer à ce stade que le rapprochement entre radicaux et catholiques-

conservateurs était joué. Si tant les catholiques-conservateurs que les socialistes (ou même le monde paysan) avaient intérêt à une telle modification des règles du jeu, dans la mesure où ils restaient largement écartés des instances de pouvoir au niveau fédéral, il fallait compter sur la résistance des radicaux, d'autant que ces derniers contrôlaient encore la donne politique.

Contester le pouvoir radical au travers de la proportionnelle : le recours à l'initiative populaire et l'ambiguïté de ses usages

Il faut en convenir : le champ politique suisse est en phase de constante restructuration au tournant du 20^{ème} siècle. Les différentes forces sont mouvantes et les configurations politiques tant entre les partis qu'à l'intérieur de ceux-ci, se modifient profondément. Se joue notamment, dans cette grande « redistribution des cartes » politiques, la question de la participation au Conseil fédéral, dans la mesure où la mainmise du PRD sur le gouvernement et les affaires fédérales – qui s'appuie notamment sur le mode de scrutin majoritaire pour les élections au Conseil national –, ne va plus de soi. Dans ce contexte, elle est concrètement remise en cause à cette époque par le lancement de deux initiatives populaires visant à modifier les règles du jeu en lien avec l'élection et la composition du Conseil fédéral, ainsi que la composition du Conseil national.

La première initiative, lancée en 1899, vise à la mise en place du scrutin proportionnel pour les élections au Conseil national. A ce titre, elle est lancée par le PS, soutenu à cette occasion tant par les démocrates (alors proches du PS¹⁶⁶), et les catholiques-conservateurs. Socialistes et catholiques-conservateurs décident toutefois de coupler à cette première initiative

¹⁶⁶ Ce soutien s'explique par le fait que les démocrates souhaitaient en effet jouer un rôle de passerelle entre le radicalisme et les intérêts des travailleurs (Meuwly 2010, 56 ss.).

populaire une seconde, demandant l'élection du Conseil fédéral par le peuple, ainsi que l'augmentation du nombre de conseillers fédéraux. Cette seconde initiative populaire, provoque le rejet des deux initiatives (à 59,1 et 65,0%, respectivement¹⁶⁷) lors de la votation populaire du 4 novembre 1900. Cet échec entraîne une rupture des liens entre démocrates et socialistes, les démocrates fondant leur propre parti au niveau fédéral en 1905. Il entraîne également, de fait, un virage à droite pour le PRD, désormais débarrassé de ses éléments les plus à gauche. Coupé d'une partie de ses attaches au mouvement radical, le PS vire quant à lui à gauche (Meuwly 2010, 47 s.).

Outre la fragilité des alliances de cette époque, ce qui frappe dans l'échec de ces deux initiatives populaires, c'est la pluralité des acteurs en présence, dont les intérêts, les logiques d'action et les contraintes (liées aux configurations internes et externes propres) sont de natures différentes, mais qui se regroupent néanmoins autour d'une revendication commune : la contestation d'un pouvoir radical qui les exclut au travers du principe majoritaire¹⁶⁸. A ce titre, il n'est pas véritablement surprenant que l'échec de ces deux initiatives ait eu des effets désintégrateurs sur cette « alliance » de circonstance. Les instruments de la démocratie semi-directe peuvent ainsi faire l'objet d'une pluralité d'usages (qui renvoient à des logiques hétérogènes)¹⁶⁹. En l'occurrence, ceux-ci peuvent même parfois revêtir une certaine ambiguïté : les catholiques-conservateurs, malgré leur présence au Conseil fédéral, revendiquent l'introduction de la proportionnelle et s'allient aux socialistes.

Ni ce premier double échec, ni la défection des démocrates, ne freinent toutefois socialistes et catholiques-conservateurs dans leurs revendications. Très rapidement en effet, en janvier 1902, socialistes et catholiques-

¹⁶⁷ *Feuille fédérale*, 1900, p. 920.

¹⁶⁸ La première initiative populaire demandait d'ailleurs que les cantons soient désormais la base électorale à la place des arrondissements électoraux.

¹⁶⁹ Pour un exemple plus ou moins similaire, mais plus récent, voir Burgos 2004.

conservateurs lancent une nouvelle initiative populaire visant à l'introduction du scrutin proportionnel pour les élections au Conseil national. Le texte de l'initiative est le suivant :

L'article 73 de la constitution fédérale est abrogé ; il est remplacé par l'article ci-après :

« Les élections pour le Conseil national sont directes. Elles ont lieu d'après le principe de la proportionnalité, chaque canton ou demi-canton formant un collège électoral.

La législation fédérale édictera les dispositions de détail pour l'application de ce principe.

Jusqu'à la promulgation de la loi fédérale sur la matière, l'application du principe de la proportionnalité sera réglée par un arrêté du Conseil fédéral.

Les élections d'après le système proportionnel auront lieu pour la première fois lors du renouvellement intégral du Conseil national en 1911. »

(Source : Feuille fédérale, 1909, p. 695)

On constate que la revendication de l'élection du Conseil fédéral par le peuple, qui avait précipité l'échec de l'autre initiative populaire de 1900 en faveur de l'introduction de la proportionnelle pour les élections au Conseil national, et qui constituait la revendication la plus controversée, a été mise de côté par les socialistes, qui se concentrent uniquement sur cette dernière revendication (Degen 1988). Un certain flou et une relative ambiguïté règnent cependant autour de cette nouvelle initiative populaire. Elle est certes lancée officiellement en 1902, mais la date exacte du début de la récolte des signatures n'a pu être déterminée¹⁷⁰. Elle est déposée et aboutit en 1909,

¹⁷⁰ C'est ce dont nous renseignent les services de l'administration fédérale.

puis mise en votation populaire en 1910. Elle est rejetée de justesse par 52,5% des voix contre 47,5%, et par 10 4/2 cantons contre 9 2/2¹⁷¹.

Cette courte défaite dénote pourtant de l'avancée de cette question dans l'opinion, due notamment à la conversion progressive des cantons à ce mode de scrutin pour leurs autorités (Ruffieux 2004, 658). L'introduction de la proportionnelle est certes toujours combattue par les radicaux, dont le maintien du pouvoir au niveau fédéral (au parlement principalement, mais par effet de corrélation au Conseil fédéral) est un enjeu politique central pour le parti¹⁷², mais elle est soutenue à l'opposé par socialistes et catholiques-conservateurs¹⁷³. On ne peut pas nier que ces derniers ne sont pas véritablement proches les uns des autres (on a vu le fossé idéologique qui les sépare), mais l'initiative populaire, en tant qu'*opportunité* du jeu politique, constitue alors pour eux le seul moyen de revendiquer la proportionnelle et de pouvoir modifier un système électoral qui les désavantage fortement par rapport aux radicaux. Pour les catholiques-conservateurs, malgré les tensions qu'a pu susciter dans les rangs radicaux le soutien à cette

¹⁷¹ *Feuille fédérale*, 1910, p. 516.

¹⁷² Roland Ruffieux parle dans ce contexte de « résistance victorieuse » des radicaux face à la montée du socialisme et à la revendication de la proportionnelle. Pour Ruffieux, le PRD fait d'ailleurs mieux que se défendre, en parvenant à maintenir une représentation très forte au parlement fédéral : en 1890, le PRD et ses alliés démocrates détiennent 89 sièges sur 147, contre 20 au centre libéral, 37 aux droites et un seul aux socialistes ; en 1911 (le nombre de mandats total ayant augmenté à 189), la famille radicale obtient 132 sièges, contre 38 aux catholiques-conservateurs et 17 aux socialistes. Ruffieux note – et cela est très intéressant – que, dans ce contexte, les radicaux s'appuient sur leur position de force pour en faire un argument qu'ils utilisent alors face à leurs opposants en pleine bataille sur l'introduction de la proportionnelle : à leur yeux en effet, « [...] la "proportionnelle de fait" n'a guère progressé, et le pays réel demeure mécontent d'un partage des dépouilles encore plus arbitraire dans le gouvernement et l'administration » (Ruffieux 2004, 659).

¹⁷³ Le monde paysan, pas encore constitué en parti national, mais composé d'influents associations d'intérêts sectorielles, n'apporte pas son soutien à cette revendication en 1900, ni en 1910. Son attitude changera toutefois en 1917, avant la création du parti national : Rudolf Minger, leader bernois et futur conseiller fédéral, apportera en effet son soutien à la proportionnelle (Junker & Maurer 1968, 14 s.).

revendication, elle leur permet, si ce n'est de changer le système dans l'immédiat, de maintenir la pression sur ceux-ci. Comme nous le verrons, et malgré les échecs enregistrés en 1900 et 1910, une troisième initiative populaire sera lancée en avril 1913 par les socialistes et les catholiques-conservateurs¹⁷⁴, qui demande une fois encore l'introduction du système de scrutin proportionnel pour les élections au Conseil national. Cette nouvelle initiative populaire ne sera toutefois pas mise en votation populaire avant l'année 1918, dans un contexte social et politique alors totalement différent, qui aura d'ailleurs une influence décisive sur le résultat.

2.3. Recomposition partisane, proportionnelle et avancées sociales : analyse des conséquences de la grève générale de 1918

La grève générale de 1918, en tant qu'épisode de rupture parmi les plus importants que la Confédération ait connu au cours de son histoire, a eu des conséquences qui ne sauraient être sous-estimées. Si la grève générale a clairement induit un démarrage de la politique sociale au niveau national¹⁷⁵ (introduction de la semaine de 48 heures en 1919, publication du message du Conseil fédéral pour la création l'AVS, mise en place de l'assurance-

¹⁷⁴ Notons ici que les catholiques-conservateurs créent leur propre parti en 1912 : le Parti populaire conservateur suisse. Comme le souligne Pierre-Antoine Schorderet, « Avant 1875, les catholiques faisaient de la politique à reculons, s'arc-boutant sur les fiefs cantonaux et refusant de jouer pleinement le jeu démocratique qu'ils assimilaient à une soumission à l'Etat radical, centralisateur et laïc La création du Parti populaire conservateur suisse de 1912 marque à n'en pas douter la "sortie du ghetto" (Altermatt, 1972) et la reconnaissance d'un Etat fédéral au fonctionnement duquel les catholiques participent désormais pleinement » (Schorderet 2009, 38).

¹⁷⁵ Hans Ulrich Jost montre bien que la politique sociale en Suisse est limitée à des aides financières aux communes, responsables de l'assistance aux pauvres. Il faut attendre la Seconde Guerre mondiale pour voir apparaître une véritable politique sociale digne de ce nom, avec la création de l'AVS en 1947 notamment (Jost 2004, 699 ss.).

maladie et accidents, etc.¹⁷⁶), ce sont surtout ses conséquences politiques qui retiendront notre attention ici : une importante recomposition des forces politiques et l'introduction du système de scrutin proportionnel pour les élections au Conseil national.

L'introduction du système de scrutin proportionnel pour les élections au Conseil national

Une fois encore, la question de l'interprétation d'un événement historique et de la vision de l'histoire (et de la politique suisse) qu'elle contient – et induit – se pose au regard de la question de l'introduction de la proportionnelle en 1919. Elle renvoie en effet à des interprétations historiques qui, malgré certaines précautions, impliquent une vision particulière de la politique suisse en termes de comportements consensuels des élites. On ne peut pas considérer qu'il s'agisse, pour les historiens actuels, d'une instrumentalisation de l'histoire à des fins politiques, comme cela a pu l'être à l'époque. On ne peut certes nier qu'en Suisse, le champ universitaire, de par sa genèse et sa construction, soit parcouru d'orientations parfois fort différentes et de manière diverses de *faire* de l'histoire. Quoiqu'il en soit, le risque court toujours pour les historiens qui travaillent sur des thèmes politiques, de reprendre à leur compte, involontairement sans doute, le discours de sens commun, sous ses formes et atours les plus divers. Pour faire vite, on pourrait dire que le risque principal pour l'historien qui traite de sujets politiques (d'autant plus s'il emprunte des outils théoriques dans la boîte à outils de la politologie), consiste à importer dans son propre travail tout l'impensé théorique, les liens de causalité et les visions du monde que ces analyses véhiculent. Ce qui peut mener à deux conséquences :

¹⁷⁶ Un frein sera toutefois rapidement mis à ce démarrage par les partis bourgeois au cours des années 1920, qui tenteront de revenir en arrière sur certaines avancées (Jost 2004, 699 ss.).

interpréter faussement des épisodes historiques et contribuer à renforcer au passage la perspective empruntée¹⁷⁷.

Ces précautions à l'esprit, l'introduction du système de scrutin proportionnel en 1919 peut être dès lors examinée. En particulier, c'est la décision des autorités de procéder à un renouvellement anticipé du Conseil national (et donc de procéder à des élections avant la fin du mandat en cours) qui doit être questionnée : cette décision peut-elle être envisagée comme une manifestation du comportement consensuel des élites ou de la prégnance de la *conflict resolution* en Suisse ? C'est la thèse que soutient en tout cas l'historienne Irène Hermann dans une publication relativement récente : « En novembre 1918, éclate ainsi une grève générale que les forces de l'ordre répriment dans le sang. Dans son outrance, cet événement traumatique semble démentir l'efficacité et l'utilisation des moyens de conciliation pacifiques élaborés jusqu'alors. Pourtant, en les inscrivant dans une vision plus synchronique que diachronique, cette démonstration de "ras-le-bol" ainsi que la violence officielle qui y répondit, trahissent l'indubitable assimilation de certains mécanismes de pacification. Le mode de règlement choisi par les autorités fédérales fut certes l'un des plus brutaux jamais employés depuis plus de cinquante ans ; mais il s'insère aussi dans un climat de barbarie inédite. Très vite, d'ailleurs, elles recourront à des techniques de régulation, reprenant et développant leur ancienne manière de faire. C'est du moins ce que suggère le renouvellement anticipé du Conseil national qui, en 1919, sera élu pour la première fois à la proportionnelle ; c'est également ce que laisse penser l'introduction, en 1920, d'une loi limitant la semaine de travail à 48 heures. Comme si le gouvernement s'était ressaisi et avait fini par refaire confiance aux citoyens » (Hermann 2001).

¹⁷⁷ Ces remarques valent d'ailleurs également pour les politologues qui s'occupent d'objets historiques. A ce titre, notre propos n'est pas de porter un jugement de valeur sur les orientations politiques des uns ou des autres, mais d'aborder ici un problème épistémologique et ses conséquences.

L'analyse fine des événements historiques (synchronique, pour reprendre le terme de l'auteure) pousse cependant à s'opposer à une telle vision des choses, qui oublie d'ailleurs au passage (cela est significatif) d'aborder la question de l'élection d'un second catholique-conservateur au Conseil fédéral, événement qui est, à notre sens, totalement lié à la grève générale (cf. plus bas). L'introduction de la proportionnelle n'est tout d'abord pas une concession du camp bourgeois : elle résulte au contraire de l'acceptation en votation populaire, le 13 octobre 1918, de la troisième initiative populaire des socialistes et catholiques-conservateurs demandant l'introduction du système de scrutin proportionnel pour les élections au Conseil national¹⁷⁸. Après l'échec de deux initiatives identiques en 1900 et 1910, cette revendication est enfin acceptée.

Cette initiative met pour la troisième fois aux prises initiants et radicaux, la position hégémonique de ces derniers dans les institutions politiques fédérales ayant bénéficié jusqu'ici très largement du système de scrutin majoritaire et du découpage arbitraire des circonscriptions électorales. Il est ainsi relativement logique que les radicaux aient alors un intérêt direct au maintien du statu quo, qui les avantage indéniablement. Le message du Conseil fédéral¹⁷⁹ sur cette initiative, on s'en doute, propose donc le rejet de cette dernière. La lecture de ce message révèle certes un rejet clair du principe proportionnel, mais selon des arguments qui jouent sur une certaine ambiguïté tant dans l'interprétation du principe majoritaire que de celui de représentation. Pour les radicaux, en effet, l'esprit du système est « proportionnel » et permet à toutes les tendances politiques d'avoir leurs idées « représentées », ce que n'améliorerait pas la mise en place du mode de scrutin proportionnel pour les élections au Conseil national. L'argumentation du message est très fine, et basée sur des exemples

¹⁷⁸ Cette initiative est acceptée par 66,8% des voix et par 17 cantons et 5 demi-cantons.

¹⁷⁹ *Feuille fédérale*, 1914, p. 94 ss.

concrets et des prédictions chiffrées. Au-delà du fait que se devine aisément dans ce message la résistance des radicaux face à toute tentative de modification du système majoritaire, il faut souligner que celui-ci ne donne toutefois pas dans l'opposition aveugle, mais fait preuve d'une argumentation ambiguë, « sur le fil du rasoir », dans laquelle les radicaux prennent le soin de ménager notamment les catholiques-conservateurs.

Car la position de ces derniers est elle-même ambiguë, dans la mesure où ils siègent au gouvernement au côté des radicaux, mais ont lancé l'initiative avec le PS en faveur de l'introduction de la proportionnelle. Dans la situation politique de l'époque (montée en puissance de la gauche révolutionnaire et rapprochement au sein du bloc bourgeois), l'initiative populaire se révèle ainsi être une opportunité pour eux d'utiliser son potentiel de politisation et de mise à l'agenda politique¹⁸⁰. Les catholiques-conservateurs se voient donc en position de jouer sur les deux tableaux, sans prendre de véritable risque de préteriter leur propre position, les radicaux ne pouvant prendre par exemple le risque de ne pas réélire leur conseiller fédéral. L'intérêt premier des catholiques-conservateurs est d'ailleurs de renforcer leur position politique au parlement, mais également au gouvernement (même si il n'y avait pas d'automatisme entre la première et la seconde), dans la mesure où ils restent minoritaires dans les deux, et particulièrement au Conseil fédéral, où le rapport de force avec le PRD est de 1 contre 6. Là réside également l'intérêt des socialistes. La proportionnelle leur permettrait d'augmenter sans aucun doute leur présence au parlement. Cette prétention, légitime au sein du PS, l'est d'autant plus qu'elle ne revêt pas le caractère polémique de la question de la participation gouvernementale, même si cette dernière se

¹⁸⁰ En effet, la voie parlementaire, qui aurait nécessité une révision de la Constitution fédérale, n'était pas envisageable vu la majorité radicale au parlement. L'initiative populaire devenait donc le seul moyen de voir cette revendication acceptée.

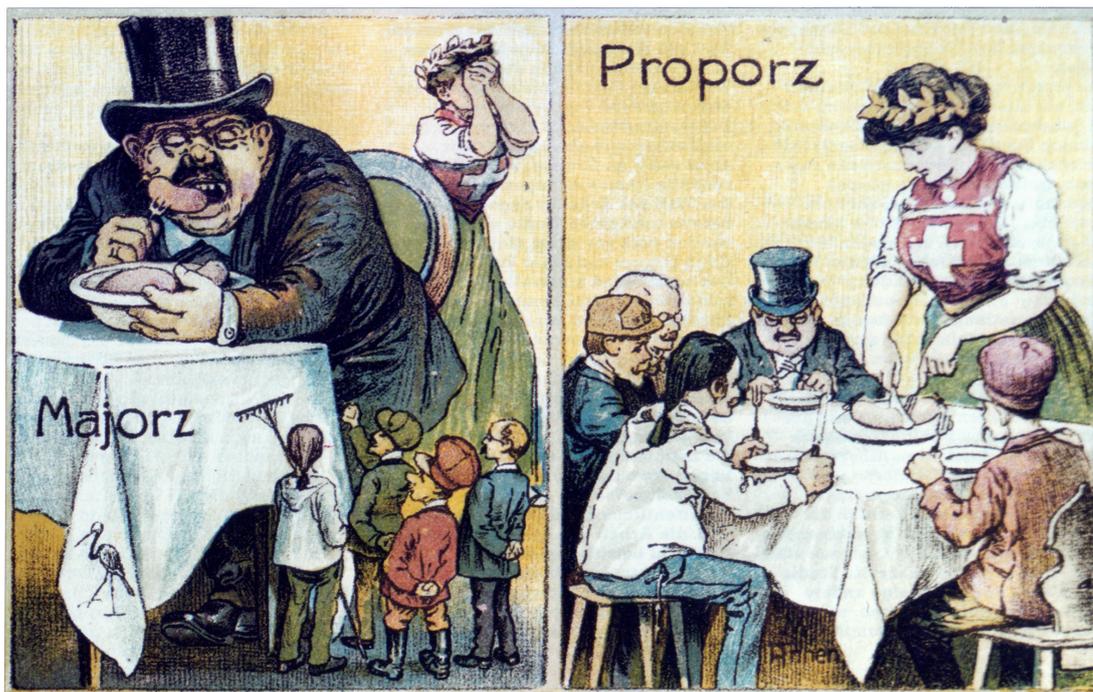
pose accessoirement. Au sein du PAB fraîchement créé¹⁸¹, des voix – notamment celle de Rudolf Minger¹⁸², futur président du parti et futur conseiller fédéral – s’élèvent dans le canton de Berne (section cantonale la plus puissante) pour soutenir le principe de la proportionnelle, rajoutant une certaine pression sur les organes directeurs du PRD, auxquels Minger s’opposait d’ailleurs pour leur politique axée sur l’industrie d’exportation et le libre-échange, contraire aux valeurs et intérêts paysans (Hermann 2001, 90; Junker et Maurer 1968, 14 s.). D’ailleurs, après l’introduction de la proportionnelle dans le canton de Zurich en 1916 pour les élections au Grand Conseil (parlement cantonal), et les résultats très favorables enregistrés une année après lors des élections à ce dernier, les milieux agricoles comprennent le parti qu’ils pouvaient tirer de l’introduction de ce même système au niveau fédéral (Graf 1993, 372 s.).

La campagne en vue du vote sur l’initiative populaire met aux prises l’argumentaire des radicaux dont nous venons de préciser les contours à une vision « rassembleuse » et « égalitaire » véhiculée les partisans de la proportionnelle¹⁸³. Ces derniers, dans des caricatures comme celle ci-dessous, jouent sur le fait que le principe majoritaire profite uniquement aux intérêts de la bourgeoisie, alors que la proportionnelle profiterait à tous (on remarque d’ailleurs même sur l’image de droite un paysan).

¹⁸¹ « Le parti des paysans et bourgeois fondé à Berne en 1918, qui était aussi fortement ancré dans le milieu artisanal de la ville et de la campagne, adopta en 1921 l’appellation de PAB. [...] Jusqu’à la création du parti national en 1937, ce fut surtout le groupe parlementaire qui maintint la cohésion des divers partis cantonaux. » (Skenderovic 2014).

¹⁸² Cette prise de parole de Minger dans son discours du « Bierhübeli » à Berne est restée célèbre (Junker & Maurer 1968, 14).

¹⁸³ Voir également Gruner 1978, 899 s.



(Carte postale originale de l'initiative populaire, 1918)

Dans cette configuration des rapports de force partisans, qui restent d'ailleurs en cette fin d'année 1918 fondamentalement instables et *marqués* par une forte incertitude, dans la mesure où les positions des uns et des autres évoluent sensiblement et que les alliances dans le camp bourgeois restent aléatoires et somme toute encore lâches¹⁸⁴, les radicaux savaient qu'il leur fallait jouer habilement. Toutefois, une fois l'initiative populaire acceptée en octobre 1918, les autorités radicales n'avaient plus le choix : elles devaient introduire ce nouveau mode de scrutin au travers d'une

¹⁸⁴ Le PAB était par exemple, avant la grève générale, en pleine phase de construction (les statuts du parti sont adoptés en septembre 1918). Sa direction était alors déchirée entre une attitude conciliante face au pouvoir radical (celle du président Johann Jenny par exemple) et celle de Rudolf Minger, qui soutenait le principe de la proportionnelle et se montrait moins conciliant face à ses anciens alliés radicaux. Il n'y avait pas de ligne claire au sein du parti, qui était encore traversé de courants et intérêts divers. De manière générale également, les dirigeants du parti savaient qu'ils devaient se montrer combatifs s'ils voulaient conquérir des voix et se stabiliser. L'autonomisation et le renforcement du PAB – qui réalisera une percée importante lors des élections fédérale de 1919, les premières selon le principe de la proportionnelle – a semble-t-il également été rendu possible du fait que les radicaux, qui disposaient de liens solides avec les associations paysannes, n'ont pas cru que le PAB durerait et, de ce fait, ne l'ont pas véritablement combattu (Junker et Maurer 1968, 14).

législation adéquate. Restait encore à savoir quand, le temps de créer cette législation conférant aux radicaux une certaine marge de manœuvre politique. Ceux-ci auraient en effet pu en retarder l'introduction jusqu'au prochain renouvellement intégral du Conseil national en 1920¹⁸⁵. Toutefois, décision est prise de le faire une année avant la fin du mandat de trois ans (1917-1920) alors en cours.

Cette introduction en milieu de législature, qui a induit des élections et un renouvellement anticipés du Conseil national, est surprenante. A vrai dire, sa raison reste relativement mystérieuse. Nous n'avons en effet pas trouvé de travaux qui y font référence, à l'exception d'un article de Rudolf Natsch, qui a près de quarante ans maintenant (Meuwly 2007c, 276). Nous pouvons toutefois émettre quelques hypothèses explicatives à la lumière du contexte historique et de la configuration partisane de l'époque, ainsi que du déroulement même de la procédure législative, cette dernière écartant un certain nombre de possibles au profit de la solution susmentionnée. D'un point de vue technique, la modification de Constitution fédérale induite par l'acceptation en votation populaire de l'initiative en faveur de la proportionnelle nécessitait l'élaboration d'une loi d'application qui fixe en détail les nouvelles règles de l'élection au Conseil national (Loi fédérale concernant l'élection du Conseil national). Le Conseil fédéral remet au parlement un avant-projet de loi le 29 novembre 1918 dans son message idoine¹⁸⁶. Dans ce projet sont discutées, à l'aune d'une interprétation juridique très fine de la situation, les différentes options possibles au niveau de la concrétisation de la loi, mais également – et c'est cela qui nous intéresse surtout – au niveau de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Il est d'ailleurs significatif de constater que cette interprétation des services administratifs révèle que le processus en question est sujet à deux types

¹⁸⁵ Rappelons que la durée de la législature est alors fixée à trois ans et non quatre jusqu'en 1931.

¹⁸⁶ *Feuille fédérale*, 1918, V, p. 119 ss.

d'interprétations : l'une strictement juridique et l'autre relevant de « motifs politiques » :

« Pour le cas où l'Assemblée fédérale jugerait à propos, pour des raisons politiques, de faire procéder le plus tôt possible au renouvellement du Conseil national d'après le principe de la proportionnalité, il est nécessaire d'examiner dans quelles conditions il serait possible de prendre une telle mesure sans enfreindre les dispositions constitutionnelles. [...] S'il était opportun, pour des motifs politiques d'abrèger ce délai, afin que l'arrêté sur le renouvellement anticipé et la loi électorale nécessaire pour son exécution pussent, si possible, entrer en vigueur simultanément, [...] »

(Message du Conseil fédéral du 26 novembre 1918 à l'Assemblée fédérale concernant les élections du Conseil national d'après le principe de la proportionnalité ; Feuille fédérale, 1918, V, p. 119 ss.)

La décision de procéder à des élections anticipées et par conséquent à un renouvellement du Conseil national plus d'une année avant la fin du mandat de trois ans en cours a ainsi relevé de considérations « politiques » et ont donc été logiquement fonction des intérêts des radicaux. D'ailleurs, l'analyse proposée dans le message du Conseil fédéral fait la part belle à l'option d'un renouvellement anticipé du Conseil national selon le principe proportionnel, d'autres options (comme l'attente de la fin du mandat en cours et l'introduction du système de scrutin proportionnel à la fin du mandat en cours fin 1920) n'étant pas véritablement examinées. Il y a ainsi incontestablement eu une sorte de « parti pris » à la base du processus. Le message du Conseil fédéral en rend compte à plusieurs reprises :

« D'un point de vue strictement constitutionnel et démocratique, il paraît donc indiqué de procéder au renouvellement anticipé du Conseil national, au besoin par votation constitutionnelle. Toute

modification de la constitution, même une simple disposition transitoire, peut être décidée par le peuple et des Etats, c'est incontestable. Il ne s'agit donc plus que de savoir quelle devrait être la durée de la législature du nouveau conseil. [...] Enfin la fixation des nouvelles élections devrait avoir lieu par le Conseil fédéral dans un délai aussi court que possible, lequel serait déterminé par la nouvelle disposition constitutionnelle. [...] Ordonner des élections anticipées d'une manière conforme à la constitution, telle est la condition principale à remplir pour hâter le renouvellement du Conseil fédéral. Il est possible d'en rapprocher encore la date en abrégeant le délai nécessaire pour la promulgation de la loi fédérale concernant les élections pour le Conseil national, présentée avec le présent message. [...] Si les nouvelles élections du Conseil national doivent avoir lieu avant l'expiration de la législature actuelle, et si, en outre, l'ajournement des élections nécessité par le délai de referendum pour la loi électorale doit être aussi court que possible, nous vous recommandons l'adoption du projet d'arrêté fédéral (annexe II) concernant l'adoption de dispositions transitoires pour l'application de l'article 73 de la constitution fédérale (élection du Conseil national d'après le principe de la proportionnalité). »¹⁸⁷

Il apparaît ainsi que le Conseil fédéral a visé, en examinant divers scénarios possibles, à rendre la mise en œuvre du système de scrutin proportionnel la plus rapide possible. A ce titre, le gouvernement choisit finalement la solution d'un arrêté fédéral sur des dispositions transitoires pour l'application de l'art. 73 de la Constitution fédérale (relatif au mode de scrutin pour l'élection au Conseil national) et non pas celle d'une loi fédérale dont l'adoption aurait été soumise au délai référendaire, ce qui aurait retardé d'autant le processus. La

¹⁸⁷ *Message du Conseil fédéral du 26 novembre 1918 à l'Assemblée fédérale concernant les élections du Conseil national d'après le principe de la proportionnalité* (Feuille fédérale, 1918, V, p. 119 ss.).

question qui se pose est toutefois la suivante : comment expliquer cet empressement somme toute paradoxal des radicaux à l'introduction d'un système de scrutin qu'ils avaient combattu quelques mois plus tôt ?

Une recomposition partisane vers un bloc bourgeois antisocialiste

Dans la mesure où la question de l'introduction du mode de scrutin proportionnel pour les élections au Conseil national précède et recoupe la période de la grève générale, trouver des éléments de réponse à la question ci-dessus implique de saisir de quelle façon cette dernière a eu des effets sur la recomposition des forces politiques, tant avant le dénouement de la grève qu'ensuite. En effet, nous avons eu l'occasion de montrer qu'un premier rapprochement s'opère entre catholiques-conservateurs et radicaux à la faveur du basculement des socialistes dans la doctrine marxiste, révolutionnaire, et donc anti-système. Ce rapprochement reste toutefois ambigu de par la participation des catholiques-conservateurs au lancement de l'initiative populaire en faveur de l'introduction de la proportionnelle, et soulève à ce titre des interrogations et une certaine méfiance des radicaux. Idem à l'égard du PAB. En même temps, des radicaux doivent faire face au sein même du parti à des voix discordantes en faveur de la proportionnelle, et cela depuis 1913. En réalité, la victoire des radicaux contre l'initiative similaire de 1910 avait déjà généré de vives tensions à l'interne et « ils sentent leur majorité s'effriter, la logique inébranlable du système en vigueur se dérober » (Natsch 1972). Toutefois, comme le souligne Olivier Meuwly, malgré ces coups de butoirs, l'enjeu pour les radicaux est clair : « [...] coûte que coûte, il faut résister, contrecarrer les manœuvres de partisans du système électoral honni » (Meuwly 2007c, 272).

Alors qu'ils espèrent que l'échec de l'initiative de 1910 apaise les choses et contribue surtout à éviter un débat très délicat au sein du parti sur cette question, le lancement d'une nouvelle initiative populaire en faveur de la

proportionnelle¹⁸⁸ a l'effet contraire. Témoin des tensions internes au PRD sur cette question, le comité central du PRD réuni en 1913 renonce à prendre clairement position en vue de la campagne qui s'annonce. Cherchant à gagner du temps¹⁸⁹, il justifie le rejet de l'initiative populaire par des questions de forme (!). Cette décision ne va pas apaiser les tensions, et le parti va faire tout son possible pour éviter de se désagréger. Le PRD bloque également d'autres tentatives de réforme des institutions, comme l'introduction de l'initiative législative, l'élection du Conseil fédéral par le peuple, l'augmentation du nombre de conseillers fédéraux de sept à neuf¹⁹⁰, ou même l'introduction d'une voix consultative aux chambres pour la nomination des chefs de services. Les seules réformes (minimales), introduites en 1914, sont la création d'un Département politique permanent au Conseil fédéral, la création d'une Cour administrative et l'augmentation du salaire des conseillers fédéraux¹⁹¹, soit les moins combattues. Si toutes ces questions ont fait débat au sein du PRD et mis à jour de nombreuses dissensions internes, la question de la proportionnelle, qui remet directement en question leur hégémonie sur les affaires fédérales, reste le sujet le plus sensible. On conçoit dès lors que l'enjeu principal pour les radicaux n'était pas les réformes en elles-mêmes, mais surtout d'éviter que celles-ci ne débouchent sur des débats internes aux effets désintégrateurs. Quoiqu'il en soit, au début de la guerre, le but des radicaux est atteint : les élections de 1914 auront lieu selon le mode de scrutin majoritaire. Quant à la 1^{ère} Guerre mondiale, elle leur permet de faire disparaître – provisoirement – la question

¹⁸⁸ Cette initiative populaire, déposée le 13 août 1913, aboutit le 26 septembre 1913.

¹⁸⁹ Il renvoie notamment la question d'un contre-projet à plus tard. Le Conseil fédéral suivra cette ligne (Meuwly 2007c, 274).

¹⁹⁰ Le comité directeur du PRD avait en effet adopté l'idée, dans le cas de figure d'un Conseil fédéral à neuf membres, de céder deux sièges aux socialistes en raisons du soutien de ces derniers aux pleins pouvoirs octroyés au gouvernement en 1914 (Meuwly 2010, 67 s.).

¹⁹¹ L'augmentation du salaire des conseillers fédéraux à 15'000 francs annuels avait été voulue du fait que certains conseillers fédéraux avaient quitté leur poste pour des emplois mieux rémunérés au sein d'Organisations internationales installées en Suisse (Meuwly 2007c, 272).

de la proportionnelle de l'agenda politique et d'apaiser les tensions internes (Meuwly 2007c, 272).

Les tensions sociales à la fin de la guerre, qui culminent avec l'épisode de la grève générale, remettent cependant la question de la proportionnelle sous les feux de la rampe, et font réapparaître les dissensions d'un pouvoir radical qui avait profité d'une période d'unité renouvelée à la faveur, notamment, des pleins pouvoirs accordés au Conseil fédéral en temps de guerre. Or, une fois l'initiative demandant l'introduction de la proportionnelle acceptée en votation populaire, les débats n'en étaient pas clos pour autant au sein du PRD. La réalité à venir de la proportionnelle et la perspective de perdre leur mainmise sur les affaires fédérales (leur majorité au parlement en particulier) leur font réévaluer leur position, modifiant leurs perceptions et réduisant leur marge de manœuvre politique dans la stratégie politique de défense de leurs intérêts. Ainsi, à notre sens, la grève générale – et les mois qui la suivent – se révèle être un épisode « formateur » : cette période permet aux radicaux de tester différentes options d'alliances, ainsi que la « loyauté » de possibles partenaires futurs, qui s'inscrivait clairement désormais dans une perspective de partage plus poussé de celui-ci avec la mise en place prochaine de la proportionnelle.

Dans ce contexte, et au vu de ce qui a été dit sur la stratégie de maintien du pouvoir « coûte que coûte » mise en place par les radicaux à partir de 1910, il est difficile d'envisager l'introduction anticipée de la proportionnelle autrement que comme faisant partie d'une stratégie du PRD visant à préserver au maximum, et dans la mesure du possible, ses prérogatives de pouvoir. Pas de « mécanisme de pacification » (Natsch 1972, 168), de concession politique à l'aune d'un quelconque bon sens politique, ou d'une culture politique suisse fondamentalement consensuelle, mais bien plutôt des stratégies conformes aux intérêts du parti, pris dans un système de contraintes et d'opportunités en lien avec la conjoncture historique et de la

configuration partisane particulière de l'époque. Dans la perspective de la proportionnelle à venir, il était ainsi dans l'intérêt des radicaux de former une ou des alliances plus ou moins contraignantes, tout en essayant d'y perdre le moins de plumes (c'est-à-dire en cédant le moins de sièges au Conseil fédéral en particulier) et de maintenir la plus grande partie de son pouvoir. Surtout, il était dans l'intérêt des radicaux de former et de solidifier rapidement cette ou ces alliance(s) avant les premières élections au Conseil national à la proportionnelle, afin d'éviter des surprises. Ils se rapprochent alors des catholiques-conservateurs et du PAB.

Une alliance avec le PAB semblait relativement « naturelle », dans la mesure où beaucoup de radicaux avaient rejoint le PAB, et ce dernier disposait d'une direction prête à collaborer avec le pouvoir radical, qui avait soutenu le monde agricole durant la guerre au travers d'importantes subventions fédérales, et était prêt à les maintenir. D'un autre côté, l'aile droite du PAB, très conservatrice, s'opposait aux élites radicales et cherchait à imposer un discours plus dur, plus nationaliste et plus antisocialiste (Hermann 2001). Une alliance entre radicaux et catholiques-conservateurs allait moins de soi, même si les deux camps s'étaient déjà rapprochés avec la montée du socialisme depuis le début du siècle et la critique unilatérale des partis bourgeois qui l'a accompagnée. Une alliance n'était cependant pas faite, car les radicaux n'avaient pas de garanties sur la loyauté des catholiques-conservateurs une fois la guerre et la grève générale terminées. Cependant, il faut souligner que les catholiques-conservateurs ont fait preuve d'une grande fidélité au régime entre 1914 et 1918, qui efface progressivement le stigmate de mauvais patriotes dont ils étaient affublés. Les radicaux auraient d'ailleurs sans doute eu du mal à maintenir l'ordre établi sans leur collaboration. L'hyperpatriotisme des catholiques-conservateurs durant la guerre se double, avec la grève générale, d'un antisocialisme renforcé (Meuwly 2010, 75). En effet, la position des élites catholiques-conservatrices face au PS constitue un gage de loyauté pour les radicaux, d'autant qu'il ne

tarde pas à arriver par la bouche de l'un des leaders du camp catholique-conservateur, le conseiller national fribourgeois Jean-Marie Musy. Son discours devant la chambre des cantons va constituer un événement marquant, moins d'un mois après la fin de la grève générale¹⁹². Faisant suite à une interpellation¹⁹³ qu'il a déposée le 4 décembre au Conseil national, Jean-Marie Musy y tient son discours le 10 décembre.

L'historien Daniel Sebastiani, dans sa thèse de doctorat consacrée à Jean-Marie Musy, analyse le discours en question, son impact et la personnalité de Jean-Marie Musy d'une manière qui ne saurait être plus convaincante et nous nous appuyons ici sur son travail.

« Le discours [antibolchévique] du Fribourgeois constitue un véritable condensé de toutes les accusations et autres rumeurs qui courent dans le bloc bourgeois. [...] En ancien substitut du procureur général, il n'a absolument rien oublié dans son réquisitoire. L'adversaire est accusé de tous les maux, jusqu'à la mort des soldats mobilisés qui ont succombé à la grippe. [...] Pour lui, ce n'est pas en premier lieu la misère économique dans laquelle est tombée une grande partie de la population suisse à cause de la guerre qui a provoqué les troubles. Selon un Musy volontiers paternaliste, les responsables de la grève, ce sont ces quelques agités, souvent des étrangers, qui ont

¹⁹² La position de Musy doit être mise au regard du fait qu'il faisait partie des troupes fribourgeoises (sous le commandement du lieutenant-colonel Roger de Diesbach) de l'armée mobilisées pour protéger la ville de Berne durant la grève générale. Après une visite aux soldats malades de la grippe espagnole (cette épidémie ayant contribué fortement au traumatisme de la grève générale ; Walter 2010, 134 s.) à l'hôpital militaire le 23 novembre 1918, Roger de Diesbach lui arrache alors la promesse du discours qu'il prononcera au mois de décembre devant le Conseil national (Kaiser 1999, 61).

¹⁹³ Celle-ci demandait de prendre des mesures nécessaires à la protection du pays et de la sécurité intérieure face aux anarchistes et aux étrangers présents en Suisse et qui la menacent. Elle demande en particulier au Conseil fédéral de prendre des mesures à l'encontre des instigateurs de la grève générale et en particulier des événements intervenus entre le 11 et le 13 décembre.

excité des ouvriers qui, sans cela, ne se seraient jamais plaints de cette manière de leur condition. A l'entendre, le mouvement ouvrier se réduit à quelques meneurs, avant tout étrangers, qu'il s'agit de briser. Comme le reste de la droite, il reprend le mythe de la conspiration révolutionnaire, fomentée de l'extérieur et soutenue par les "ennemis du dedans". Prospérant dans les périodes de crise, l'idée du complot et celle du "meneur étranger" offrent des explications simples à des phénomènes complexes. [...] Le souvenir des «mauvais patriotes» catholiques du Sonderbund est effacé. Désormais, ce sont les socialistes qui sont accusés d'être au service de l'étranger. Un reproche difficile à contrer au sortir d'un conflit mondial notamment marqué par les unions sacrées et l'échec de l'internationalisme. Musy ne manque pas d'abuser du mythe de la trahison pour dénigrer l'ensemble du socialisme. Dans un même élan, il associe bolcheviques, socialistes, anarchistes et révolutionnaires, tous associés d'une manière ou d'une autre à l'étranger. [...] Il brandit le spectre de la révolution, dénonce les boucs émissaires, tous plus ou moins à la solde de Lénine selon lui, et réclame des sanctions sévères contre les auteurs de troubles. [...] Le réquisitoire est violent et a souvent des accents populistes. L'analyse, sans nuance, joue sur l'émotion. Aucune véritable solution n'est proposée. Musy n'évoque que très rapidement une vague doctrine chrétienne. Punir les auteurs de trouble, expulser les étrangers indésirables, faire taire les récalcitrants, voilà à quoi se résume en fait l'essentiel de son discours. » (Sebastiani 2007, 180)

La teneur du discours de Musy n'est pas surprenante en elle-même, dans la mesure où elle reflète assez fidèlement la position de la nouvelle doctrine conservatrice et de la droite nationale autoritaire et antilibérale (avant tout issue du canton de Fribourg), qui a gagné en importance dans les rangs bourgeois au cours des années précédentes (Sebastiani 2007, 160 ss.). Il

est intéressant de constater que celui-ci contribue à la réhabilitation officielle des catholiques-conservateurs, auxquels était toujours accolée l'image négative héritée de la Guerre du Sonderbund (cf. plus haut). En effet, en réactivant et en faisant référence aux valeurs et aux mythes fondateurs de la Suisse¹⁹⁴ que les radicaux avaient largement contribué à construire, Musy montre clairement « patte blanche » aux radicaux : les catholiques-conservateurs font ainsi figure d'alliés fiables, alors que simultanément la gauche et le PS, au contraire, se voient attribuer l'image d'ennemis de la nation.

Plus intéressant encore est l'impact de ce discours sur les radicaux : il est important dans la mesure où, outre les qualités oratoires de Musy, celui-ci entre en résonance avec la position globalement antisocialiste qu'ils ont prônée jusqu'ici. En réalité, le discours de Musy déclenche un débat de deux jours au parlement, ce qui permet de mesurer son impact. Plus encore, le conseiller fédéral radical Eduard Müller répond alors point par point à l'interpellation Musy du 4 décembre, témoignant au passage d'une vision identique à celle de Musy de l'épisode la grève générale et des conséquences à en tirer (Sebastiani 2007, 165). Il ne faut pas perdre de vue que la grève générale et les semaines qui suivent sont caractérisées par une grande incertitude quant à l'avenir de la Suisse. Toutefois l'interprétation même de cet événement, perçu – là réside un enjeu politique central – comme un épisode révolutionnaire qui a mis en danger la patrie, et non pas comme la conséquence des conditions sociales à la fin de la guerre (vision qui aurait nécessité un autre type de « réponse » politique), a également joué un rôle dans le processus. Il ne rassure pas les radicaux, mais conforte leurs

¹⁹⁴ « Contre le comploter et l'agresseur qui cherche à détruire un ordre ancestral, Musy ne prétend en fait que réagir et mener une lutte défensive. Il s'accroche d'autant plus aux valeurs typiquement nationales qu'il perçoit dans le marxisme une menace mortelle pour la Suisse «éternelle», celle du paysan idéalisé, symbole rassurant de pérennité et d'harmonie. C'est aussi la modernité, au demeurant très difficile à définir, qu'il voit comme un danger » (Sebastiani 2007, 167 s.).

perceptions du rôle de la gauche et regroupe de facto radicaux, catholiques-conservateurs et agrariens dans un bloc anti-socialiste. La réponse politique au traumatisme de la grève générale prend ainsi la forme d'une alliance bourgeoise construite dans son opposition idéale de principe au socialisme. Elle se révèle en réalité très large : « Pour faire barrage au socialisme, le bloc bourgeois s'organise, uni au-delà des anciens antagonismes confessionnels du XIXe siècle, du fossé moral suscité par la guerre et des orientations politiques parfois divergentes. Une partie des milieux industriels, des élites financières, des autorités politiques, du monde agricole, des grands propriétaires, des cadres de l'armée, des nostalgiques de l'Ancien Régime et certaines associations, telles la Nouvelle Société helvétique (NSH)¹⁹⁵, le Club alpin suisse et les sociétés de tir, se regroupent dans un «sursaut patriotique», d'ailleurs préparé avant que n'éclate la grève. Les gardes civiques, constituées en un vaste réseau de formations paramilitaires, se chargent d'aider les autorités civiles et militaires à maintenir l'ordre » (Kaiser 1999, 65 s.). Comme le souligne Chantal Kaiser, Musy devient ainsi, aux yeux des radicaux, le « symbole d'un anti-socialisme dynamique et implacable » (Sebastiani 2007, 165). Il renforce au passage la position des catholiques-conservateurs dans cette période d'instabilité, en faisant rapidement oublier l'ambiguïté du soutien de ces derniers à la proportionnelle. Musy renforce encore sa position et celle de son parti avec sa motion déposée le 7 février 1919 : celle-ci est non seulement signée par 21 députés catholiques-conservateurs, mais également par 20 radicaux romands et tessinois, malgré ses accents fédéralistes et sa revendication en faveur de la mise en place d'une véritable politique sociale (Kaiser 1999, 67).

L'attitude du PS a également créé les conditions qui ont permis au regroupement bourgeois de s'opérer, au ciment de prendre au sein celui-ci et au dépassement des antagonismes internes à ce bloc composite. Au sein même du PRD, la grève générale de 1912 puis celle de 1918 marginalisent

¹⁹⁵ Voir Erne 2009.

son aile gauche syndicale, proche d'une frange du PS. Malgré ces conditions a priori défavorables, tant les élites socialistes (le PS ne parvenant pas à réaliser des résultats électoraux lui permettant d'envisager un renversement de majorité à court terme) que les élites radicales envisagent cependant au cours de la guerre l'entrée des socialistes au Conseil fédéral et ces derniers une collaboration avec le pouvoir radical (Kaiser 1999, 67). Lors de la session de mars 1918 du parlement fédéral, suite à une allusion radicale à une participation socialiste au gouvernement, le PS répond qu'une telle possibilité est encore prématurée, dans la mesure où l'électorat du PS n'était pas représenté au parlement. L'idée d'une participation socialiste au gouvernement est renouvelée au sein du camp radical juste avant la grève générale : certains radicaux pensent alors en effet qu'il faudrait laisser entrer deux socialistes au Conseil fédéral, comme geste de détente dans cette période de vives tensions. Le thème est exploré à nouveau au cours de la session extraordinaire du parlement fédéral de novembre 1918 (Meuwly 2010, 71 ss.). Le 11 novembre, la veille de la grève générale, après une réunion du comité directeur du PRD, le conseiller fédéral et Président de la Confédération, Felix Calonder, déclare que le Conseil fédéral est prêt à céder deux sièges gouvernementaux au PS. Le contexte international y était d'ailleurs favorable : de nombreux socialistes avaient obtenu des ministères au cours de la guerre en France, en Grande-Bretagne ou en Belgique. Toutefois, une fois la grève générale terminée et la défaite de la gauche consommée, les radicaux n'avaient plus de raison de songer à envisager une telle possibilité, d'autant que les socialistes étaient officiellement présentés comme les responsables et les coupables de la grève (Kaiser 1999, 68; Degen 1988, 373 s.). L'attitude « anti-système » du PS, ses positions révolutionnaires dans de nombreux domaines et la croyance, au sein d'une partie de celui-ci que la grève pouvait engendrer un changement de système, ont empêché de fait cette hypothèse de se réaliser plus tôt. Le temps de la participation du PS au Conseil fédéral semble alors désormais révolu, car

impensable au vu de la nouvelle configuration partisane : le PS est perçu comme « infréquentable » et il le restera encore pour longtemps.

On saisit par conséquent mieux maintenant la configuration dans laquelle se trouve le pouvoir radical immédiatement après la grève générale. L'obligation de mise en œuvre du mode de scrutin proportionnel pour les élections au Conseil national est certes inévitable, mais elle s'inscrit dans le cadre du rapprochement des radicaux avec le reste du bloc bourgeois, et en particulier les catholiques-conservateurs. Les intérêts des deux camps semblent donc désormais liés, dans une certaine mesure : les radicaux, qui savent qu'un partage du pouvoir plus poussé sera inéluctable, n'ont pas intérêt à retarder la mise en place de la proportionnelle et prendre le risque de brusquer leurs partenaires bourgeois, qui, eux, y ont intérêt. Il s'agit également, pour des radicaux déstabilisés par la grève générale, de consolider rapidement l'alliance bourgeoise en ne retardant pas l'introduction de la proportionnelle. Ce faisant, il était sans doute important, aux yeux des élites radicales, de ne pas affaiblir le parti en permettant aux tensions internes liées à la nouvelle donne de trouver l'occasion de s'installer durablement. Un certain émiettement du parti radical avait déjà commencé à se produire au profit des autres formations bourgeoises¹⁹⁶ et il convenait pour les élites radicales de stabiliser la situation en posant de nouvelles bases. La nouvelle alliance bourgeoise, qui serait en quelque sorte concrétisée électoralement et scellée par le renouvellement du Conseil national à la proportionnelle, était l'un des moyens d'y parvenir.

¹⁹⁶ La tension au sein du PRD était en effet vive : le parti semblait très fragile et il était agité par des forces centripètes. Comme l'écrit Hans-Ulrich Jost, « Des signes de crises apparurent également dans la vie des partis. Les radicaux romands, sous l'influence du fossé entre la Suisse allemande et la Suisse romande, se séparèrent pendant quelque temps du parti suisse. Le parti cantonal bernois, en raison de la crise sociale, prit ses distances par rapport aux radicaux zurichois, très liés aux milieux économiques, et s'intitula Parti bernois du progrès. Une bonne partie de ses membres passa en outre au nouveau parti des Paysans, artisans et bourgeois ; quelques autres, moins nombreux, rejoignirent les socialistes. Dans le canton des Grisons, la gauche radicale fit scission en fondant le Parti démocrate » (Jost 2004, 723).

Le « message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les élections au Conseil national d'après le principe de la proportionnalité » du 26 novembre 1918 (*Feuille fédérale*, 1918, V, p. 119 ss.) témoigne de l'empressement du pouvoir radical à introduire ce mode de scrutin : plusieurs variantes y sont examinées en détail sur les moyens d'y parvenir. L'« arrêté fédéral concernant l'adoption de dispositions transitoires pour l'application de l'article 73 de la constitution fédérale » est publié le 14 février 1919. Il fixe le principe du renouvellement intégral du Conseil national pour début octobre 1919 et fixe la période du nouveau mandat de trois ans du conseil. Il fixe également la date de la votation populaire sur la révision de la Constitution fédérale selon les dispositions transitoires en question au 10 août 1919. Soit moins de deux mois de battement entre l'un et l'autre. Le mot d'ordre est on ne peut plus clair : il faut aller vite. Le 10 août 1919, peuple et cantons adoptent l'initiative populaire par 200'008 voix contre 79'369 et 21½ cantons contre un demi canton¹⁹⁷. Les premières élections au Conseil national selon le mode de scrutin proportionnel ont lieu le 26 octobre 1919. Elles constituent un tournant dans les rapports de force partisans.

Ainsi, le type même de réponse qui sera apportée à la question posée en début de partie recèle un enjeu de connaissance central : à l'instar de l'entrée des catholiques-conservateurs au Conseil fédéral en 1891, il s'agit de déceler (ou pas) dans ce nouvel épisode historique une manifestation réitérée de la volonté conciliante des élites politiques propre à la Suisse. Et de contribuer à apporter de l'eau au moulin de cette vision du monde. Irène Hermann propose à notre sens un cas assez représentatif (et d'ailleurs loin d'être isolé) de relecture a posteriori d'événements historiques – centraux dans le développement de l'Etat – à l'aune de concepts politologiques (la *conflict resolution* en l'occurrence, un dérivé de la théorie consociative), dont la construction même n'a pas été suffisamment interrogée d'un point de vue méthodologique et épistémologique. A ce titre, l'auteure tente clairement de

¹⁹⁷ *Feuille fédérale*, 1919, p. 733 ss.

déceler, de voir resurgir en quelque sorte, dans les événements historiques qu'elle étudie, une volonté de résolution des conflits dans le comportement des autorités fédérales de l'époque. C'est surtout tenter de voir du « consensus » là où il n'y en a pas, ou seulement à la marge (et encore). Car, il nous faut bien l'avouer, il est difficile de saisir comment du « consensus » (ou une volonté de *conflict resolution*) peut être décelé dans l'un des épisodes les plus conflictuels que l'histoire suisse ait connu.

Les élections fédérales d'octobre 1919 : vers une refonte des rapports de force partisans

Les élections au Conseil national d'octobre 1919 débouchent sur le changement attendu. Les radicaux perdent la majorité qu'ils y détenaient depuis 1848. Ces derniers comptent 60 sièges (contre 105 en 1917), les catholiques-conservateurs 41 (42), le PS 41 (20), le PAB 32 (4), les démocrates 8 (7), et le centre libéral 9 (12). Pour saisir l'impact de l'introduction de la proportionnelle, il faut comparer les résultats (traduits ici en pourcentages et non en sièges) des élections fédérales de 1917 à celles de 1919 :

Partis	Résultats en % des votants		Résultats en % des électeurs inscrits	
	1917	1919	1917	1919
Socialistes et Grütli	22,8	26,2	13,8	20,5
Radicaux	46	28,8	23,8	22,8
Libéraux	3,5	3,8	2,1	3,1
Catholiques-conservateurs	14	21	9,4	16,4
Démocrates	1,5	2,8	0,9	3,1
PAB	–	15,3	–	12,1
Divers	12,2	2,1	10	2,4
Abstentionnistes	–	–	40	19,6
Total	100	100	100	100

(Source : Kaiser 1999, 68)

Il apparaît ainsi clairement que si les radicaux sont les grands perdants des élections fédérales de 1919, le PS et le PAB en sont les deux vainqueurs. De leur côté, les catholiques-conservateurs augmentent un peu leur représentation parlementaire. Même si les radicaux obtiennent le meilleur résultat électoral, une chose est désormais claire : ils ne peuvent plus mener les affaires fédérales à leur guise uniquement, mais doivent désormais composer avec les catholiques-conservateurs dans le cadre de l'alliance qui les unit. Toutefois, dans l'immédiat, les radicaux restent suffisamment puissants pour conserver la maîtrise de l'agenda politique, notamment à la faveur de l'aplanissement des sources de discorde avec les catholiques-conservateurs « tant que la nécessité fait foi » (Jost 2004, 691). Au regard du nouveau rapport de force partisan au Conseil national, la présence de six radicaux pour un seul catholique-conservateur au Conseil fédéral devient cependant problématique et ne manque pas de soulever à nouveau des questions sur la composition gouvernementale. Les radicaux ne peuvent à vrai dire plus tenir leurs alliés catholiques-conservateurs pour un partenaire mineur du gouvernement plus longtemps. L'élection d'un second catholique-conservateur en décembre 1919 scellera l'alliance entre les deux partis.

2.4. Sceller l'alliance bourgeoise : un deuxième siège catholique-conservateur au Conseil fédéral

Il n'existe pas, en Suisse, de règles précises concernant la composition du gouvernement. Le principe que nous connaissons actuellement sous le nom de « concordance », et qui attribue les sièges gouvernementaux aux partis politiques en fonction de leur force électorale respective, n'existait pas en 1919. D'ailleurs, à cette époque, l'introduction de la proportionnelle ne signifiait pas la traduction automatique de ce principe au Conseil fédéral. Cependant, ayant perdu leur majorité, les radicaux n'étaient plus en mesure

d'imposer leurs candidats et de verrouiller l'élection au Conseil fédéral comme ils l'avaient fait jusqu'ici. Ainsi, au regard de la nouvelle alliance entre radicaux et catholiques-conservateurs, la surreprésentation des premiers au gouvernement devenait difficile à justifier. D'ailleurs, les radicaux avaient désormais besoin des catholiques-conservateurs pour obtenir une majorité parlementaire qui leur permettrait de contrôler l'élection au Conseil fédéral. Dans ces conditions, ces derniers vont dès lors « monnayer leur soutien aux radicaux en les retenant de consentir à tout assouplissement à l'égard de la gauche » (Meuwly 2010, 74). En conséquence, suite aux élections fédérales de 1919, la question n'est pas de savoir à quel niveau la composition du gouvernement devait changer, mais seulement de savoir si un siège supplémentaire serait attribué aux catholiques-conservateurs.

L'élection au Conseil fédéral du 11 décembre 1919 s'inscrit dans le contexte particulier d'une triple vacance. Le conseiller fédéral radical Eduard Müller meurt le 9 novembre 1919, après que le vaudois Camille Décoppet a remis sa démission (il est nommé à la direction de l'Union postale universelle) le 7 novembre. Avant eux, le libéral genevois Gustave Ador avait annoncé sa démission depuis le milieu de l'été 1919 (Meuwly 2010, 74). Le 12 novembre 1919, le groupe parlementaire catholique-conservateur se prononce à l'unanimité en faveur de la revendication d'un deuxième siège au Conseil fédéral. Très rapidement, après quelques réserves du camp radical face à cette dernière¹⁹⁸, les radicaux se mettent d'accord avec les catholiques-conservateurs sur la candidature de Jean-Marie Musy. La lutte est en réalité âpre au sein du camp catholique-conservateur, mais les radicaux se

¹⁹⁸ Citant Ernst Steinmann, ancien secrétaire central du parti radical suisse, Daniel Sebastiani souligne que « [...] la candidature de celui-ci n'est acceptée qu'à contrecœur par les radicaux, contraints de limiter la casse. Dans l'absolu, les radicaux auraient certes préféré désigner un des leurs. La réalité commande. Politiquement obligés de choisir un conservateur-catholique de préférence romand, versé dans les affaires financières, connu du Parlement et décidé à combattre le socialisme sous toutes ses formes, la plupart des radicaux n'éprouvent finalement aucun problème à soutenir Musy » (Sebastiani 2007, 182).

déclarent prêts à laisser le siège occupé jusqu'alors par le libéral genevois Gustave Ador. Dans une période où les tensions sont encore fortes entre communautés linguistiques, les radicaux romands font alors pression pour qu'un romand occupe le siège vacant en question. A partir du moment où les deux autres candidats potentiels au sein du groupe catholique-conservateur étaient alémaniques, la voie était donc ouverte pour l'élection de Jean-Marie Musy (Sebastiani 2007, 175; Menz 1976, 87). Il s'agit également, suite à l'annonce d'un changement à la tête des départements fédéraux, de repourvoir celui des finances, dont la vacance est annoncée. La légitimité de Musy, considéré comme un expert dans le domaine, s'en trouve alors renforcée (Reber 1979, 73-90).

Rappelons que, dès 1913, beaucoup de radicaux s'étaient montrés favorables à Musy, qui était une personnalité relativement appréciée au sein du PRD, et notamment de son aile droite. Fin 1919, Musy dispose toujours d'appuis importants dans le camp radical, ainsi que de soutiens au sein même du Conseil fédéral : « A en croire une lettre de Räber [un des deux candidats catholiques-conservateurs face à Musy] du 12 novembre 1919, Musy semble même bénéficier du soutien du radical Schulthess, l'homme fort du gouvernement fédéral. [...] A la mi-novembre, Räber indique donc que Musy et Schulthess ont déjà parlé de la répartition des départements. Une entente entre les deux hommes semble avoir été trouvée, au demeurant dans le dos du groupe conservateur » (Sebastiani 2007, 178 s.). Dix jours avant les élections complémentaires, le 1^{er} décembre 1919, le groupe conservateur présente la candidature de Jean-Musy au Conseil fédéral (Sebastiani 2007, 178 s.). Le principe de l'« alliance » bourgeoise joue alors à plein : en échange de l'appui des catholiques-conservateurs pour les candidats radicaux présentés (dont les deux sièges vacants), le groupe radical aux chambres apporte son soutien à l'unanimité sauf une voix à la candidature Musy pour succéder au libéral Ador (Menz 1976, 88 ss.). Avant l'élection au Conseil fédéral, la candidature de Jean-Marie Musy est

largement soutenue par la presse radicale, et en particulier par deux de ses titres les plus influents : la *Neue Zürcher Zeitung* et *der Bund*. Des voix discordantes issues de l'aile gauche du PRD se font toutefois entendre notamment dans la *National-Zeitung* de Bâle et le *Luzerner Tagblatt* (Sebastiani 2007, 180 s.; Menz 1976, 88 ss.).

Malgré quelques tentatives visant à faire échouer l'élection de Jean-Marie Musy (notamment celle d'une partie du PS qui vote pour le candidat non-officiel genevois William Rappard), celui-ci est élu sans difficulté au Conseil fédéral le 11 décembre 1919, par 144 voix au 1^{er} tour, grâce à l'alliance entre radicaux (sauf quelques députés de l'aile gauche), des libéraux, du PAB et des catholiques-conservateurs (Sebastiani 2007, 178 s.)¹⁹⁹. En réalité, les fractions radicale, conservatrice, agrarienne et libérale avaient présenté une liste commune, sur laquelle figuraient les noms des candidats aux sept sièges à repourvoir : Motta, Schulthess, Calonder, Haab, Scheurer, Maillefer et Musy (Python 1993, 355 s.). Dans ces conditions, l'élection était en quelque « verrouillée », dans la mesure où ce bloc bourgeois détenait largement la majorité des voix à l'Assemblée fédérale. Elle était d'ailleurs d'autant plus jouée que le PS avait renoncé à présenter un candidat issu de ses propres rangs, malgré sa forte présence au Conseil national grâce à l'introduction de la proportionnelle. En effet, le 30 novembre 1919, groupe parlementaire et direction du parti, rejettent l'idée d'une participation gouvernementale par 34 voix contre 16. Le jour de l'élection au Conseil fédéral, le groupe parlementaire socialiste dépose cependant une motion parlementaire qui demandait l'augmentation du nombre de conseillers fédéraux, ainsi que l'élection du Conseil fédéral par le peuple (Reber 1979,

¹⁹⁹ Et cela malgré les défections de certains députés catholiques-conservateurs dans le cadre du second siège radical vacant, qui a entraîné l'échec du candidat officiel du PRD Paul Maillefer à la succession du vaudois Camille Décoppet. Maillefer avait en effet, en particulier aux yeux des conservateurs-catholiques, le défaut d'être franc-maçon (Sebastiani 2007, 181).

77)²⁰⁰. Cette attitude « oppositionnelle » des socialistes témoigne de deux choses : premièrement, de la croyance encore forte au sein du PS, que la fin du capitalisme était proche et que cet objectif était incompatible avec une participation gouvernementale²⁰¹. Deuxièmement, elle mettait également en lumière la position isolée du PS, qui se situe alors dans des logiques d'action très différentes des autres partis : la confrontation et non la collaboration sont à l'ordre du jour. Ce refus de participer au gouvernement durera jusqu'à la fin des années 1920.

L'élection de Jean-Marie Musy modifie la composition du Conseil fédéral. Y siègent en effet désormais 5 radicaux et 2 catholiques-conservateurs. Ces deux partis se rapprochent d'ailleurs à la faveur de la percée électorale des socialistes et du PAB lors des élections fédérales de 1919 (Degen 1988, 374 s.). Si la cession d'un deuxième siège gouvernemental aux catholiques-conservateurs semble être l'une des conditions à la consolidation de l'alliance entre les radicaux et ces derniers, celle-ci reste quoiqu'il en soit dans l'intérêt des radicaux, qui vont y trouver largement leur compte. Ces derniers parviennent en effet à consolider le futur de l'Etat fédéral, tout en maintenant à peu de frais leur majorité gouvernementale et en évitant à court terme une fragmentation plus importante du parti. Leur position au parlement est certes désormais plus délicate, ou en tout cas différente de celle qui prévalait jusqu'ici : les radicaux doivent en effet apprendre, dans une certaine mesure et suivant les dossiers, à « composer » avec leurs alliés catholiques-conservateurs ou agrariens. Cette situation relativement nouvelle implique d'autres modes de fonctionnement et de nouvelles manières de faire de la politique, auxquels il faut s'accommoder. La nécessité de composer avec ses alliés est également désormais de mise pour les élections au Conseil fédéral. Dans la mesure où les radicaux ne disposent plus, avec l'introduction de la

²⁰⁰ Cette motion, avant tout à portée symbolique, sera rejetée.

²⁰¹ Fin 1920, le PS, conforté dans cette croyance, se dote d'un nouveau programme dans lequel il stipulait que le prochain objectif de la classe ouvrière était la conquête du pouvoir politique (Degen 1988, 375).

proportionnelle, d'une majorité parlementaire, ceux-ci se voient obligés de négocier l'élection ou la réélection de leurs candidats avec leurs alliés.

2.5. Bilan intermédiaire : des vertus épistémologiques de la proportionnelle

On comprend dès lors que l'élection même au Conseil fédéral et la manière de l'appréhender s'en trouvent totalement changées. Les radicaux ne sont plus en mesure d'imposer leurs candidats, et les autres partis non plus : il faut désormais négocier en coulisses en amont, nouer des alliances de circonstance et être l'objet de pressions des autres partis. L'analyse de l'élection de 1919 et de sa genèse nous renseigne, à ce sujet, sur l'« alliance » mise en place entre radicaux et catholiques-conservateurs qui a présidé à la deuxième modification de la composition politique du Conseil fédéral avec l'entrée d'un deuxième catholique-conservateur. Cette dernière, à l'instar de l'entrée du premier catholique-conservateur au Conseil fédéral en 1891, ne correspond pas vraiment à un supposé comportement volontariste des élites radicales au pouvoir visant à désamorcer les conflits entre différentes sous-cultures²⁰². Par conséquent, le recours à un modèle théorique qui s'appuie sur les clivages sociaux et les réponses institutionnelles qu'il convient de leur apporter s'avère à nouveau peu pertinent : très clairement, ces clivages jouent peu dans cette cooptation gouvernementale. La question religieuse, qui a séparé fondamentalement libéraux-radicaux et catholiques-conservateurs pendant des décennies, « clive » sensiblement moins durant cette conjoncture. Le rapprochement des deux camps dans un « bloc bourgeois » antisocialiste avant et durant la

²⁰² D'ailleurs, si l'on voulait véritablement suivre la logique inhérente à la fameuse hypothèse de Lijphart, les radicaux auraient logiquement dû intégrer les socialistes au gouvernement suite aux tensions qui ont débouché sur la grève générale et non les catholiques-conservateurs.

I^{ère} Guerre mondiale, et surtout à l'occasion de la grève générale – véritable traumatisme pour les élites dirigeantes (voir notamment : Gautschi 1968 ; Vuilleumier 1977; Jost 2001 et 2004) –, a en quelque sorte affaibli la pertinence politique de ce clivage, dans la mesure où il était nécessaire, tant pour les radicaux que pour les catholiques-conservateurs, qu'il perde de sa saillance dans le cadre d'une « alliance » en voie de consolidation. Il est par conséquent difficile de valider complètement les hypothèses de la théorie consociative sur le temps long, dans la mesure où chaque épisode historique renvoie à des configurations sensiblement différentes, tant du point de vue des configurations d'acteurs que des perceptions que ceux-ci ont de la réalité politique et sociale. Ou pour le dire plus directement : 1848 n'est de loin pas comparable à 1919.

Le retour historique sur les deux premières modifications de la composition gouvernementale nous a permis de mettre en lumière les limites explicatives d'un modèle consociatif qui s'avère trop mécaniste, lorsqu'elle réduit l'action concertée des à la volonté de contrecarrer la fragmentation sociale. Nous avons montré, quant à nous de façon plus nuancée, comment la cooptation d'un second catholique-conservateur au Conseil fédéral intervient dans le cadre d'un processus historique complexe de restructuration du champ politique, d'évolution des configurations partisans (tant entre les partis qu'en leur sein), d'intérêts hétérogènes, de représentations labiles et changeantes, et de possibles qui sont alors écartés (au profit d'autres). En lien avec cela, il est légitime de s'interroger si la question des clivages sociaux se doit d'être reposée : nous estimons qu'il est plus intéressant et fécond d'adopter une posture qui ne les tient pas pour des *donnés intemporels, structurellement et fondamentalement* « *contraignants* ». L'analyse gagnerait à porter plutôt son regard sur les *processus de construction* de ces clivages pour observer comment ces derniers – parfois certains, parfois tous, parfois aucun – peuvent « faire sens » aux yeux des acteurs et ainsi « peser » dans les luttes

politiques et les logiques d'action (comment les acteurs peuvent en particulier être amenés – ou pas ! – à « composer » avec).

Qu'en est-il dès lors du rôle joué par les instruments de la démocratie directe ? L'entrée du second catholique-conservateur au Conseil fédéral pose-elle à nouveau – sous un autre jour, cependant, par rapport à l'épisode de 1891 – la question de leur influence dans ce changement ? Que peut nous apprendre ce dernier par rapport à l'hypothèse de Neidhart, qui postule que le référendum facultatif, en tant que facteur de risque potentiel de blocage au niveau décisionnel, a joué un rôle central dans la mise en place progressive d'une « démocratie de négociation » (*Verhandlungsdemokratie*), dont l'une des caractéristiques serait la participation durable (et proportionnelle) des partis d'opposition au sein du gouvernement (Neidhart 1970) ?

Christian Bolliger et Regula Zürcher (2004) offrent ici des éléments de discussion intéressants par rapport à ces questions : réinterrogeant l'hypothèse de Neidhart à l'aune de l'épisode de 1891, ils analysent sur le temps long le rapport entre l'intégration gouvernementale des catholiques-conservateurs et le déblocage au niveau décisionnel (caractérisé par un bas niveau de conflits et un niveau élevé de « consensus ») entre ces derniers et les libéraux-radicaux au pouvoir. Ils mettent notamment en évidence la diminution du niveau de conflictualité entre les deux camps au Conseil national avant 1891, mais également – après une légère recrudescence entre 1894 et 1899 – la faiblesse globale de celui-ci entre 1894 et 1914²⁰³. A l'image de ce qui a été mis en évidence pour 1891 (cf. point 1.9.), l'« intégration » du second catholique-conservateur au Conseil fédéral en 1919 prend place dans une période de conflictualité très faible entre les deux camps, même si les catholiques-conservateurs n'hésitent pas à faire usage

²⁰³ En particulier entre 1906 et 1914 avec un taux de conflictualité très faible. Voir pour plus de détails le graphique 2 (p. 72).

des instruments de la démocratie directe entre 1894 et 1919²⁰⁴ (mais en recourant à l'initiative populaire plutôt qu'au référendum facultatif) et à désavouer leur conseiller fédéral sur certaines questions (Bolliger & Zürcher 2004, 75). Il apparaît donc que, dans les deux cas, les deux partis se sont déjà « rapprochés » ou sont « proches »²⁰⁵ *avant* que les catholiques-conservateurs soient cooptés au gouvernement. Il est dès lors difficile de prétendre que cette « intégration » gouvernementale s'inscrive en 1919 dans une volonté de déblocage politique, dans la mesure où, comme ces auteurs le soulignent, celui-ci semble déjà effectif à partir de 1898. De plus, contrairement à ce que postule Leonhard Neidhart, ça n'est pas le référendum facultatif qui joue alors un rôle de « contrainte » à la « l'intégration », mais uniquement l'initiative populaire (Bolliger & Zürcher 2004, 84).

L'apport de ce texte de Bolliger & Zürcher réside dans l'affinement des hypothèses de Neidhart et notamment de la question centrale du « rapprochement » antérieur des camps comme préalable à toute « intégration » gouvernementale. Ils mettent notamment en évidence que malgré une phase de rapprochement préalable qui, selon l'hypothèse de Neidhart, conduit à la cooptation du premier catholique-conservateur au gouvernement en 1891, le « consensus » déjà existant que consacre en quelque sorte cette cooptation est mis à mal par la recrudescence de la confrontation parlementaire (Conseil national) entre 1894 et 1898 (Bolliger & Zürcher 2004, 69 ss.). Les auteurs soulignent à ce titre l'attitude ambivalente des élites catholiques-conservatrices, qui se montrent, de manière générale, plus « coopératives » et moins « fermées » dans le processus parlementaire, tout en étant tout aussi décidées qu'auparavant dans leur opposition sur

²⁰⁴ Christian Bolliger et Regula Zürcher parlent en effet de « moratoire de trois ans » suite à l'élection de Josef Zemp au Conseil fédéral en 1891 (Bolliger & Zürcher 2004, 74).

²⁰⁵ Nous utilisons cette terminologie en référence à celle utilisée par Leonhard Neidhart et par Christian Bolliger et Regula Zürcher.

certaines questions politiques. Elles sont même prêtes à se positionner contre leur propre conseiller fédéral Josef Zemp, en mobilisant au passage leur base électorale de manière aussi efficace qu'avant l'entrée d'un des leurs au Conseil fédéral, et cela malgré un taux de réussite en votation populaire en forte baisse (Bolliger & Zürcher 2004, 76 et 79 ss.). Les deux auteurs concluent ainsi que la cooptation des catholiques-conservateurs au Conseil fédéral en 1891 et en 1919 doit bien plus à l'évolution des relations entre les deux camps qu'à la seule contrainte « systémique » à l'« intégration » que fait peser le référendum sur le système politique. Ils rejoignent ici d'autres auteurs comme Wolf Linder, Raimund E. Germann ou Hanspeter Kriesi. Wolf Linder met ainsi en évidence les conséquences du nombre de défaites subies par les catholiques-conservateurs en votation populaire sur leurs référendums facultatifs : le risque d'une perte de crédibilité politique importante (Linder 1999, 255). Raimund Germann ajoute de son côté davantage de facteurs explicatifs de l'émergence et du maintien de la « formule magique » : il envisage le système politique suisse dans son ensemble comme caractérisé par le cumul de « contraintes institutionnelles imposant la concordance » (CIIC)²⁰⁶ (Germann 1994, 18-28 et 89-91 ; 1996, 228 ss.). Quant à Hanspeter Kriesi, il met en avant l'idée d'un choix politique et d'une stratégie des élites (Kriesi 1998, 227), faisant certes référence à la théorie consociative de Lijphart, mais dans le cadre d'une perspective moins « culturaliste », mettant davantage l'accent sur les relations entre les élites politiques et les logiques d'action que celles-ci impliquent.

Au final, l'élection d'un deuxième catholique-conservateur au Conseil fédéral est d'autant plus intéressante qu'elle n'élimine pas les conflits entre les deux camps (ils restent à un niveau faible cependant) et peut être envisagée comme une « cooptation » sans grand risque pour les libéraux-radicaux, qui

²⁰⁶ Parmi celles-ci, on trouve l'initiative populaire, le fédéralisme, le bicamérisme intégral, le système électoral, mais également un long processus d'apprentissage politique qui a abouti une forme de sagesse politique, une culture politique favorable au respect des minorités et au compromis politique, etc.

savent à quoi s'en tenir avec les catholiques-conservateurs tout en gardent une majorité très large au Conseil fédéral (cinq contre deux). De plus, les libéraux-radicaux anticipent les conséquences politiques de la montée en puissance du Parti socialiste et créent de fait un barrage au travers d'un (ré)arrangement ponctuel renforcé avec les catholiques-conservateurs, chacun y trouvant finalement son intérêt. En définitive, avec les conflits sociaux (grèves, etc.) et la refonte des rapports de force issus de l'introduction de la proportionnelle en 1919, ce « rapprochement » entre libéraux-radicaux et catholiques-conservateurs s'inscrit dans un très large « réaménagement symbolique » (Dobry 1986, 52) de leurs relations, qui va bien au-delà d'une configuration binaire et qui ne se limite pas au seul champ politique.

Nous avons tenté de mettre brièvement en évidence dans ce bilan intermédiaire tant les apports que les limites de certains travaux de science politique en rapport avec les épisodes de 1891 et 1919 et la composition politique du Conseil fédéral. Dans une optique de complémentarité, mais également souvent, *de facto*, en porte-à-faux avec ces travaux, nous avons choisi de déplacer l'angle d'attaque et de revenir dans un premier temps sur la « genèse » de la « formule magique ». Ce détour historique²⁰⁷ a pour but d'interroger historiquement et sociologiquement la question de la composition politique du Conseil fédéral : en mettant l'accent sur l'historicité de la « formule magique », nous ne voulions pas, contrairement à ces travaux classiques de science politique, revenir sur son rôle et sa fonction – compris comme un élément nécessaire au bon fonctionnement du système politique dans son entier –, mais tenter de comprendre le processus de

²⁰⁷ Celui-ci est certes partiel au vu de la longueur de la période couverte. Nous éclairons, au travers de ce que nous avons nommé des « coups de projecteur », uniquement quelques épisodes historiques, en les replaçant néanmoins dans leur contexte immédiat, voire dans un contexte plus large parfois.

fonctionnalisation de la formule gouvernementale, c'est-à-dire de saisir au terme de quel processus, les acteurs en sont arrivés à attribuer à cette formule gouvernementale une fonction particulière²⁰⁸. Sur cette base, il n'est pas étonnant que nous observions que les logiques d'action à la base de l'entrée des catholiques-conservateurs au gouvernement en 1919 relèvent avant tout de rapports de force, de logiques concurrentielles (et non consensuelles), d'intérêts particuliers, de marchandages, d'inflexions des perceptions et des représentations de la situation, ainsi que d'une série d'ajustements (dont certains, contingents, qui se révèlent hors de portée de l'action même des agents engagés dans le processus) qui ont débouché sur un résultat qui a rétrospectivement pris – et il faudra montrer pourquoi ! – les atours d'une action concertée des élites, d'une soi-disant nécessité systémique ou d'une « culture politique » propre à la Suisse. La comparaison entre les épisodes de 1891 et 1919 s'avère d'ailleurs intéressante : si chacun d'eux consacre le gain d'un siège gouvernemental pour les catholiques-conservateurs, nous avons observé qu'ils ne reposent pas sur des logiques semblables. Chacun renvoie en effet clairement à des enjeux politiques et des configurations d'acteurs très différents, qui relativisent fortement l'hypothèse selon laquelle l'élargissement de la composition partisane du Conseil fédéral constituerait une réponse « fonctionnelle » nécessaire du système politique. Cela nous invite par conséquent à poursuivre l'analyse et à porter notre attention sur les modifications ultérieures de la composition partisane du Conseil fédéral, avec en premier lieu l'entrée au Conseil fédéral du PAB en 1929.

²⁰⁸ A cette fin, nous avons mobilisé une approche historique « compréhensive » (François 2002, 39).

3. Les élections au Conseil fédéral de 1929 : les enjeux de l'ouverture aux agrariens et du rejet des socialistes

La composition du Conseil fédéral est ainsi modifiée à deux reprises au profit des catholiques conservateurs, anciens adversaires des libéraux-radicaux. Ceux-ci occupent désormais deux sièges au Conseil fédéral, les libéraux-radicaux en occupant de leur côté cinq, soit une large majorité. Ce qui est intéressant, c'est à la fois que cet élargissement, qui n'était donc pas un cas isolé uniquement limité au cas de 1891, rend pensables d'autres futures modifications de la composition du gouvernement. En même temps, il ne les inscrit pas comme inéluctables, loin de là, et rien ne semble joué d'avance. Ce qui est encore plus intéressant, c'est qu'à partir de là, cet élargissement ne se limite plus à un groupe politique – les catholiques-conservateurs –, mais se fait au profit d'autres, les configurations d'alliances se complexifiant dès lors en conséquence. Au profit de qui toutefois ? Des socialistes, des agrariens ou encore d'autres ? Nous allons tenter à nouveau, sur le mode de ce qui a été fait jusqu'ici, de rendre compte de la réalité sociale et politique de l'époque, préalable incontournable pour comprendre les ressorts de tout nouveau changement dans la composition gouvernementale. Ce faisant, nous serons en mesure de donner – ou non – plus de profondeur à la comparaison diachronique des différents épisodes historiques dont nous avons choisi de rendre compte et, le cas échéant, de confirmer – ou de nuancer – les premiers résultats obtenus.

3.1. Entre incertitude et stabilité : l'équilibre précaire des conditions du jeu politique

La décennie 1920-1930 est caractérisée par une sorte de paradoxe apparent entre deux tendances contradictoires : incertitude et stabilité. En effet, la fin

de la grève générale n'a pas signifié la fin des tensions sociales malgré quelques avancées dans le domaine. Ces dernières subsistent dans une large mesure, notamment sous l'effet de la crise économique mondiale qui suit immédiatement la Première Guerre mondiale et ne manque pas de toucher la Suisse. A côté de cela, les recompositions des nations et des rapports de force sur le plan international²⁰⁹, placent le pays dans une situation délicate. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que la Suisse connaisse, dans les premières années d'après-guerre, une période de grande incertitude (Mazzoleni & Rayner 2008). A ces tensions intérieures et externes s'ajoute une crise culturelle profonde, qui voit notamment émerger de vives critiques de la démocratie helvétique. L'Etat fédéral (et ses prérogatives), pris entre modernisme et tradition, entre libéralisme et conservatisme, est de plus en plus remis en question. Cette crise, profonde, se fera sentir jusqu'à la Seconde Guerre mondiale (Jost 2004, 724)²¹⁰. Cette incertitude, qui pénètre les partis politiques et génère des tensions au sein même de ceux-ci et entre eux, ne permet cependant pas à la Confédération d'opérer une réorientation fondamentale de sa politique après la I^{ère} Guerre mondiale, malgré des mesures économiques prises pour contrer les effets socialement dévastateurs de la crise économique (Jost 2004, 724). En ce sens, le renforcement de l'alliance gouvernementale entre radicaux et catholiques-conservateurs n'a rien résolu à ce niveau : les deux camps restent campés sur leurs positions doctrinales propres. Ceci nous invite à ne

²⁰⁹ La mise à l'écart de l'Allemagne et la France désormais toute-puissante, ne sont pas restées sans effets sur les milieux dirigeants en Suisse, la première étant notamment ressentie chez certains de leurs membres, comme un outrage personnel. Plus généralement, c'est la conception de la Suisse comme petit Etat qui est alors remise en question. D'autres événements contribuent à désorienter la mentalité politique des Suisses : rattachement de la région du Vorarlberg à la Suisse (refusé par la Suisse, et qui deviendra ensuite autrichienne), pression mussoliniennes sur le Tessin, irruption de deux nouvelles puissances mondiales avec les Etats-Unis et la Russie soviétique, ainsi que l'introduction du référendum obligatoire pour les traités internationaux en 1921 (Jost 2004, 721 ss.).

²¹⁰ En effet, « De très nombreux articles de toutes tonalités politiques dépeignent la société désagrégée par le gigantisme des villes, le déracinement des masses et le matérialisme de la culture politique » (Jost 2004, 721 ss.).

pas idéaliser l'intégration gouvernementale et à ne pas en déduire qu'elle produit du « consensus » ou rapproche *in fine* les positions des membres de l'alliance, qui y gardent, au contraire, une large marge de manœuvre (condition sine qua non de leur participation à celle-ci d'ailleurs).

Malgré tout, et c'est là que réside le paradoxe, la décennie 1920-1930 est caractérisée par une surprenante stabilité politique, qui tranche avec les événements qui la précèdent. Deux éléments permettent à notre sens d'expliquer cette dernière. Premièrement, l'anti-socialisme parvient à faire guise de ciment du bloc bourgeois et d'une unité nationale au demeurant toujours fragile. Le PS n'a pas fondamentalement modifié ses positions révolutionnaires²¹¹, et la création du Parti communiste au printemps 1919²¹² (qui garde d'étroits contacts avec le PS au travers des Jeunesses socialistes) ne fait que souder plus encore le bloc bourgeois en lui donnant une seconde incarnation partisane de sa croisade anti-socialiste. Deuxièmement, la stabilité est aussi assurée en quelque sorte « par défaut » : il n'y a en effet que deux élections complémentaires au Conseil fédéral au cours de la décennie, ce qui limite de fait fortement les convoitises et réduit les tensions qui auraient pu apparaître au sein du camp bourgeois en lien avec cet enjeu. La première élection a lieu en février 1920, soit très peu de temps après la mise en place de l'entrée au Conseil fédéral d'un second catholique-conservateur. Dans ces conditions, le siège radical se révèle presque sans enjeux, sauf au sein même du PRD où s'affrontent l'aile gauche et l'aile droite. Le conseiller national radical Heinrich Häberlin est élu au Conseil fédéral au 1^{er} tour par 124 voix avec le soutien de tous les groupes bourgeois

²¹¹ En 1924, le PS se dote d'un nouveau programme politique qui complète le programme marxiste de 1904 : le rejet de l'armée, ainsi que la dictature du prolétariat, en constituent les deux principaux piliers. Toutefois, ces positions « anti-système » se voient tempérées par un infléchissement de certaines positions sous la pression des syndicats et un travail de proposition au parlement, notamment pour le financement de l'AVS ou contre un durcissement de la loi sur le travail (Meuwly 2010, 69 s.).

²¹² Voir Jost 1977.

mais pas celui des socialistes (Jost 2004, 724). Suite à cette élection, plus aucun siège gouvernemental ne se libère pendant près de neuf ans. Le prochain renouvellement a lieu en décembre 1928 et voit, une fois encore avec le soutien de tous les groupes bourgeois, l'élection sur le siège vacant du PRD du conseiller national radical vaudois Marcel Pilet-Golaz au 1^{er} tour, par 151 voix (Soland 1993, 362). Dans une élection comme dans l'autre, les rapports de force au parlement rendaient vaine toute opposition socialiste, qui restait avant tout symbolique, même si le PS tente d'influer sur l'élection de 1928 en présentant un candidat alternatif.

A l'apparente stabilité politique en surface se jouent cependant au cours de la décennie en question d'importantes luttes politiques entre le camp bourgeois et le camp socialiste. Elles se cristallisent en particulier autour de la question très sensible de l'AVS, dont l'article constitutionnel est adopté en 1923. Malgré cela, la question de sa mise en œuvre et de son financement restent l'objet de luttes intenses. Les discussions s'enlisent progressivement au parlement et le projet finalement présenté est rejeté en votation populaire en 1931. Quant aux acquis de la grève générale de 1918, la crise économique de l'après-guerre tend à les remettre en question. Les milieux économiques font notamment pression sur le Conseil fédéral pour rallonger le temps de travail hebdomadaire de 48 heures à 54. La gauche combattra ce projet par référendum et obtiendra gain de cause en 1924, montrant au passage qu'elle est capable de bloquer toute tentative de durcissement dans ce domaine (Favez et Fleury 1993, 366 s.).

Pour Hans-Ulrich Jost, la stabilité politique des années 1920 est donc surprenante, surtout au regard des crises structurelles qui marquent cette décennie. A ses yeux, c'est pourtant la polarisation entre socialistes et bloc bourgeois qui y a contribué. D'un côté, le bloc bourgeois est en prise directe avec l'exercice du pouvoir, alors que les socialistes en sont à peu de choses près écartés. Dans ces conditions, il est logique que ces derniers aient

recours aux instruments de la démocratie directe pour faire entendre leur voix, et cela avec un certain succès durant cette période. Cela a toutefois une conséquence pour le PS : « Ce type d'interventions parfois couronnées de succès renforce la conscience politique de la gauche et lie davantage les socialistes aux institutions, leur permettant, dans le cadre de la politique traditionnelle, de mieux estimer leur poids » (Meuwly 2010, 72 s.). Ainsi, le PS, malgré ses positions marxistes et « anti-système », le jeu des institutions « joue », si l'on peut dire : le PS utilise les instruments de la démocratie semi-directe et participe pleinement aux processus législatifs parlementaires. Est-ce à dire que cela débouche sur une « intégration croissante de la social-démocratie dans le cadre de la démocratie bourgeoise » ? C'est sans doute aller un peu loin, dans la mesure où l'on devrait plutôt parler d'« accommodation » que d'« intégration ». Par contre, comme le souligne Jost, dans la mesure où le PS joue le jeu des institutions, il devient difficile pour le camp bourgeois d'adopter une attitude de « discrimination absolue » à l'égard de celui-ci (Jost 2004, 728). D'ailleurs, au regard de la centralité de la question sociale et de l'importance du rôle du PS dans celle-ci, le camp bourgeois se pose la question de la possibilité de son intégration gouvernementale dès la fin des années 1920. Lui-même traversé par des divisions internes (des tendances « sociales » existent tant chez les conservateurs-catholiques que chez les radicaux), le camp bourgeois se rend en effet compte à cette époque qu'il lui est difficile de ne pas tenir compte des positions de la gauche, dans une certaine mesure en tout cas, notamment au regard de capacités d'obstruction politique dont celle-ci est capable.

L'évolution même du processus de décision au niveau fédéral (et celle du processus de consultation en particulier) n'est d'ailleurs pas étrangère au renforcement de cette croyance. En effet, dans le contexte de la montée en puissance des mouvements autoritaires qui cherchent à imposer les principes corporatistes issus du mouvement fasciste à l'organisation

économique de la Suisse (Jost 2004, 728), et à la faveur de la crise culturelle et de la critique de la démocratie suisse qui lui sert de corollaire, le corporatisme refait une apparition remarquée sur la scène politique fédérale au début des années 1920, les élites en place cherchant à légitimer la nouvelle donne face aux critiques qui s'élèvent. Si les catholiques-conservateurs sont les chantres de cette idée, qui constitue à leurs yeux la meilleure réponse tant aux dérives du libéralisme qu'à celles du marxisme, la nouvelle mouture du corporatisme a également séduit bon nombre de conservateurs protestants, de libéraux-conservateurs, d'agrariens et même de radicaux.

Comme le montre Jeremias Blaser (2003b), les pratiques en lien avec le processus de consultation évoluent à partir des années 1920 parallèlement au processus d'autonomisation de la sphère politique et administrative. Témoin de ces transformations, la manière de désigner la pratique consultative se voit modifiée (on passe du terme *Mitwirkung* à celui de *Anhörung*). Alors qu'au 19^{ème} siècle ces pratiques étaient très hétérogènes, que les termes de la participation au processus de consultation étaient flous, tant sur les formes de celle-ci que des acteurs qui pouvaient y participer (aucun critère ne définissait qui pouvait y participer et qui ne le pouvait), le processus plus large d'autonomisation de la sphère politique et administrative induit une évolution importante de ces pratiques. Selon Jeremias Blaser en effet, « Cette évolution n'est pas simplement formelle. Elle reflète des changements dans les pratiques, ainsi que dans les représentations de la consultation et des relations entre l'État et les groupes d'intérêt. On constate que la sémantique juridique du XIX^{ème} siècle, à travers la notion de *Mitwirkung*, restait relativement floue et pouvait concerner autant l'élaboration des lois que leur application. Ce n'est que dans l'entre-deux-guerres que le terme plus précis d'*Anhörung* est utilisé, à la fois pour distinguer élaboration et application de la loi, mais aussi pour qualifier les rapports entre État et groupes d'intérêt. C'est également pendant cette

période que l'éventail des pratiques de consultation se rétrécit sur le plan formel. Les prises de position interviennent plus clairement avant la phase parlementaire, sur la base d'une circulaire de l'administration, qui définit notamment le délai durant lequel les organisations doivent faire parvenir leurs prises de position écrites. Il n'est donc pas surprenant que cette première formalisation de la procédure conduise à la disparition des expertises, pétitions et autres mémoires, et que la prise de position (Eingaben) prenne une forme plus homogène » (Meuwly 2010, 87 s.).

Ainsi, sous les atours d'une inclusion aussi large que possible des différents acteurs dans le processus de consultation, et donc de décision, l'une des principales caractéristiques de cette transformation est d'exclure de ce même processus de consultation un certain nombre d'acteurs désormais considérés comme illégitimes. En réalité, les enjeux n'étaient pas les mêmes au 19^{ème} siècle que dans les années 1920. En effet, « Le mouvement corporatiste du XXe siècle, malgré sa proximité sémantique, se distingue néanmoins radicalement de celui du XIXe siècle. La principale différence réside dans le fait que le corporatisme autoritaire du XXe siècle visait la transformation de domaines sociaux très précis et bien définis. Il s'agissait notamment de réformer le système politique en limitant la démocratie directe et d'attribuer un poids plus important aux associations économiques dans le domaine de l'économie. En revanche, le corporatisme du XIXe siècle n'était pas encore en mesure de distinguer si clairement l'économique du politique, de sorte que les idées réformatrices de l'époque concernaient non pas des domaines particuliers, mais la société dans son ensemble. Le corporatisme conçu de la sorte était un principe d'organisation social et non un principe d'organisation économique ou politique, comme ce fut le cas par la suite » (Blaser 2003b, 17).

Dans ce contexte, on comprend mieux pourquoi une partie du camp bourgeois était attirée par le corporatisme dans sa nouvelle version.

Incontestablement dans l'air du temps à cette époque, il constituait une réponse aux critiques de la démocratie : « Ambitionnant une réconciliation entre le travail et le capital, le corporatisme, sans envisager une résurrection des guildes médiévales, entend débarrasser la démocratie helvétique des boursouflures rhétoriques et divisions de la vie parlementaire. Il veut les remplacer par des organismes représentant directement les corps constitués de la nation, les communes, les Eglises, les syndicats, les associations professionnelles et patronales » (Blaser 2003b, 17). D'un autre côté, le recours à des méthodes plus autoritaires, qui marginalisaient l'arène parlementaire au profit d'intérêts organisés, était justifié par un discours aux accents populistes : « selon les théoriciens du corporatisme, le peuple se réapproprierait l'Etat, délesté d'une bureaucratie qui effraie par son incessante expansion de l'Etat. L'autorité politique se redécouvrirait dans son unité et dépasserait les luttes des classes, véritables foyers de divisions nocives à la nation réunie » (Meuwly 2010, 87). On comprend aisément que ce discours était porté par les milieux conservateurs, qu'il était parvenu à séduire certains agrariens, voire même certains radicaux qui y voyaient sans doute une manière de faire parler les intérêts économiques des entreprises. Il ne faisait néanmoins pas l'unanimité au sein de ces derniers, les tenants de la doctrine libérale voyant d'un mauvais œil le contournement des instances parlementaires.

Comme le fait observer Hans-Ulrich Jost, ce mode de prise de décision s'instaurera concrètement dans le domaine de la politique économique : en 1921, le nouveau tarif d'usage des douanes est établi entre l'administration fédérale, le président du Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie et le secrétaire de l'Union suisse des paysans. De plus, comme les parties voulaient éviter que le texte soit soumis au référendum, il sera déclaré provisoire, puis restera en vigueur pendant 38 ans (Meuwly 2010, 87).

D'un point de vue pragmatique, l'importance des questions économiques, l'évolution de la société et la complexité et la spécificité croissante des thématiques politiques, et l'augmentation du nombre de celles-ci susceptibles de faire l'objet d'une intervention politique, allait dans le sens d'une spécialisation accrue du processus de consultation. D'un point de vue politique toutefois, le corporatisme permettait, en modifiant les critères de participation au processus, de « cadrer » (et de contrôler dans une certaine mesure) la gauche par l'intermédiaire d'un processus désormais très formalisé. Si ce processus de consultation donnait l'image d'une opposition en quelque sorte « intégrée » malgré tout dans le processus de décision politique au niveau fédéral, sans que celle-ci soit toutefois intégrée au gouvernement, la relation qui s'établit entre le camp bourgeois au pouvoir et la gauche est avant tout asymétrique. En effet, comme le souligne Blaser la notion même de *Anhörung*, « [...] implique une relation asymétrique où un partenaire "veut bien accepter" d'écouter l'autre, en lui accordant le droit à la parole, ce dernier restant à la merci de son interlocuteur, qui peut à tout moment refuser d'écouter » (Jost 2004, 724).

Ainsi, la transformation du processus de consultation se révèle très flexible pour le camp bourgeois qui en garde la maîtrise, ainsi d'ailleurs que celle du processus de décision, et qui peut au cas par cas tenir compte ou non d'avis contraires. La formalisation du processus conduit en réalité à une réduction des formes légitimes de la contestation, à une pacification des rapports politiques (désormais cadrés) et donc à une plus grande prévisibilité et à une réduction de l'incertitude. De plus, cette procédure permet de réduire considérablement l'usage de la démocratie directe (et donc les avis contraires) en plaçant la consultation en amont du processus de décision. En effet, dans la mesure où les acteurs ont l'impression de pouvoir faire entendre leur voix et de participer de manière réelle au processus de décision, ils ont ainsi moins de raisons de se saisir du référendum en fin de processus ou de lancer une initiative populaire. Cependant, Jeremias Blaser

souligne que la réalité historique ne se situe ni du côté de l'instrumentalisation pure et simple du processus de consultation par le camp bourgeois, ni d'une vision relativement idéalisée de ce processus et de ses prétendues fonctions d'intégration (cf. hypothèse de Neidhart). En effet, Jeremias Blaser retrace comment les pratiques en lien avec le processus de consultation ont évolué – et notamment à partir des années 1920 – dans le sens d'une « différenciation fonctionnelle » : le système politique a réagi aux transformations sociales et politiques « [...] sans changer ses structures – comme pourrait le supposer un fonctionnalisme classique – mais en leur attribuant de nouvelles fonctions. La procédure de consultation servait désormais à exclure plutôt qu'à inclure » (Blaser 2003b, 17).

3.2. L'élargissement à droite de l'alliance gouvernementale de 1929 tributaire des circonstances politiques et d'un « faiseur de roi »

De manière générale, dans la mesure où les socialistes acceptent de jouer le jeu des institutions après la guerre, le camp bourgeois leur reconnaît progressivement, en retour, la qualité de partenaires légitimes de négociations. Deux points centraux du programme du PS l'éloignent cependant encore, à cette époque, d'une intégration plus poussée, et notamment de l'accès au Conseil fédéral : les socialistes rejettent en effet toujours la défense nationale (ils refusent régulièrement de voter les budgets militaires) et maintiennent leur objectif de société marxiste, n'écartant pas des moyens comme les manifestations et la grève générale pour y parvenir. On comprend, dans ces conditions, l'attitude prudente, voire circonspecte du camp bourgeois face aux socialistes, surtout que la grève générale a laissé de profondes traces au sein de ce dernier. Malgré tout, le PS obtient au cours des années 1920 un certain nombre de postes importants, et notamment la présidence du Conseil national, des sièges au Tribunal fédéral

ou au Conseil d'administration de la Banque nationale (Blaser 2003b, 23). Quant à la participation du PS au Conseil fédéral, si la question ne se pose pas au début des années 1920, la situation change toutefois au tournant de la décennie.

En effet, à la faveur de sa « pratique » des institutions, de sa nouvelle force électorale (et de sa concrétisation en sièges parlementaires), de l'expérimentation des contraintes et des opportunités que lui confère sa nouvelle position (dans les débats parlementaires par exemple), l'idée d'une participation gouvernementale fait petit-à-petit son chemin au sein du parti – ou en tout cas une partie de celui-ci. A ce titre, le dossier de l'AVS est d'ailleurs révélateur de la faiblesse de la position du PS : dans un dossier qui est pourtant l'un de ses chevaux de bataille, le PS n'est pas en mesure de peser véritablement dans le processus de décision pour faire aboutir celui-ci à des résultats concrets. Pris d'un côté dans des débats doctrinaux et de l'autre dans la pragmatique de la pratique courante de la politique au niveau fédéral, le PS prend progressivement la mesure de l'ambivalence de sa position et de ses conséquences. Cette ambivalence se retrouve dans les prises de position du parti face à la question de sa participation gouvernementale, mettant alors en évidence les deux tendances qui le traversent, et que l'on retrouvera d'ailleurs constamment au cours des décennies suivantes.

Pour une partie du PS, foncièrement anti-bourgeoise, la participation gouvernementale n'est pas envisageable, dans la mesure où cela reviendrait en quelque sorte à « pactiser avec le diable » et se retrouver dans une situation délicate avec le risque de s'y retrouver constamment minorisé, en quelque sorte « prisonnier » de la majorité gouvernementale bourgeoise. L'autre partie du PS estime, quant à elle, notamment sur la base des positions du parti dans les gouvernements cantonaux et de la pratique afférente du pouvoir, que le parti devrait participer au Conseil fédéral. Cette

seconde position est d'ailleurs soutenue par les syndicats, et notamment l'Union syndicale suisse, qui trace la « lutttes de classes du prolétariat » de ses statuts en 1927 (Degen 1988, 376)²¹³.

Le succès électoral du PS lors des élections fédérales de 1928, puis la démission du conseiller fédéral radical zurichois Robert Haab le 20 septembre 1929 pour des raisons de santé (Degen 1988, 376), relancent la question de la participation gouvernementale du PS. Malgré le fait que ce dernier s'était prononcé contre celle-ci lors de la vacance au Conseil fédéral de 1928, la vacance du siège revenant traditionnellement au canton de Zurich pousse radicaux et catholiques-conservateurs à imaginer une ouverture à gauche. Début octobre, le groupe parlementaire socialiste, ainsi que la direction du parti se prononcent en faveur d'une participation gouvernementale. Une petite minorité réunie autour du président du PS, Robert Grimm, se prononce toutefois contre celle-ci, posant comme condition préalable à toute participation que le PS dispose de 65 à 70 conseillers nationaux. Le 2 novembre 1929, le comité directeur du PRD préconise de ne pas poser d'obstacle sur le chemin de l'élection d'un socialiste au Conseil fédéral, si le candidat est jugé approprié par le PRD²¹⁴. Le conseiller national radical Albert Mächler, en partie à l'origine de cette prise de position, déclare toutefois attendre du PS plus de modération en cas de participation gouvernementale²¹⁵ (Ziegler 1993, 341 s.). A ce stade, et dans la mesure où le comité directeur du PRD avait officiellement déclaré être prêt à laisser son

²¹³ Cette attitude des syndicats s'inscrit dans leur intégration et leur participation grandissante, depuis le début des années 1920, aux processus de décision et notamment aux procédures de consultation.

²¹⁴ Au sein du PRD, les députés, comme le conseiller aux Etats Robert Schöpfer, qui soutiennent l'entrée du PS au Conseil fédéral justifient leur position par la « justice électorale » : à leurs yeux, dans la mesure où PS et PRD disposent à peu près du même nombre d'électeurs (au regard des résultats des élections fédérales), il n'est plus justifiable que le PRD dispose de cinq sièges au Conseil fédéral et le PS d'aucun (Menz 1976, 117).

²¹⁵ Comme le souligne Peter Menz, tous les partis politiques ont mené des discussions internes sur la possibilité d'offrir une place au Conseil fédéral au PS. Les dirigeants du PRD et des catholiques-conservateurs (Menz 1976, 117).

siège vacant à « un parti jusqu'ici encore pas représenté au Conseil fédéral » (Degen 1988, 376 ss.), l'élection d'un socialiste sur le siège radical vacant semblait probable²¹⁶, même si le camp bourgeois requérait au préalable du PS qu'il renonce à son opposition de principe à la défense nationale (Menz 1976, 131). Le décès inattendu du conseiller fédéral radical bernois Karl Scheurer le 14 novembre change cependant totalement la donne.

En effet, le siège revenant traditionnellement au canton de Berne étant désormais vacant, les radicaux étaient mis dans une position délicate, dans la mesure où ces derniers n'étaient plus le parti bernois le plus important, place qu'ils avaient perdue au profit des agrariens. A partir du moment où le PAB revendique ce siège vacant²¹⁷ (Menz 1976, 122 ss.), le PRD risquait de perdre deux sièges d'un coup, et donc la majorité gouvernementale, si le siège zurichois vacant revenait à un socialiste. Et cela, le PRD ne pouvait l'accepter. Du coup, l'élection d'un socialiste n'est plus à l'ordre du jour : le PRD sentant qu'il ne pourra éviter l'élection d'un candidat agrarien sur le siège bernois vacant, doit tout mettre en œuvre pour faire élire un candidat radical sur le siège zurichois vacant. D'autant que le 30 novembre, la réunion extraordinaire du PS avait voté par 324 voix contre 137 et non sans des opinions très critiques²¹⁸, en faveur de la candidature du maire de la ville de Zurich, Emil Klöti (Junker et Maurer 1968, 43 s.). Les semaines qui

²¹⁶ Le groupe parlementaire catholique-conservateur, partagé sur une participation du PS au Conseil fédéral, semblait plutôt pencher contre celle-ci, aux dires de son président Heinrich Walther. Il est toutefois intéressant de remarquer – cela apparaîtra par la suite – qu'étonnamment, ce dernier penchait quant à lui en faveur de l'entrée du PS au gouvernement (Menz 1976, 117).

²¹⁷ Cela signifiait l'entrée du PAB au Conseil fédéral, qui avait d'ailleurs échoué une première fois en 1919 lors de la vacance précédente du même siège, faute d'un candidat adéquat pour le PRD (Junker et Maurer 1968, 43).

²¹⁸ Celles-ci estimaient qu'entrer au gouvernement reviendrait à faire encore plus de concessions et qu'un conseiller fédéral socialiste se retrouverait « prisonnier » de la majorité bourgeoise (Degen 1988, 377). L'aile gauche du PS estimait que la non-participation au Conseil fédéral augmentait la force de frappe du PS et qu'il était illusoire de penser pouvoir importer la question de la lutte des classes au Conseil fédéral. Pour elle, envoyer l'un de ses meilleurs éléments au Conseil fédéral n'était pas profitable pour le moment, et que les exemples de participation socialiste dans d'autres pays européens n'y encourageaient pas (Menz 1976, 138).

précèdent l'élection au Conseil fédéral du 12 décembre 1929 sont d'ailleurs marquées par l'influence sur celle-ci du chef du groupe catholique-conservateur, le conseiller national Heinrich Walther, que l'on surnommera d'ailleurs le « faiseur de rois » en référence à sa capacité à influencer en coulisses sur les résultats des élections au Conseil fédéral entre 1919 et 1940 (Degen 1988, 376 ss.). Cette période est en effet marquée par de fréquentes discussions en coulisses entre Heinrich Walther et la direction PRD.

En réalité, Peter Menz met en évidence au travers de sources historiques (correspondance) que les élites radicales et catholiques-conservatrices, et en particulier les chefs de fraction²¹⁹ des deux partis, Hermann Schüpbach et Heinrich Walther, respectivement, se montraient favorables à l'entrée d'un agrarien et d'un socialiste au Conseil fédéral. L'auteur souligne toutefois qu'une telle position n'était stratégiquement pas tenable à l'interne, dans la mesure où les deux chefs de groupe savaient pertinemment que celle-ci ne rencontrerait en aucun cas une majorité au sein des groupes parlementaires et la condamnait dès lors à un échec certain le jour de l'élection. Pour les parlementaires radicaux en effet, la perte simultanée de deux sièges gouvernementaux et de la majorité au Conseil fédéral ne pouvait se justifier aux yeux des électeurs. En outre, la perte de ces deux sièges signifiait une perte de « prestige » dans deux grands cantons qui occupent une position clé dans la Confédération (Menz 1976, 122 ss.).

Dans ces conditions, pour reprendre la formule de Peter Menz, il n'était pas difficile de deviner laquelle des candidatures, agrarienne ou socialiste, les radicaux allaient soutenir. En effet, le PAB était, d'une part, idéologiquement plus proche du PRD que le PS. Dans l'absolu, les radicaux auraient pu tenter une manœuvre électorale le jour de l'élection au Conseil fédéral. Ce que les radicaux – mais également les catholiques-conservateurs – voulaient

²¹⁹ Ce terme, utilisé en Suisse, renvoie à celui de « groupe parlementaire ».

cependant à tout prix éviter, c'était de braquer les agrariens par une telle manœuvre : en effet, dans ce cas de figure, les socialistes, en cas de répétition d'une grève générale, auraient pu jouer des divisions du bloc bourgeois²²⁰. Et ni le PRD, ni les catholiques-conservateurs ne voulaient leur offrir cette opportunité. A cela s'ajoutait le fait que, puisque le PS était opposé à la défense nationale (une question très délicate), beaucoup de députés bourgeois refusaient en toute circonstance de céder un siège gouvernemental au PS. Ceux-ci fondent d'ailleurs un « comité d'action pour l'élection d'un successeur "acquis à la cause nationale"²²¹ pour le conseiller fédéral Haab », qui regroupera des députés de toutes les formations bourgeoises (Menz 1976, 122 ss.).

D'un point de vue tactique, les radicaux pouvaient revendiquer le siège zurichois plus ou moins sans risque de se le voir refuser. Toutefois, en reconnaissant la revendication du PAB à occuper un siège au gouvernement, le PRD s'assurerait en retour les voix du PAB pour son propre candidat au siège zurichois vacant. Quant aux catholiques-conservateurs, qui disposaient d'une représentation au Conseil fédéral qu'ils jugeaient satisfaisante, ils occupaient une place centrale dans l'élection, dans la mesure où les radicaux n'étaient pas en mesure de faire élire leur candidat sans leur soutien. Il apparaît ainsi rapidement que les catholiques-conservateurs ne souhaitaient pas être le seul groupe parlementaire à soutenir une candidature socialiste qui aurait eu pour conséquence de contrecarrer l'arrangement conclu au sein du bloc bourgeois et de les mettre à l'écart de ce dernier. La décision du PS de ne pas renoncer à son rejet de la défense nationale (bien que les socialistes fussent au courant des conséquences de

²²⁰ Il faut rappeler que malgré l'anti-socialisme du PAB, une alliance de circonstance s'était créée avec le PS en 1926 à la faveur de la question du monopole du blé. Cette alliance avait sans doute dû donner à réfléchir aux radicaux et aux catholiques-conservateurs sur la prétendue impossibilité d'une telle alliance (Junker et Maurer 1968, 177).

²²¹ Cette traduction de l'expression allemande *national gesinnter Nachfolger* n'est pas idéale, mais elle reflète l'idée qui la sous-tend.

celui-ci quant à leur participation au Conseil fédéral) lors de la journée extraordinaire du parti le 30 novembre scellera le sort de l'élection et de la candidature socialiste désormais vouée à l'échec²²². Cela se confirme avec la décision du comité directeur du PAB, réuni le 3 décembre, de présenter la candidature de son président Rudolf Minger et de soutenir une candidature bourgeoise pour le siège zurichois vacant et de rejeter la revendication socialiste à occuper un siège gouvernemental. Quant aux libéraux, ils avaient déjà indiqué officiellement refuser toute candidature socialiste (Menz 1976, 122 ss.).

Le 5 décembre 1929, les cartes en main, le groupe parlementaire radical décide de soutenir, par 44 voix contre 20 et 8 abstentions, la candidature du candidat du PAB Rudolf Minger, contre un soutien réciproque du PAB à son candidat. La minorité de 20 députés souhaitait de son côté faire une concession aux socialistes. Le groupe parlementaire élit, au bout de deux tours de scrutin et avec deux voix d'écart, le conseiller d'Etat zurichois et conseiller aux Etats Oskar Wettstein candidat officiel (aile gauche du PRD) du parti face au conseiller national et rédacteur en chef de la *Neue Zürcher Zeitung*, Albert Meyer (aile droite). Le soutien au candidat radical officiel n'allait cependant pas de soi au sein du camp catholique-conservateur, dans la mesure où le candidat était réputé proche de certaines idées de gauche. A cette époque, la direction du groupe catholique-conservateur était en effet effrayée (notamment sous l'effet de menaces émises par les Jeunes radicaux) par les conséquences possibles de l'entrée d'Oskar Wettstein au Conseil fédéral, et cela même si aucun socialiste n'y était élu. Aux yeux de la direction catholique-conservatrice, la menace d'une recomposition « interne » à la « coalition » gouvernementale menaçait en effet les intérêts

²²² Heinrich Walther, dans ses mémoires, dira que même si le PS avait renoncé à son rejet de la défense nationale, un travail considérable aurait néanmoins été nécessaire au sein des groupes parlementaires bourgeois pour construire une majorité autour de la candidature socialiste, sans garanties d'ailleurs qu'il soit fructueux. Sans un tel travail, il était absolument clair, pour Walther que la candidature socialiste était condamnée (Menz 1976, 136).

catholiques-conservateurs : en effet, si Wettstein était élu au Conseil fédéral en même temps qu'un socialiste, courait le risque qu'une alliance « radicale-socialiste » se forme au gouvernement et nuise gravement aux catholiques-conservateurs dans des domaines comme la politique religieuse ou la politique scolaire. Même si Wettstein était élu au Conseil fédéral aux côtés d'un agrarien, sa seule présence comportait le risque qu'une telle alliance apparaisse au Conseil fédéral dans le futur²²³. De plus, le fait que Wettstein était athée ne constituait pas un point positif aux yeux de Heinrich Walther (Menz 1976, 122 ss.).

Dans ces conditions, on saisit que ni l'élection du candidat socialiste, ni celle du candidat radical officiel ne semblaient devoir se réaliser. Ce qui laissait par conséquent l'élection à venir en proie à une grande incertitude. Le travail en coulisse de Heinrich Walther, le chef du groupe catholique-conservateur prend ici toute sa dimension : il fallait en effet agir habilement et déployer une tactique qui ne désagrège pas le camp bourgeois le jour de l'élection et assure à la fois la non-élection des candidats officiels du PRD et du PS. Le 10 décembre, le groupe catholique-conservateur rend toutefois sa position publique : à l'unanimité, il propose : 1) d'approuver la candidature agrarienne, mais 2) de soutenir une candidature bourgeoise à la succession du conseiller fédéral Robert Haab. La position se veut aussi diplomatique que possible et évite en ce sens de nommer expressément le candidat officiel du PRD, de même que celui du PAB. Le message est néanmoins clair : les catholiques-conservateurs ne voteront pas pour Oskar Wettstein, le candidat officiel du PRD²²⁴ (Menz 1976, 140 ss.).

²²³ Malgré la nomination de Wettstein comme candidat officiel du PRD, subsistait chez de nombreux députés radicaux le sentiment que le candidat entretenait trop d'affinités avec la gauche sur certaines thématiques et que son élection comportait ainsi le risque de voir se révéler une telle alliance, même dans des cas ponctuels (Menz 1976, 136).

²²⁴ La relation amicale qu'entretenaient depuis des années Heinrich Walther et Albert Meyer a sans doute dû peser dans la balance. Menz raconte que Walther avait déjà voulu aider Meyer plusieurs années plus tôt dans le cadre une autre

Une ultime manœuvre témoigne de l'emprise de Heinrich Walther sur cette élection au Conseil fédéral de décembre 1929 (et sur les suivantes d'ailleurs également) : le 12 décembre, le jour de l'élection, celui-ci demande à inverser l'ordre des deux élections complémentaires. Le président du Conseil national avaient en effet fixé l'ordre suivant : 1) succession Haab, puis 2) succession Scheurer²²⁵. Le même président reconnaît toutefois au début de la séance qu'il n'existe pas de règles précises qui fixent l'ordre de l'élection et que la pratique dans le domaine a parfois été contradictoire (Menz 1976, 140 ss.). La question formelle de l'ordre des élections aurait pu paraître anodine si elle n'avait pas renvoyé à des intérêts opposés du PRD et des catholiques-conservateurs relativement à celui-ci (c'est d'ailleurs ce qui explique la demande de Heinrich Walther de modifier l'ordre du jour établi par le président du Conseil national). Pour le PRD, il fallait éviter à tout prix de prendre le risque, même s'il était infime, de perdre deux sièges en même temps ; dès lors, il avait intérêt à essayer de consolider un siège d'entrée lors de la première des deux élections. La solution qui le lui garantissait le mieux était celle fixée par le président du Conseil national et qui prévoyait de repourvoir d'abord le siège zurichois, puis le siège bernois. A partir du moment où le PRD obtenait ce premier siège, sa majorité au Conseil fédéral était garantie et il pouvait sereinement aborder la seconde élection. Dans le cas contraire, c'est l'incertitude qui prédominerait et il devrait se confronter aux agrariens bernois lors de la seconde élection. Les catholiques-conservateurs, de leur côté, avaient intérêt à inverser l'ordre des deux élections, afin non pas d'y imposer l'un des leurs (cela n'entraîne pas en ligne de compte), mais afin de consolider l'élection d'un agrarien sur le siège

élection à l'École polytechnique de Zurich. Quant à Rudolf Minger et Heinrich Walther, une certaine amitié les liait également de l'époque (1927/28) où Walther était président du Conseil national et Minger vice-président (Menz 1976, 149).

²²⁵ Dans les faits, bien qu'il ait annoncé sa démission pour la fin de l'année 1929 au mois de septembre déjà, le conseiller fédéral zurichois Robert Haab n'avait *formellement* envoyé sa lettre de démission que le 26 novembre, soit deux semaines environ après le décès du conseiller fédéral bernois Karl Scheurer le 14 novembre !

bernois vacant, puis idéalement d'élire Albert Meyer sur le siège zurichois vacant lors de la seconde élection et éviter ainsi toute possibilité à moyen terme d'une alliance entre radicaux et socialistes au Conseil fédéral (cf. ci-dessus)²²⁶. Après un débat relativement tendu – notamment entre radicaux et catholiques-conservateurs – sur l'ordre de succession des deux élections, et une stratégie rhétorique très habile d'Heinrich Walther, l'Assemblée fédérale se prononce par 111 voix contre 110 en faveur de la proposition Walther de modifier l'ordre des deux élections complémentaires²²⁷. Comme le suggère Alfred Cattani, la faible différence de voix lors de ce vote doit sans doute être interprétée comme une majorité de hasard (Menz 1976, 140 ss.). Le hasard présent dans cette élection, fera, si l'on veut bien nous passer l'expression, bien les choses, en tout cas pour le camp bourgeois. Lors de la première élection, le candidat officiel du PAB, le bernois Rudolf Minger, est élu sans difficulté au premier tour par 148 voix²²⁸. La seconde élection s'avère cependant plus compliquée : il faut en effet quatre tours de scrutin pour qu'Albert Meyer soit élu au Conseil fédéral, malgré les supplications du député à l'Assemblée fédérale de reporter ses suffrages sur le candidat officiel du PRD²²⁹. Une fois élu, Meyer demandera un jour de réflexion et confirmera accepter son élection le 13 décembre (Cattani 1993, 379).

La composition du Conseil fédéral est ainsi modifiée à nouveau, avec l'entrée d'un membre du PAB. Sa composition est alors la suivante : 4 radicaux, 2 catholiques-conservateurs et 1 agrarien. Au-delà de ce changement, ce sont ses raisons qu'il faut interroger à nouveau. Peut-on les saisir dans le cadre d'un modèle général ? Ce troisième changement se situe-t-il dans un motif

²²⁶ Menz relève que la proposition Walther d'inversion de l'ordre des deux élections complémentaires était soutenue par le groupe du PAB (qui voulait assurer l'élection de l'un des siens lors de la première élection) et par le groupe libéral (Menz 1976, 149).

²²⁷ Les débats qui prennent place avant les deux élections, relativement à la question de l'ordre de celles-ci, sont retranscrits dans l'ouvrage de Arthur Fritz Reber (1979, 115 ss.)

²²⁸ Voir Menz 1976, 165 ss. ; Reber 1979, 115 ss.

²²⁹ Pour les détails des deux élections, cf. annexe 3.

identique par rapport aux deux précédents ? Une fois encore, il faut constater que celui-ci réfute à nouveau l'hypothèse de Neidhart : l'élection d'un représentant du PBD, qui consacre l'entrée au Conseil fédéral d'un troisième parti politique, ne peut se comprendre comme une volonté des élites au pouvoir d'intégrer au sein du gouvernement les partis d'« opposition », comme stratégie de pacification, les « contraintes institutionnelles » les y poussant notamment. En effet, le PBD n'a à aucun moment recours aux instruments de la démocratie directe et ne mène de véritable politique « oppositionnelle ». Malgré cela, il obtient un siège au Conseil fédéral. Au contraire du PS qui, lui, a clairement recours à ces instruments à cette période, ce qui aurait dû, dans la logique de l'hypothèse formulée par Neidhart, conduire les élites au pouvoir à le coopter au gouvernement. En termes de « cooptation » des élites au pouvoir à des fins pacificatrices, c'est en quelque sorte le contraire qui se produit de fait : les élites, en faisant entrer le PBD au Conseil fédéral, renforcent l'opposition entre « bloc bourgeois » et socialistes, et attisent dès lors les conflits entre eux autant qu'elles tentent de les tourner à leur avantage. En outre, l'hypothèse de Neidhart est d'autant moins pertinente dans le cas présent, si l'on tient compte du fait que le PBD obtient un siège gouvernemental alors même que le PS avait réalisé de bien meilleurs résultats électoraux que le PBD en 1928 (50 sièges contre 31 au Conseil national²³⁰). L'épreuve des faits historiques contredit donc à nouveau l'hypothèse de Neidhart, trop réductrice et incapable de saisir ce qui se joue véritablement à cette époque, et notamment les logiques de situation et les jeux de pouvoir au sein du camp bourgeois en l'occurrence, qui expliquent le changement dans la composition partisane du Conseil fédéral.

²³⁰ Source : Office fédéral de la statistique. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le PBD est le parti le plus faible des quatre grands partis et que le PS dispose de quatre sièges de plus que les catholiques-conservateurs au Conseil national (ces derniers disposant par contre de 18 sièges au Conseil des Etats, alors que les socialistes n'en ont aucun).

4. Des années 1930 à l'élection du premier socialiste au Conseil fédéral : complexité et contingence d'un rapprochement

L'élection au Conseil fédéral de 1929 fournit une clé de lecture assez intéressante, et sans doute pertinente, de la décennie suivante prise entre certitudes et incertitudes : elle consacre la réalité d'une alliance bourgeoise de gouvernement à trois partis contre le PS, l'adversaire commun, mais également l'indéniable fragilité de celle-ci, en proie aux stratégies et intérêts partisans en lien avec l'occupation des sièges gouvernementaux. L'observateur a une fois encore le sentiment que rien n'est joué ou gravé dans le marbre au niveau de la composition de l'alliance gouvernementale, tout en constatant que même si l'intégration du PS devient une question politique, elle reste encore largement impensable – et donc irréalisable – au vu de la stigmatisation héritée de la grève générale de 1918, dont le PS fait l'objet au cours des années 1930 de la part des partis bourgeois, qui trouvent là, malgré leurs divergences et les tensions qui les traversent tant entre eux qu'au sein de leurs partis respectifs, le ciment qui les lie.

Il faut près de quinze ans pour assister à l'élection du premier socialiste au Conseil fédéral en 1943. Comment l'expliquer ? Il faut selon nous revenir en détail sur les événements qui la précèdent, et la rendent possible. Plus précisément, il s'agit de comprendre comment ce qu'une grande partie de la littérature a pu présenter comme une « propension » des élites ou du « système » à l'intégration, comme un processus somme toute relativement « naturel » d'intégration de toutes les principales forces politiques au sein du gouvernement, est en réalité loin d'être évident. Au contraire, il s'agit – on commence à s'en rendre compte – d'un processus historique soumis à une incertitude importante, à certaines contingences et à des logiques propres aux configurations partisans de l'époque. Dans ce contexte, il s'agit de

privilégier à nouveau une lecture « relationnelle » de ces configurations – au sens éliasiens du terme (Elias, 1991) –, afin de saisir comment, dans le cas qui retient à présent notre attention, on passe d'une situation où la présence du PS au Conseil fédéral était vouée à l'échec à l'élection de l'un de ses membres en 1943. En articulant l'évolution de ces configurations à celle du contexte socio-politique des années 1930, en tentant de saisir comment les partis oscillent dans leurs positions (tant à l'interne que les uns par rapport aux autres) et en variant la focale, nous serons en mesure de montrer comment les positions respectives des partis se reconfigurent au cours de cette période vers des positions moins opposées et permettent un « rapprochement » qui ouvre de fait la porte à l'intégration du PS au sein du gouvernement (nous verrons en quels termes et selon quelles logiques toutefois).

Le regard doit être porté en particulier sur le contexte politique et économique mondial (crise économique mondiale, Deuxième Guerre mondiale), qui a des répercussions directes et importantes en Suisse. Même si la Suisse subit moins les effets de la crise économique que d'autres pays, la question sociale et en particulier celle du travail (en lien avec le chômage qui croît beaucoup entre 1930 et 1935), occupe le devant de la scène au cours de cette période. Elle débouchera sur le rapprochement des partenaires sociaux, patronat et syndicats, autour de conventions collectives de travail qui marqueront non seulement les rapports de travail, mais également la perception des rapports entre bourgeoisie et gauche. Quant à la Deuxième Guerre mondiale, par les défis qu'elle posera à la Suisse, dans la mesure où le pays (neutre) est pris en tenaille au milieu du conflit, elle structurera largement les rapports partisans à l'intérieur du pays, notamment autour d'une « union sacrée » à la veille et pendant la guerre. De ces événements naissent en réalité les conditions mêmes qui rendront possible l'inclusion des socialistes au Conseil fédéral en 1943, même s'il faut évidemment se garder de tout registre finaliste dans l'analyse.

Notre analyse propose de distinguer deux phases historiques : une première entre 1929 et 1936, que l'on pourrait qualifier d'« avant-guerre », où se jouent à la fois les luttes propres aux rapports de travail de l'époque, mais également l'orientation politique de la Suisse – et où le Conseil fédéral aura un grand rôle à jouer – dans une période où se côtoient les extrémismes de tous bords (marxisme, fascisme) et par rapport auxquels il convenait de se positionner. A cette époque, et face aux critiques issues du mouvement fasciste notamment, c'est la nature même de l'Etat helvétique (autoritaire vs démocratique) qui se joue. Le Conseil fédéral se positionnera clairement pour une ligne « médiane ». A partir de là, la seconde périodisation, entre 1937 et 1943, analyse la manière dont la Seconde Guerre mondiale a pesé sur la manière dont les rapports entre gauche et droite, entre PS et partis bourgeois. L'anti-socialisme propre à la période précédente s'estompe progressivement, sous l'effet de la réorientation idéologique du PS, mais également de l'évolution du conflit mondial (défaite annoncée des puissances de l'Axe). Dans un contexte d'« union sacrée », c'est la question de la participation gouvernementale du PS (à l'instar d'autres pays européens) qui refait surface. Si elle se réalise en 1943, nous montrerons toutefois qu'elle s'impose avant tout à la faveur de logiques fortement liées au contexte historique de l'époque.

4.1. Crise économique et tentation autoritaire

Le krach boursier de Wall Street de 1929 et la crise économique mondiale qui s'ensuit touchent de plein fouet la Suisse dans tous les domaines de 1930 à 1936. En comparaison internationale toutefois, la Suisse reste relativement épargnée par cette dépression mondiale. Elle s'y manifeste plutôt de manière « rampante » qu'avec des phases très aiguës, mais dure en contrepartie plus longtemps. Au cours de cette période, le revenu national baisse de manière conséquente, notamment sous l'effet de la chute des

exportations. Le secteur industriel, très dépendant de ces dernières, est particulièrement touché (l'industrie textile en particulier). Dans la mesure où la Suisse était fortement insérée dans le système financier mondial dans les années 1920, son secteur financier et bancaire est largement affecté par l'effondrement d'instituts internationaux. Quant à l'agriculture, déjà en crise depuis la fin de la Première Guerre mondiale, elle se trouve dans une situation très difficile avec la chute des prix et voit de nombreuses petites exploitations disparaître entre 1930 et 1939 (Cattani 1993, 379).

Les effets sociaux de cette crise économique sont également moins importants en Suisse par rapport à beaucoup d'autres pays. Le nombre de chômeurs est multiplié par 9 au cours des cinq premières décennies des années 1930. En comparaison internationale, le taux de chômage reste pourtant relativement faible, puisqu'en 1936, il ne se monte qu'à 5% de la population active (soit 93'000 chômeurs). Les salaires baissent également, mais de manière relativement modeste (6 à 10%) par rapport à la moyenne internationale (15 à 30%). Dans la mesure où ceux-ci couvraient tout juste les dépenses vitales, leur baisse aura des conséquences tragiques pour nombre de travailleurs, si l'on a également à l'esprit que seule la moitié des cantons avait introduit une assurance-chômage (plus ou moins obligatoire) avant la crise, que la Confédération ne viendra en aide aux chômeurs que très modestement, et que la politique économique et monétaire du Conseil fédéral, basée essentiellement sur des mesures d'économies, sera dans les faits aussi peu inspirée qu'inefficace.

Il en résulte deux choses : premièrement, la politisation ininterrompue de la question sociale, et en particulier de la question du travail, que la politique du gouvernement ne parvient pas à résoudre ; deuxièmement, face à cette situation de crise apparaissent de nombreuses critiques du libéralisme (dont la crise a ruiné le crédit), qui seront avant tout portées par des mouvements

politiques proches du fascisme, et qui vont mettre à l'épreuve la solidité de l'alliance bourgeoise de gouvernement.

La triomphe politique d'Hitler en Allemagne en 1933 rencontre un écho indéniable en Suisse. Un mouvement frontiste, inspiré par l'exemple nazi tant dans son idéologie que dans son mode d'expression y apparaît en effet en ces temps de crise des partis traditionnels. Ces « fronts », dont les élites sont souvent issues des partis radical, libéral et agrarien, sont en rupture avec le modèle fédéraliste et démocratique suisse : ils sont en faveur d'une centralisation du pouvoir et réticents à tout modèle démocratique de participation du peuple aux décisions politiques. Si les fronts parviennent à obtenir une force électorale substantielle et obtiennent à ce titre un conseiller national en 1935, ils le doivent avant tout à leur posture patriotique caricaturale, qui concurrence les trois partis bourgeois traditionnels. A ce titre, la présence des fronts, en les concurrençant, en ébranlant leurs repères traditionnels, les oblige à se (re)positionner (Jost 2004). En réalité, c'est l'alliance même entre radicaux et catholiques-conservateurs qui est ébranlée au début des années 1930 – au travers d'une idéologisation de la crise du libéralisme – et les fissures (ré)apparaissent alors au grand jour : « Radicaux et conservateurs catholiques se sont alliés sous la pression des événements, plus que par passion, et leurs visions du monde révèlent subitement quantité de malentendus et d'incompatibilités. Ils commencent à se méfier les uns des autres : les radicaux ne paraissent-ils pas prêts à pactiser avec la gauche, alliance dont les catholiques devraient inévitablement faire les frais ? Les craintes des radicaux ne sont pas moins vives : les conservateurs ne pourraient-ils pas se rapprocher des socialistes, dans une commune aversion au capitalisme dévastateur ? Quant aux agrariens, sur la défensive désormais, ils oscillent toujours entre une loyauté sans faille envers l'Etat radical et une révolte contre les institutions compromises par l'échec spectaculaire du libéralisme » (Meuwly 2010, 17).

Dans la mesure où la gauche et le PS en particulier restent fortement stigmatisés par les partis bourgeois au début des années 1930, on comprend qu'aux yeux des partis bourgeois, une alliance avec les fronts était alors envisageable. Toutefois, après l'échec de listes électorales communes entre le mouvement frontiste et radicaux, agrariens, chrétiens sociaux et évangéliques (dans le canton de Zurich notamment), les radicaux prennent leurs distances avec le mouvement frontiste, d'autant que ce dernier s'essouffle dès 1935 pour disparaître au début de la Deuxième Guerre mondiale (Meuwly 2010, 17; Humair 2009). La fin des fronts est d'autant plus rapide que les partis bourgeois – qui entretiennent une attitude ambivalente à leur égard – permettent à bon nombre de leurs adhérents ou sympathisants de les réintégrer, et que la création de l'Alliance des Indépendants (AdI), parti d'opposition populiste à tendance sociale créée par Gottlieb Duttweiler, accueille beaucoup d'anciens « frontistes » (Walter 2010).

La question des relations entre Etat et économie n'en était pas réglée pour autant. Pour les radicaux, dont les décisions politiques sont remises en cause, il s'agit plus concrètement de contrer les tentatives concurrentes d'apporter des solutions à la crise (la solution autoritaire soutenue par les petits mouvements d'extrême-droite, ou celle d'un Etat plus interventionniste prônée par le PS et l'Union syndicale suisse qui s'inspirent des théories keynesiennes) de leurs adversaires politiques²³¹. Plus que cela, sous le feu des critiques adressées au Conseil fédéral, c'est la forme même de l'Etat (et de l'exécutif) qui est remise en question. Les radicaux, qui espèrent alors à nouveau pouvoir « rassembler » au-delà des idéologies politiques antagonistes, opèrent un repositionnement plus à droite, notamment sous l'action de groupements politiques inspirés de valeurs de droite, mais opposés à la variante autoritaire des fronts (Jost 2004). Ces groupements

²³¹ En mai 1934, l'Union syndicale suisse lance une initiative de crise inspirée de ces principes (création d'emplois, politique de dépenses plus active de l'Etat, surveillance des prix, garantie d'un salaire minimum). Elle sera toutefois rejetée en votation populaire en 1935 (Jost 2004).

« tampons » entre radicalisme et mouvement frontiste préviendront en quelque sorte, de par leur influence idéologique, toute tentation d’alliance avec les mouvements d’extrême-droite, mais pas celle d’une démocratie plus autoritaire.

Cette question se pose en particulier en lien avec les décisions politiques prises par le Conseil fédéral, où les radicaux sont majoritaires. Inspirés par des méthodes plus autoritaires que plusieurs Etats européens donnent en exemple à cette époque, les radicaux se demandent en effet si une conduite plus ferme des affaires de l’Etat ne devrait pas être privilégiée. Les idées corporatrices (mise à l’écart des canaux parlementaires démocratiques classiques au profit d’organismes représentant directement les corps constitués de la nation) ont d’ailleurs le vent en poupe à cette époque de critique des institutions fédérales²³². Sous l’impulsion du conseiller fédéral Heinrich Häberlin, favorable à l’instauration d’un modèle d’Etat autoritaire (tout comme Jean-Marie Musy, il était proche des idées frontistes²³³), le Conseil fédéral soumet en 1933 au parlement une loi sur la sécurité publique – malgré un premier échec d’une loi similaire en 1922 – selon un modèle autoritaire. Ce projet, attaqué par référendum par le PS et les communistes, mais soutenu à l’opposé par l’ensemble des partis bourgeois, sera rejeté lors de la votation populaire du 11 mars 1934 (Linder, Bolliger, et Rielle 2010, 666; Soland 1992).

²³² Comme le note Olivier Meuwly, les Romands, et notamment le conseiller fédéral vaudois Pillet-Golaz, souhaiteraient « [...] une autorité plus forte qui se ressourcerait dans les forces vives de la nation, plutôt que dans des cénacles présumés incapables de prendre les décisions nécessaires ». Quant au président de l’Union suisse des arts et métiers, soutenus par une partie du camp agrarien, il demande des « [...] conventions collectives généralisées sous l’autorité de l’Etat et un conseil économique » qui serait « [...] une troisième chambre fédérale qui, rassemblant l’ensemble des intérêts économiques, pourrait être amenée à se substituer aux organes élus » (Meuwly 2010, 17).

²³³ Sur Musy et sa proximité avec les idées frontistes, voir Sebastiani 2007, 666.

Le conseiller fédéral Heinrich Häberlin démissionne suite à cet échec, même s'il avait préalablement décidé de se retirer en 1934 (les raisons profondes de sa démission résidaient dans l'atmosphère délétère qui régnait au sein du Conseil fédéral, à cause des intrigues et des prétentions hégémoniques de certains de ses membres qui minaient la collégialité) indépendamment du résultat de cette votation. La remise de sa démission le lendemain de la votation se voulait néanmoins « un acte de protestation contre les slogans incendiaires qui avaient ponctué la campagne » (Soland 1993, 364). Dans la foulée, le conseiller fédéral Jean-Marie Musy surprend en proposant une démission collective du Conseil fédéral comme seule réponse possible à l'échec du projet en votation. Face au refus des autres conseillers fédéraux, Musy menace de démissionner à son tour et monnaie son maintien au gouvernement à l'adoption par le collège gouvernemental, dans un délai de vingt-quatre heures, d'un programme financier et économique basé sur d'importantes mesure d'économies mais qui incluait également l'augmentation des pouvoirs du Conseil fédéral pour réduire le coût de la vie, la résolution corporatiste des problèmes du travail ou même l'« élimination immédiate » des étrangers qui compromettent la « sécurité du pays » (Python 1993, 358 s.). Il faudra cependant compter avec la résistance des autres conseillers fédéraux, qui débouchera finalement une semaine plus tard sur la démission de Jean-Marie Musy²³⁴.

Le Conseil fédéral fait donc l'objet de luttes politiques visant à imposer des mesures inspirées d'un modèle d'Etat plus autoritaire. Malgré la sympathie de certains conseillers fédéraux pour les idées autoritaires, les mouvements d'extrême-droite ne parviendront cependant ni à modifier le périmètre d'action du Conseil fédéral, ni sa composition même. Or, en cette période de

²³⁴ Comme le précise l'historien Francis Python, il semblerait que la démission de Musy, qui invoque officiellement lassitude et surmenage, doit avant toute chose à des influences frontistes : « On lui aurait fait miroiter l'occasion de provoquer, par sa démission, une réaction salutaire débouchant sur une rentrée politique qui lui aurait donné les moyens d'appliquer les mesures préconisées depuis longtemps. L'intense activité ultérieure de Musy plaide pour un calcul de ce genre » (Python 1993, 359).

crise économique d'une rare intensité, le principal enjeu sous-jacent est bien la réponse politique adéquate à celle-ci, et par conséquent le rôle de l'Etat et le périmètre d'action des institutions politiques fédérales. C'est un nouveau modèle de société qui est en jeu, dans une période propice à la remise en question des modèles économiques qui prévalent aux relations entre Etat et économie, entre patronat et monde ouvrier, etc. Des deux grands modèles concurrents, si le libéralisme a perdu son crédit dans son incapacité à répondre à la crise économique, le socialisme ne semble pas être plus en mesure, de par les stigmates dont il est affublé, de résoudre la crise. Dans ces conditions, on comprend que les mouvements visant à dépasser ces positions antagonistes en réponse à la crise aient connu un succès indéniable au début des années 1930. Sur la droite de l'échiquier politique, c'est le corporatisme qui jouera ce rôle. Au centre-gauche, ça sera le Mouvement des lignes directrices. Comprendre les conditions de leur succès implique notamment de revenir sur l'attitude la gauche à l'égard des partis bourgeois, qui se manifeste de deux manières : la conclusion de conventions collectives de travail entre patronat et syndicats (la fameuse « Paix du travail ») et le « rapprochement » du PS des partis bourgeois à la veille de la guerre.

4.2. De nouvelles doctrines comme alternatives à la crise : l'influence du corporatisme et du Mouvement des lignes directrices

La crise qui touche la Suisse au début des années 1930 est profonde et entraîne une large perte de repères au sein de la population et dans le monde politique. Face à celle-ci, il s'agit avant tout de trouver des solutions concrètes. Dans la mesure où tant le libéralisme, à l'origine de la crise – et dont la population peut saisir les effets dévastateurs –, que le socialisme, qui n'apparaît pas comme un modèle économique et social à même de

s'imposer, ont perdu une grande partie de leur crédit, d'autres alternatives apparaissent alors pour tenter de répondre à la situation. Elles proposent des solutions nouvelles, et visent à dépasser les deux doctrines antagonistes et dominantes (Ruffieux 1974, 216 ss.). Parmi les mouvements d'opinion, les forums de discussions ou les doctrines qui voient alors le jour, les deux qui auront l'influence la plus importante seront le corporatisme et le Mouvement des lignes directrices (Meuwly 2010, 77 ss.).

Le corporatisme

En tant que doctrine politique, le corporatisme cherche des solutions à la question sociale – escamotée jusqu'ici – et prône une « troisième voie » dépassant d'un côté le capitalisme sauvage et de l'autre la lutte des classes. Anticapitaliste et antisocialiste, elle vise la collaboration entre capital et travail et défend les classes moyennes. Fédéraliste, elle se réfère à la Suisse d'avant 1798, primitive et authentiquement démocratique (avec des références à la démocratie directe), et envisage l'Etat comme l'arbitre des corps constitués de la nation, piliers de cette dernière : communes, famille, Eglise, nation, etc.

A l'opposé du corporatisme d'Etat présent dans les pays totalitaires dans les années 1920-1930 – où l'Etat crée autoritairement et contrôle les organisations corporatives –, la doctrine corporatiste qui se développe en Suisse entend laisser aux métiers la liberté de s'organiser au travers des associations qui les représentent. Celles-ci limitent la libre concurrence par le biais d'une planification coordonnée, contrôlée non pas par l'Etat mais par elles-mêmes. A ce titre, le corporatisme rejette les institutions fédérales et la démocratie parlementaire en général, qu'il juge être à l'origine des problèmes économiques et sociaux rencontrés. Se posant comme le garant d'une cohésion sociale qu'il idéalise, le mouvement corporatiste s'oppose à l'interventionnisme centralisateur de l'Etat et aux avancées de l'Etat social, qu'il considère comme sources de divisions. Il rejette en outre le suffrage universel, une illusion à ses yeux.

Incarné par de nombreuses associations de laïcs fortement encadrés toutefois par le clergé, le mouvement corporatiste parvient à pénétrer en Suisse suite à l'échec de la grève générale de 1918. Même si le corporatisme vise à l'origine à organiser les travailleurs, cela ne va pas empêcher le patronat de s'intéresser à celle-ci en fonction de ses

intérêts économiques (restituer son efficacité à l'économie en augmentant la concurrence). Au-delà d'un remède à la démocratie, Petits et grands patrons y voient la réforme de l'Etat qui empêchera l'intervention du parlement fédéral, objet de leurs critiques les plus vives.

(Source : Meuwly 2007a)

Ainsi, le contexte socio-politique du début des années 1930 est celui d'une redéfinition du politique au profit de doctrines qui visent à dépasser les clivages traditionnels, dans le domaine des relations de travail en particulier. La doctrine corporatiste, très en vogue dans les pays totalitaires voisins (qui en connaissent toutefois une version particulière : le corporatisme d'Etat), émane du camp bourgeois et en particulier du mouvement catholique-conservateur. Si elle apparaît en Suisse dans les années 1880, elle ne connaît de véritable développement que durant l'entre-deux-guerres. Son succès tient au fait qu'elle est portée par de nombreuses associations (l'Union suisse des arts et métiers (USAM) s'en rapproche en 1933) et qu'elle ne recrute pas uniquement dans les rangs catholiques-conservateurs, où elle trouve un large soutien, mais également dans les rangs des autres partis bourgeois : « Preuve du profond désarroi dans lequel est plongé le système démocratique, de nombreux politiciens radicaux et libéraux distinguent dans un corporatisme franchement politique une structure capable de sauver le pays » (Meuwly 2007a).

Le mouvement corporatiste connaît son point culminant en 1934. Plusieurs associations et groupements politiques (dont les Jeunes libéraux et le Parti conservateur) lancent alors une initiative populaire en faveur d'une révision totale de la Constitution fédérale dans un sens corporatiste (Linder, Bolliger, et Rielle 2010, 180 s.). Parmi les mesures phares, la désignation du Conseil national non pas par le peuple, mais par les exécutifs communaux dans chaque canton. Le rejet de cette initiative en votation populaire en septembre

1935 – handicapé par le soutien encombrant des fronts à ce projet, ainsi que l’incapacité de ce dernier à rallier les radicaux – marquera cependant le début du déclin de ce mouvement (Meuwly 2007a).

Sur le même mode de dépassement des antagonismes de classes et des doctrines politiques et économiques dominantes, le Mouvement des lignes directrices apparaît en 1936 dans le contexte du déclin du corporatisme.

Le Mouvement des lignes directrices

« On désigne ainsi un forum de discussion politique qui visait à dépasser les traditionnels camps partisans et les frontières idéologiques, ainsi qu’un mouvement pour une majorité nouvelle de centre-gauche, sur fond de crise économique et de menaces totalitaires. Ce mouvement s’appuyait sur l’idée d’intérêts communs entre les ouvriers et les paysans. A l’été 1936, les organisations (Union syndicale suisse, Fédération des sociétés suisses d’employés, Association suisse des salariés évangéliques, Jeunes paysans) dont l’initiative de crise avait été rejetée en 1935, préparent des “lignes directrices pour la reconstruction économique et la sécurité de la démocratie”. Elles y formulent des exigences politiques (suppression du régime des arrêtés urgents), économiques (fin de la baisse des salaires pour les travailleurs et de la réduction des prix pour les paysans, création d’emplois, mesures favorisant l’exportation pour l’industrie), financières (réforme fiscale), et sociales (aide plus importante aux chômeurs, introduction de l’AVS). La reconnaissance sans réserve de la démocratie (contre le communisme et l’extrême-droite), l’acceptation de la défense spirituelle, militaire et économique et la tolérance religieuse fondaient la démarche ».

(Source : Degen 2010a)

Le mouvement est officiellement créé le 3 février 1937 et ne tarde pas à recevoir le soutien de plusieurs associations syndicales et organisations ouvrières. Le PS – qui a alors déjà abandonné sa revendication de la dictature du prolétariat (cf. plus bas) – et certains partis démocratiques cantonaux le rejoignent également, mais pas le Parti radical démocratique,

qui, sollicité, refuse d'y adhérer. Le mouvement s'avère relativement actif : il lance diverses pétitions et surtout une initiative populaire demandant la fin de l'état d'urgence²³⁵. Sa durée de vie sera toutefois très courte, puisque dès 1838 les tensions internes s'accroissent. Elles auront raison de ce mouvement, qui s'éteint définitivement en 1940. Le Mouvement des lignes directrices aura pourtant eu pour conséquence de « désenclaver » en quelque sorte le jeu politique : en prouvant que l'alliance entre la gauche (syndicats) et le monde paysan ne relevait pas de l'impossible, malgré la distance qui séparait la gauche du monde paysan, ce mouvement a sans doute influencé de manière indéniable les relations entre patronat et syndicats, qui aboutiront quelque mois après à la fameuse « Paix du travail ».

4.3. La « Paix du travail » comme symbole de la nécessité de distinguer le mythe de la réalité

Le contexte idéologique, marqué par le mouvement corporatiste en particulier, a influencé de manière indéniable la signature de la « Paix du travail » à la veille de la Seconde Guerre mondiale. Dans les faits, l'Association patronale suisse des constructeurs de machines et industriels en métallurgie (ASM) et la Fédération suisse des ouvriers sur métaux et horlogers (FOMH) – rejoints ensuite par la Fédération chrétienne des ouvriers sur métaux de la Suisse (FCOM) et l'Union suisse des syndicats autonomes (USSA) – signent le 19 juillet 1937 la première convention de paix du travail dans le domaine de la métallurgie. Cette dernière interdit les luttes (grèves, lock-out, etc.) pendant sa durée (alors de 2 ans) et prévoit, en cas de conflits sur les salaires, des mesures d'arbitrage. Contrairement aux idées reçues, cette convention ne visait pas à réglementer les conditions de

²³⁵ Déposée en 1938, elle sera toutefois finalement retirée au profit du contre-projet gouvernemental.

travail ou de salaire, mais à fixer une procédure pour éviter et résoudre les éventuels conflits (Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs et Confédération romande du travail 1988). Son préambule est clair sur ce point :

« Dans le but de maintenir la paix sociale en faveur de tous ceux qui sont intéressés à l'existence et à l'essor de l'industrie suisse des machines et métaux, les organisations signataires conviennent d'élucider réciproquement, selon les règles de la bonne foi, les principaux différends et conflits éventuels, de chercher à résoudre ces derniers sur la base des dispositions de la présente convention et d'observer pendant toute sa durée une paix intégrale. En foi de quoi, toute mesure de combat, telle que la mise à l'interdit, la grève ou le lock-out, est réputée exclue, même à l'égard de tous autres différends éventuels relatifs aux conditions de travail non spécifiées dans la présente convention. »²³⁶

Cette convention inaugurerait pourtant l'ère des contrats collectifs de travail et du partenariat social entre patronat et syndicats. C'est d'ailleurs sans doute pour cette raison que l'on a attribué par la suite – au regard de son succès et de celui de ce type de contrat plus généralement – le nom générique de « Paix du travail » à cette convention particulière, dans une démarche de recherche des origines ou de relecture historique « généalogique ». Or, nous avons mis en évidence ci-dessus que cette convention ne revêt pourtant pas le même caractère, ni les mêmes objectifs que les conventions plus récentes, qui règlent les conditions de travail. De plus, lorsque l'on replace cet événement dans son contexte historique, il apparaît que, bien qu'elle soit largement considérée comme telle, la convention de 1937 dans le domaine de la métallurgie n'a pas été la première convention collective en Suisse. En

²³⁶ Cité dans : Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs et Confédération romande du travail 1988, 3.

effet, au mois de mai 1937, une convention similaire avait déjà été conclue dans le domaine de l'horlogerie. D'autres conventions collectives existaient en outre depuis longtemps. Si celles des menuisiers à Genève de 1857, des typographes à Saint-Gall en 1861 font figure de précurseurs, plusieurs conventions collectives nationales sont conclues au tournant du 19^{ème} siècle : la convention des brasseurs en 1906, celle des typographes en 1907 et celle des plombiers en 1911 (Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs et Confédération romande du travail 1988, 3). Comment se fait-il dès lors que l'expression « Paix du travail » ait été attribuée à la convention collective de travail signée en juillet 1937, éclipsant en quelque sorte celles qui la précèdent ? Cette convention marquait-elle une rupture claire dans les pratiques par rapport aux précédentes ? Etait-elle l'expression de pratiques nouvelles des syndicats ou simplement la continuité de pratiques antérieures ?

Les conventions collectives de travail antérieures à celle de juillet 1937 réglaient les salaires et les conditions de travail, mais n'avaient pas pour objectif principal la paix du travail. A ce titre, la convention signée dans la métallurgie s'avère originale : dans la mesure où elle reconnaît un intérêt commun entre patrons et ouvriers, elle a une « portée politique fondamentale, tant du point de vue de l'action du mouvement ouvrier que de celui du système politique [...] ». En reconnaissant ouvertement l'économie de marché et la logique du profit capitaliste, la FOMH (et les autres syndicats, mais de leur part, ce n'était pas nouveau) franchit le dernier pas (avec la grande majorité du syndicalisme suisse) vers une pratique collaborationniste et son intégration dans les rouages de l'Etat » (Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs et Confédération romande du travail 1988, 3).

Malgré cela, il n'est sans doute pas pertinent d'envisager la convention en question comme une véritable rupture dans l'attitude des associations syndicales, mais plutôt, au contraire, comme la continuation de pratiques

syndicales antérieures, qui trouvent leur raison d'être dans la structure industrielle de la Suisse (dispersion et faible dimension des unités de production, faible implantation syndicale et faible développement d'une conscience de classe, etc.), mais également dans les luttes internes au mouvement ouvrier et syndical suisse (seule une minorité représente la tradition anarchiste et révolutionnaire, nombreux virages à droite depuis 1918 au profit de l'aile droite syndicale en faveur de la reconnaissance des syndicats comme partenaires sociaux auprès du patronat et à la défaveur de l'aile gauche qui soutenait une position de lutte des classes et de recours à la grève)²³⁷. D'un point de vue économique, la crise des années 1930 n'avait pas enhardi les syndicats malgré l'augmentation de leurs effectifs : face au chômage et à la dégradation des conditions de travail (en particulier dans le domaine de la métallurgie, très touché), la logique syndicale n'était pas une logique de conquête, mais plutôt une logique de maintien du peu de choses existantes face à un patronat qui n'hésitait pas à employer des méthodes musclées (lock-out, licenciements de syndiqués, interventions policières, etc.). La reprise économique du milieu des années 1930 ne changera pas la donne, puisque les syndicats suivront alors un credo d'union nationale : « retrouvons nos manches face à la concurrence extérieure, ce n'est pas le moment de se battre entre nous » (Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs et Confédération romande du travail 1988, 3). Le contexte des tensions grandissantes en lien avec la situation internationale et la perspective d'une nouvelle guerre mondiale (et ses conséquences désastreuses) ont enfin indéniablement contribué à la formalisation d'une telle collaboration. N'oublions d'ailleurs pas que le rapprochement d'avec le patronat et les élites bourgeoises avait commencé il y a un certain temps déjà : les dirigeants de l'Union syndicale suisse condamnent la grève générale comme moyen de lutte en 1913, votent les pleins pouvoirs au Conseil fédéral en 1914, s'opposent à une grève de type insurrectionnel lors

²³⁷ Voir Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs et Confédération romande du travail 1988, 3.

de la Grève générale de 1918 et abandonnent toute référence à la lutte des classes en 1927.

De manière plus générale, la convention de juillet 1937 dans le secteur de la métallurgie a pour conséquence de transformer la fonction syndicale. Désormais reconnu comme « partenaire social » par le patronat et l'Etat, le mouvement syndical privilégie à l'avenir une politique de type contractuel, branche par branche, plutôt qu'une intervention centralisée de l'Etat. En effet, après plusieurs interventions de l'Etat pour faire cesser des conflits dans des entreprises, et la méfiance qui en résultait aux yeux des syndicats, ces derniers et le patronat (qui a, lui, intérêt à ne pas mêler l'Etat de manière contraignante dans les négociations avec les syndicats) se retrouvent autour de ce principe²³⁸. Celui-ci est renforcé par un discours conciliant et rassembleur (« nous sommes tous dans le même bateau », etc.), favorisé par la reprise économique qui s'enclenche dans les premiers secteurs professionnels à partir de 1933. On saisit comment, dans ces conditions, le nombre de conventions collectives de travail connaît un développement impressionnant : il en existe 800 en 1945, puis 1'400 en 1952, touchant plus de 800'000 travailleurs (Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs et Confédération romande du travail 1988, 3).

Le succès qu'ont connu les conventions collectives de travail en Suisse suite à la celle signée dans le secteur métallurgique a grandement influencé la notion même de « Paix du travail », ainsi que sa perception. Il est d'ailleurs significatif que l'origine même de ce terme, compris en tant que principe général de paix sociale ou de « partenariat social », ait été attribuée a

²³⁸ Un témoignage, dont on ne connaît pas la source, résume bien cette idée : « Patrons et syndicats de la branche, nous sommes assez grands pour nous entendre tous seuls, et, face à l'Etat, ce qui nous lie est plus fort que ce qui nous divise » (Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs et Confédération romande du travail 1988, 3).

posteriori, c'est-à-dire au travers d'une relecture « généalogique »²³⁹ de la convention signée en juillet 1937, cette dernière étant finalement utilisée comme expression générique pour désigner l'ensemble des conventions collectives de travail conclues par la suite en Suisse.

Pour comprendre les raisons de ce flou autour de ses origines, il est essentiel d'avoir à l'esprit que la convention de juillet 1937, et les représentations du pouvoir qu'elle véhiculait (un arrangement au-delà des classes, une pacification des relations de travail par contrat), a fait l'objet d'une importante instrumentalisation de la part des élites au pouvoir, qui l'ont véritablement (ré)investie de sens, afin de justifier une pacification des rapports sociaux dans le contexte d'avant-guerre et de fortes tensions internationales. Pour elle, l'enjeu est en effet, dans cette période délicate, d'apaiser les tensions (tant au sein du camp bourgeois qu'avec la gauche) et de rassembler – une fois encore – les différentes forces sociales autour de l'idée de *nation suisse*. Mais pas n'importe quelle nation suisse : une nation socialement pacifiée, donc unie au-delà de ses différences, au-delà des classes, au-delà des partis, sur le mode d'une « union sacrée » nationale. On comprend comment la « Paix du travail » a pu s'inscrire parfaitement dans le discours des élites visant à (re)produire ce type de représentations et de comportements et en deviendra le symbole, l'exemple le plus emblématique, et, à ce titre, l'un des outils principaux de l'arsenal bourgeois dans leur travail

²³⁹ Ce réflexe de recherche des origines conduit d'ailleurs certains auteurs à des interprétations assez discutables : « L'obligation de la paix de travail n'est qu'une variante récente de cette pratique d'arbitrage, déjà inscrite dans un texte à la fin du XIIIe siècle » (Blaise Lempen, cité dans Reszler 1986, 74). Ce type de discours, d'ailleurs récent (il date de 1985), participe en réalité de la réactualisation jusqu'ici constante du mythe de la paix du travail en tant que mythe « fondateur » de la Suisse. Il témoigne de la manière dont les représentations en lien avec ces conventions collectives de travail imprègnent très profondément les esprits, au point – nous en verrons un cas semblable avec la « formule magique » – de lire l'histoire suisse à l'aune de la nécessité et l'inévitabilité d'une paix du travail en Suisse, qui semble en quelque sorte inscrite dans les gènes nationaux.

d'objectivation et de mise en représentation de l'identité nationale²⁴⁰. Ce discours d'institution était d'ailleurs d'autant plus fort – et « performatif » pourrait-on dire –, qu'il a été articulé, et entrainé en résonance, avec les mythes déjà « constitués » de la Suisse : le *Sonderfall* (cas particulier), puis pendant la guerre le « réduit national » qui consacrait une Suisse repliée sur elle-même, unie autour de ses valeurs pour contrer l'ennemi extérieur.

Il s'agit là indéniablement d'un tournant dans la construction de la Suisse en tant que nation, d'un moment clé dans la mise en représentation identitaire. Durant la période d'entre-deux-guerres, caractérisée par une importante crise sociale et culturelle (vision d'une société désagrégée par la croissance des villes, déracinement des masses, montée de l'individualisme (Jost 2004), renforcée par la présence du bolchévisme, celle toujours plus forte du fascisme, et les bruits de bottes en Europe, apparaît progressivement chez les Suisses des quatre communautés linguistiques la conscience de former un « Etat multinational » (Altermatt 1996, 147). Cela tranche avec les représentations plus « locales » et les logiques « cantonalistes » qui avaient cours jusqu'alors et qui constituaient autant d'obstacles à des représentations « unitaires » et « nationales » de la Suisse. Cette dernière devient un « tout » à la veille de la guerre. Un « tout » composite et multidimensionnel, certes, mais un « tout » quand même. Or, dans les circonstances de l'époque, il ne pouvait en quelque sorte en aller autrement et la force de ce discours d'une nation suisse qui s'affirmait résidait dans le fait qu'il ne mettait pas à mal les sensibilités cantonales : l'affirmation de la nation se comprenait en effet dans le cadre strict du fédéralisme, c'est-à-dire

²⁴⁰ La nécessité de saisir le rôle qu'a eu l'histoire dans la construction de la nation suisse est central pour l'historien François Walter : « L'important n'est pas de dire que la Confédération s'est voulue une construction exclusivement germanique avant d'être par la force plurilingue ou de rappeler que la neutralité est récente et l'éthique du travail un alibi bien dans l'esprit du 19^e siècle. L'essentiel est d'affirmer que les valeurs que nous croyons immuables ont toutes leur histoire et que chaque époque doit les réappropriser ou les réinventer » (cité dans Froidevaux 1997, 37).

de la reconnaissance des souverainetés cantonales, mais « sublimées » par leur addition dans la nation helvétique²⁴¹.

Si les conditions propices à la réception d'un discours rassembleur de ce type sont donc présentes, l'Exposition nationale de 1939 à Zurich (surnommée la *Landi* en Suisse alémanique) lui fournira le support idéal, sur le modèle et dans la logique de ce qui avait été fait lors des expositions nationales précédentes : les élites ont recours à une manifestation d'envergure, afin d'exalter « l'esprit suisse »²⁴². Indéniablement, la Suisse s'invente et se réinvente en temps de crise. Toutefois, cette exposition nationale marque un tournant : « La Landi va réveiller les esprits. Les autres expositions nationales avaient mis l'accent sur le progrès, l'esprit d'invention, les diverses industries, l'agriculture. Celle de 1939 s'articule autour de la section "Patrie et Peuple" (Heimat und Volk) afin d'éveiller "la conscience nationale". Le fil conducteur est clair : les traditions, l'histoire et la défense nationales. » (Arlettaz 1991, 83). Dans ce mouvement de repli du pays sur lui-même autour de ses « valeurs communes », un certain nombre de figures mythiques – emblèmes de ce qui a « fait » la Suisse – sont (ré)activées : la montagne (les Alpes), le village (Dörfli), Guillaume Tell, etc. L'armée y est

²⁴¹ « La composante multiculturelle, et plus particulièrement le fédéralisme, sont au centre de la "défense spirituelle". En effet, la revendication d'une différence nationale suisse ne peut s'expliquer que sur la situation pluraliste, essentiellement sur le plan linguistique. La défense des régions linguistiques et culturelles passe concrètement par l'affirmation des souverainetés cantonales [...]. Si l'on observe des différences de sensibilité entre les communautés linguistiques, elles ne sont guère importantes [...]. En réalité, la nécessité de faire front commun, la volonté de résistance est bien le trait marquant de cette période » (Froidevaux 1997, 37).

²⁴² Cet objectif est d'ailleurs clairement énoncé dans le règlement des exposants (art.4) : « L'exposition nationale doit véhiculer une image de l'originalité et de la culture, de la pensée et de la création suisses, elle soit rassembler et refléter les forces représentant le progrès économique, culturel, social et politique de notre pays, montrer à la population suisse et à nos hôtes étrangers les compétences de notre peuple et multiplier le nombre de clients. Lieu d'instruction et d'échange mutuel, elle se doit de mettre en valeur nos propres forces, de faire grandir le respect devant notre savoir-faire et nos réalisations, et renforcer notre confiance en l'avenir. [...] En tant qu'instrument de propagande d'envergure nationale, elle doit faire impression à l'ensemble du pays et mettre en évidence ce qui nous relie et caractérise la Suisse dans son ensemble » (Arlettaz 1991, 83).

également très présente, au travers du fameux « Réduit national » en particulier, de même que l'industrie et la paysannerie, dont l'image se trouve « réhabilitée » (dans la mesure où elle seule pouvait endosser, à cette période, un rôle unificateur en tant qu'emblème communautaire)²⁴³.

La fonction des expositions nationales – en particulier celles de 1914 et de 1939 – est donc claire : « Les expositions nationales suisses du XIXe et de la première moitié du XXe siècle ont deux fonctions, l'une à usage externe, l'autre interne : affirmer la capacité concurrentielle de la production helvétique face à l'étranger, l'éminence de la place et de la contribution de la Suisse dans le concert des nations, pour la première ; rassembler les visiteurs indigènes autour d'images fortes et consensuelles à même de les émouvoir et de les rendre conscients de leur commune patrie, pour la seconde. Il s'agit alors de démontrer à un public de citoyens, pluraliste de par sa nature, la possibilité de l'idée nationale et, face aux autres nations, d'énoncer une auto-définition, explicite ou implicite, de son être profond et de son unité. [...] Tout se passe comme si les Suisses compensaient un déficit de substance identitaire commune par des manifestations conçues comme des rituels périodiques de la « *communauté imaginée* », en surinvestissant dans ce que Benedict Anderson appelle l'*imaginaire national* [...]. Faire le point, présenter aux citoyens une image de leur propre pays, voilà le but. Cette image n'est jamais évidente ; elle est à repérer et à construire. [...] Cette recherche de soi aboutit à un portrait où se reconnaissent les normes et valeurs des concepteurs ; il est donc l'expression d'une société où donnent le ton les hommes [...] issus de l'élite bourgeoise » (Centlivres 2002, 312 s.).

Ainsi, la « Paix du travail » trouve une place de choix dans cette objectivation des mythes helvétiques et cette construction renouvelée de l'identité

²⁴³ Sur le rôle joué par l'art dans la « mise en image » de la patrie et de la nation, cf. (Jost 1989).

nationale. S'il s'agit de dépasser la diversité culturelle et linguistique, le discours des élites vise également à dépasser les luttes de classe, dans une mise en scène inédite, où le visiteur n'est plus le simple spectateur de l'exposition, mais en est l'acteur même (ce qui contribue à augmenter son identification aux valeurs présentée) : « A la Landi, il [le visiteur] est un figurant ou un participant à la grand-messe de la patrie "unie dans sa diversité", d'un pays montré sans fossé entre romands et Alémaniques, sans lutte entre patrons et ouvriers (Paix du travail 1937). Une machine provenant des ateliers BBC ou Sulzer n'est pas le fleuron de ces industries, mais un objet représentatif du travail national, une contribution à l'œuvre nationale » (Arlettaz 1991, 83). La signature de l'accord de paix du travail dans le secteur de la métallurgie de juillet 1937 va jusqu'à être mise en scène dans un pavillon particulier dans le parcours des visiteurs. De par sa proximité et sa résonance avec les mythes helvétiques déjà constitués, cette nouvelle figure s'intègre à la production de la symbolique nationale et s'inscrit parfaitement dans le discours identitaire au point de s'imposer progressivement, au travers de cette autocélébration, comme l'un des piliers de ce qui fait la Suisse et les Suisses, comme l'un des principaux éléments de l'identité nationale suisse²⁴⁴. Elle contribue à ce titre au processus de légitimation de l'ordre social.

Le mythe de la « Paix du travail » est donc en chemin. Il se verra consolidé dans l'après-guerre à l'aune du succès que rencontrera ce type de conventions de travail dans de nombreux secteurs professionnels, en revêtant le caractère plus large (et plus valorisant et donc légitimant) de véritable « paix sociale ». A ce titre, et à l'instar d'autres figures de la politique suisse (consensus, fédéralisme, etc.), la « Paix du travail » devient alors un symbole supplémentaire de l'exception suisse, caractérisée aux

²⁴⁴ Le succès retentissant de cette exposition nationale contribuera à ancrer cette vision dans les esprits : si on attendait à la base environ 4 millions de visiteurs, ce sont plus de 10 millions de visiteurs qui s'y rendront (population suisse totale en 1939 : 4'252'902 personnes).

yeux de l'imagerie nationale par une paix confessionnelle, culturelle et désormais sociale. Il n'y a dès lors plus qu'un pas à franchir entre le partenariat social et le partenariat politique, c'est-à-dire l'entrée du PS au Conseil fédéral.

4.4. Rassemblement et intégration des forces²⁴⁵ : le PS entre au Conseil fédéral

Ernst Nobs, ancien conseiller d'Etat zurichois et maire de Zurich, est le premier socialiste à être élu au Conseil fédéral le 15 décembre 1943 (Lang 1993a). Malgré la présence de conditions idéelles favorables (rassemblement des forces, intégration, paix du travail), l'entrée du PS au Conseil fédéral n'allait pas de soi et se heurtait encore dans les années 1930 à un large refus au sein du camp bourgeois. Dès lors, pour expliquer ce basculement et l'élection du premier conseiller fédéral socialiste, il faut tenir compte du fait que l'idée même d'une participation gouvernementale fait également son chemin au PS et le refus originel va progressivement s'édulcorer pour faire place à la volonté de participer aux affaires gouvernementales dès 1929 (Masnata 1963, 178 ss.). Deux autres éléments méritent également notre attention : les tensions au sein même du camp bourgeois et le contexte particulier de la fin de la Seconde Guerre mondiale, qui renforce la pression extérieure à l'intégration.

Si le camp bourgeois a connu des tensions en lien avec la question sociale au cours des années 1930, la gauche n'a pas été épargnée non plus. La prudence et le réalisme des syndicats privent le PS d'appuis véritablement contestataires au sein du monde ouvrier et d'une capacité ainsi que de perspectives révolutionnaires ou de grands bouleversements sociaux. Dans

²⁴⁵ Nous empruntons cette partie de titre à l'historien Hans Ulrich Jost (Jost 2004, 740).

les années 1930, l'effondrement du capitalisme est devenu une utopie pour les élites du PS. Elles recentrent leur attention sur des combats plus immédiats aux perspectives plus concrètes. La participation au Conseil fédéral devient dès lors l'un de leurs objectifs (Masnata 1963, 178). Le PS revendique officiellement un siège gouvernemental et présente son propre candidat en 1929, sans succès (cf. plus haut). Le parti ne se décourage pas pour autant et présentera un candidat au gouvernement à chacune des vacances suivantes. En 1931, le PS attaque le siège radical vacant et présente la candidature du conseiller national saint-gallois Johannes Huber, qui ne récolte toutefois que les voix de son propre groupe et est éliminé au second tour de scrutin (Schlöpfer 1993, 384 s.). Lors d'une seconde vacance la même année, mais du Parti conservateur cette fois, le même candidat socialiste échoue à nouveau (Widmer 1993, 390 s.). En 1935, une vacance radicale donne à nouveau l'occasion au PS de revendiquer un siège. Il présente son propre candidat, en la personne du conseiller national neuchâtelois Henri Perret, qui ne sera toutefois pas en mesure de contrer l'élection du radical Hermann Obrecht. Le socialiste n'obtient que 54 voix contre 125 à Obrecht (Böschenstein 1993, 396 s.)²⁴⁶. En 1938, lors d'une vacance radicale, et malgré le soutien de la presse, de certaines sections du PRD, d'une partie du groupe agrarien et de l'ensemble du groupe libéral, le maire socialiste de Zurich, Emil Klöti, échoue au 1^{er} tour face au radical Ernst Wetter (117 voix contre 98 à Klöti). En réalité, l'élection du candidat socialiste échoue de peu. Ce dernier disposait en effet de larges soutiens hors de son groupe parlementaire, mais le choix des radicaux de ne pas abandonner leur majorité gouvernementale et le fait que le Parti conservateur ait fait bloc derrière eux l'empêche de justesse. Des considérations plus « contextuelles », et notamment le fait que Wetter a probablement dû son

²⁴⁶ Faisons remarquer ici que lors de cette élection, la question du clivage linguistique n'apparaît pas malgré la logique qui voulait qu'un candidat alémanique soit élu sur le siège vacant. Cet exemple nous montre que plus que l'existence de clivages, c'est leur usage – ou dans le cas particulier leur non-usage – à des fins de légitimation (ou de délégitimation) des candidats en lice qui doit retenir notre attention. Nous reviendrons plus loin sur cette question.

succès à ses qualifications particulières pour le Département des finances, vacant, ou pour le Département de l'économie publique, a clairement joué en sa faveur (Wehrli 1993, 400 s.)²⁴⁷. Lors des quatre vacances qui prennent place en 1940, les candidats du PS n'obtiennent qu'un faible nombre de voix face aux candidats bourgeois (Panzera 1993, 405 s.; Hafner 1993, 410; Ehinger 1993b, 416 s.; Stahlberger 1993, 422 s.).

Ces échecs ne décourageront pas le PS de son objectif de participation gouvernementale. Ils soulèveront en réalité d'importantes tensions entre aile « gauche », proche du Parti communiste, et partisans d'une collaboration gouvernementale au cours des années 1930 : siéger dans un gouvernement dominé par les partis bourgeois n'était pas une fin en soi pour beaucoup de socialistes, conscients de la faible marge de manœuvre dont ils y disposeraient. Cependant, aux yeux des élites du parti, la participation gouvernementale devient progressivement la solution la plus viable, et cela à cause de plusieurs éléments. Premièrement, nous l'avons dit, la perspective révolutionnaire et l'effondrement du capitalisme ne sont désormais plus considérés par ces élites comme une option réaliste. Cela est notamment dû au fait que certains de ses membres les plus influents modèrent leurs positions au cours de cette décennie, dans cet horizon d'attente et sous l'influence de nouvelles doctrines économiques comme le keynésianisme (c'est par exemple le cas pour Max Weber, secrétaire de l'Union syndicale suisse depuis 1926 et futur conseiller fédéral). D'autres, comme Fritz Marbach ou Konrad Ilg, le président de la Fédération des travailleurs de la métallurgie et de l'horlogerie, prêchent la modération et une entente avec les partis bourgeois et le patronat (Meuwly 2010, 90).

²⁴⁷ Christoph Wehrli souligne que Wetter, qui n'avait pas obtenu le soutien de tout le bloc bourgeois à sa candidature, décide de la retirer. Le PRD la maintiendra toutefois, et face au danger que représentait le candidat socialiste (une majorité du PRD pensait que Klöti, s'il était élu, ne saurait pas faire preuve d'assez d'indépendance face aux extrémistes de son parti), Wetter accepte son élection.

Deuxièmement, le PS entame un repositionnement stratégique au cours des années 1930 : il s'éloigne du Parti communiste suisse, entré à la fin des années 1920 dans un processus de stalinisation désagrégateur, et se rapproche des positions syndicales, plus modérées²⁴⁸. A l'apparition des fronts et la perspective d'un virage autoritaire, le PS se saisit dès lors de cette opportunité pour se poser en défenseur de la démocratie et de ses institutions. La création du mouvement des Jeunes paysans en 1929 – qui défend des positions de gauche au sein du PAB – attire la convoitise de l'Union syndicale suisse, soucieuse d'élargir la base électorale du socialisme au travers d'un rapprochement d'avec ce mouvement. L'USS tente alors de convaincre les élites du PS de saisir cette occasion de ne plus se concentrer uniquement sur les consommateurs, mais de se rapprocher d'un monde paysan confronté à des difficultés économiques importantes (Meuwly 2010, 90). L'initiative de crise lancée en 1934 par les syndicats permet au PS de tester son rapprochement d'avec les syndicats et les Jeunes paysans (qui soutiennent également celle-ci). Lors des élections au gouvernement dans le canton de Berne en 1938 en particulier, la question d'une alliance entre PS et Jeunes paysans se pose. Le PS, qui tente alors de nouvelles alliances, refuse de renverser la majorité bourgeoise au Conseil d'Etat bernois en faisant alliance avec les Jeunes paysans, au profit d'une alliance avec les agrariens et les radicaux, qui assure aux socialistes deux sièges au gouvernement. Ce choix, qui précipitera d'ailleurs ensuite le retour des Jeunes paysans au sein des agrariens, témoigne de la politique d'alliance de la direction du PS et de la volonté affichée de collaboration avec les partis bourgeois tant au sein des gouvernements cantonaux qu'au sein du Conseil

²⁴⁸ Des événements importants ont contribué à l'éloignement du PS : c'est le cas de l'exclusion du communiste modéré Walther Bringolf (ainsi que toute sa section du canton de Schaffhouse) du Parti communiste suisse en 1930. Bringolf fonde alors un parti communiste suisse d'opposition, qui fusionnera avec le PS en 1935 (Studer 1994). A côté de cela, rappelons que l'Union syndicale suisse s'était déjà prononcée en faveur de l'entrée du PS au Conseil fédéral en 1923. En 1927, l'USS biffe de ses statuts toute mention relative à la lutte des classes, au marxisme et à la grève générale, et suit une ligne modérée, celle de son secrétaire, l'économiste Max Weber (Meuwly 2010, 90).

fédéral. Cette politique pragmatique de collaboration avec les partis bourgeois est prônée par les élites socialistes et notamment par Robert Grimm (le fondateur du Comité d'Olten ; cf. plus haut), qui en sera l'un des moteurs (Stettler 2007). Or, cette politique était vouée à l'échec sans une stratégie de présentation de soi afférente : il fallait en particulier travailler à changer le stigmate marxiste dont était affublé le PS. En effet, si ce dernier comptait un jour participer au Conseil fédéral, il lui était impératif d'obtenir le soutien d'une partie des parlementaires bourgeois, l'expérience des élections au cours des années 1930 ayant montré que le PS ne recueillait quasiment aucun soutien dans les rangs bourgeois.

C'est dans cet ordre d'idée que – troisièmement – le PS renonce en 1935, dans ses statuts, aux deux revendications qui « braquaient » le plus les bourgeois. Lors de son congrès de janvier, le parti socialiste renonce en effet à la « dictature du prolétariat » et reconnaît la défense nationale. Lors de ce congrès, le PS ne manque pas de se poser en défenseur de la démocratie face à la menace fasciste tant à l'interne du pays qu'à l'externe, ce qui justifie l'abandon de ces deux anciennes revendications (Lang 1988, 52 s.). Fort des résultats électoraux obtenus en 1931, puis en 1935, le PS tire une conséquence de cette volonté de coopération avec les partis bourgeois : il peut accepter les pleins pouvoirs au Conseil fédéral à condition que les socialistes y soient représentés ! De manière plus générale, ce double renoncement est justifié de manière pragmatique devant les militants au regard de l'affaissement de ses anciens piliers idéologiques sous le poids de la réalité : aucune société nouvelle ne semble devoir voir le jour et la menace militaire qui plane dans le ciel européen a émoussé la foi du parti dans le désarmement (Meuwly 2010, 90). En reconnaissant la démocratie et les institutions politiques suisses²⁴⁹ et en renonçant à deux de ses revendications principales, le PS se met ainsi en quelque sorte en

²⁴⁹ Pour des détails à ce sujet sur le programme du PS et la confirmation de ce double renoncement lors du congrès du PS en 1937 : cf. Nägeli 1969, 90 ss.

« conformité » et montre « patte blanche » aux partis bourgeois en vue d'une participation gouvernementale. Celle-ci sera toutefois écartée par les partis bourgeois jusqu'en 1940, dans la mesure où de nombreux députés radicaux et conservateurs restent sceptiques, voire méfiants quant au virage doctrinal du PS (Ruffieux 1979, 25 ; Meuwly 2010, 90)²⁵⁰. Après s'être en réalité éloigné des partis bourgeois durant la première moitié des années 1930 en essayant notamment d'élargir sa base électorale, le PS se rapproche progressivement du camp bourgeois au cours de la seconde moitié de cette décennie, en débattant de plus en plus avec les arguments et selon les termes de l'économie de marché capitaliste, c'est-à-dire selon les mêmes termes utilisés par le camp bourgeois. La « Paix du travail » conclue en 1937 servira de symbole consacrant ce rapprochement. Ce dernier restait cependant fragile, comme en témoignent les tensions internes au PS sur la question de la participation gouvernementale et le lancement d'une seconde initiative populaire (après celle de 1900) en 1939 demandant l'élection du Conseil fédéral par le peuple. Cette initiative, qui visait à modifier les règles du jeu politique, est à l'origine des scores très faibles réalisés par le PS lors des élections au Conseil fédéral de 1940 et donc de l'absence presque totale des députés bourgeois à ceux-ci (Degen 1988, 379).

C'est en effet suite à l'échec du socialiste Ulrich Klöti lors de l'élection au Conseil fédéral de décembre 1938 que le PS décide de lancer une initiative en faveur de l'élection du Conseil fédéral par le peuple (en même temps que le renouvellement du Conseil national, la Suisse constituant un cercle électoral unique) et l'augmentation du nombre de conseillers fédéraux de 7 à 9²⁵¹. L'échec de Klöti, barré par une alliance de circonstance entre radicaux

²⁵⁰ Cette méfiance tenait notamment au fait que, peu de temps avant, lors de la double vacance au Conseil fédéral de 1934, la direction du PS avait joué une sorte de double-jeu, présentant à la fois des candidats sur chaque siège vacant, mais déclarant publiquement que le PS ne cautionnerait pas la politique bourgeoise (Degen 1988, 379).

²⁵¹ Il semble à ce titre que les socialistes prennent au mot le conseiller national agrarien Hans Feldmann, qui avait déclaré être en faveur de l'entrée du PS au

et conservateurs, écœure les socialistes²⁵², qui croyaient pourtant à leurs chances (avec le soutien des libéraux et une partie des agrariens), et les pousse à lancer l'initiative populaire en question (Degen 1988, 380), confirmant au passage leur volonté de siéger au gouvernement coûte-que-coûte, quitte à avoir recours à un instrument qui les mettait alors plus en position de contestation des règles du jeu que de participation et de soumission à celles-ci. Le PS a d'ailleurs pleinement conscience de l'ambiguïté de sa position, et tente de concilier les deux dimensions dans sa revendication. Il réclame en effet d'un côté l'élection du Conseil fédéral par le peuple, chose à laquelle les partis bourgeois étaient farouchement opposés, et agrmente de l'autre cette revendication d'une seconde clause (l'augmentation du nombre de conseillers fédéraux) dans la mesure où il estimait que cela permettrait de faciliter le marchandage : le sièges des partis bourgeois n'étaient ainsi pas mis en danger, tout en augmentant les chances de voir l'initiative acceptée en votation populaire (Linder, Bolliger & Rielle 2010, 199).

Déposée en juillet 1940 avec plus de 150'000 signatures valables, cette initiative trouve un écho certain au Conseil fédéral, où, malgré son rejet catégorique, la proposition d'augmenter le nombre de membres du gouvernement est soutenue par deux d'entre eux. Aux chambres fédérales, l'initiative socialiste connaît un parcours étonnant. Le Conseil national reconnaît le principe de la revendication du PS à occuper un ou deux sièges au Conseil fédéral, rejette l'idée de l'élection de l'exécutif par le peuple, mais accepte le principe du nombre de conseillers fédéraux demandé, qu'il soumet dans un contre-projet. Le Conseil des Etats fera toutefois échouer le contre-projet, refusant tout compromis en la matière. Lors de la votation populaire de janvier 1942 sur cette initiative, la question de la participation

gouvernement à condition que l'on augmente le nombre de conseillers fédéraux de 7 à 9 (Meuwly 2010, 103 s.).

²⁵² Les socialistes critiquent alors la « politique d'exclusion brutale » dont ils font l'objet (Giovanoli 1948, 52).

gouvernementale du PS s'invite dans les débats sur l'élection du Conseil fédéral par le peuple. Les conservateurs s'y opposent avec le plus de véhémence, alors que le PRD se montre partagé. Les agrariens et l'Alliance des Indépendants (AdI) sont favorables à l'entrée du PS au Conseil fédéral, mais rejettent le principe de l'élection de ce dernier par le peuple. Les opposants à l'initiative, réunis dans de nombreux comités bourgeois, en critiquent la « démagogie » et le fait qu'elle ouvrirait la porte à des spéculations partisans en lien avec l'élection qui mettraient en danger tant la continuité de l'institution que la stabilité du pays. Ils redoutent également une « américanisation » des campagnes électorales qui ferait la part belle à des appareils de propagande bonimenteux (Linder, Bolliger, et Rielle 2010, 199). Face à cette levée de bouclier unanime contre l'élection du Conseil fédéral par le peuple, il n'est pas étonnant que l'initiative socialiste soit largement rejetée en 1942, par près de 70% des votants et l'ensemble des cantons.

Ces débats mettent clairement en lumière les dissensions internes aux partis bourgeois par rapport à la participation gouvernementale du PS, la question sociale qui y était afférente, ainsi que les effets centrifuges qu'avaient induits tant les fronts, le corporatisme ou le Mouvement des lignes directrices en leur sein. A cela s'ajoute l'irruption d'un nouveau concurrent sur la droite de l'échiquier politique en 1935 : l'Alliance des Indépendants.

L'Alliance des Indépendants (AdI)

« En septembre 1935, Gottlieb Duttweiler, fondateur et patron de la Migros²⁵³, lance ses propres listes pour les élections fédérales d'octobre. Il souhaite mettre sur pied une formation qui défende les intérêts des travailleurs, indépendants et employés, mais surtout ceux

²⁵³ La Migros est actuellement l'une des deux plus importantes chaînes de supermarchés en Suisse. En 1935, seul un magasin existait à Zürich, ainsi qu'une coopérative au Tessin.

des consommateurs. Il veut battre en brèche, à l'Assemblée fédérale, la toute-puissance des groupes d'intérêt et des cartels. Ses listes obtiennent sept sièges : un à Berne, un à Saint-Gall et cinq à Zurich, qui restera toujours le bastion du groupe. En décembre 1936, Duttweiler transforme sa formation en parti, l'Alliance des Indépendants (AdI). En 1939, l'AdI obtient neuf mandats [au Conseil national], en 1943, sept seulement après la sécession de son aile droite. Néanmoins, après la guerre, l'AdI affermit sa position dans le paysage politique et réussit sa relève après la mort de Duttweiler : elle connaît son apothéose en 1967 avec seize conseillers nationaux et son premier conseiller aux Etats. [...] Il [le parti] n'a jamais véritablement percé en Suisse romande et ne s'est pas implanté au Tessin. Il est représenté dans les parlements cantonaux de Zurich, Saint-Gall, Berne, Argovie et Bâle-Ville. L'AdI s'est distinguée par son activité dans la démocratie semi-directe, avec le support de sa presse, financée par la Migros, le réseau culturel de celle-ci et grâce à la popularité de l'idéologie du "capitalisme à but social". Elle a influé sur tous les grands débats, de l'AVS au vote des femmes ».

(Source : Meuwly 2002)

L'AdI concurrence ainsi d'entrée les partis bourgeois en remportant sept mandats au Conseil national au détriment des partis bourgeois dès sa création en 1935, puis neuf mandats quatre ans plus tard et sept en 1943. Si l'AdI se pose d'entrée comme un concurrent sérieux principalement pour les partis bourgeois (et dans une certaine mesure pour la gauche), « les mouvements de rénovation fasciste s'enlisent, de sorte que les partis bourgeois traditionnels peuvent se croire confirmés dans leur rôle de seul soutien de l'Etat » (Jost 2004, 744). Le renouveau patriotique qui précède et accompagnera la Seconde Guerre mondiale sera à ce titre propice aux partis bourgeois et leur permettra de surmonter les turbulences dans lesquelles ils étaient pris au cours des années 1930.

La « plateforme » à quatre partis²⁵⁴ (PRD, Parti conservateur, PAB et PS) semble dès lors se légitimer et se consolider doucement, d'autant que les

²⁵⁴ Le Parti des Paysans, artisans et bourgeois s'organise au niveau national en 1936.

partis situés aux extrêmes sont exclus du jeu politique : en 1940, la Confédération (le Conseil fédéral dispose des pleins pouvoirs) interdit le Parti communiste, ainsi que plusieurs organisations d'extrême-droite (Jost 2004, 744). Même si les rapports entre partis politiques ne sont pas clarifiés à l'aube et pendant la guerre, le Conseil fédéral met en place un certain nombre de politiques, qui revêtent, dans la mesure où elles s'inscrivent dans le cadre d'une trêve tacite entre les partis à l'aune d'une solidarité nationale en temps de guerre – l'union sacrée – un sens particulier. Car de manière générale, c'est le pouvoir central et les institutions politiques de la Confédération qui sortent renforcées de cette période : le Conseil fédéral obtient les pleins pouvoirs en 1939, lance une forme de politique de planification économique à partir de 1937 avec l'appui des organisations patronales et ouvrières, un nouveau Code pénal entre en vigueur et une véritable politique agricole est élaborée, qui prévoit une extension des cultures (elle sera surnommée par la suite « Plan Wahlen », du nom du conseiller fédéral responsable de sa mise en œuvre²⁵⁵).

Ces réalisations sont autant de manifestations d'un Etat fédéral (et donc des partis bourgeois traditionnels) et du Conseil fédéral en particulier, qui semble en quelque sorte « reprendre la main » et regagner une grande partie de la légitimité qui lui avait fait défaut au cours des années 1930. Ces réalisations s'inscrivent en outre plus largement dans une nouvelle symbolique : l'union sacrée entre les quatre principaux partis politiques. Elle se décline sur le mode d'une absence de conflits à l'intérieur du pays dans une période difficile sur le plan international (risque de guerre et d'invasion). Cette vision d'une Suisse unie est renforcée par la croissance économique en Suisse à partir de 1935, et qui se poursuit au début des hostilités à la faveur du principe de neutralité et des relations commerciales qu'entretiendra le pays

²⁵⁵ L'historien Hans-Ulrich Jost met en évidence l'impact socio-psychologique considérable de cette « bataille de la mise en culture », qui sera accompagnée d'une véritable campagne nationale et qui reste jusqu'à aujourd'hui l'un des symboles forts de la Seconde Guerre mondiale (Jost 2004, 750 s.).

de manière quasi continue tant avec les Alliés qu'avec les puissances de l'Axe (le Reich en particulier ; cf. Jost 2004, 750 s.). La censure de la presse et la surveillance policière de toutes les organisations politiques renforcent également cette image d'une Suisse apaisée. Ainsi, comme le dit Jost, « La guerre a accentué l'intégration des forces habituellement antagonistes, renforcé le pouvoir central jusqu'aux limites de l'Etat de droit, et donné à l'esprit militaire une force de pénétration et de mobilisation des masses encore jamais atteinte. Dans ce sens, il y eut aussi une adaptation de l'opinion publique à l'époque nouvelle ; elle prit la forme d'une sorte de totalitarisme helvétique, qui ne fut pas loin de reprendre à son compte l'intolérance, voire le fanatisme de certains éléments de la culture politique de l'adversaire fasciste, pour assurer ce qu'on a appelé la défense de l'indépendance et de la démocratie » (Jost 2004, 750 s.). Les décisions du Conseil fédéral au cours de la guerre, de par leurs conséquences pratiques sur la population, mais également par leur portée symbolique, achèveront de conférer à celui-ci une légitimité importante : mise en place d'un régime pour perte de gain pour les soldats afin de maintenir le pouvoir d'achat (et donc le marché intérieur), mise en place d'une protection contre la résiliation des contrats de travail et de baux, mesures de blocage des loyers, contrôle des prix, etc. Cet ensemble de mesures sociales inédites est couronné par la décision du Conseil fédéral de conférer une déclaration de force obligatoire pour les conventions collectives en 1943, et celle de prolonger en 1944 la convention de paix du travail signée dans le secteur de la métallurgie : « En raison des contraintes de la guerre naît ainsi une Suisse sociale, qui marque la mentalité de larges couches de la population vers la fin des hostilités et contribue à lancer les réalisations sociales de l'après-guerre » (Jost 2004, 750 s.).

Ainsi, de la fin des années 1930 aux premières années de la guerre, s'instaure un nouveau type de relations entre les partis. Ces derniers font l'apprentissage de nouvelles pratiques et d'un nouveau cadre de dialogue

dans lequel ils vont évoluer. Le PS s'ancre progressivement comme le nouveau partenaire de ce dialogue à quatre avec le PRD, le Parti conservateur et les agrariens. Cette configuration à quatre (et le rapprochement plus poussé du PS des trois partis bourgeois traditionnels) se consolide à la faveur de deux éléments. Premièrement, l'adoption par le PS en décembre 1942, d'un nouveau programme intitulé *La Suisse nouvelle*, qui accepte – malgré quelques mesures de nationalisation proposées, qui entraîneront le rejet de l'ensemble du programme par les partis bourgeois – les principes de l'économie de marché et de la démocratie. Deuxièmement, du refus du PS de collaborer avec la nouvelle mouture du Parti communiste, le Parti du Travail – créé en 1942 –, malgré le succès électoral de ce dernier (Nägeli 1969, 92 ss.; Jost 2004, 750 s.). L'exemple le plus représentatif de ce dialogue à quatre est sans doute la relance du dossier de l'AVS dans une période pourtant peu propice aux avancées sociales²⁵⁶. Cet ancrage du PS dans cette nouvelle configuration est renforcé par ses résultats électoraux : le PS reste – malgré un léger revers en 1939 – très bien représenté au Conseil national avec un nombre de députés très proche du PRD²⁵⁷. Malgré tout, cette position de force n'induit pas un changement dans la composition du Conseil fédéral, dont les socialistes restent exclus. A ce titre, le PS maintient la pression sur les partis bourgeois en ayant recours aux instruments de la démocratie semi-directe, lançant notamment à l'automne 1943 (avec l'USS) une initiative populaire demandant une réforme de l'économie et du droit du travail, qui connaîtra un important succès (Meuwly 2010, 104).

²⁵⁶ Un comité réunissant des socialistes et des radicaux défend la mise en place de cette assurance sociale en 1942. Cela est possible dans la mesure où l'aile gauche du PRD parvient à faire accepter cette idée au sein du parti et que le conseiller fédéral radical Walther Stampfli, en charge du dossier, se laisse convaincre par celle-ci (Degen 1988, 382; Meuwly 2010, 104). Nägeli souligne en outre l'influence très profonde qu'a eu le socialiste Johannes Huber, qui préside entre 1939 et 1945 l'instance de contrôle parlementaire de l'armée, et qui sera surnommé de manière très significative le « 8^{ème} conseiller fédéral » (Nägeli 1969, 95).

²⁵⁷ En 1935 : 50 sièges pour le PS contre 48 pour le PRD ; en 1939 : 45 contre 49 (source : Office fédéral de la statistique).

Le changement institutionnel qui semblait toutefois à certains égards inéluctable (même s'il faut se garder de toute vision finaliste de l'histoire dans le cas précis), prend place en décembre 1943, avec l'entrée du premier socialiste au Conseil fédéral. L'entrée du PS au Conseil fédéral se fait cependant selon une logique particulière en lien avec les pressions exercées sur la Suisse par les événements internationaux. La Seconde guerre mondiale connaît de fait un tournant à partir de la fin de l'année 1942 : les troupes anglaises battent les Allemands en Afrique du Nord, puis les Soviétiques regagnent du terrain après la bataille de Stalingrad. En juillet 1943, les Alliés débarquent en Sicile et provoquent l'effondrement du gouvernement fasciste de Mussolini. En six mois, la physionomie de la guerre a complètement changé et la défaite de l'Allemagne et de ses alliés semble inéluctable. Partout, on réfléchit dès lors au nouvel ordre politique qui s'imposera à la suite de la défaite allemande.

Cette réflexion n'épargnera pas la Suisse, d'autant que le PS et les syndicats maintiennent une pression constante sur les partis bourgeois²⁵⁸. La question de la composition du gouvernement suisse se pose avec insistance à l'exemple de ce qui se passe à l'international : alliance a priori victorieuse entre les Alliés et l'Union soviétique ; de larges alliances, des communistes aux conservateurs, apparaissent dans les territoires occupés ou libérés ; participation des socialistes dans des gouvernements, en Angleterre depuis 1940 par exemple. Parallèlement, suite à ce tournant dans la guerre, une forte pression économique est exercée par les Alliés, afin de pousser la Suisse à réduire ses échanges commerciaux avec le Reich en particulier. La Suisse souffre alors d'une image exécration aux yeux des Alliés. De plus, les autorités suisses n'excluaient pas, vu la situation internationale et les conflits sociaux à l'intérieur du pays, la survenance d'événements contestataires

²⁵⁸ Le PS et l'USS lancent en effet une initiative populaire en septembre 1943 en faveur de l'introduction de réformes dans le domaine économique et du travail (Degen 1988, 383).

semblables à ceux de novembre 1918. Dernier élément qui entre alors en jeu : le PS réalise le meilleur résultat électoral de son histoire lors des élections fédérales d'octobre 1943 (56 sièges) et devient la première force politique suisse²⁵⁹. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la presse radicale interprète les résultats des élections à la faveur des socialistes : elle conclut qu'il fallait donner au PS le plus rapidement possible le siège gouvernemental qu'il revendiquait depuis 1929. Ainsi, lors de la démission du conseiller fédéral radical zurichois Ernst Wetter le 9 novembre 1943, la presse radical est unanime sur le fait que les radicaux doivent renoncer à la majorité gouvernementale qu'ils détiennent depuis presque un siècle. Le 20 novembre, la direction du PRD, ainsi que les présidents cantonaux du parti, décident à l'unanimité de céder le siège vacant aux socialistes. Les conservateurs, de leur côté, sont prêts à écarter les objections internes à cette cession pour autant que les radicaux leur cèdent le poste de Chancelier de la Confédération (Degen 1988, 383).

La proposition radicale est cependant accueillie avec prudence et un certain scepticisme au sein du PS et des syndicats. Les socialistes, peu enthousiastes, sont en réalité partagés entre accepter de siéger au Conseil fédéral ou y renoncer pour le moment encore. Le 13 novembre, la direction du PS se prononce contre la participation gouvernementale, à moins que les partis acceptent un catalogue contenant plusieurs revendications qui étaient difficilement acceptables pour les partis bourgeois : obtention de deux sièges gouvernementaux conformément à leur force électorale, retrait du conseiller fédéral conservateur Marcel Pilet-Golaz très discrédité aux yeux des Alliés, obligation des partis gouvernementaux à la réalisation rapide de l'AVS et de quelques réformes dans le domaine économique dans le cadre d'un programme gouvernemental minimal (Reber 1979, 224 s.). D'autres au sein du PS, comme Konrad Ilg (syndicaliste et ancien vice-président du parti), se prononcent en faveur d'une candidature au Conseil fédéral qui ne soit pas

²⁵⁹ Source : Office fédéral de la statistique.

assortie de telles conditions. Les syndicalistes, de leur côté, étaient majoritairement favorables à la participation gouvernementale. Ils renoncent cependant à présenter un candidat issu de leurs propres rangs, ne disposant pas d'une personnalité suffisamment en vue et disposant du droit de cité zurichois. Quant au PS zurichois, il déclinait fondamentalement le principe même de la participation gouvernementale.

Le 26 novembre, par 32 voix contre 17, le comité central du PS opte pour une solution tempérée en soutenant une motion Grimm. Cette dernière proposait de revendiquer une double représentation au Conseil fédéral en ne tolérant aucune intrusion des partis bourgeois dans le processus de désignation des candidats socialistes. La motion proposait cependant de ne pas demander un retrait du conseiller fédéral Pilet-Golaz et de ne pas poser la réalisation des exigences contenues dans le programme gouvernemental proposé par le PS comme une condition préalable à l'entrée du PS au gouvernement (Reber 1979, 224 s.)²⁶⁰. Dans la mesure où c'est un siège qui revenait au canton de Zurich – et que cela n'était contesté par personne – la candidature du maire socialiste de Zurich, Ernst Nobs, s'impose au sein du parti malgré le rôle joué par celui-ci dans la grève générale de 1918 (Degen 1988, 383; Lang 1993a, 428).

Début décembre, après que les conservateurs aient eu la garantie (en échange d'un soutien partiel au candidat socialiste) d'obtenir le poste de Chancelier de la Confédération, et que les agrariens se soient ralliés au PRD et soutiennent officiellement l'entrée du PS au gouvernement, il apparaît clairement qu'un socialiste devrait être élu sur le siège vacant. Et cela se confirme : Ernst Nobs est élu au Conseil fédéral le 15 décembre 1943 au 1^{er}

²⁶⁰ Le comité du parti écarte notamment une proposition du président de l'USS, Robert Bratschi, qui voulait lancer des discussions préalables à la participation gouvernementale du PS avec les trois partis bourgeois, afin de négocier sur les principales questions politiques et de se décider ensuite (Degen 1988, 384).

tour de scrutin par 122 voix (sur 181 valables)²⁶¹. Le jour de l'élection, le candidat socialiste obtient le soutien officiel des fractions parlementaires agrarienne, démocrate et de l'Alliance des Indépendants, mais pas de celles des deux grands partis bourgeois, même si de nombreux parlementaires radicaux et conservateurs voteront pour le candidat socialiste (Reber 1979, 224 s.).

Cette élection met fin à la majorité gouvernementale presque centenaire du PRD. Le PS est désormais présent au gouvernement, et pour les trois partis bourgeois, il s'agit dans l'immédiat de « faire avec », ou pour paraphraser Berger & Luckmann, d'offrir une dignité normative à des impératifs pratiques (Berger et Luckmann 2003, 129). Si Ernst Nobs donnait aux bourgeois l'assurance d'un homme qui s'était écarté des idées révolutionnaires qu'il défendait vingt-cinq ans plus tôt²⁶², et qui par conséquent ne représentait pas un réel danger pour eux, il s'agissait malgré tout de donner sens, de fournir un cadre interprétatif et légitimateur à la nouvelle configuration politique, qui recelait à la fois des inconnues dans son fonctionnement à venir, mais qui semblait surtout avoir le potentiel de remettre en cause des alliances et donc des rapports de force politiques qui avaient eu cours jusqu'ici (même si le PS restait, avec un seul siège gouvernemental, très minorisé face aux trois partis bourgeois). Pour un parti comme le PRD notamment, qui subit une double perte (siège au Conseil fédéral et Chancellerie de la Confédération), il s'agissait de produire des explications et des justifications de la situation, afin de légitimer la nouvelle donne à l'interne, mais également de donner sens à

²⁶¹ Voir annexe 3.

²⁶² Comme le précise François Masnata, la *Neue Zürcher Zeitung* estime alors à propos de la personnalité du candidat Nobs que dans la mesure où celui-ci avait fait amende honorable de son passé, qu'il était maintenant « digne de confiance » (Masnata 1963, 182). Et l'historien Hans-Ulrich Jost de dire : « La première apparition publique d'Ernst Nobs en qualité de conseiller fédéral fait bien voir que le représentant de la gauche au gouvernement n'est plus le militant de classe de 1918, mais un magistrat d'esprit social et de manières bourgeoises, parfaitement adapté à la tradition du Conseil fédéral » (Jost 2004, 762).

son action future et à définir – selon ses propres intérêts – celle du Conseil fédéral.

Ainsi, à la faveur d'interprétations et de commentaires de l'élection du 15 décembre, l'entrée du PS fait l'objet d'un discours particulier, dans la lignée de l'imagerie nationale développée en parallèle, mais agrémentée d'une profondeur historique et du recours à l'idée de « culture politique », qui renforce l'exceptionnalité de la démocratie suisse. Les syndicats zurichois, qui fêtent l'élection de Nobs au Conseil fédéral, n'hésitent pas, dans certains discours, à faire de cette élection l'équivalent historique – symbolique et en importance – de l'élection de 1891 lors de laquelle le premier catholique-conservateur était entré au gouvernement. Pour d'autres, qui ont également recours à des références historiques, si le 12 décembre 1929 a été le jour de la bourgeoisie, le 15 décembre 1943 est celui du socialisme. Pour le radical Willy Bretscher, éditorialiste de la *Neue Zürcher Zeitung*, la participation des socialistes au Conseil fédéral, qui est maintenant devenue réalité, « apparaît à juste titre à la plupart des citoyens comme le résultat d'un processus de maturation politique ». Il ajoute que c'est « la force éducative de la démocratie [qui] a rendu, au cours du temps, le PS "apte à gouverner"²⁶³ ». De manière significative, le même Bretscher interprète la défaite des radicaux lors des élections fédérales d'octobre 1943 non pas comme le résultat de l'idéologie socialiste (de la « Nouvelle Suisse » notamment), mais avant tout comme la manifestation d'un « sentiment d'équité » des citoyens. Pour lui, les citoyens qui ont voté socialiste attendent du PS, maintenant qu'il est entré au Conseil fédéral, un renforcement de la collaboration pratique au niveau étatique et collaboration active au niveau gouvernemental. Il conclut son éditorial intitulé « Le 15 décembre de la démocratie » en affirmant que l'espoir était désormais grand que, le PS désormais associé aux responsabilités gouvernementales, la pratique récemment ancrée de

²⁶³ Nous avons traduit l'adjectif « *regierungsfähig* » par « apte à gouverner ».

« discussion » entre tous (*“Miteinanderreden”*) au niveau fédéral faciliterait la diminution des tensions politiques permanentes (Reber 1979, 224 s.).

Le journaliste Peter Dürrenmatt, membre du Parti libéral-démocratique du canton de Bâle²⁶⁴, envisage l'entrée du PS au gouvernement comme une « expérience ». Il est également le premier à utiliser, à notre connaissance, le terme « *Regierungsproporz* » (que l'on traduira par la suite par le terme « concordance », pris dans sa signification « arithmétique »). Les agrariens, dont une majorité était favorable à l'entrée du PS au gouvernement depuis 1938, interprètent cette dernière comme une « nécessité d'Etat » indiscutable. Markus Feldmann, le conseiller national agrarien qui a ces mots, demande au conseiller fédéral socialiste la garantie de collaborer avec ses collègues du gouvernement de manière loyale et au service du pays. Les conservateurs se montrent quant à eux plus prudents et réservés sur l'élection d'Ernst Nobs en tentant de faire en sorte qu'elle ne soit pas considérée comme plus importante que celle du premier conservateur en 1891. Le journaliste conservateur Eugen Kopp estime que l'entrée du PS est le signe d'une collaboration grandissante entre les principaux partis politiques, mais ne se fait pas d'illusions sur le fait que la présence du PS au Conseil fédéral n'empêchera pas les socialistes de continuer à tenir une posture oppositionnelle (Reber 1979, 224 s.).

Ces différents discours relatifs à l'entrée du PS au Conseil fédéral sont intéressants à plus d'un titre. Ils témoignent tout d'abord de la variété des interprétations en présence, qui diffèrent d'un parti à l'autre, et qui laissent transparaître l'incertitude dans laquelle se trouvent les partis face à la nouvelle donne politique, ses suites et ses conséquences, mais aussi des

²⁶⁴ Le Parti libéral-démocratique (*Liberal-Demokratische Partei*) était un parti présent dans le canton de Bâle-ville à tendance conservatrice et proche des milieux de l'industrie et des métiers. En 2008, le parti rejoint le Parti libéral suisse, puis, après la fusion de celui-ci avec le PRD, il rejoint le Parti libéral-radical (PLR). Peter Dürrenmatt deviendra conseiller national par la suite (1959-1979) (Fink 2010).

intérêts différenciés de chacun, qui ont pour principale caractéristique de ne pas être alors véritablement définis et stables, ou en tous cas susceptibles de faire l'objet d'une redéfinition. La reconfiguration des positions des différents partis, induite par l'entrée du PS au gouvernement, complexifie en effet l'articulation et la définition de ces intérêts. De plus, le processus même de définition des intérêts partisans est incertain, dans la mesure où il est tributaire des prises de position des autres partis, des luttes internes (on a vu ce qu'il en était du PS plus haut), et de l'évolution future de l'alliance gouvernementale et des alliances ponctuelles (à deux ou à trois) qui peuvent désormais se nouer.

Malgré cette incertitude relativement importante (renforcée sans doute par le contexte de guerre), les discours mis en évidence témoignent du fait, qu'en dépit des différences, ceux-ci se retrouvent néanmoins autour d'une sorte de « dénominateur commun », d'un cadre d'interprétation *a minima* de l'alliance gouvernementale qui s'inscrit dans la lignée des mythes helvétiques qui ont été réactivés à la veille de la Seconde Guerre mondiale. Sur le mode de ce qui a été fait avec les syndicats (dans le cadre de la « Paix du travail »), les partis bourgeois insistent sur la collaboration très large devant résulter de l'intégration de la gauche au gouvernement. Pour eux, qui doivent faire dans une certaine mesure de nécessité vertu, vertu est justement trouvée (car elle est dans leur intérêt) dans une collaboration gouvernementale à quatre, idéalisée, et qui place de fait le PS dans une position délicate, puisque ce dernier ne dispose que d'un siège gouvernemental, il se retrouve minorisé au sein du Conseil fédéral. La collaboration de tous à un idéal commun, à l'intérêt général, est inscrite dans une sorte de continuité historique : après 1891 et 1929, l'entrée des socialistes est envisagée comme une nouvelle étape dans l'« intégration » des forces politiques. Or, ce qui apparaît, c'est que cette interprétation des choses – qui s'inscrit au demeurant dans un registre finaliste – est justement un enjeu politique et non un « donné » proprement helvétique ou une résultante fonctionnelle de l'architecture

institutionnelle suisse. Au contraire, ce sont les différentes modifications de la composition partisane, ainsi que des représentations et des pratiques des acteurs en lien avec celle-ci, qui façonnent l'institution même du Conseil fédéral.

4.5. Bilan intermédiaire : entre contingences et accommodements

Le retour effectué sur les conditions historiques complexes ayant présidé à l'« intégration » du PS au Conseil fédéral en décembre 1943, laisse apparaître clairement que celle-ci est le produit historique contingent d'une configuration particulière. A l'instar des précédentes séquences historiques lors desquelles un nouveau parti est entré au gouvernement, elle confirme deux éléments principaux. Premièrement, qu'elle n'est le produit ni d'une culture politique propre à la Suisse (orientée vers le consensus et la pacification des rapports politiques), ni d'un comportement volontaire des élites au pouvoir. Dans le cas présent, ce sont avant tout les pressions exercées et la tournure des événements au niveau international qui ont donnée l'impulsion décisive à l'entrée des socialistes au gouvernement. Les élites restent dans leur ensemble partagées, et même si la production symbolique nationale – d'ailleurs mise en place par celle-ci – les incite à laisser entrer le PS au gouvernement, on ne saurait déceler un intérêt commun de ces élites à le faire. Au contraire, dans un contexte marqué par une grande incertitude sociale et politique et par la reconfiguration des rapports de force partisans (internes et externes), les intérêts des partis au pouvoir se caractérisent en premier lieu par leur hétérogénéité et leur contingence : les partis peinent en réalité à les définir et se contentent, loin d'une stratégie d'intégration consciente, volontaire, globale, et visant à la réalisation de certains objectifs (maintien du système ou bien commun, par exemple), de petits ajustements incrémentaux et d'accommodements aux événements et à la nouvelle donne

politique. Deuxièmement, les instruments de la démocratie directe, compris en tant que contrainte du jeu politique poussant à l'intégration de l'opposition (le PS dans le cas présent), ne jouent aucun rôle décisif.

De manière plus générale, l'entrée du PS au Conseil fédéral est indissociable du processus de construction nationale et d'objectivation des mythes nationaux. Les élites piochent autant dans l'imagerie mythique du passé qu'elles contribuent à construire de nouveaux mythes, selon les intérêts du moment. Pour elles, il s'agit en quelque sorte de les (ré)actualiser à l'air du temps et de les ancrer dans la nouvelle configuration politique. Ainsi, les mythes s'amplifient et dépassent la simple imagerie traditionnelle – et établie – d'une Suisse montagnarde et neutre. La « mythique » helvétique est complétée par ce qui est considéré par les élites comme une manifestation de l'« esprit suisse » : la « Paix du travail ». Cette nouvelle « figure » mythique dépasse l'imagerie nationale classique en cela qu'elle s'inscrit désormais dans des pratiques sociales concrètes – en l'occurrence dans les rapports de travail. Elle contribue à brouiller les rapports de classe, implique une redéfinition profonde de la vision des rapports sociaux, ce qui lui confère une puissance symbolique d'autant plus grande. A tel point qu'elle deviendra – à l'aune de son « succès » dans la période de l'après-guerre – l'un des éléments centraux de l'identité nationale suisse (Reszler 1986).

Cette période représente ainsi un tournant important dans la construction et la consolidation des mythes helvétiques, des « figures » nationales, bref de ce qui « fait » la Suisse et les Suisses. C'est également à cette période que se renforce, à l'aune de la « Paix du travail » et de l'entrée du PS au gouvernement, l'image d'une Suisse « consensuelle », la « figure » du « consensus » étant comprise en tant que pacification des rapports sociaux. C'est en réalité l'image d'un « consensus » volontariste qui s'impose au

travers de ces réalisations, et qui dépasse les classes et les partis²⁶⁵. A ce niveau, la Paix du travail et l'entrée du PS au gouvernement, la dernière étant interprétée dans la continuité (comme une conséquence inévitable en quelque sorte) de la première, sont des contributions symboliques décisives à l'imposition de cette vision des choses. Or, on n'en sait pour autant pas plus sur ce qu'est ou signifie ce « consensus », cette notion restant floue et sujette à des interprétations nombreuses et variables. En réalité, le passage de la « Paix du travail » à l'intégration de la gauche au gouvernement ne pouvait se faire qu'au travers de la mobilisation d'une lecture a-politique de la réalité sociale. Transposé au niveau politique, et en particulier au niveau du fonctionnement du Conseil fédéral, le « consensus » s'impose rapidement comme l'une des figures centrales de la vie politique suisse, à la faveur, justement, de son couplage avec la « Paix du travail » et du mode de gestion politique particulier implicitement véhiculé par cet accord entre patrons et syndicats. Toutefois, plus qu'une norme du jeu politique, le « consensus » constitue à la fois un rappel à l'ordre pour le nouvel entrant au gouvernement et un mode de gestion du politique à expérimenter (et à légitimer) dans le cadre d'une nouvelle configuration, mais qui semble être, pour les trois partis bourgeois, le mode de gestion qui convient le mieux à leurs intérêts respectifs. « Faire consensus » renvoie donc à des pratiques qui restent à éprouver et des représentations de celle-ci à légitimer.

Il est ainsi difficile de définir le consensus lui-même à cette époque, dans la mesure où sa définition même reste à consolider, à l'épreuve de la nouvelle alliance gouvernementale, notamment. La Suisse « consensuelle » reste une figure à construire, mais qui « profite » de la construction parallèle de l'identité nationale suisse pour « prendre corps ». Nous serions tenté de dire, de manière polémique, que le « consensus » n'existe pas à cette époque, en

²⁶⁵ Nous avons cependant montré plus haut qu'elles ne constituent pas des manifestations directes d'une volonté consensuelle des élites.

tous cas pas dans l'acception que nous en avons actuellement – qui s'imposera plus tard.

A la lumière de ce raisonnement, on comprend qu'il n'est pas véritablement pertinent de tenter de définir le consensus helvétique, ou de rendre compte du fonctionnement ou des « outputs » des institutions politiques suisses en ayant recours à la notion de « consensus ». Au contraire, il est nécessaire de renverser la perspective et de tenter de saisir comment le « consensus », en tant que figure sociale, se construit historiquement, aux travers des usages multiples dont cette notion a pu faire l'objet, et comment, dans le cas qui nous intéresse, une définition particulière de celui-ci (la pacification des rapports sociaux) est parvenue à s'imposer – au détriment d'autres – dans le monde politique notamment. Cela revient, en d'autres termes, à devoir rendre compte du *processus de consensualisation* de la politique suisse. Il s'agit de montrer en effet comment, à partir de cette époque, le « consensus » devient progressivement l'une des principales clés de lecture du politique en Suisse, susceptible de justifier l'état des rapports de force politiques, au point de revêtir progressivement le caractère de « norme » et de matrice de pratiques à la fois nécessaire et indépassable.

La configuration qui résulte de l'entrée des socialistes au Conseil fédéral en 1943 ne constitue alors en réalité rien de plus qu'un « instantané » de cette institution. Les discours qui accompagnent ce changement témoignent d'une institution en train de se (re)construire, d'une institution qui entre dans une nouvelle phase historique, et qui nécessite de ce fait une « entreprise de sens » visant à fournir des clés d'interprétation et d'explication légitimes de celle-ci. A partir de là, doit-on envisager la « formule magique » de 1959 et l'entrée d'un second socialiste au Conseil fédéral comme la continuité de ce qui a été inauguré en 1943 ? La « formule magique » établie en 1959 s'inscrit-elle dans des soi-disant logiques semblables d'« intégration » ?

5. Le chemin tortueux vers la « formule magique ». Tensions et réagencement des arrangements partisans (1943-1959)

La quinzaine d'années qui sépare 1943 de 1959 ne relève de loin pas d'un chemin sans histoires vers la concordance et l'établissement d'une « formule magique » que les interprétations historiques *ex post* envisagent dans une continuité naturalisée. Bien au contraire, cette période est riche en rebondissements et se caractérise par une importante incertitude politique due à la recomposition des alliances partisans traditionnelles. Dès lors, c'est une lecture téléologique de la « formule magique » en tant que consécration de la concordance arithmétique (nombre de sièges au Conseil fédéral proportionnel à la force électorale des partis) et des atours d'inévitabilité dont elle a pu être affublée qui doit être questionnée. Comme cela apparaît jusqu'ici, la question de la genèse de la « formule magique » est elle-même problématique, puisqu'en situer l'origine (ou les origines) se révèle être un enjeu politique. Doit-on d'ailleurs voir dans l'entrée du PS au Conseil fédéral en 1943 la prémisse de l'obtention de son second siège en 1959 ? Les deux événements s'inscrivent-ils dans des logiques semblables et résultent-ils des mêmes conceptions du partage du pouvoir ?

En vérité, la véritable question – elle ne constitue d'ailleurs pas une question véritablement sociologique – n'est pas de situer historiquement ou temporellement de manière plus ou moins précise ses origines, mais plutôt de tenter de saisir la complexité du processus historique qui la précède. A ce titre, la quinzaine d'années qui retient ici notre attention est riche en enseignements – comme l'a d'ailleurs été le siècle précédent. En revenant en détail sur les événements historiques qui marquent cette période, tant au niveau de la composition du Conseil fédéral que du contexte sociopolitique dans lequel prennent sens les pratiques des acteurs en lien avec cette dernière, en mettant en lumière les inflexions historiques, les luttes

partisanes, les rapports de force, les alliances et les tactiques qui marquent le passé proche de la « formule magique » qui voit le jour en 1959, nous serons mieux à même de comprendre cette dernière. Car l'entrée des socialistes au Conseil fédéral en 1943 ne résout pas la question de la représentation des partis au gouvernement, au contraire : les socialistes désirent y augmenter leur présence, dans la lignée de leur revendication de deux sièges conformément à une interprétation « proportionnaliste » de la composition gouvernementale. Face à elle, les trois autres partis gouvernementaux se trouvent dans des logiques différentes. Ils sont « tenus » par l'alliance bourgeoise anti-gauche qui a marqué les deux décennies précédentes et qui a constitué en grande partie le ciment gouvernemental, même si celle-ci, avec la montée en puissance des ailes « gauche » au sein du PAB et du Parti conservateur (aile chrétienne-sociale), relève de moins en moins de l'évidence. Pour le PRD, qui dispose de la majorité des sièges au Conseil fédéral depuis 1848, c'est sa mainmise sur cette institution qui semble être amenée à être remise en question, ce qui ne va pas sans résistances et tensions internes. Le Parti conservateur, le plus farouche opposant à l'entrée du PS au Conseil fédéral en 1943, connaît de profondes transformations des rapports de force internes qui modifient les visées du parti et les logiques d'alliances. Les agrariens connaissent également, sous l'impulsion des Jeunes paysans, des transformations qui les éloignent des rives d'un conservatisme strict vers des positions plus centristes.

Cependant, mettre en évidence uniquement le caractère contingent du processus ne permet pas, en lui-même, de saisir pourquoi la « formule magique » a pu voir le jour en 1959. A notre sens, pour le comprendre, il faut également expliquer l'autre face de l'équation : comment la « coalition » à quatre partis qui voit le jour en 1943 parvient à se consolider, dans la mesure où elle était loin de relever de l'évidence au vu des antécédents des relations entre le PS et les partis bourgeois. En réalité, la présence du PS au Conseil

fédéral devait être mise à l'épreuve de la pratique : tant pour les socialistes que pour ces derniers, il s'agit, à partir de 1943, de se jauger, de s'accommoder de la présence des autres et de « tester » la solidité de cette répartition du pouvoir. A ce titre, la période 1943-1959 se révèle être, à notre sens, un terrain d'expérimentation essentiel qui préfigure la pérennité future de cette « coalition » large à quatre partis. Cette dernière se consolide en effet rapidement à partir de 1943, à la faveur, certes, des règles propres à l'élection au gouvernement et aux longs mandats qu'elles induisent, mais surtout du fait que les partis trouvent finalement leur compte avec la nouvelle donne et une routinisation des pratiques dans un premier temps. Si le retrait du PS du Conseil fédéral en 1953 met brusquement fin à la « coalition » à quatre et ouvre une période teintée d'incertitude et de reconfiguration des alliances partisans, il n'en reste pas moins que la décennie de mise à l'épreuve aura des conséquences sur la manière d'envisager la « proportionnalisation » du Conseil fédéral en 1959.

5.1. Les ressorts de la consolidation de la « coalition » à quatre

Au vu des circonstances particulières dans lesquelles intervient l'entrée du PS au Conseil fédéral en 1943, la question du maintien de sa présence au gouvernement, qui n'allait pas de soi, se pose indéniablement. Une fois encore, nous pensons que cette nouvelle « coalition » large, à quatre, reste avant tout très fragile, tant dans les difficultés dans les relations entre socialistes et partis bourgeois à l'épreuve des pratiques gouvernementales, que dans les tensions persistantes qui traversent le PS face dans le cadre de ces dernières (n'oublions pas que les socialistes n'étaient de loin pas unanimes quant au principe même de participation au gouvernement, ni d'ailleurs quant à l'opportunité d'y entrer à ce moment-là). En outre, il serait erroné de considérer que les trois partis bourgeois de gouvernement

considéraient la présence de la même manière et surtout qu'ils y apportaient leur soutien indéfectible. Bien au contraire, tout se joue encore dans les années qui suivent l'élection de 1943 et chacun des partis doit se positionner face à la nouvelle présence des socialistes au Conseil fédéral, même si celle-ci, en soi, ne les gêne pas outre mesure puisqu'ils y conservent une majorité de six contre un. Au final, pour comprendre comment la « coalition » à quatre parvient à se consolider, il faut être attentif à la fois à ce qui se joue au sein même du PS (comment la présence d'un socialiste au gouvernement parvient à être légitimée à l'interne et comment les débats à l'interne sont gérés), et à ce qui se joue de manière plus large dans les relations qu'entretiennent les quatre partis dans les années en question.

Grâce aux mesures de protection sociale élaborées au début du conflit, la fin de la Seconde Guerre mondiale débouche certes sur une période difficile, mais bien moins grave que celle qu'a traversée la Suisse à la fin du premier conflit mondial. D'ailleurs, si des grèves éclatent en 1946, la principale revendication des grévistes est la conclusion de contrat de travail collectifs dans la lignée de la « Paix du travail », confirmant au passage la politique menée et consolidant de fait le rôle grandissant de l'Etat dans l'économie et le dialogue instauré avant la guerre entre patronat et syndicats. Cet arrière-plan « contraint » de fait les partis gouvernementaux en réduisant en quelque sorte le champ des possibles au niveau des relations qui les structurent et les travaillent : tant au niveau du rôle de l'Etat que de la gestion des conflits de classe (dont le domaine du travail est le plus représentatif), la politique suisse semble subir une inflexion importante vers un interventionnisme étatique grandissant et un « aplanissement » des conflits sociaux – de travail notamment – sur un modèle de « dialogue » de classes. L'interdiction du Parti communiste suisse en 1940 entraîne un rapprochement du socialisme – « épuré » de son aile la plus proche du PC – avec ce modèle de gestion des conflits. Dès lors, l'action politique concrète du PS, au niveau

gouvernemental notamment, s'inscrit plus dans un dialogue avec les forces bourgeoises que dans la confrontation et la lutte des classes.

Un des dossiers politiques qui tient le plus à cœur au PS, celui de l'AVS, prend d'ailleurs un essor important à la fin de la guerre, orientant de fait les actions du parti plus sur le terrain des institutions et de la voie parlementaire en particulier que sur celui de la contestation. Cette impulsion vient d'un comité d'action réunissant des parlementaires de tous bords, des socialistes aux radicaux en passant par la Ligue du Gotthard²⁶⁶, qui relance la thématique au travers d'interventions parlementaires. Après s'être montrés sceptiques dans un premier temps, radicaux et conservateurs enclenchent le pas, le conseiller fédéral radical Walther Stämpfli se laissant convaincre par les partisans de l'assurance sociale au sein de l'aile gauche du parti. L'air du temps y est sans doute favorable : l'AVS prolonge en quelque sorte l'assurance pour perte de gain mise en place avant la Seconde Guerre mondiale et qui a fait ses preuves (Meuwly 2010, 104). Le projet de loi sur l'AVS aboutit rapidement aux chambres, le PS s'alignant sur le celui-ci, et se voit accepté en votation populaire le 6 juillet 1947 avec 80,0% de voix favorables et un seul demi-canton s'y opposant. Le projet, soutenu par les quatre grands partis gouvernementaux – et rejeté uniquement par les libéraux – fait figure d'« union sacrée » des partis (Linder, Bolliger & Rielle 2010, 212 ss.). Ainsi, « l'adoption de l'assurance vieillesse et survivants (AVS) en 1947, après des décennies de tentatives avortées, a scellé emblématiquement une forme de compromis entre représentants bourgeois et socialistes, et conforté ces derniers, soucieux de renforcer les politiques sociales de l'Etat, dans leur volonté de rester au gouvernement, un

²⁶⁶ La Ligue du Gotthard réunit des hommes politiques de diverses tendances courants de pensée « issus pour la plupart de la grande bourgeoisie et préoccupés par l'état d'esprit du peuple suisse à la suite de l'encerclement du pays par les puissances de l'Axe. Elle avait pour but de renforcer la volonté de défense nationale et de dépasser les conflits d'intérêt » (Senn 2007).

gouvernement qui mêle désormais orientations libérales et sociale-démocrates » (Burgos, Mazzoleni et Rayner 2011, 41).

En parallèle, le PS parvient à influencer de manière importante sur les « articles économiques » de la Constitution fédérale, également adoptés en 1947. Ces articles, qui légitiment l'interventionnisme de la Confédération dans le domaine économique (Hangartner 2002), visent notamment à pérenniser la collaboration entre associations économiques et syndicales à l'œuvre depuis le début des années 1930. Ainsi, ce sont les relations mêmes entre gauche et droite qui se restructurent en profondeur dans ce contexte : tant au niveau des normes législatives que des pratiques concrètes des acteurs politiques, la démocratie suisse s'oriente vers un « dialogue institutionnalisé » qui a pour conséquence une pacification des rapports sociaux et politiques²⁶⁷. Or, ce « dialogue » renvoie à la question de la composition du Conseil fédéral et en particulier à la présence du PS en son sein et a fortiori à la celle du nombre de ses représentants. Car le siège unique qu'ont obtenu les socialistes ne les satisfait qu'à moitié, dans la mesure où, conformément à leur revendication exprimée depuis longtemps, ils aspirent à occuper deux sièges, « proportionnellement » à leur force électorale. D'où le dilemme suivant pour le parti : faut-il se contenter d'un seul siège jusqu'à nouvel avis, ou faut-il tout faire – même quitter le gouvernement – pour en obtenir un second ? Le premier scénario ne lui pèse pas outre mesure, puisqu'en réalité, il semble qu'il trouve dans une certaine mesure son compte dans une situation qu'il juge certes peu satisfaisante (un seul siège gouvernemental), mais pas intenable, puisqu'il parvient à peser sur les affaires fédérales (via son conseiller fédéral Ernst Nobs) depuis qu'il y est représenté, et à atteindre des résultats concrets dans les dossiers qui constituent certains de ses chevaux de bataille. Ainsi, parvenant à minimiser les critiques à l'interne qui dénoncent les contreparties négatives de la collaboration gouvernementale

²⁶⁷ L'historien Olivier Meuwly parle d'une démocratie suisse qui revêt alors son « habit moderne » (Meuwly 2010, 105).

avec les partis bourgeois, les socialistes maintiennent leur présence au gouvernement dans les années qui suivent 1943, consolidant au passage la nouvelle « coalition » partisane. Cela est notamment dû au fait que la nouvelle configuration offre une position privilégiée aux syndicats, qui parviennent à peser de manière importante sur les discussions avec le patronat et l'administration fédérale (Meuwly 2010, 107).

A la veille des élections au Conseil fédéral de 1947, lors desquelles intervient une vacance radicale suite à la démission du conseiller fédéral Walther Stampfli au mois de novembre (Jilek 1993, 438), le PS revendique malgré tout un second siège au Conseil fédéral, même si le recul que le parti enregistre lors des élections fédérales d'octobre incite sa direction à estimer que les chances de l'obtenir sont minces (Reber 1979, 247). Le PS attaque le siège radical vacant en présentant son candidat, en la personne du conseiller aux Etats bâlois Gustav Wenk. Cette attaque est toutefois « tempérée » par le fait que le PS joue le jeu sur les autres sièges en déclarant soutenir la réélection de tous les conseillers fédéraux sortants. Le PS reste toutefois complètement isolé dans sa revendication puisque tous les autres partis bourgeois soutiennent le candidat officiel du PRD, Rodolphe Rubattel, et donc la prérogative de ce parti à conserver le siège vacant (Reber 1979, 247). Le candidat radical officiel est élu facilement au premier tour de scrutin, par 138 voix (majorité : 116 voix). Le candidat socialiste échoue donc, ne récoltant à peine plus que les voix de son groupe parlementaire (62 voix)²⁶⁸, témoignant une fois encore du fait que les socialistes ne pouvaient, au vu des rapports de force politiques, espérer obtenir un second siège au Conseil fédéral sans un allié – même de circonstance – dans le camp bourgeois. Deux scrutins avant, le PS avait d'ailleurs vu le siège de son conseiller fédéral Ernst Nobs confirmé sans difficultés (malgré un grand nombre de bulletins blancs et le score le plus

²⁶⁸ Voir annexe 3.

faible de tous les conseillers fédéraux)²⁶⁹. En votant pour ce dernier, qui se représente pour un nouveau mandat, les partis bourgeois prouvent qu'ils se satisfont de la présence socialiste au gouvernement.

A cette époque, le PS a d'ailleurs déjà effacé les réformes structurelles de ses revendications, pour s'inscrire de plus en plus dans un réformisme de la croissance (*Wachstumreformismus*) prôné par les partis bourgeois. Dans le contexte des débuts de la Guerre froide, ce processus s'accélère. Témoin de cette intégration de plus en plus poussée du PS, ce dernier ne profite pas de l'occasion que lui fournit l'élection complémentaire fin 1950 (suite à la démission du catholique-conservateur Enrico Celio) pour revendiquer à nouveau un second siège. Le PS soutient en effet pour la première fois officiellement un candidat bourgeois en la personne du conservateur officiel Josef Escher (Degen 1988, 386), qui avait pourtant un passé frontiste qui aurait pu soulever des oppositions de principe (Carlen 1993, 443). Dans une élection sans histoire, Escher est élu au premier tour de scrutin par 165 voix (majorité : 99 voix)²⁷⁰.

Lorsque le conseiller fédéral socialiste Ernst Nobs annonce en novembre 1951 son retrait pour la fin de l'année pour raisons de santé, on mesure alors le degré d'intégration du PS dans les institutions politiques et la dimension de « contrainte » en lien avec les élections au Conseil fédéral. En effet, en vue du renouvellement intégral du gouvernement de décembre et de la désignation d'un successeur à Ernst Nobs, les socialistes, qui désirent conserver leur siège vacant, orientent la désignation de leur candidat officiel en fonction de l'attitude des partis bourgeois à l'égard des candidatures proposées. Ainsi, celle du président du parti, Hans Oprecht, présentée par la

²⁶⁹ Ernst Nobs est réélu par 137 voix (majorité : 81 voix) ; 73 bulletins blancs sont enregistrés lors de cette élection et qui témoignent sans doute du fait que malgré les mots d'ordre officiels des partis bourgeois, certains députés restent sceptiques quant à réélire le socialiste (voir annexe 3).

²⁷⁰ Voir annexe 3.

section du canton de Zurich et qui est largement rejetée par la presse bourgeoise, pousse les sections cantonales bernoise et argovienne du PS à prendre leurs distances face à cette proposition. La section bernoise parvient ensuite à persuader le zurichois Max Weber, économiste réformiste et ancien secrétaire de l'USS, d'envisager une candidature. Cette candidature, plus appréciée au sein du camp bourgeois – en particulier dans le rôle joué par celui-ci dans la conclusion de la « Paix du travail »²⁷¹ – pousse Oprecht à renoncer à sa candidature²⁷² (Degen 1988, 387). Le 13 décembre, Max Weber est facilement élu au Conseil fédéral au premier tour de scrutin par 133 voix (majorité absolue : 106 voix). Il obtient le soutien officiel des trois groupes parlementaires bourgeois, le PS soutenant de son côté les conseillers fédéraux bourgeois qui se représentent (Reber 1979, 265). Le socialiste zurichois Willy Spühler, qui n'était pas candidat officiel, obtient néanmoins 60 voix²⁷³.

Si les socialistes conservent ainsi aisément leur siège, ils prennent à nouveau conscience de la position délicate dans laquelle ils se trouvent face à des partis bourgeois qui usent de leur influence pour imposer les candidats

²⁷¹ Mais également pour son travail dans de nombreuses commissions en lien avec la surveillance de la conjoncture économique de la Suisse, sa collaboration avec l'Union centrale des associations patronales suisses qui a abouti à la mise en place de l'ordonnance fédérale sur la compensation des salaires de la troupe entrée en vigueur en 1940, ainsi que son travail dans la mise en place des grandes lignes de l'AVS ou dans la mission Currie – la délégation des Alliés qui avait forcé la Suisse à réorienter sa politique économique (Jost 1993).

²⁷² Le parcours professionnel, politique et militant de Max Weber en fait un candidat « modéré », sensible au dialogue entre gauche et partis bourgeois, et socialisé dans les syndicats (secrétaire de l'USS, président de la Fédération des ouvriers du bois et du bâtiment), les associations (directeur de l'Union des sociétés suisses de consommateurs) et les hautes sphères de l'administration publique (membre du Conseil de la Banque nationale suisse) et d'entreprises privées (membre du comité directeur de la Banque populaire suisse, directeur de l'Union suisse des coopératives). En 1939, il est élu au Conseil national, où il siège jusqu'en 1951 et son élection au Conseil fédéral. Il est également nommé professeur extraordinaire à l'Université de Berne en 1948 (Jost 1993). Homme de dialogue, Max Weber incarne par ailleurs « le socialisme moderne pragmatique qui a définitivement pris ses distances de ses références originelles à la lutte des classes » (Jost 1993, 456).

²⁷³ Voir annexe 3.

socialistes qui leur conviennent. Cette attitude du PS, si elle soulève des critiques au sein du parti, n'est pas en soi irrationnelle si l'on considère sa situation et la manière dont cela influe sur sa collaboration avec les partis bourgeois. En effet, en 1951, le contexte de la Guerre froide et l'anti-communisme ambiant discréditent totalement les prosoviétiques et éloignent de fait le PS d'un rapprochement avec les communistes, qui n'est plus une alternative. De plus, pour la direction du PS, la question des relations entre le PS et le Parti du Travail (PdT)²⁷⁴ amène plus de problèmes qu'elle n'en résout : le succès du PdT lors des élections fédérales de 1947 (il remporte 7 sièges au Conseil national) se fait au détriment du PS (qui perd, lui, 6 sièges et sa position de premier parti de Suisse au Conseil national). Les communistes entretiennent également les braises du débat relatif à la participation du PS au gouvernement et se prononcent contre toute compromission avec les partis bourgeois. Le PS menait d'ailleurs une politique modérée, désormais persuadé, à la lumière de la mise en place de l'AVS notamment, que la collaboration avec les partis bourgeois portait ses fruits. En 1951 d'ailleurs, les socialistes soutiennent les budgets militaires, ainsi que la loi sur l'agriculture, donnant aux bourgeois de nouveaux gages de confiance (Meuwly 2010, 108 s.).

Deux autres facteurs contribuent à rendre la présence du PS d'autant plus « acceptable » au sein du parti et à écarter un peu plus le scénario d'un départ du gouvernement. Le premier facteur est d'ordre structurel : la Suisse connaît dès le début des années 1950 une période de forte croissance économique, le pays pouvant s'appuyer, au contraire des pays européens engagés dans la Seconde Guerre mondiale, sur un appareil de production intact et disposant de toutes ses capacités. En outre, grâce aux assurances perte de gain et au maintien d'un niveau de consommation important, la situation économique intérieure est meilleure que dans les pays voisins. La

²⁷⁴ Formé à la fin de la guerre, il est le successeur du Parti communiste suisse (Studer 2009).

croissance économique tend à gommer les tensions sociales et donc à réduire les tensions politiques entre partis bourgeois et PS. Le second facteur est la désormais longue présence importante du PS dans les exécutifs cantonaux et ceux des grandes villes, qui tend à rendre paradoxale – même s’il faut se garder de tirer un lien direct entre les différents niveaux – la question du retrait du PS du Conseil fédéral. L’opposition interne à la participation gouvernementale se voit donc en partie délégitimée, au profit d’un parti qui semble revêtir désormais l’habit d’un acteur gouvernemental incontournable.

Si le PS pouvait s’attendre à récolter les fruits de l’anticommunisme dans le contexte de guerre froide en 1951, il n’en est pourtant rien : les élections fédérales consacrent à peu de choses près le statu quo dans les rapports de force électoraux entre les quatre partis gouvernementaux. Malgré tout, même si ses chances étaient minces, le PS revendique un second siège au Conseil fédéral lors du renouvellement intégral du gouvernement de décembre, qu’il n’obtiendra finalement pas. Bon gré mal gré, la « coalition » gouvernementale est ainsi reconduite, mais elle ne survivra pas à la démission du conseiller fédéral socialiste moins de deux ans plus tard.

5.2. Partir pour mieux revenir ou comment « faire avec » la démission surprise du conseiller fédéral Max Weber au sein du PS

Suite à l’échec de son projet de réforme des finances fédérales lors de la votation populaire du 6 décembre 1953 – les partis bourgeois ayant lancé le référendum contre ce projet, et en particulier contre l’impôt fédéral direct qui devait être instauré et qui taxait soi-disant trop fortement les hauts revenus –, le conseiller fédéral socialiste, qui dénonce une campagne menée « avec

des méthodes sans scrupules », prend tout le monde par surprise et remet sa démission immédiatement (Jost 1993). Max Weber, qui voit dans ce revers un échec personnel – contrastant avec la pratique qui veut que les conseillers fédéraux ne soient pas tenus de démissionner en cas d'échec de l'un de leurs projets en votation populaire –, justifie ce geste par le fait qu'en l'état des rapports de force au parlement, il ne lui était pas possible de parvenir à un projet plus équilibré, et qu'il ne voulait pas représenter un plus mauvais projet devant les chambres et devant le peuple (Degen 1988, 387). Totalemment pris au dépourvu, le groupe parlementaire socialiste, la direction du parti, de nombreuses sections cantonales et même le comité directeur de l'USS approuvent malgré tout la démission du conseiller fédéral. Dans ces conditions, le comité directeur du PS décide le 13 décembre « de renoncer à une représentation au Conseil fédéral dans les circonstances actuelles », ne suscitant étonnamment que très peu d'oppositions au sein du parti. Son président, Walther Bringolf, annonce la « libération » du PS des responsabilités gouvernementales, qui se retire alors dans la « fontaine de Jouvence de l'opposition » (Degen 1988, 387). La stratégie est toutefois claire : le PS quitte le gouvernement, mais pour essayer de le réintégrer rapidement avec deux sièges au lieu d'un seul (proportionnellement à sa force électorale).

Les partis bourgeois, sans doute aussi abasourdis par cette démission, tentent de retenir les socialistes, en vain. Le plus prompt à retrouver ses esprits est sans doute le PRD, qui saisit l'occasion pour tenter de récupérer la majorité gouvernementale qui lui avait échappé avec l'entrée du PS au Conseil fédéral en 1943.

5.3. Radicaux et catholiques-conservateurs : de l'alliance au divorce

La vacance du siège socialiste aiguise les appétits des partis bourgeois, et en particulier du PRD et du Parti conservateur. Le dernier n'occupe que deux sièges au gouvernement, alors que les radicaux en occupent trois. Cette élection complémentaire revêt donc des enjeux différents pour les deux partis : d'une part, le PRD compte s'emparer à nouveau de la majorité gouvernementale en disposant d'un quatrième siège qu'il a perdu lors de l'entrée du PS au Conseil fédéral en 1943 ; d'autre part, les conservateurs ont pour objectif de parvenir tôt ou tard à la parité avec le PRD, après plus de soixante ans de présence gouvernementale, hantés par les vieux démons de leur opposition au XIX^{ème} siècle²⁷⁵.

Avec le retrait du PS du gouvernement, l'élection complémentaire au Conseil fédéral du 22 décembre 1953 devait obligatoirement voir un candidat bourgeois élu sur le siège vacant. Toutefois, le fait que ce dernier devait revenir de fait traditionnellement au canton de Zurich (Max Weber en était originaire), ce que personne ne contestait d'ailleurs, influe de manière importante sur l'issue de l'élection. En effet, la recherche d'un candidat pour remplacer Max Weber se limite au seul PRD, dans la mesure où il était impensable que « le canton de Zurich, bastion industriel à forte majorité protestante, puisse être représenté par un catholique-conservateur » (Baumgartner 1993, 459). Dans ces conditions, le nom du conseiller d'Etat zurichois radical Hans Streuli, directeur du Département des finances de son canton, est rapidement mis en avant comme successeur potentiel. Quelques jours avant l'élection, il est désigné candidat officiel du PRD. La situation avait de quoi frustrer les catholiques-conservateurs, qui voyaient le PRD récupérer le siège vacant avec un candidat qui ne leur convenait pas,

²⁷⁵ Les radicaux avaient dû abandonner pour la première fois le poste de Chancelier de la Confédération aux catholiques-conservateurs en 1943 (Altermatt 1991, 439).

puisque favorable aux impôts fédéraux directs, auxquels ils étaient farouchement opposés. Les radicaux n'ayant pas donné suite à leur proposition d'un candidat commun du bloc bourgeois, les catholiques-conservateurs se résolvent à présenter leur propre candidat, en la personne du conseiller national zurichois Emil Duft. Dans la lutte qui s'ouvre pour l'occupation du poste vacant au gouvernement, les catholiques-conservateurs estiment qu'ils ont davantage droit à un troisième siège que les radicaux²⁷⁶ (Baumgartner 1993, 459). Le candidat Duft, qui avait été choisi à l'interne pour contrer la candidature de Streuli (Duft, qui était un adversaire des impôts fédéraux directs, représentait à ce titre les intérêts de son parti), pose toutefois un problème de taille : il est contesté tant à l'interne²⁷⁷ que par les autres partis. Les socialistes, notamment, qui le jugent « provocateur » et trop éloigné de leurs positions, ne lui apportent en effet pas leur soutien, hypothéquant de fait les chances qu'il soit élu.

Le 22 décembre 1953, l'Assemblée fédérale élit le radical Hans Streuli au Conseil fédéral au second tour de scrutin, par 113 voix (majorité absolue : 109 voix). Il devance le candidat catholique-conservateur, qui n'obtient que 73 voix²⁷⁸. Si Streuli n'était soutenu officiellement que par les groupes parlementaires radical et agrarien, il obtient néanmoins le soutien d'une partie du groupe socialiste au second tour de scrutin²⁷⁹. Le Conseil fédéral en revient ainsi à sa composition des années 1920 à 1943 : 4 radicaux, 2 catholiques-conservateurs et un agrarien, les radicaux disposant à nouveau de la majorité gouvernementale. Ce résultat offusque les catholiques-

²⁷⁶ Notamment de par le fait que le groupe parlementaire catholique-conservateur était le plus important aux chambres fédérales depuis 1943 (Altermatt 1991, 439).

²⁷⁷ La section cantonale du PRD, très influente au sein du parti, parvient toutefois à imposer la candidature de Hans Streuli. Elle fait d'ailleurs échouer des pourparlers entre des délégations des trois groupes parlementaires bourgeois, qui avaient pour objectif de s'accorder sur une candidature unique aux trois partis bourgeois (Reber 1979, 279).

²⁷⁸ Voir annexe 3.

²⁷⁹ Entre 15 et 30 (sur un groupe parlementaire de 53 députés), selon les estimations d'Arthur Fritz Reber (Reber 1979, 279).

conservateurs, qui avaient déjà été froissés par la perte de la Chancellerie fédérale – acquise en 1943 – au profit des radicaux (Altermatt 1991, 439)²⁸⁰. Le Chancelier de la Confédération étant souvent considéré comme le « huitième conseiller fédéral », le Parti conservateur subit donc deux revers importants en deux ans, qui ne restent pas sans conséquence : celui-ci, à la faveur d'une transformation des rapports de force internes et d'une stratégie de son secrétaire général Martin Rosenberg, va opter pour une alliance avec les socialistes en vue de changer la donne.

5.4. L'alliance entre catholiques-conservateurs et socialistes : une question d'intérêts convergents

La prise de majorité gouvernementale par le PRD en 1953 scelle en réalité le divorce entre radicaux et catholiques-conservateurs. Ces derniers, marqués par l'intransigeance des radicaux et la modification des rapports de force gouvernementaux en leur défaveur, vont dès lors se tourner vers les socialistes, leurs anciens adversaires, pour tenter de revenir à une répartition des sièges gouvernementaux qui corresponde à la réalité des forces des partis politiques. Les catholiques-conservateurs, sous l'impulsion de leur secrétaire général Martin Rosenberg, concluent en effet en 1954 une alliance avec le PS pour contrer l'hégémonie radicale au gouvernement. Le principe, un jeu de « donnant-donnant », en est simple : les socialistes aident dans un premier temps les catholiques-conservateurs à obtenir la parité gouvernementale avec les radicaux (en occupant provisoirement un troisième siège qui reviendra ensuite aux socialistes), puis, en retour, les

²⁸⁰ Le secrétaire général du PDC, Martin Rosenberg, explique dans un article publié dans le journal *Vaterland* le 8 janvier 1966, que la perte de la Chancellerie fédérale en 1951 est l'événement qui a cassé l'alliance entre catholiques-conservateurs et radicaux (à force de tirer sur la corde...), rajoutant à leur surreprésentation au Conseil fédéral (Rosenberg 1968, 159).

catholiques-conservateurs aident les socialistes à obtenir deux sièges gouvernementaux (Lepori 1993, 473 s.).

Cette alliance « contre-nature » soulève de nombreuses questions, et en particulier sur ce qui l'a rendue possible. La situation interne des deux partis nous fournit cependant les éléments de compréhension nécessaires. Du côté du PS, l'expérience de l'« opposition » se révèle compliquée. Sa direction déchantée ainsi rapidement : la ferveur qu'elle avait manifestée lorsque le parti quitte le Conseil fédéral en décembre 1953, fait place à des difficultés qu'elle peine à surmonter. D'une part, tant la direction que le groupe parlementaire ne sont plus vraiment capables de mener seuls des projets à bien, après une décennie entière de compromis en amont du processus décisionnel et de dialogue avec les partis bourgeois. De plus, la phase de croissance économique qui s'enclenche au début des années 1950 (début des « Trente Glorieuses », une phase de croissance économique qui durera près de 30 ans) rend presque caduques les objectifs économiques principaux des socialistes : l'empêchement des crises et du chômage. D'ailleurs, contrairement à leurs homologues allemands qui embrassent le keynesianisme, les socialistes suisses ne formuleront jamais d'alternative – conforme au système – dans leur doctrine économique, renforçant l'image d'un parti qui peine à articuler de véritables alternatives au dialogue avec les partis bourgeois, aux conditions de ceux-ci. S'ajoute à cela le contexte politique de la Guerre froide, qui vient encore limiter fortement la marge de manœuvre des socialistes (Degen 1988, 387). Quant aux catholiques-conservateurs, brusqués par les radicaux, ils se tournent progressivement du côté des socialistes. Ils abandonnent en effet progressivement leurs propositions anti-socialistes à partir de la fin des années 1940, à la faveur d'un mouvement de « recentrage » qui touche également la *Democrazia Cristiana* italienne. Cette ouverture à gauche du catholicisme reflète la montée de l'aile chrétienne-sociale des ouvriers et employés (Altermatt 1991, 439). En Suisse, la montée en puissance de l'aile chrétienne-sociale du Parti

conservateur renverse les anciens rapports de force au sein du parti et en déplace le centre de gravité vers le centre de l'échiquier politique. Cette transformation interne aboutira à un changement logique de dénomination en 1957, le Parti conservateur devenant le Parti conservateur chrétien-social (PCCS) (Meuwly 2010, 110 s.). Les conditions particulières dans lesquelles se conclut l'alliance entre socialistes et catholiques-conservateurs permettent d'en saisir les ressorts et les raisons d'être. Les deux partis, qui se sont rapprochés idéologiquement, entretiennent des intérêts différents face à cette alliance, mais qui ne s'inscrivent pas (encore) dans une pure logique de « proportionnalisation » des forces au Conseil fédéral, même si l'objectif à moyen est concrètement celui-ci.

Une année après la (re)prise de la majorité par les radicaux, une triple vacance au Conseil fédéral fournit l'opportunité attendue de mettre cette alliance inédite à l'épreuve. En effet, fin 1954, trois conseillers fédéraux annoncent leur retrait du gouvernement : il s'agit de deux radicaux (Rodolphe Rubattel et Karl Kobelt) et d'un catholique-conservateur, Josef Escher, qui, peu de temps après avoir remis sa démission, s'effondre le 9 décembre 1954 en pleine séance du Conseil national et décède peu après (Carlen 1993, 444 s.). L'élection complémentaire, qui a lieu le 16 décembre 1954, ne tient finalement pas compte de l'ordre d'arrivée des trois lettres de démission et il est décidé de commencer par repourvoir le siège du conseiller fédéral décédé (Lafontant et Jequier 1993, 468 s.). Les radicaux, conscients que la majorité absolue dont ils disposent au gouvernement semble excessive, sont disposés à céder un siège, mais pas deux (Lepori 1993, 473 s.), ne pouvant sans doute justifier une perte aussi conséquente à l'interne. Forts de leur alliance avec le PS – ce dernier renonçant à présenter des candidats, sachant pertinemment qu'il n'avait aucune chance d'y parvenir – les catholiques-conservateurs attaquent le second siège radical vacant, afin d'atteindre la parité avec le PRD au gouvernement. Les radicaux ne pourront

Premier siège à être repourvu, celui laissé vacant par le catholique-conservateur Josef Escher, revient au Parti conservateur sans difficultés, personne ne contestant la légitimité de ce dernier à occuper ce siège. Le conseiller national saint-gallois Thomas Holenstein est élu facilement par 182 voix au premier tour de scrutin (majorité absolue : 108 voix). Deuxième siège à être repourvu, celui du radical Rubattel, revient au conseiller d'Etat vaudois et ancien conseiller national radical Paul Chaudet, qui est élu au premier tour de scrutin par 135 voix (majorité absolue : 110 voix). Les catholiques-conservateurs, dont la stratégie consiste à reprendre un siège au PRD, ne contestent pas ce siège aux radicaux et ne présentent donc pas de candidat lors de cette deuxième élection, au contraire de la troisième. En effet, lors de celle-ci, qui doit désigner le successeur du radical Karl Kobelt, les catholiques-conservateurs présentent leur propre candidat en la personne du conseiller d'Etat tessinois Giuseppe Lepori²⁸¹. Grâce au soutien d'une bonne partie du groupe parlementaire socialiste²⁸², ce dernier est élu au second tour de scrutin par 128 voix (majorité absolue : 117 voix) face au candidat radical Alfred Schaller, qui n'obtient que 70 voix²⁸³.

L'élection de Giuseppe Lepori permet aux catholiques-conservateurs d'obtenir, pour la première fois dans l'histoire de la Confédération, la parité au niveau du nombre de sièges au Conseil fédéral avec le PRD. Le gouvernement compte donc désormais : 3 radicaux, 3 catholiques et 1 agrarien. Cela signifie que les socialistes ont tenu parole et honoré la première partie du marché conclu avec les catholiques-conservateurs. Reste à trouver l'occasion pour ces derniers de leur rendre la pareille en les aidant

²⁸¹ Notons ici que le fait que Lepori, un italoophone assimilé aux minorités latines, se présente sur un siège qui devait théoriquement revenir à un candidat alémanique, n'est pas critiqué. Usage n'est donc pas fait – en particulier par ses adversaires – du clivage linguistique.

²⁸² Selon les estimations de Reber, entre 25 et 35 députés socialistes votent pour le candidat catholique-conservateur au second tour de scrutin, ainsi qu'une quinzaine de députés agrariens et quelques membres de l'AdL (Reber 1979, 279).

²⁸³ Pour les détails sur ces élections, voir annexe 3.

à obtenir les deux sièges gouvernementaux qu'ils revendiquent. L'occasion se présente cinq ans plus tard, lors d'une « fenêtre d'opportunité » rarissime avec une quadruple vacance au Conseil fédéral, qui coïncidera avec l'invention de la « formule magique ».

5.5. La quadruple vacance surprise de 1959 en tant que « fenêtre d'opportunité »

Pour se donner les moyens de comprendre comment la « formule magique » a pu voir le jour, il est nécessaire de revenir au préalable sur le caractère inédit de l'élection du Conseil fédéral de décembre 1959 et sur les conditions politiques particulières de l'époque. Cette élection est en effet marquée par une quadruple vacance inédite dans l'histoire du gouvernement suisse²⁸⁴, qui soulève notamment la question de la reconduction des élus en place.

À la surprise générale en effet, et a priori en dehors de toutes considérations véritablement stratégiques ou coordonnées au niveau partisan, quatre conseillers fédéraux démissionnent les uns à la suite des autres. Le zougnois Philipp Etter²⁸⁵ (Parti conservateur-chrétien social²⁸⁶, PCCS) et le zurichois

²⁸⁴ Il s'agit en effet de la première quadruple démission simultanée de l'histoire du Conseil fédéral. Une quadruple vacance avait également eu lieu en 1875, mais le renouvellement de ces sièges vacants n'était pas intervenu lors de la même élection. En effet, trois sièges sont repourvus le 10 décembre et le quatrième huit jours plus tard (toujours pendant la même session parlementaire). En 1940, quatre sièges sont repourvus, mais ils le sont lors de trois sessions différentes, les démissions n'ayant pas eu lieu simultanément mais une en tout début d'année, une en milieu d'année et deux en fin d'année (« Am Anfang der neuen Legislaturperiode », *Neue Zürcher Zeitung*, 06.12.1959).

²⁸⁵ Philipp Etter avait passé 25 ans au Conseil fédéral, un mandat dont la longueur lui a valu le surnom d'« Eternel ». Josef Widmer souligne qu'Etter aurait voulu prendre sa retraite en 1954 déjà (sic), mais que la « constellation politique préparant la "formule magique" (sic ; cf. ce qui suit), avec la participation des socialistes, repoussa l'échéance jusqu'en 1959 » (Widmer 1993, 393).

Hans Streuli (PRD) démissionnent tout d'abord simultanément le 19 novembre 1959. Ils sont imités le lendemain par le saint-gallois Thomas Holenstein (PCCS), qui se retire, lui, pour des raisons de santé. Quatre jours après, le conseiller fédéral Giuseppe Lepori (PCCS) fait de même, contraint à démissionner des suites d'une hémorragie cérébrale survenue quelques mois auparavant (Lepori 1993, 475).

La manière dont s'enchaînent ces quatre démissions laisse supposer que la majorité de celles-ci s'inscrit en dehors de véritables considérations stratégiques, même si le manque de données empiriques à disposition nous interdit de nous prononcer de manière tranchée. On peut estimer que la démission du conseiller fédéral Philipp Etter a sans doute été préparée au sein du parti, comme le souligne Widmer (Lepori 1993, 475). En effet, celui-ci souhaitait se retirer en 1954 déjà, mais son parti a choisi de repousser cette décision, suite à son « alliance » avec le PS en 1954, attendant le moment propice pour l'annoncer. Cette dimension stratégique doit toutefois être tempérée par la très longue durée du mandat de Philipp Etter (25 ans) et la présence de certaines voix au sein du PCCS, qui souhaitaient qu'il soit remplacé par un autre représentant de la Suisse centrale. A ce titre, il apparaît que le retrait d'Etter avait été annoncé depuis quelques mois déjà et ne constituait pas une véritable surprise. La démission simultanée du conseiller fédéral radical Hans Streuli ne s'inscrit a priori pas dans une action concertée avec le PCCS, les radicaux n'ayant aucun intérêt à mettre en jeu l'un de leurs sièges en même temps que l'un du PCCS. Cependant, il faut préciser que cette démission radicale était également connue depuis un certain temps, dans la mesure où Hans Streuli avait fait savoir qu'il souhaitait quitter son poste après s'être occupé du dossier du régime financier de la

²⁸⁶ Le Parti conservateur, créé en 1912, change de nom en 1957 pour celui de « Parti conservateur-chrétien social » (PCCS), sous l'impulsion d'une aile chrétienne-sociale en son sein. Ce nom subsistera jusqu'en 1970, lorsque le parti choisira celui de « Parti démocrate-chrétien » (PDC).

Confédération (Bundesfinanzordnung)²⁸⁷. Le PCCS a ainsi pu élaborer une stratégie en lien avec la connaissance de ces éléments, sans toutefois que l'on puisse l'affirmer avec certitude. La démission du conseiller fédéral Thomas Holenstein (PCCS) au lendemain des deux premières semble y faire référence, si l'on fait abstraction du grave état de santé de celui-ci. Souffrant, ses médecins conseillent en effet plusieurs semaines de repos (jusqu'à fin janvier 1960 au minimum) et mettent en doute une future reprise de sa fonction. Au moment de son élection au Conseil fédéral cinq ans plus tôt, Thomas Holenstein connaît d'ailleurs déjà un état de santé relativement médiocre, qui l'avait déjà obligé à interrompre son mandat²⁸⁸. Le 24 novembre, soit quatre jours après la troisième démission, c'est au tour du conseiller fédéral PCCS Giuseppe Lepori (PCCS) de présenter sa démission, également pour des raisons de santé : le conseiller fédéral avait en effet dû interrompre son mandat à plusieurs reprises au cours de l'été, afin d'être hospitalisé, et l'avis de ses médecins était plus que réservé quant à sa capacité à assumer la charge de travail d'un conseiller fédéral²⁸⁹.

Cette quadruple vacance prend quoi qu'il en soit les partis de court et crée de fait une situation très ouverte quant à l'élection à venir, à partir de laquelle pourront se développer de véritables manœuvres partisans. Car c'est à ce moment-là la suprématie historique des radicaux et le maintien de la parité entre ces derniers et les catholiques-conservateurs établie en 1954 qui sont en jeu. Ces derniers la revendiquent en effet depuis 1953 et l'échec de leur candidat sur le siège laissé alors vacant par les socialistes (démission de Max Weber). Se jouent également la majorité politique au Conseil fédéral et l'orientation politique future du gouvernement.

²⁸⁷ « Vor der Neuwahl des Bundesrates », *Neue Zürcher Zeitung*, 21.11.1959.

²⁸⁸ « Zum Rücktritt von Bundesrat Holenstein », *Neue Zürcher Zeitung*, 22.11.1959.

²⁸⁹ « Zum Rücktritt von Bundesrat Lepori », *Neue Zürcher Zeitung*, 25.11.1959.

Cette élection intervient dans une période de reconfiguration des alliances partisans et de repositionnements politiques, héritée des tensions entre radicaux et catholiques-conservateurs suite à ce dernier épisode et de l'alliance conclue entre catholiques-conservateurs et socialistes lors la triple vacance de 1954. En effet, la montée en puissance de l'aile chrétienne-sociale du PCCS ayant réorienté le parti plus à gauche (Widmer 1993, 393), les socialistes et ce dernier étaient à même de renverser les traditionnels rapports de force gouvernementaux jusqu'alors à l'avantage du PRD. Selon les termes de l'alliance conclue alors, les catholiques-conservateurs devaient aider les socialistes à revenir au gouvernement avec deux sièges, contrepartie du vote socialiste en leur faveur en 1954. Cette élection au Conseil fédéral est ainsi la première à offrir une réelle possibilité de changement. La quadruple vacance ouvre en effet une marge de négociation importante entre les acteurs et par conséquent la voie à un changement non pas « à la marge » – comme une vacance simple le ferait –, mais plutôt à une possible refonte plus large des rapports de force politiques. A ce titre, elle constitue une *fenêtre d'opportunité*, dont vont tenter de se saisir les partis désirant modifier la composition gouvernementale : le PCCS et le PS. À l'opposé, cette élection représente clairement une menace pour le PRD, opposé notamment au retour du PS au Conseil fédéral et craignant la perte d'un siège supplémentaire, après être déjà passé de 4 à 3 sièges en 1954. Les radicaux, pris au piège de l'alliance PCCS-PS, se trouvent alors en position difficile.

5.6. Les socialistes de retour au gouvernement avec deux sièges : retour sur des pratiques et des stratégies électorales

Il nous semble central, si l'on veut proposer une analyse « réaliste » de cette situation politique, de saisir comment la « proportionnalisation » du Conseil

fédéral a pu finalement s'imposer, écartant au passage d'autres possibles. Car, malgré le poids de l'alliance conclue entre socialistes et PCCS et les dissidences radicales et agrariennes, ce serait verser dans l'illusion rétrospective que de considérer *a priori* l'élection de deux socialistes au Conseil fédéral – l'un sur un siège radical et l'autre sur un siège PCCS – jouée d'avance. Loin s'en faut. Cette partie tente de montrer comment l'incertitude règne jusqu'au dernier moment quant à la solution qui émergera de l'Assemblée fédérale.

Nous pouvons objectiver cette configuration partisane. Lors des élections fédérales d'octobre 1959, le PRD et le PS obtiennent chacun 51 sièges sur 200 (25,5%), suivis par le PCCS avec 47 sièges (23,5%) et le PAB avec 23 sièges (11,5%). Au Conseil des Etats, le PRD dispose de 14 sièges, le PS de 3²⁹⁰, le PCCS de 18 et le PAB de 4²⁹¹. PCCS et PS, en partie soutenus par le PAB, disposent ainsi d'un total de 146 sièges sur les 246 que compte l'Assemblée fédérale, soit une confortable majorité en vue de l'élection. Si l'on soustrait les quelques opposants à l'entrée des socialistes au gouvernement au sein du PCCS ou dans les petits partis, qu'on y ajoute les députés acquis à cette cause au sein du PRD ou de petites formations, l'entrée des socialistes au Conseil fédéral semble possible, voire très probable.

Toutefois, malgré ces projections – d'ailleurs soumises à de fortes contingences –, le processus qui précède l'élection est marqué par des incertitudes et des jeux politiques qui ne se résument de loin pas à de la pure arithmétique électorale. D'un côté, suite à quadruple vacance, la direction du PRD se positionne très vite contre une modification des règles implicites du

²⁹⁰ Cette faible représentation du PS est imputable aux rapports de force politiques défavorables dans un tel scrutin.

²⁹¹ La forte position du PCCS s'explique par sa forte implantation dans les petits cantons alémaniques catholiques de Suisse centrale, où il remporte de nombreux sièges à la faveur du scrutin majoritaire (rappelons que chaque canton dispose de deux sièges au Conseil des Etats et chaque demi-canton d'un seul).

jeu gouvernemental et en particulier contre l'introduction de la « proportionnalisation » au Conseil fédéral. Face à elle, socialistes, conservateurs-chrétiens sociaux et une partie du PAB vont soutenir ce principe. Le rapport de force politique qui s'installe est ainsi clairement favorable aux seconds. Cette configuration doit cependant être mise en perspective avec les configurations internes qui structurent et conditionnent en partie les prises de position de chaque parti. Chez les radicaux par exemple, une partie non négligeable, mais minoritaire cependant, de leur députation se déclare favorable à un retour des socialistes au Conseil fédéral, justifiée par l'idée d'une « proportionnalisation » nécessaire au gouvernement. Chez leurs adversaires, la situation est contraire. Au sein du PS, une minorité – avant tout romande – s'interroge sur le bien-fondé de la volonté de la direction du parti de réintégrer le gouvernement, prétextant que le parti ne pourra y faire entendre sa voix. Du côté du PCCS, une minorité de membres de l'aile « droite » reste opposée à l'idée d'accueillir le PS au gouvernement. C'est également le cas au sein du PAB : même si la position de la direction du parti est en faveur de la présence du PS au Conseil fédéral, elle reste délicate à tenir au sein du parti, où une minorité y reste foncièrement opposée.

De manière générale, les jours qui précèdent les élections au Conseil fédéral se caractérisent, vote secret, tractations multiples et confidentielles obligent, par une incertitude importante dans les stratégies de tous les partis, qui témoignent d'une grande prudence dans leurs prises de positions sur la question de la « proportionnalisation ». Le PCCS se montre d'entrée très prudent dans ses prises de position notamment à l'égard de son « accord » avec le PS (dont les détracteurs doutent d'ailleurs de l'existence), voulant sans doute éviter de jeter de l'huile sur le feu trop tôt et compromettre sa stratégie²⁹². D'un autre côté, le PS et les syndicats ne revendiquant pas haut

²⁹² « La quadruple vacance du Conseil fédéral. Communiqué sibyllin des conservateurs-chrétiens-sociaux », *Journal de Genève*, 30.11.1959.

et fort deux sièges au Conseil fédéral, sans doute pris à l'interne dans des débats délicats, le PCCS n'avait aucune raison de prendre position avant eux²⁹³. Apparaît ainsi vite l'idée que le PCCS pourrait soutenir l'entrée du PS au gouvernement, mais pas à n'importe quelle condition. La prudence appelant en quelque sorte la prudence, le PRD reste plus ou moins silencieux jusqu'au 7 décembre quant à ses intentions : abandonner sans combat son troisième siège ou présenter un candidat alternatif²⁹⁴.

S'ouvre cependant rapidement un jeu complexe sur les candidats au Conseil fédéral, un jeu sur les personnes, les candidats socialistes en particulier. Le 7 décembre, le PS envoie une lettre aux autres groupes de l'Assemblée fédérale pour officialiser sa revendication de deux sièges, pour lesquels il présente deux candidatures : celle de Willy Spühler, conseiller aux Etats zurichoises, et celle de Walter Bringolf, le président du Parti socialiste suisse, conseiller national et maire de Schaffhouse. La candidature de ce dernier, à qui il est reproché son passé d'« agitateur communiste »²⁹⁵, suscite de vives réactions et une large opposition de la part de tous les autres partis politiques. Maintenant quelque peu le flou sur ses intentions, le groupe radical laisse toutefois entendre qu'il émet de sérieuses réserves quant à la candidature Bringolf. Il charge le comité du groupe de suivre l'évolution des

²⁹³ Il apparaît en effet qu'au 1^{er} décembre 1959, le PS suisse n'a pas revendiqué officiellement deux sièges au gouvernement (« Messieurs de la gauche, tirez les premiers ! », *Journal de Genève*, 01.12.1959). Seul le parti socialiste du canton de Zurich se prononce officiellement – à l'unanimité – en faveur de cette revendication le 30 novembre 1959 (« Les socialistes zurichoises pour la participation », *Journal de Genève*, 30.11.1959), imité par le comité du canton de Saint-Gall (« Les socialistes saint-galloises pour la participation », *Journal de Genève*, 03.12.1959). Quant à l'Union syndicale suisse, proche du PS, elle se prononce en faveur de la participation de deux socialistes au Conseil fédéral le 1^{er} décembre 1959 (« L'union syndicale suisse demande deux sièges au Conseil fédéral pour le "mouvement ouvrier" (entendez : parti socialiste) », *Journal de Genève*, 02.12.1959).

²⁹⁴ « Candidats pour le Conseil fédéral », *Journal de Genève*, 07.12.1959.

²⁹⁵ C'est le terme qui est utilisé par la *Gazette de Lausanne* (« La candidature de M. Bringolf provoque de vives oppositions », *Gazette de Lausanne*, 08.12.1959). Il faut rappeler ici que Walter Bringolf, avant de passer au PS, était entré au Conseil national sous l'étiquette communiste (« En vue des élections au Conseil fédéral », *Journal de Genève*, 08.12.1959).

choses et lui demande de présenter des propositions concrètes deux à trois jours avant l'élection²⁹⁶. Plus étonnant, le PCCS s'oppose également à la candidature du président du PS. Comme le précise la *Gazette de Lausanne* :

« [...] selon l'évolution des choses, le parti conservateur pourrait se préparer à chercher un troisième candidat, alémanique nécessairement. En effet, ce parti a lui aussi réagi très fraîchement à la présentation de M. Bringolf par les socialistes. Le groupe conservateur se déclare toujours prêt à céder un siège aux socialistes pour leur permettre de prendre des responsabilités gouvernementales s'ils les désirent, mais à condition que leurs candidats ne suscitent pas de difficultés électorales dont les conservateurs feraient éventuellement les frais et qui seraient de nature à leur faire perdre la parité avec le parti radical. On ne saurait dire plus clairement, en termes politiques, que M. Bringolf est "persona non grata" auprès des conservateurs et que le maintien de sa candidature remettrait en question toutes les combinaisons élaborées »²⁹⁷.

Plusieurs éléments méritent d'être soulignés dans la prise de position du PCCS. En premier lieu, le PCCS joue clairement avec son alliance avec le PS, ce dernier étant, seul, minoritaire à l'Assemblée fédérale, et donc totalement tributaire des chrétiens-conservateurs sociaux pour entrer au Conseil fédéral. Au sein du PCCS, il est en effet difficile, à la fois au regard des tensions internes qu'une candidature « délicate » comme celle de Walter Bringolf (et de ce que son passé communiste remue, notamment au niveau des positions passées du PS)²⁹⁸, mais également dans ses relations avec les autres partis bourgeois – qu'il espère ne pas s'aliéner –, de justifier son soutien à cette dernière. Ainsi, la contrainte que constitue l'alliance avec le

²⁹⁶ « La candidature de M. Bringolf provoque de vives oppositions », *Gazette de Lausanne*, 08.12.1959.

²⁹⁷ « La candidature de M. Bringolf provoque de vives oppositions », *Gazette de Lausanne*, 08.12.1959. On voit là un exemple d'usage de l'incertitude, de jeux de veto et de rumeurs ayant pour but de peser sur les rapports de force politiques.

²⁹⁸ Rappelons à ce titre que l'article de Max Rohr dans l'*Aargauer Volksblatt* paraît quelques jours auparavant, le 4 décembre. Cela témoigne des dissensions qui existent au sein du PCCS.

PS ne l'empêche pas de peser sur les candidatures socialistes, afin d'éviter notamment de compromettre ou de prendre des risques au niveau de la réélection de ses propres conseillers fédéraux, ou de la parité avec le PRD que le PCCS cherche à atteindre de longue date.

Le groupe libéral, opposé dès le départ à l'entrée des socialistes au gouvernement, maintient sa position dans un communiqué : « Le groupe ne croit pas, de manière générale, que le principe de proportionnelle doive être étendu à l'exécutif. Il n'estime pas que le groupe socialiste soit fondé à revendiquer deux sièges. Il considère d'autre part qu'en raison des tâches qui attendent le Conseil fédéral, il est essentiel d'y faire entrer des personnalités qui aient du caractère et un esprit créateur. Il envisagera sous cet angle les candidats que les groupes présenteront et verra à en susciter d'autres si elles ne paraissent pas "convaincantes" »²⁹⁹. De son côté, le PAB se prononce en faveur d'une représentation socialiste au Conseil fédéral, mais « pas nécessairement proportionnelle »³⁰⁰. Quant au groupe des Indépendants, qui ne compte que quelques députés, mais qui pouvait être amené à peser sur l'élection, déclare reconnaître la revendication socialiste de deux sièges au gouvernement, mais veut attendre de connaître toutes les candidatures avant de se prononcer définitivement³⁰¹.

Il est facile de constater que les partis restent, à ce stade, relativement prudents dans leurs prises de position, et évitent de faire des déclarations qu'ils auraient éventuellement à regretter ensuite. Chacun attend de voir comment vont évoluer les choses en s'exposant le moins possible. C'est l'hypothèse que formule – de source avisée – le *Journal de Genève* du 8 décembre : « Il semble bien plutôt que chacun des deux grands groupes bourgeois veuille laisser à l'autre l'initiative d'une nette prise de position. Ainsi,

²⁹⁹ « En vue des élections au Conseil fédéral », *Journal de Genève*, 08.12.1959.

³⁰⁰ « La logique des choses », *Gazette de Lausanne*, 11.12.1959.

³⁰¹ Rappelons qu'à ce stade (le 8 décembre), seul le PS a présenté officiellement ses candidats, alors que le PRD et le PCCS ne l'ont pas encore fait.

on pouvait apprendre, de source officielle, après la réunion du groupe catholique que la droite reste disposée, en principe, à céder l'un de ses trois sièges à la gauche, à la condition toutefois que la candidature socialiste ne crée pas des difficultés dont le groupe catholique chrétien-social pourrait faire les frais »³⁰². Toutefois, la situation se précise dès le lendemain. Le PRD réitère sa critique de la « proportionnalisation » du gouvernement, à laquelle il oppose une vision plus « politique », sans toutefois se prononcer au sujet des candidatures. Le groupe radical estime en effet qu'il ne faut pas s'en tenir à un « schéma rigide pour la composition de l'exécutif, et que le choix des candidats devait être en premier lieu dicté « par l'intérêt général du pays et par la nécessité de renouveler et de renforcer le gouvernement »³⁰³. Le *Journal de Genève* détaille cette prise de position des radicaux : « Pour les radicaux, il ne peut, en aucun cas, s'agir de créer un état de fait qui aboutirait à reconnaître en droit, le principe de la représentation proportionnelle pour la composition du collège gouvernemental. Ils se sont déclarés nettement hostiles à une telle extension. Pour autant, ils ne s'opposeront pas, quelles que soient les circonstances, à la fameuse formule 2-2-2-1. Si, en raison de la valeur personnelle des candidats, cette répartition apparaissait judicieuse, les membres du groupe, dans leur majorité tout au moins, pourraient s'y rallier, tout en se réservant la possibilité de la modifier lorsque changeraient les conditions qui la justifient ».

Cette prise de position du PRD témoigne de plusieurs choses : premièrement, le PRD y adopte une ligne moins « stricte » sur la question de la composition du gouvernement. Cette position lui permet de renouveler et de recentrer sa stratégie principale autour de la question des candidatures et de peser par conséquent un peu plus sur l'élection. Elle lui permet également de concilier à la fois tensions internes et relations aux autres partis (tensions « externes »). En effet, la direction du PRD, sans doute pleinement

³⁰² « En vue des élections au Conseil fédéral », *Journal de Genève*, 08.12.1959.

³⁰³ « Prise de position des partis », *Gazette de Lausanne*, 09.12.1959.

consciente de la situation qui lui est plutôt défavorable et de la réalité des rapports de force politiques, réitère son opposition de principe à toute idée de « proportionnalisation » du gouvernement, tout en précisant qu'il ne s'agit pas d'une position dogmatique. Le groupe radical précise, de son côté, qu'il ne s'opposera pas à la mise en place de la « fameuse formule 2-2-2-1 », tant que celle-ci ne se transforme pas en *droit*, c'est-à-dire que celle-ci ne revête pas un caractère définitif et donc stable. La direction du PRD prépare donc le revers politique qui semble s'annoncer en le minimisant : si cette « formule » 2-2-2-1 venait à voir le jour, elle ne serait dans le pire des cas que temporaire, puisque le parti tenterait de la modifier lors des élections suivantes, « lorsque changeraient les conditions qui la justifient ». De plus, le groupe radical joue sur une ambiguïté et pas n'importe laquelle : celle des profils des candidats. Il estime en effet qu'il ne s'opposerait pas à la « formule 2-2-2-1 », si cette répartition apparaissait judicieuse en raison de la « valeur personnelle des candidats ». La nuance est importante : elle permet à la fois au groupe radical de mettre en avant des critères proches d'une vision plus « politique » qu'« arithmétique » et par conséquent dans la ligne qu'il avait tenue jusqu'ici, mais également de peser de tout son poids à la fois sur le PCCS et le PS quant au choix de leurs candidats respectifs. Ce faisant, le PRD se donne la possibilité, dans l'hypothèse du pire des scénarios, de faire en sorte que les candidats élus au Conseil fédéral ne soient pas ceux dont il ne veut pas, c'est-à-dire ceux qui lui sont le plus éloignés politiquement parlant.

Cette prise de position du groupe radical est centrale pour le propos de cette recherche : elle tend à prouver que les radicaux, majoritairement, considèrent l'alliance gouvernementale 2-2-2-1 comme par définition *fragile* et *momentanée*. Elle montre aussi que ceux-ci veulent éviter à tout prix une reconnaissance en droit de tout principe « arithmétique » pour la composition du gouvernement, c'est-à-dire de tout principe qui remettrait en question le mode de gestion – à leur avantage – de la compétition politique tel qu'établi

jusqu'alors pour les élections au Conseil fédéral. Car ce qui se révèle être en jeu, bien au-delà du nombre de sièges attribués à chaque parti, c'est l'établissement de nouvelles règles du jeu *contraignantes* pour la composition du Conseil fédéral, qui remettent elles-mêmes en question les pratiques en lien avec les élections au gouvernement et notamment la manière dont, historiquement, les radicaux ont décidé – avec plus ou moins de latitude suivant les cas – de peser de tout leur poids sur le choix des personnes qui allaient siéger au gouvernement à leurs côtés³⁰⁴.

La prise de position du groupe radical est d'ailleurs renforcée par les déclarations du groupe catholique-conservateur : ce dernier se positionne en effet catégoriquement contre la candidature Bringolf. Cela pousse dès lors le *Journal de Genève* à considérer l'élection au Conseil fédéral à venir comme très ouverte³⁰⁵. L'incertitude politique qui résulte de fait de la configuration politique et des prises de position des uns et des autres se traduit cependant avant tout dans un jeu politique centré autour des deux candidatures socialistes uniquement. Comme le souligne la *Gazette de Lausanne*, les deux sièges sur lesquels le PCCS présente des candidats lui « sont acquis sans discussion »³⁰⁶. Cela semble également être le cas pour deux des trois sièges radicaux et pour le siège agrarien. Malgré ses réticences à la candidature Bringolf, le groupe PCCS décide de soutenir une double candidature socialiste en ne présentant que deux candidats : Jean Bourgknecht, conseiller aux Etats et syndic de la ville de Fribourg, et Ludwig von Moos, conseiller aux Etats du canton d'Obwald³⁰⁷. Toutefois, dans ce

³⁰⁴ « Dans les couloirs du parlement. Les remous de la candidature Bringolf », *Journal de Genève*, 09.12.1959.

³⁰⁵ « Dans les couloirs du parlement. Les remous de la candidature Bringolf », *Journal de Genève*, 09.12.1959.

³⁰⁶ « La logique des choses », *Gazette de Lausanne*, 11.12.1959.

³⁰⁷ Il est intéressant de constater que le processus de désignation interne des candidats au groupe PCCS met en jeu de fortes logiques territoriales et des intérêts cantonaux (« clause cantonale » inscrite dans la Constitution fédérale), ainsi que des considérations liées à l'âge des candidats, qui témoignent de la prégnance des débats en lien avec cette question suite aux démissions de trois conseillers

contexte, la candidature Bringolf peut se révéler dangereuse pour le PCCS : en effet, si une « personnalité incontestable issue des rangs bourgeois »³⁰⁸ était présentée contre la candidature Bringolf, le risque est grand, pour les conservateurs-chrétiens sociaux que le siège socialiste en question revienne à un membre du PRD, ce qui aurait pour effet que le PCCS perde la parité avec les radicaux, si importante à ses yeux³⁰⁹. Il en résulte par conséquent pour le PCCS qu'il est dans son intérêt que deux candidats socialistes soient élus au Conseil fédéral. Cela le place de fait dans une situation paradoxale et délicate : refuser la candidature Bringolf tout en tentant d'éviter qu'un candidat radical soit élu sur ce siège. Il est ainsi dans l'intérêt du PCCS de peser de tout son poids sur le PS, afin qu'il revienne sur la candidature Bringolf, ou de tenter d'élire un candidat socialiste non-officiel et d'espérer que le PS s'en accommode.

Quatre jours avant l'élection au Conseil fédéral, le groupe PAB ajoute encore à l'incertitude générale de l'élection à venir : il prend certes position en faveur de la participation des socialistes au Conseil fédéral, mais « à la condition qu'ils assument leur part de responsabilités ». Le groupe PAB, qui précise en outre que « le problème des principes ne peut pas être séparé du problème des personnalités », laisse ouverte la question du nombre de sièges qu'il

fédéraux pour raison de santé quelques semaines auparavant. L'enjeu au sein du PCCS est en effet que soient désignés un candidat alémanique et un candidat latin (romand ou tessinois). Ainsi, l'origine cantonale, ou en tout cas régionale des candidats marque fortement le processus de désignation. Sur le siège alémanique, Ludwig von Moos est facilement élu candidat à la succession du conseiller fédéral zougais Philipp Etter. Il représentera les petits cantons de Suisse centrale. Sur le siège latin, à la succession du conseiller fédéral tessinois Giuseppe Lepori, la lutte est plus intense entre trois candidats. C'est finalement Jean Bourgknecht, un romand, qui est élu candidat face au valaisan Roger Bonvin et au grison (de langue italienne) Ettore Tenchio. Voir notamment : « MM. von Moos et Bourgknecht candidats des conservateurs au Conseil fédéral », *Journal de Genève*, 11.12.1959 ; « Die beiden konservativen Bundesratskandidaten », *Neue Zürcher Zeitung*, 11.12.1959.

³⁰⁸ « La logique des choses », *Gazette de Lausanne*, 11.12.1959.

³⁰⁹ Le Conseil fédéral serait alors formé de 3 PRD, 2 PCCS, 1 PS et 1 PAB. Dans ce dernier cas de figure, il est plausible que le PS se retire à nouveau du gouvernement et que le PCCS récupère ce siège.

convient d'attribuer au PS en la liant à celle des « personnalités », ce qui revient à émettre des réserves quant à la candidature Bringolf en particulier. Le groupe réserve toutefois à une date ultérieure sa décision définitive quant aux candidatures proposées³¹⁰.

A l'avant-veille de l'élection, l'incertitude et les jeux stratégiques partisans se concentrent finalement uniquement sur les deux sièges socialistes, les sièges des conseillers fédéraux sortants (les deux sièges radicaux et le siège agrarien), ainsi que les deux candidats du PCCS n'étant contestés ni au sein du camp bourgeois, ni par le PS. Les partis bourgeois se prononcent en effet tous en faveur de ce principe³¹¹. Les seuls à l'égratigner seront les libéraux, qui « déterrèrent » officiellement, la veille de l'élection, la candidature de « combat » évoquée à plusieurs reprises en coulisse du radical Hans Schaffner, un haut fonctionnaire de l'administration fédérale très apprécié des parlementaires³¹².

Hans Schaffner

Né le 16 décembre 1908 à Interlaken (Suisse), originaire du canton d'Argovie et fils du président du tribunal de la ville d'Aarau, Hans Schaffner fait des études de droit à l'Université de Berne, puis passe son brevet d'avocat. Après avoir débuté en 1934 comme greffier du Tribunal cantonal de Berne, puis adjoint de la chambre de commerce et d'industrie du canton de Berne, Hans Schaffner entre au service de la Confédération en 1938, à l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT). Trois ans plus tard, il prend la tête de l'Office central de l'économie de

³¹⁰ « Election au Conseil fédéral. Le groupe PAB réserve sa décision », *Gazette de Lausanne*, 15.12.1959.

³¹¹ « Dernières manœuvres », *Journal de Genève*, 16.12.1959.

³¹² « A 8h.30 ce matin. Début de l'élection au Conseil fédéral », *Gazette de Lausanne*, 17.12.1959. Directeur de la Division du commerce depuis 1954, Hans Schaffner deviendra d'ailleurs conseiller fédéral deux ans plus tard, en 1961, indice que la candidature de celui-ci revêtait un poids certain. Cela est d'autant plus vrai que c'était la première fois dans l'histoire des élections au Conseil fédéral que la candidature d'un haut fonctionnaire de la Confédération était proposée (Stamm in Altermatt 1993, 507).

guerre, au service direct du Conseil fédéral. Début 1946, sa carrière connaît un tournant décisif lorsqu'il passe à la division du commerce. Il devient rapidement délégué aux contrats commerciaux pour l'Europe occidentale et les USA. La création de l'Organisation européenne de la coopération économique (OECE) accélère les choses, puisqu'il est nommé directeur de la division du commerce en 1954 et préside notamment le GATT. Hans Schaffner crée un nouveau tarif douanier, qui s'avère alors décisif dans les négociations avec la Communauté économique européenne (CEE). Après l'échec de cette dernière avec le refus du Général de Gaulle, il devient l'un des initiateurs les plus influents l'Association européenne de libre-échange (AELE).

(*Source* : Stamm 1993, 506-511)

Se basant sur une argumentation « qualitative » en phase avec ses intérêts directs et donc très éloignée de toute considération « arithmétique », le groupe libéral tente de « vendre » la candidature « sauvage » de Hans Schaffner en le présentant, dans une lettre envoyée la veille de l'élection aux groupes radical, PAB, démocratique et évangélique, indépendant et conservateur, comme l'homme de la situation : « Le groupe libéral-démocratique se permet d'attirer votre attention sur l'importance qu'il y a à placer une personnalité supérieurement qualifiée à la tête du Département de l'économie publique au moment où l'intégration européenne va placer la Suisse devant des problèmes aussi nouveaux que difficiles. Il constate que, jusqu'ici, on semble envisager les prochaines élections au Conseil fédéral surtout sous l'angle de la représentation proportionnelle des partis. Cette manière d'envisager les choses risque de priver le pays des services de l'homme qui, mieux qu'aucun autre, est préparé à assumer la direction du Département de l'économie publique. [...] Cet homme, c'est le ministre Hans Schaffner. Depuis vingt ans chargé de tâches et de responsabilités essentielles dans le cadre du Département de l'économie publique, il a montré qu'il connaissait à fond l'économie suisse tant dans sa structure interne que dans ses relations avec le commerce international. Toujours, il s'est préoccupé du sort des minorités économiques telles que l'agriculture. [...] il n'est pas seulement un grand commis et un technicien, mais [...] il a un

tempérament manifestement politique, dans le meilleur sens du terme. Pour ces raisons, le groupe libéral-démocratique vous demande d'envisager très sérieusement s'il ne conviendrait pas que les groupes auxquels cette lettre est adressée portent le ministre Schaffner au Conseil fédéral »³¹³.

Malgré les réserves émises par la totalité du camp bourgeois, le groupe PS maintient, dans une lettre officielle envoyée aux autres groupes, la candidature contestée de son président Walter Bringolf, ainsi que sa revendication de deux sièges³¹⁴. Les fractures et rapports de force au sein du PS entre partisans et sceptiques de la participation gouvernementale se jouent en partie à ce moment-là. Sous la pression de la possible et dangereuse candidature de Hans Schaffner qui pourrait menacer l'un des deux sièges (celui de la candidature Bringolf), se dessine alors clairement une majorité au sein du parti en faveur de la participation « coûte que coûte ». Un article du journal socialiste zurichois *Volksrecht* laisse d'ailleurs entendre, en lien avec la possibilité qu'a évoquée son « allié » conservateur-chrétien social de voter au besoin une personnalité socialiste alternative (Hans Peter Tschudi), que la direction du PS envisageait l'échec de Walter Bringolf, à condition toutefois qu'un autre socialiste entre à sa place au gouvernement³¹⁵.

Le 17 décembre 1959, deux représentants du PS sont élus au Conseil fédéral, concrétisant de fait les stratégies mises en place et réintroduisant (un représentant PS ayant siégé au Conseil fédéral entre 1943 et 1953) un gouvernement à quatre partis. Parmi ces deux socialistes, l'un n'est toutefois pas le candidat officiel du PS. L'Assemblée fédérale élit en effet Hans Peter

³¹³ « Le groupe libéral attire l'attention des partis sur un candidat hors partis », *Journal de Genève*, 17.12.1959.

³¹⁴ « Elections au Conseil fédéral. Marchandages en coulisse », *Gazette de Lausanne*, 16.12.1959.

³¹⁵ « Elections au Conseil fédéral. Marchandages en coulisse », *Gazette de Lausanne*, 16.12.2010.

Tschudi à la place du très contesté Walter Bringolf³¹⁶. De fait, seule cette dernière élection est disputée, alors que tous les autres candidats officiels sont facilement élus dès le premier tour de scrutin. Les trois premiers scrutins voient en effet la réélection des trois conseillers fédéraux sortants au premier tour et à de très larges majorités : Max Petitpierre (PRD) avec 213 voix (majorité absolue : 111 voix), Paul Chaudet (PRD) avec 198 (majorité absolue : 107 voix) et Friedrich Traugott Wahlen (PAB) avec 215 voix (majorité absolue : 113 voix). Ces élections, conformément à la pratique qui voulait qu'un conseiller fédéral qui se représente soit presque automatiquement réélu, ne sont en effet pas contestées, PS et PCCS votant – à quelques rares exceptions près – pour ces candidats. Restent dès lors théoriquement les deux sièges revenant au PCCS et les deux sièges revenant au PS selon les termes de l'alliance passée entre ces deux partis.

Les deux candidats officiels du PCCS ne connaissent pas de réelles difficultés. Elus au premier tour de scrutin de la 4^{ème} et 6^{ème} élection, l'un comme l'autre perdent toutefois malgré tout des voix au profit des deux autres candidats écartés dans le cadre du processus de désignation des candidats officiels au sein du parti, Ettore Tenchio et Roger Bonvin. Les voix récoltées par ces candidatures « sauvages » ne constituent toutefois pas de véritable menace. Elles traduisent simplement les tensions internes qui se cristallisent autour de ces candidatures selon des logiques cantonales ou régionales au sein du PCCS. A une époque où les affiliations partisans se construisent avant tout à l'échelon cantonal (le niveau « pertinent » pourrait-

³¹⁶ François Masnata cite de manière très intéressante un ancien responsable du PS, qui met en perspective les logiques sous-jacentes à l'élection de Walter Bringolf et le rôle très important des autres groupes politiques en 1959 : « "Le rôle des autres groupes est beaucoup plus grand qu'on ne veut le reconnaître. Il n'est pas sûr que la personnalité de W. Bringolf fut seule en cause dans la prise de position hostile des groupes bourgeois : il est fort probable qu'elle ne fut qu'un prétexte et que, si Bringolf n'avait pas été candidat, on aurait trouvé un autre motif pour contester une des deux candidatures socialistes, et ce dans l'unique but de bien montrer au PSS que ses candidats devaient leur élection au bon vouloir des autres groupes" » (Masnata 1963, 182 s.).

on dire), les rivalités cantonales (Fribourg vs Valais dans le cas de l'élection de Jean Bourgnicht) et régionales (candidats alémaniques vs candidats latins) jouent à plein. Cependant, elles sont loin de mettre en danger la cohésion partisane, qui reste forte malgré tout, et demeurent avant tout cantonnées à un « baroud d'honneur » des partisans de ces candidatures ou une manière de faire entendre sa voix au sein du parti, et non une véritable lutte fratricide au sein du parti. Pour les différentes tendances du parti, le consensus règne quant à la nécessité d'élire ses candidats officiels, ce qui permet ainsi aux intérêts « sectoriels » d'être dépassés.

L'élection du premier socialiste au Conseil fédéral est acquise facilement et avec peu d'opposition de la part des partis bourgeois. Le socialiste Walther Spühler, est en effet élu lors de la 5^{ème} élection au premier tour de scrutin sur le siège radical laissé vacant par Hans Streuli par 149 voix sur 226 valables (majorité absolue : 114 voix). La différence de 77 voix se répartit entre un candidat socialiste sauvage (le président du groupe parlementaire Matthias Eggenberger, 28 voix), le PCCS Ettore Tenchio (15 voix) et le radical Hans Schaffner (10 voix). Ces voix, auxquelles il faut additionner 24 voix éparses, traduisent les tensions internes aux différents partis et la volonté réaffirmée d'une minorité de députés bourgeois de ne pas voter pour le candidat socialiste (voir annexe 3). Malgré cette opposition, les socialistes obtiennent leur premier siège au gouvernement sans que le camp bourgeois ne s'y soit véritablement opposé. Le fait que la candidature du socialiste Walter Spühler fasse consensus au sein de ces derniers avant l'élection explique que ce cas de figure ne se soit pas présenté.

Il en va cependant autrement avec la septième et dernière élection, celle du second siège socialiste. Si le camp bourgeois pouvait tolérer l'élection de Willy Spühler, il n'en allait pas de même avec le candidat officiel du PS pour ce siège, Walter Bringolf (voir plus haut). Les libéraux, les radicaux de la ville de Zurich et le Vorort des associations patronales, avec l'aide du Parti des

Indépendants (Mazzoleni & Rayner 2008, 9), lancent en effet une candidature de combat : celle du radical Hans Schaffner. Ce dernier est en avance lors du premier tour avec 84 voix, encore loin toutefois de la majorité absolue fixée à 116 voix. Lors de ce premier tour, le candidat officiel du PS n'obtient, lui, que 66 voix, soit sept de moins que Hans Peter Tschudi, le candidat socialiste « sauvage » soutenu en coulisse par l'influent secrétaire général du PCCS Martin Rosenberg³¹⁷ (Lang 1993b, 489). Wolf Linder souligne l'ambiguïté de la situation : « Voilà qui confirmait la prophétie de Rosenberg : le candidat non-officiel rassemblait plus de voix que Bringolf, lequel, hors du parti socialiste, ne recevait aucun soutien. Moins prévisible était le grand nombre de voix obtenues par Schaffner. Les socialistes étaient dans le dilemme suivant : devaient-ils continuer à voter pour Bringolf, avec le risque que Schaffner soit élu, ou devaient-ils assurer la présence de deux représentants au gouvernement, en votant Tschudi ? » (Linder 1993, 501). La déclaration de Hans Peter Tschudi devant l'Assemblée fédérale avant le deuxième tour, demandant aux députés de soutenir le candidat officiel du Parti socialiste ne change rien à la tendance qui semble alors se dessiner. En effet, avec 107 voix, Tschudi passe en tête au deuxième tour et devance cette fois largement Bringolf, qui ne récolte que 34 voix, alors que Schaffner obtient à nouveau un bon score avec 91 voix. Prenant sans doute mesure de la menace réelle que constituait la candidature « sauvage » du radical, Bringolf déclare renoncer à se porter candidat, afin que le PS puisse obtenir un second siège au gouvernement. Ce retrait met fin à l'opposition de principe d'une partie du camp bourgeois à la présence d'un second socialiste au Conseil fédéral et ouvre ainsi la porte à l'élection de Hans Peter Tschudi.

³¹⁷ La stratégie mise en place par Martin Rosenberg lors de cette élection, ainsi que d'autres d'ailleurs, lui vaudra, à l'instar de Heinrich Walther (Menz 1976), le surnom de « Königsmacher » (« faiseur de rois »).

Ce dernier est élu au troisième tour avec 129 voix (majorité absolue : 116) contre Schaffner (97 voix) et déclare de suite accepter son élection³¹⁸.

Il semble nécessaire de relever ici le rôle qu'ont pu jouer tant l'ordre des élections que les « contraintes » exercées par les pratiques fortement institutionnalisées (renvoyant à des règles non-écrites) en lien avec les élections au Conseil fédéral. Au niveau de ces dernières en effet, la réélection quasi « automatique » des conseillers fédéraux qui se représentent n'est contestée à aucun moment. Les trois premières élections (Petipierre, Chaudet et Wahlen) ne sont disputées par aucun parti au vu des scores obtenus : tous jouent le jeu, socialistes y compris. Ces trois élections confirment le siège PAB – qui n'avait d'ailleurs jamais été contesté par qui que ce soit – et deux sièges radicaux. Ces derniers obtiennent ainsi d'entrée une représentation « minimale » aux yeux d'une partie du groupe parlementaire, qui semblait pouvoir s'en accommoder au titre de la « proportionnalisation » du Conseil fédéral. Cela ouvre ainsi la voie à une conflictualité « réduite » en quelque sorte sur les élections suivantes, le PS ayant notamment voté en faveur des candidats radicaux et PAB. Cela ne veut pas dire que toute conflictualité s'en trouve toutefois écartée, mais ces trois premières élections « qualifient » le PS à un siège au minimum. Imaginons que le PS ait attaqué un des sièges radicaux sur les deux premières élections, le déroulement des suivantes aurait été tout autre. Ce cas de figure avait toutefois été écarté par la direction du PS, dans la mesure où les socialistes étaient dépendants des voix du PCCS pour se faire élire au Conseil fédéral, et que son allié ne soutenait pas une telle stratégie. Le PS était ainsi en quelque sorte contraint à entrer au gouvernement en jouant le jeu, c'est-à-dire en témoignant d'un minimum d'accord avec les principes

³¹⁸ Voir annexe 1. Pour un résumé factuel et chiffré des élections, voir : « Wahltag in der Vereinigten Bundesversammlung », *Neue Zürcher Zeitung*, 17.12.1959, et « Wahl der vier neuen Bundesräte », *Neue Zürcher Zeitung*, 17.12.1959.

implicites régissant l'élection et en se conformant à la stratégie de la direction du PCCS qui voulait, de son côté, éviter de s'aliéner le vote bourgeois.

La « mécanique fine » de ces élections est également marquée par l'ordre des élections individuelles : lors de la quatrième élection, le PCCS fait élire facilement Jean Bourgknecht à la succession de son conseiller fédéral sortant Phillip Etter. Les quatre premiers sièges sont ainsi répartis de la manière suivante : 2 PRD, 1 PAB, 1 PCCS. La cinquième élection est sans doute clé dans le processus. Se joue alors en effet la succession du conseiller radical Hans Streuli et le troisième siège radical, vacant suite à la démission de ce dernier. Plus que cela, c'est la concrétisation immédiate de la « proportionnalisation » du gouvernement qui se joue, dans la mesure où un échec des socialistes sur ce siège remettrait en cause ce principe, de même sans doute que leur participation au gouvernement. Or, le destin de ce principe arithmétique va se faire aux dépens et aux risques du PS et non du PCCS. En effet, c'est le PS qui prend la responsabilité d'attaquer le siège radical lors de cette 5^{ème} élection et non le PCCS. Ce dernier, jouant habilement de la situation, évite tout risque réel lors de ces élections, seul moyen sans doute de justifier sa stratégie d'alliance avec le PS au sein du parti. La stratégie socialiste est toutefois à même de réduire les risques potentiels de l'attaque : en présentant Willy Spühler à la place du très contesté Walther Bringolf lors de cette 5^{ème} élection, le PS contente dans un premier temps le camp bourgeois, qui n'avait pas émis d'opposition de principe à la candidature Spühler. Election « facile » de Willy Spühler, au premier tour de scrutin, avec 149 voix (majorité absolue : 114 voix), les voix éparses témoignant de l'opposition très relative au sein de chaque parti à la présence des socialistes au gouvernement. L'opposition au candidat socialiste officiel est fragmentée et ne parvient pas à se retrouver sur une stratégie commune : certains socialistes et bourgeois, jugeant sans doute que Willy Spühler n'est pas le candidat qui leur convient, votent pour un candidat « sauvage », le chef du groupe parlementaire socialiste Matthias

Eggenberger. Ils s'opposent ainsi avant tout à la personne du candidat et non pas au principe même de la présence d'un socialiste au Conseil fédéral. Ceux qui s'y opposent, au contraire, reportent leurs voix sur des candidats bourgeois : les catholiques-conservateurs, opposés à la présence socialiste et quelques italophones désirant la présence d'un des leurs au gouvernement, votent pour Ettore Tenchio (15 voix), alors que quelques radicaux et libéraux opposés à l'idée même d'un retour du PS au Conseil fédéral, votent de leur côté pour Hans Schaffner, candidat radical non-officiel (10 voix). A cela s'ajoutent encore 24 voix éparses. Ainsi, malgré une opposition non négligeable, mais néanmoins relativement faible (77 voix), le candidat socialiste est élu, les cinq premiers sièges étant dès lors répartis de la manière suivante : 2 PRD, 1 PAB, 1 PCCS, 1 PS.

Le fait que les radicaux lâchent finalement très facilement leur siège soulève quelques interrogations. Si cela s'explique vraisemblablement par le fait que de nombreux députés aussi bien radicaux qu'agriculteurs étaient acquis au fait que le PS obtienne au moins un siège dans le nouveau gouvernement, on peut se demander si la direction du PRD, face aux tensions internes entre partisans et adversaires de la présence des socialistes au gouvernement, n'a pas également jugé qu'il serait plus facilement justifiable de concentrer ses forces sur le second siège censé revenir aux socialistes et trouver l'appui éventuel des agriculteurs et de quelques catholiques-conservateurs sociaux face à la candidature Bringolf. La manœuvre était certes délicate, dans la mesure où les radicaux auraient attaqué et éventuellement repris un siège laissé vacant par le PCCS, mais elle était justifiable à la fois à l'interne et face aux partis bourgeois : mieux valait en effet, selon la direction du PRD, un homme certes hors du sérail politique national comme Hans Schaffner, mais un homme extrêmement compétent pour reprendre le Département de l'Economie, qu'un ancien communiste.

Lors de la 6^{ème} élection, les dissensions internes au PCCS sont à nouveau mises au jour presque à l'identique par rapport à la 4^{ème} élection. Le second candidat officiel du parti, Ludwig von Moos, est élu au premier tour avec 148 voix (majorité absolue : 114). Les six premiers sièges sont alors répartis comme suit : 2 PRD, 1 PAB, 2 PCCS, 1 PS. Reste le septième et dernier siège, sur lequel se concentrent les luttes partisans et qui voit l'élection difficile de Hans Peter Tschudi (voir plus haut). La parité entre PRD et PCCS – enjeu central pour ce dernier – étant acquise à ce stade, nous pouvons faire l'hypothèse que l'élection d'un troisième radical devenait dès lors difficilement imaginable, le PCCS et le PS n'y ayant absolument aucun intérêt. Au final, le retrait de Walther Bringolf, ouvre la porte à l'entrée d'un second socialiste au gouvernement. Le gouvernement se compose dès lors de 2 PRD, 2 PCCS, 2 PS et 1 PAB³¹⁹.

Face à ce qu'elle considère alors de manière générale comme une innovation politique, la presse est divisée en deux camps (comme l'on pouvait d'ailleurs s'y attendre) : d'un côté, la presse socialiste et conservatrice se réjouit de l'élection de deux socialistes au Conseil fédéral ; de l'autre, la presse radicale et libérale réagit à l'opposé. Si cette dernière se montre au mieux réservée et sceptique face à l'entrée des socialistes au gouvernement, s'interrogeant sur ses conséquences politiques, elle se montre également souvent très critique face à l'introduction de la « représentation proportionnelle » au gouvernement.

Comme le souligne la revue de presse faite par la *Neue Zürcher Zeitung* quelques jours après l'élection, les commentaires faits par les journaux de

³¹⁹ Comme le souligne Martin Pfister (Pfister 1999), il est intéressant de constater que l'élection de deux membres du PS au gouvernement n'oriente pas ce dernier à gauche, dans la mesure où les deux conseillers fédéraux PCCS élus appartiennent à l'aile droite du parti.

gauche³²⁰, au-delà de leur dimension souvent jubilatoire, soulignent la disposition des nouveaux conseillers fédéraux socialistes à collaborer de manière loyale avec les autres partis représentés au gouvernement. Ces commentateurs interprètent d'ailleurs la nouvelle composition du Conseil fédéral comme le développement et le couronnement conséquents au travail pratiqué au niveau des autorités communales et cantonales avec les autres partis. Les deux conseillers fédéraux socialistes, interviewés par la *Gazette de Lausanne*, sont au diapason, puisqu'ils se déclarent prêts à collaborer au sein du gouvernement dans un « esprit de réalisme ». Quant à la presse proche du PCCS, elle met avant tout l'accent sur sa satisfaction de la victoire de la tactique victorieuse mise en place par le PCCS, n'ayant pas peur au passage de considérer ce dernier comme l'artisan de la représentation proportionnelle au Conseil fédéral³²¹.

Le ton est très différent dans les commentaires de la presse radicale et libérale, qui se montre très sceptique face à la nouvelle configuration gouvernementale et critique le principe de représentation proportionnelle appliqué au Conseil fédéral :

« Hier, pour la première fois, le principe de la représentation proportionnelle a été appliqué à l'élection du Conseil fédéral. C'est une innovation. Et qui aura la vie dure. Un gouvernement sans contours politiques bien nettement dessinés peut faire figure de gouvernement harmonieux. Il peut aussi contribuer à la lente désagrégation du pouvoir. Il demeure en danger que les sept départements deviennent de plus en plus autonomes, que chacun respecte la paix des autres et qu'il n'y ait plus de volonté agissante pour coordonner leurs activités. Et

³²⁰ L'article en question se base sur les commentaires de plusieurs titres : *Volksrecht* (socialiste), « *Arbeiter-Zeitung* » du canton de Bâle (socialiste), *Volksstimme* (socialiste), *Sentinelle* (socialiste) et *Ostschweiz* (catholique-conservateur). Voir la revue de presse faite par la *Neue Zürcher Zeitung* : « Pressestimmen zu den Bundesratswahlen », *Neue Zürcher Zeitung*, 21.12.1959.

³²¹ *idem*.

c'est bien parce que ce péril, enfant chéri de la proportionnelle, nous a toujours paru redoutable, que nous envions aux Britanniques leur régime électoral lequel favorise l'alternance de partis adverses à la direction des affaires publiques. »³²²

« [...] La participation socialiste, sur pied d'égalité avec les autres grands partis, est un fait acquis. Elle présente d'indéniables inconvénients, dont on ne tardera pas à s'apercevoir ; mais elle présente aussi de réels avantages en un temps où il va falloir prendre les décisions d'une incalculable portée pour assurer l'avenir du pays dans un monde en pleine transformation. [...] La représentation proportionnelle s'est introduite au Conseil fédéral, et les hommes sont choisis. De l'instrument créé, cherchons, dans un esprit positif, à tirer le meilleur parti possible. »³²³

« Que réserve l'avenir à ce gouvernement bigarré ? A-t-on satisfait l'équité ou de simples ambitions ? C'est à l'œuvre que nous jugerons la nouvelle équipe. [...] Les questions de dosage politique et les inextinguibles rancunes de certains manœuvriers de couloirs ont pris le pas sur l'intérêt du pays. Il fallait que triomphe à tout prix la formule "2-2-2-1". Hors de là, point de salut. On verra bien. »³²⁴

Dans un article à la une intitulé « Sieg der "Zauberformel" » (victoire de la formule magique), la *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ) revient quant à elle de manière très critique sur l'entrée de deux socialistes au gouvernement deux jours après l'élection. Considérant cette dernière comme un « cadeau » fait par le PCCS au PS, la NZZ attribue la responsabilité de la « formule magique »³²⁵ au PCCS et à son secrétaire général Martin Rosenberg.

³²² « A la mesure d'une tâche », *Gazette de Lausanne*, 18.12.1959.

³²³ Olivier Reverdin, « Un tournant dans l'histoire suisse », *Journal de Genève*, 18.12.1959.

³²⁴ « On jugera à l'œuvre la nouvelle équipe », *Journal de Genève*, 18.12.1959.

³²⁵ Le terme « Zauberformel » est utilisé dans le passage en question (« Sieg der "Zauberformel" », *Neue Zürcher Zeitung*, 19.12.1959).

L'élection des deux candidats socialistes est également dénoncée comme un « diktat » du PS et du PCCS imposé aux autres partis. Quant à la présence du PS au sein du gouvernement, l'éditorial critique le fait qu'elle va désormais polariser plus fortement qu'auparavant le jeu politique ; il met également en doute la capacité des socialistes à collaborer au sein du gouvernement à cause de leur goût pour la « polémique ». Un détail, qui a pourtant son importance, doit être mis en lumière : les guillemets utilisés pour le terme « Zaubermel » dans le titre. Ceux-ci dénotent la distance par rapport à ce terme et la critique réaffirmée du quotidien radical face à la répartition proportionnelle des sièges au gouvernement et de sa magie supposée. La sémantique se poursuit donc.

Malgré les précautions prises, la reprise même, réitérée, du terme « Zaubermel » par de nombreux quotidiens alémaniques, ainsi que celui de « formule magique » par plusieurs titres romands ou italophones, ne reste pas sans conséquences. En effet, cette reprise, même critique, contribue en quelque sorte de manière involontaire, par un effet de retour sémantique lié au fait que la représentation « proportionnelle » soit parvenue à s'imposer lors de l'élection du 17 décembre, à réifier, à donner corps, à installer de plus en plus concrètement ce terme dans la réalité. Malgré les guillemets, et finalement bien malgré eux, ceux qui font un usage critique de ce terme – qui sont d'ailleurs ceux qui l'utilisent le plus et qui participent donc le plus à sa diffusion – vont contribuer à l'ancrer progressivement dans le langage, dans les esprits, et donc dans la réalité, comme apte à désigner la nouvelle composition « proportionnelle » du Conseil fédéral. En témoigne un article de la *NZZ* du 20 décembre 1959, dans lequel le journaliste écrit de manière significative, comme si cela relevait de la pure évidence : « [...] Es war in letzter Zeit so viel von der "Zaubermel" 2:2:2:1 für die parteipolitische Herkunft der künftigen Bundesratsmitglieder die Rede, dass es nachgerade banal tönt, festzuhalten, der neue Bundesrat setze sich aus zwei

Freisinnigen, zwei Konservativen, zwei Sozialisten und einem BGB-Vertreter zusammen »³²⁶.

Hypnotisés par le « tour » en train de se dérouler, par la « magie » et la force d'attraction que revêtra cette expression par la suite, nous guette constamment le risque d'aller vite en besogne ou en tout cas de déformer ou de travestir la réalité historique. Ce serait en effet faire fi de cette dernière de considérer que, dans le cadre de ce long processus de « solidification sémantique » et de « construction de la réalité » – pour reprendre la fameuse expression de Peter Berger et Thomas Luckmann –, l'expression « Zauberformel », dans les rapports complexes qu'entretient cette expression avec la langue allemande, est désormais « seule au monde ». Ça n'était pas le cas. Dans l'article de la *NZZ* cité ci-dessus³²⁷, coexistent en effet d'autres termes, comme celui de « magische Bundesratsformel » (formule magique au Conseil fédéral) ou celui de « magische Formel ». Il apparaît ainsi que, malgré le fait que le terme « Zauberformel » soit alors en voie de devenir courant, l'usage même de ce terme ne s'est pas encore véritablement imposé de manière indiscutable par rapport à d'autres alternatives toujours usitées en parallèle³²⁸. Cela est d'autant plus vrai que son usage reste encore confiné au cercle des adversaires de la « proportionnalisation » du Conseil fédéral. Il est évident que si l'élection de deux socialistes au Conseil fédéral le 17 décembre 1959 renforce potentiellement l'usage de ce terme, dans la mesure où il relève en quelque sorte de la « nécessité » médiatique et langagière, médias et acteurs politiques vont devoir trouver une manière de désigner cette « proportionnalisation » du gouvernement, elle ne règle,

³²⁶ « Il a été tellement question ces derniers temps de la « formule magique » 2:2:2:1 pour la provenance partisane des futurs membres du Conseil fédéral, que cela sonne franchement banal de préciser que le nouveau Conseil fédéral est composé de deux radicaux, deux conservateurs, deux socialistes et un représentant du PAB » (notre traduction ; « Neubestellte Landesregierung », *Neue Zürcher Zeitung*, 20.12.1959).

³²⁷ « Sieg der "Zauberformel" », *Neue Zürcher Zeitung*, 19.12.1959.

³²⁸ La situation est évidemment différente en langue française et italienne, où n'existe pas ce quiproquo sur le terme unique de « formule magique ».

pour ainsi dire, pas définitivement le cas. Il convient donc de s'interroger, en gardant un œil attentif sur l'usage de ces différentes terminologies dans les chapitres suivants, sur la manière dont le terme « Zauberformel » (« formule magique ») a pu s'imposer de manière très nette à la fois dans le vocabulaire et dans la réalité politique des années qui vont suivre. Car il n'y a, pourrait-on dire, rien de « magique » dans la formule gouvernementale, rien qui ne permette ou ne laisse supposer, à la fin décembre 1959, le dépassement – ou si l'on préfère le renversement – de la connotation négative attachée à la base à ce terme, condition pourtant *sine qua non* de la diffusion très large de celui-ci. Qu'a-t-il fallu pour que les fameux guillemets attachés au terme finissent par être abandonnés ? Il était en effet impossible de penser que ce terme se soit ensuite imposé de la sorte sans qu'il n'ait été repris également par ceux-là même qui l'avaient connoté ironiquement, ainsi que par ceux qui en étaient la cible. Il était impossible qu'il s'impose et soit largement diffusé sans qu'il soit *partagé par tous*. Comment est-on passé d'un terme très connoté (de manière négative) et d'usage relativement restreint à un terme qui sera plus tard totalement incontournable et valorisé ? Car, en toile de fond, c'est bien la question de la légitimité qui est posée : fragiles, contestés et ne disposant d'aucune légitimité en décembre 1959, au terme de quel processus (de légitimation) le terme « Zauberformel » (avec ses pendants français et italiens), mais également le principe même de représentation proportionnelle au Conseil fédéral ont-ils pu s'imposer de manière si large par la suite ? Sous quelles conditions sociales et politiques ? Et avec quels effets ?

6. Remarques conclusives et bilan intermédiaire

« La composition du gouvernement constitue une subtile alchimie, en laquelle se vérifie au mieux la stratégie fondamentale d'intégration qui recherche sans cesse les compromis et les solutions négociées. » (Walter 2009, 82)

Quand l'historien Urs Altermatt – qui fait pourtant autorité sur la question du gouvernement suisse – écrit que « la formule de 1954 était une solution de transition » (Altermatt 2009, 255 ss.), en la situant comme un préalable à la « formule magique » de 1959, s'opère insidieusement dans son propos une relecture téléologique des événements historiques, et en particulier de la composition partisane du Conseil fédéral, dont le point d'aboutissement final est la solution mise en place en 1959. Pour lui, en effet, la « formule magique » de 1959 « conclut un long processus » et qui emmène avec elle une « proportionnalisation des postes gouvernementaux selon des critères partisans » (Altermatt 2009, 255 ss.). Ainsi, la « formule magique » serait en quelque sorte la « fin de l'histoire ». Elle constituerait l'aboutissement de plus de cent ans d'histoire politique de la Suisse, un aboutissement somme toute logique au vu de l'évolution de la répartition partisane des sièges gouvernementaux, mais également de la propension des Suisses à privilégier des solutions politiques négociées.

Cet exemple d'Urs Altermatt, relativement surprenant lorsque l'on connaît ses travaux, n'est toutefois qu'un parmi d'autres de possible « glissement » (cf. également citation de François Walter en exergue ci-dessus). Qu'il soit l'œuvre d'historiens (dont certains s'inscrivent pourtant dans des perspectives d'analyse qui prennent de nombreuses précautions méthodologiques), de juristes ou de politologues, la « formule magique » a fait office de point focal de l'analyse, à la fois aboutissement d'un processus

et début d'un autre. Ce postulat analytique a été largement partagé et continue d'ailleurs à l'être. Et cela sans doute parce la stabilité de l'exécutif à partir de 1959, les pratiques partisans largement partagées de recherche (affichée) de compromis, la pacification sociale et la réussite économique qui accompagnent la « formule magique » – mais qui lui précédaient aussi pour certaines – ont naturellement soulevé de nombreuses questions, en particulier sur l'origine de cette « réussite » helvétique.

Pour tenter d'y répondre, un retour sur les origines historiques paraissait donc logique. Or, en considérant la « formule magique » comme le point de départ de cette « réussite » helvétique, en particulier sous l'angle politique, cela incitait notamment à envisager la répartition partisane des sièges gouvernementaux telle qu'instituée en 1959 (cette « coalition » large ne manquant d'ailleurs pas d'attrait et de lustre aux yeux de qui s'y intéresse³²⁹) comme la solution institutionnelle qui l'a rendue possible, mais également – au regard du passage progressif d'un seul parti gouvernemental à quatre partis gouvernementaux – comme l'aboutissement de quelque chose qui lui préexistait. Le lustre de la « formule magique », le fait qu'elle faisait figure d'exception au regard des systèmes politiques en comparaison internationale, a en effet indéniablement favorisé des lectures *a posteriori* de ses origines, qui l'ont inscrite dans une sorte d'inévitabilité et l'ont conçue comme l'aboutissement d'un processus historique dont il s'agissait de rendre compte. Dans une telle logique, la « formule magique », qui « marchait » si bien, ne pouvait être sortie de nulle part : elle devait *inévitablement* s'inscrire dans des pratiques antérieures (la culture politique, la concordance, l'intégration des minorités). Cette tentation d'une lecture *a posteriori* essentialiste des institutions et des événements historiques n'est pas uniquement l'apanage de l'épisode de 1959 et les analyses qui y ont

³²⁹ Le terme même de « formule magique » y contribue d'ailleurs fortement, de même que celui de « concordance » (qui sous-entend que tout concorde, que tout « marche »).

succombé ont souvent eu recours à l'histoire pour naturaliser le présent et inversement, comme nous avons eu l'occasion de le montrer. A partir de là, il n'y avait qu'un pas à faire pour passer d'une interprétation des origines historiques à la lumière du présent à une interprétation du présent à la lumière de ces mêmes origines. L'un expliquant en quelque sorte l'autre, la circularité du raisonnement lui conférait aussi sa force. Or, l'histoire politique et sociale de la Suisse n'a pourtant pas cette belle logique implacable dont on l'a trop souvent affublée. Et il en va de même pour la composition du Conseil fédéral. Mais le vers était déjà dans le fruit.

La composition du Conseil fédéral renvoyant aux comportements des élites qui composent ce dernier et à leur disposition à gouverner ensemble incarnée dans la « formule magique », c'est sur l'« intégration » progressive des partis qui n'y étaient pas représentés par ceux au pouvoir que l'attention a été portée. La théorie consociative y voit un comportement volontaire des élites visant à la stabilité d'un système pour contrer les tendances centrifuges, voire désintégratrices, d'une société traversée par de nombreux clivages. D'autres y voient la manifestation de la « culture politique » suisse, qui privilégie la recherche systématique de solutions de compromis censées mettre fin aux luttes politiques. Pour certaines enfin, qui attribuent à l'architecture institutionnelle suisse des vertus particulièrement contraignantes, c'est le référendum facultatif qui pousse les élites à rechercher le compromis et par conséquent à « intégrer » l'« opposition » au sein du gouvernement. C'est ainsi que, souvent au prix d'une relative décontextualisation historique, ou de raccourcis et d'interprétations discutables des événements et de la manière dont les acteurs politiques ont réellement agi ou percevaient ces derniers, de trop nombreuses analyses³³⁰ ont fourni – et repris à leur compte – des clés d'interprétation de la « formule magique » qui ne parviennent pas à s'affranchir de la circularité du raisonnement

³³⁰ Auxquelles il faut ajouter bon nombre de contributions à caractère non scientifique (articles de journaux, commentaires, etc.).

qu'elles proposent en filigrane. Elles ont cependant certains mérites qu'il faut leur reconnaître : elles proposent des questionnements qui ne se limitent pas à un seul événement, mais qui, de manière plus ambitieuse, tentent de rendre compte de phénomènes plus larges – sur le long terme notamment – et proposent de véritables théories des institutions politiques et de leur fonctionnement.

De leur côté, l'immense majorité des historiens, influencés à la fois par ces discours savants mais également, dans une certaine mesure, par la mythologie du « récit national » (auquel ils ont contribué), n'ont pour beaucoup pas échappé à ce type de registre finaliste. Si certains (les historiens de gauche, pour ne pas les nommer) y sont parvenus, ils n'ont toutefois pas été en mesure de rendre compte des ressorts d'un processus qui s'étale sur une si longue période, notamment parce qu'ils ont mobilisé une lecture de l'histoire qui a par trop privilégié la dimension du conflit au détriment de celle du consensus et, partant, peiné les articuler. Les analyses de ce dernier type sont précieuses, malgré tout, et nous nous appuyons d'ailleurs en partie sur celles-ci, même si elles peinent à saisir dans le cas de la composition du Conseil fédéral ce qui fait que des arrangements souvent instables parviennent à se maintenir. L'historiographie ne s'y est d'ailleurs tout simplement pas intéressée, l'éclatement temporel et situationnel des contributions constituant de fait un frein à un tel questionnement.

Partant, la perspective historique diachronique que nous avons adoptée a cherché à concilier ces deux types d'approches et à en dépasser les apories. Contrairement à ces dernières prises individuellement, notre analyse tente d'articuler conflit et consensus, non pas en les séparant, en les compartimentant ou en les rendant exclusifs pour l'analyse, mais en saisissant comment ils s'articulent l'un à l'autre dans une relation dialectique. Faire cela, c'est se donner les moyens de comprendre sur la longue durée la composition d'une institution – le Conseil fédéral – faite de phases de

stabilisation et de déstabilisation, d'institutionnalisation et de désinstitutionnalisation, de consolidation et de fragilisation, sa consistance et son inconsistance. L'analyse que nous proposons (re)contextualise ces deux dimensions inhérentes à cette institution (et à toute institution d'ailleurs) en rendant compte de l'évolution historique des configurations partisanes – et donc de la dimension relationnelle dans laquelle s'inscrivent les pratiques des différents acteurs – afin de saisir la dynamique du processus de construction institutionnelle.

Cette dernière ne doit d'ailleurs pas être limitée aux seules pratiques des acteurs, mais également aux représentations de l'institution qui s'y articulent et qui y président. A ce titre, nous avons tenté – certes modestement vu l'ampleur d'un travail qui nécessiterait à lui seul une seconde thèse – de rendre compte de l'évolution historique des représentations associées au Conseil fédéral et à sa composition partisane entre 1848 et 1959. Il ne pouvait en être fait l'économie, dans la mesure où, notamment, les conceptions du rôle de l'Etat ou de la nation (et donc de ce qui faisait « tenir » les Suisses ensemble) évoluent considérablement au cours de la période considérée. Il en va de même du rôle des conseillers fédéraux ou de la composition partisane du gouvernement. La démocratie suisse telle que se la représentent les différents acteurs en 1848 n'est, à ce titre, pas la même qu'en 1959. Cela est normal, dans la mesure où les acteurs en présence ne sont plus les mêmes non plus. On ne peut donc véritablement comprendre les luttes politiques autour de la composition du Conseil fédéral en 1959 qu'en les mettant au regard des conceptions de la démocratie et du rôle de l'Etat, dont les représentations de la composition gouvernementale sont elles-mêmes tributaires. Il en vaut de même pour d'autres épisodes importants comme 1929, 1919 ou 1891, dont les ressorts doivent impérativement être recontextualisés, sous peine de prêter aux acteurs de l'époque des représentations et des conceptions de la composition partisane du gouvernement qu'ils ne mobilisaient pas (c'est le risque qui guette

d'ailleurs les analyses qui posent la « concordance » comme un donné a-historique).

Notre analyse visait implicitement à tester les hypothèses ou en tous cas les relations causales de la théorie consociative, mais également l'hypothèse de Germann (1996) relative au rôle contraignant du référendum dans l'intégration progressive des différents partis au sein du Conseil fédéral ou au rôle que lui attribue Neidhart (1970) dans les rapports politiques entre partis au niveau national. Il s'agissait de mettre ces hypothèses à l'épreuve de l'histoire, avec l'ambition de proposer une explication alternative de l'« intégration » gouvernementale et de la « formule magique ». Qu'est-ce que ce retour sur plus d'un siècle d'histoire nous a appris ? En revenant sur la genèse de la « formule magique », nous avons pu mettre en évidence que la stabilité gouvernementale a des ressorts bien plus complexes qu'une simple « réponse » des élites visant à contrer les forces centrifuges et potentiellement désintégratrices des différents clivages sociaux. La pérennité et la stabilité de l'institution gouvernementale en tant que telle a bien plus été la conséquence d'un rapport de force et synonyme d'une volonté d'exclusion que la résultante d'un acte à caractère volontairement « consensuel » et « intégrateur » des élites au pouvoir visant à créer la stabilité en intégrant leurs adversaires politiques (l'« opposition »).

Si les différentes modifications de la composition partisane du Conseil fédéral n'ont d'ailleurs pas toujours eu pour effet une stabilisation, l'effet n'était pas forcément escompté et l'alliance gouvernementale créée restait souvent elle-même caractérisée par une certaine instabilité. Les modifications de la composition partisane du gouvernement ont finalement plus à voir avec une certaine contingence, avec des luttes contre un adversaire commun de circonstance qui solidifient provisoirement un arrangement ponctuel ou une série d'ajustements et d'accommodements et une situation nouvelle et pas forcément satisfaisante pour les partis

gouvernementaux, que de pratiques consensuelles. L'enjeu pour les élites au pouvoir a justement été de faire prendre conscience aux Suisses de leur appartenance à une même communauté nationale, avec en arrière-fond non pas une volonté désintéressée de faire le consensus pour le consensus (ou pour le bien commun), mais bien des intérêts économiques et politiques – les deux dimensions étant fortement interdépendantes au 19^{ème} siècle notamment, du fait de l'appartenance ou de la proximité des élites politiques avec le monde économique³³¹. Comment pouvait-il d'ailleurs en aller autrement ? Dans la mesure où les partis sont traversés par des courants internes qui génèrent des tensions en lien avec l'appartenance gouvernementale (on pense au PS mais également aux catholiques-conservateurs à partir de 1891), dans la mesure également où intégrer un nouveau parti au Conseil fédéral remet plus ou moins en question le fonctionnement et les pratiques gouvernementales en place, il est difficile d'envisager les différentes étapes d'« intégration » gouvernementale qui ont jalonné la période 1848-1959 comme un long fleuve tranquille coulant dans les méandres d'un consensus érigé en postulat de la politique helvétique. Sauf bien entendu à surestimer, de manière mécaniste, la contrainte qu'exercent les institutions ou la capacité des acteurs à maintenir des pratiques identiques sur plus d'un siècle malgré une construction nationale, deux guerres mondiales et de nombreuses crises économiques et sociales (comme si ces événements n'avaient pas eu de réelles prises sur des élites et des institutions imperméables au changement). Cela ne signifie évidemment pas pour autant que nous évacuons la dimension de la contrainte de l'analyse, au contraire : elle a joué un rôle indéniable dans la stabilisation de ces premiers arrangements au travers des rapports d'attentes réciproques et de la discipline des groupes politiques, notamment. La contrainte a pu s'appuyer sur un consensus minimal³³² propre à chaque nouvelle configuration, ce consensus étant à la fois minimal et à géométrie

³³¹ Voir par exemple Masnata et Rubattel 1995.

³³² Voir Dobry 1986. Michel Dobry parle de « noyau dur » du consensus.

variable : il pouvait être (ré)investi de sens et changer de contenu à chaque nouvelle modification de la composition gouvernementale. Ce faisant, les acteurs politiques au pouvoir disposaient d'un ensemble d'attentes réciproques relativement clair, qui leur permettait d'une part de réduire l'incertitude politique inhérente à ce type d'arrangement, tout en gardant une importante marge de manœuvre au niveau de l'interprétation même de ce consensus minimal, donc une capacité d'adaptation (tant à l'interne des partis qu'entre eux). Ces deux éléments expliquent pourquoi ces premiers arrangements, en phase avec les intérêts respectifs des différents groupes politiques, ont pu se développer, se consolider et se perpétuer de la sorte. En ce sens, les contraintes étaient indissociables de certaines opportunités³³³. Les élections au Conseil fédéral ont d'ailleurs constitué de manière répétée l'occasion de pratiquer la donne établie par le vote et l'adoubement, de confirmer ou de tenter de remodeler en partie le contenu du consensus minimal, et donc de consolider progressivement chaque nouvelle modification de la composition gouvernementale. La critique ou la distanciation ou la prise de distance était, dans ce contexte, également possible et s'est faite à la marge du noyau dur du consensus.

A ce titre, l'hypothèse de Leonhard Neidhart (1970) fournit un apport intéressant à cette réflexion. Pour Neidhart en effet, il faut aller chercher l'explication de cette tendance à la recherche du consensus – et de l'effet de contrainte qu'est donc, selon lui, en mesure d'exercer le référendum sur l'intégration gouvernementale – dans la « disposition » ou la « propension » (*Bereitschaft*) des acteurs politiques qui date de « bien avant tous les conflits politiques et économiques » et qui a été cultivée dans la cohabitation des différentes aires linguistiques. Neidhart s'éloigne cependant d'une lecture purement « culturaliste » en affirmant que cette « propension à l'arrangement » (*Verständigungsbereitschaft*) est le résultat d'un processus historique d'apprentissage politique (*politischen Lernprozesses*). Il estime

³³³ Voir notamment Lagroye Jacques & Offerlé Michel, 2010b.

que ce processus d'apprentissage politique a entraîné une « réponse du système » : ce dernier prévient les risques liés à des décisions prises de manière non consensuelles (Neidhart 1970, 313 s.). Pour Neidhart, le consensus est donc la solution *systemique* (ou la réponse *fonctionnelle* pourrait-on dire) de la *Willensnation*³³⁴ qu'est la Suisse pour éviter le recours au référendum, un instrument qui réintroduit de la conflictualité et des risques dans le processus législatif (Neidhart 1970, 313 s.). L'idée de l'apprentissage politique peut être, à notre sens, féconde pour penser les événements historiques qui prennent place au niveau de la composition partisane du Conseil fédéral entre la fin du 19^{ème} siècle et 1959. Quant au référendum facultatif, introduit en 1874 seulement au niveau fédéral, il a sans aucun doute pesé dans les calculs des acteurs politiques. De notre côté, nous avons plutôt insisté sur la nécessité qu'ont eue les acteurs d'investir et de « pratiquer » l'institution gouvernementale au travers d'usages hétérogènes de celle-ci (et d'usages hétérogènes du référendum facultatif en lien avec eux). En ce sens, nous sommes assez proches de l'idée de base de Neidhart et de la nécessité du recours à l'histoire. Cependant, nous nous sommes distancié de l'auteur au niveau du lien direct qui peut être établi (ou non) entre usage du référendum et consensus d'une part, et entre consensus et cooptation de ses adversaires politiques au sein du gouvernement, d'autre part. Alors que Neidhart met en relation de manière systémique ces différents éléments et propose une lecture d'inspiration fonctionnaliste des institutions politiques, nous avons de notre côté opté pour une approche plus « compréhensive » de l'institution gouvernementale (François 2002), qui porte son attention sur les configurations d'acteurs et d'intérêts, ainsi que sur les usages et les représentations des institutions en rapport avec ceux-ci. A partir de cette perspective, nous avons effectué quelques premiers « coups de projecteur » sur les premières modifications de la composition partisane du Conseil fédéral, en tentant d'éclairer celles-ci sous un jour nouveau. Nous avons notamment pu relativiser le rôle joué par le référendum facultatif dans

³³⁴ Littéralement « nation créée par la volonté » (notre traduction).

les changements intervenus en 1891 ou en 1943. En filigrane, nous cherchions également à (re)problématiser de manière plus large la question des « origines » de l'arrangement de 1959 (cf. préambule et partie II), afin de comprendre justement dans quelle mesure celles-ci pouvaient livrer une clé de compréhension pertinente ou non.

Cette pluralité des perspectives et des résultats ouvre, à notre sens, une discussion sur un certain nombre de questions de recherche et notamment, celle du dyptique élites au pouvoir vs « opposition » sur la période historique considérée (1848-1959) : quelles implications théoriques et autres enseignements faut-il tirer de la pluralité des acteurs ayant été dans la position de l'« opposition » au cours de cette période (catholiques-conservateurs, PAB, socialistes) ? La notion même d'« opposition » en Suisse, que nous utilisons à dessein ici de manière systématique avec des guillemets, gagnerait-elle à être problématisée historiquement ? A notre connaissance, aucune recherche approfondie ne traite malheureusement de cette question dans une telle perspective pour la Suisse³³⁵. Elle constituerait néanmoins un objet de recherche à n'en pas douter passionnant. Adrian Vatter et d'autres auteurs proposent des analyses intéressantes à l'échelle cantonale (Vatter 1997 et 2002 ; Trechsel 2000), mais qui ne font malheureusement pas le lien avec la question de l'« intégration » de l'« opposition » au niveau fédéral.

En lien avec cette question, celle de l'articulation entre les niveaux cantonal et fédéral se pose également (et pas seulement sur la période considérée). Comment articuler ces différents niveaux et tenir compte du degré extrême de complexité de l'échelle cantonale que ce soit au niveau de l'usage du référendum facultatif (présent également au niveau cantonal), des configurations partisans différentes d'un canton à l'autre dans un même

³³⁵ Sur une modeste tentative de problématisation cette question dans un autre contexte historique, celui de l'UDC dans les années 1990, voir Burgos 2004.

parti et de l'« apprentissage politique » des acteurs (pour reprendre ici les termes de Neidhart) ? Le « transfert » de l'un à l'autre ne va en effet pas de soi. Les élites expérimentent certes des majorités à géométrie variable dans les cantons dans le cadre de configurations partisans proches de celle que l'on retrouve au niveau fédéral, mais le passage de l'un à l'autre n'est pas direct et fait appel à d'autres instances, d'autres acteurs, d'autres intérêts (agrégés), etc. Le mode d'élection du Conseil fédéral, qui diffère de l'élection au suffrage populaire des gouvernements cantonaux, induit également des logiques et des transactions de nature différente. En outre, les situations dans les différents cantons sont très diverses, ce qui empêche d'envisager les pratiques cantonales de gouvernement selon une matrice unique, sauf à aboutir à une simplification de la réalité sociale et sans doute une surestimation des contraintes institutionnelles (envisagées du coup comme identiques et hors de leurs contextes particuliers). En soi, l'idée d'un transfert entre les deux niveaux n'est néanmoins pas inintéressante, loin de là. Pour la « déterritorialiser », il faudrait cependant mener des recherches très approfondies, qui soient en mesure de mettre en évidence des régularités historiques en comparaison intercantonale et en comparaison entre le niveau cantonal et le niveau fédéral.

Nous avons eu l'occasion de montrer dans cette première partie, en nous appuyant sur ces premiers « coups de projecteurs », que l'« intégration » gouvernementale des différentes forces politiques relève d'un processus historique extrêmement complexe et caractérisé par une pluralité de logiques de situation, ainsi qu'une certaine contingence. Ce processus n'a pas la belle linéarité qu'on lui prête souvent, dans la mesure où ont coexisté au niveau du Conseil fédéral luttes et consensus, stabilité et instabilité, phases de consolidation et de fragilisation. Les différents changements dans la composition partisane du Conseil fédéral entre 1848 et 1959 ne doivent pas être perçus comme une progression/évolution naturelle ou un processus inéluctable, mais au contraire comme le résultat de rapports de forces et de

configurations partisans qui évoluent dans le temps (tant entre les partis qu'au sein même de ceux-ci), d'alliances et d'ajustements ponctuels, d'attentes réciproques, d'accommodations multiples, de routines (ré)actualisées et de pratiques constamment réinventées³³⁶. La « formule magique » ne saurait dès lors être réduite à la résultante d'une forme de déterminisme politique social. Le type de causalité dont elle résulte est complexe, multiforme, et non pas univoque.

L'exemple de l'entrée du premier catholique-conservateur au gouvernement en 1891, cas tenu pour « idéal-typique » de la nécessité d'intégration de l'opposition au sein du gouvernement en témoigne. En effet, radicaux et catholiques-conservateurs expérimentent alors de premiers arrangements, nouent quelques compromis, mais ils se jaugent avant tout et s'ajustent à la situation en fonction de configurations particulières (les élites radicales sont soumises tant à la pression de la montée en puissance du socialisme que des catholiques-conservateurs, mais subissent également les tensions générées par l'aile « sociale » de leur mouvement), de logiques de situation et d'intérêts propres. L'entrée au gouvernement du premier catholique-conservateur n'est alors la conséquence ni de la contrainte exercée par le droit de référendum. Ce changement institutionnel s'explique plutôt par une série de micro-interactions/sédimentations et d'ajustements entre les deux camps, qui interviennent tant avant qu'après l'entrée au gouvernement du premier catholique-conservateur et cela en fonction de leurs intérêts respectifs.

L'analyse que nous avons proposée montre qu'on ne peut faire l'économie de la dimension *processuelle* qui sous-tend l'institution. Les différents changements dans la composition du Conseil fédéral mis en évidence

³³⁶ Il vaut dès lors mieux éviter de parler d'« intégration progressive des différentes forces » au sein du Conseil fédéral, afin de ne pas donner l'impression qu'il s'est justement agi d'une « intégration », et plutôt parler de « changements dans la composition partisane » du Conseil fédéral.

jusqu'ici ne sont que des états provisoires – ou des formes inachevées – de l'institution, des séquences du processus d'institutionnalisation, des états ponctuels de la dynamique permanente entre « instituant » et « institué » (Lagroye & Offerlé 2010). Chaque moment historique étudié fait jouer d'autres rapports de force, d'autres pratiques, représentations et intérêts, en fonction de la configuration politique du moment. La genèse de la « formule magique » montre qu'ils ne peuvent par conséquent pas être réduits à un schéma causal unique ou à la manifestation d'une « règle » unique a-historique et perméable au changement et sur laquelle n'auraient pris ni le temps ni les acteurs politiques. Les transformations au Conseil fédéral sont, au contraire, dépendantes des usages multiples que font les acteurs de ces règles, usages eux-mêmes tributaires de représentations particulières de ce qu'il est permis ou prescrit de faire, plus ou moins ajustés à leurs intérêts respectifs. Le changement se joue donc dans l'irrégularité plutôt que dans la régularité, dans les luttes partisans plutôt que dans des comportements « intégrateurs » uniformes. Ce qui a existé, et nous ne le nions pas – bien au contraire – ce sont des compromis, c'est-à-dire des « résultats » concrets des pratiques politiques. C'est dans la « régularité » de ces compromis, dont l'intensité et les formes historiques ont pourtant passablement varié, que la forme du « consensus » s'est légitimée et imposée, notamment au bénéfice d'un effet de circularité du raisonnement : la propension à faire « consensus » ayant été identifiée à de nombreuses reprises comme étant à l'origine des compromis concrets (Paix du travail, etc.), il était logique que ce « consensus » soit consacré en retour. Dans ces conditions, le « consensus », « mot-valise » et expression générique aux frontières floues, s'impose à la fois – et là réside sa force – comme un ensemble de comportements et de réalisations, une règle du jeu politique, voire même un élément de l'identité nationale. On parle d'ailleurs de manière significative de « consensus national » (*nationaler Konsens*). Le « consensus » parle en quelque sorte désormais pour lui-même. Et finalement, comme le souligne malicieusement Michel Dobry (1986, 47), la question qui se pose pour les

acteurs n'est même plus de savoir ce que recouvre véritablement le consensus, mais de s'en accommoder : « (...) ils (les acteurs) en jouent, invoquent, en cas de besoin, l'existence d'un consensus, dénoncent, à l'occasion, les manquements de leurs adversaires, mais le transgressent aussi, quand il le faut, en déplaçant les frontières, en façonnant le contenu, en modifiant la signification. Ils « savent », en pratique, que lorsque les gens croient qu'il existe, sur un problème ou une norme quelconques, quelque chose comme un « consensus », il devient futile de se demander si le consensus est « vrai » ou « faux », car il serait trop dangereux de ne pas en tenir compte dans leurs tactiques, leurs appréciations et leurs calculs ».

Dès lors, si, dans les faits, la proportionnalisation des forces politiques se voit reflétée au travers de l'élection d'un second membre du PS en 1959, elle est due à des circonstances particulières qui n'ont rien à voir avec une quelconque « continuité » dans l'« intégration » gouvernementale (par rapport à des soi-disant « précédents » comme l'élection du premier socialiste au Conseil fédéral en 1943) ou avec une volonté des élites bourgeoises au pouvoir – elles-mêmes *divisées* sur la question –, visant à établir – dans le but de préserver le système – l'équité inhérente au principe de proportionnalité des forces au gouvernement. Au contraire, on peut observer à cette occasion à quel point cette dernière question constitue pour les différents acteurs un enjeu politique de premier ordre. Un enjeu qui se décline toutefois très différemment au sein et entre les partis. A l'instar de l'introduction de la proportionnelle pour les élections fédérales en 1919, la « proportionnalisation » du Conseil fédéral remet en question la mainmise historique des radicaux sur les affaires fédérales, et dans le cas précis, sur les sièges gouvernementaux. Deux types de représentations s'affrontent dès lors en lien avec l'élection des conseillers fédéraux : une représentation « proportionnelle » (ou « arithmétique ») vs une représentation « politique » (ou « qualitative »). Ces luttes sur le *sens*, sur les règles implicites présidant à l'élection du Conseil fédéral, qui renvoient aux intérêts hétérogènes et

concurrents des compétiteurs, sont en lien avec des enjeux pratiques et le maintien ou non du statu quo et des rapports de force politiques.

La « formule magique » qui voit le jour en 1959 est certes un événement important dans l'histoire politique suisse. Elle n'est toutefois pas non plus un point d'aboutissement, dont la « magie » témoignerait de la finalité véritable – sorte de « fin de l'histoire » – et de l'inévitabilité d'un processus historique orienté vers l'« intégration » de toutes les forces politiques majeures. Au contraire : la « formule magique » est une invention, appellation ironique et stigmatisante, des adversaires de ce que celle-ci matérialise en réalité en 1959 : un arrangement agonistique de gouvernement large regroupant les quatre principales forces politiques nationales selon un principe « proportionnaliste », c'est-à-dire leur attribuant un nombre de sièges gouvernementaux proportionnellement à leur force électorale (deux sièges aux trois plus forts et un seul au plus faible). Le PRD est notamment contraint à cet arrangement, n'ayant pas d'autre véritable alternative que de s'y plier.

A ce titre, le retour en détail sur l'origine même du terme « formule magique », constituait un prélude indispensable, selon nous, à cette recherche. Au vu de la pénétration extraordinaire de ce terme dans le sens commun – savant également –, le risque était grand, en effet, d'oublier dans quelles conditions sociales et politiques ce terme est apparu. Il en ressort que la « formule magique » est une invention historiquement datée. Son apparition n'est due ni au hasard, ni à une quelconque nécessité systémique ou culturelle propre à la Suisse. Le recours à cette expression est le moyen utilisé par la direction du PRD pour tenter de discréditer les manœuvres politiques de ses adversaires politiques du moment, à savoir le PCCS et le PS. La quadruple démission au gouvernement ouvre en effet une « fenêtre d'opportunité » pour une refonte des rapports de force gouvernementaux.

La nouvelle donne issue de l'élection du 17 décembre 1959 tient ainsi à nouveau plus de la compétition politique classique, voire même d'une certaine contingence (qui est en réalité le fruit de leur division), que d'une sorte de « concertation » entre élites au pouvoir visant à l'« intégration » de l'opposition, contredisant au passage la théorie consociative. Nous ne nous trouvons pas face à une action délibérée des élites³³⁷ visant à intégrer l'opposition (le PS) pour stabiliser le système³³⁸, ou face à une situation où les élites se mettent d'accord pour éviter la compétition politique en lien avec les élections (au Conseil fédéral dans notre cas), et qui viendrait à mettre à mal le « système de coopération », selon les termes de Lijphart, c'est-à-dire un mode consensuel et non-conflictuel de gestion politique.

Le cas de l'élection de 1959 nous livre également quelques premiers indices précieux sur la façon dont s'est élargie la « coalition » gouvernementale à un quatrième parti³³⁹ et en particulier sur la dynamique et la « structuration » de ce processus. Cette élection, comme lors des précédents cas où un nouveau parti est entré au Conseil fédéral d'ailleurs, contribue à prouver empiriquement que la question de la composition partisane du Conseil fédéral n'a pas de dimension proprement « essentialiste » par rapport au système politique suisse, contrairement à ce qu'affirmaient notamment les premiers travaux de science politique suisse (antérieurs à la théorie consociative) : « Le régime politique de la Suisse contemporaine est caractérisé en particulier par le fait que tous les partis de quelque importance

³³⁷ On pourrait d'ailleurs sérieusement se demander qui entre précisément dans cette catégorie à cette époque. Les « élites », en tant que groupe social, n'existent en réalité qu'en tant que mosaïque inter- et intra-partisane, en tant qu'agrégat hétéroclite et parfois désuni. Ainsi, la vision très (trop) réificatrice et englobante des « élites » que propose la théorie consociative masque en réalité les jeux et les logiques qui président à la constitution de ces élites (voir également Pappalardo 1981).

³³⁸ « The essential characteristic of consociational democracy is not so much any particular institutional arrangement as the deliberate joint effort by the elites to stabilize the system » (Lijphart 1969, 213).

³³⁹ Rappelons que le PS avait déjà siégé au Conseil fédéral entre 1943 et 1953, avec un seul conseiller fédéral toutefois.

sont incorporés en permanence à la coalition gouvernementale, tant à l'échelon fédéral que cantonal. [...] L'*essence*³⁴⁰ du système est d'associer au sein des conseils exécutifs l'ensemble des partis modérés, plus le Parti Socialiste. Comme il n'y a nulle part de parti à la droite de ce que nous appelons ici les partis modérés, et comme le Parti Communiste (ou Parti du Travail), seule organisation d'extrême-gauche, n'existe que dans quelques cantons et y est très minoritaire [...], cela signifie que toutes les forces politiques tendent à être représentées au gouvernement » (Girod 1964, 1114).

Connaître les « origines » de la « formule magique », c'est se donner la possibilité de mieux comprendre celle-ci, et lui restituer son historicité propre, en répondant au passage à un certain nombre de questions de recherche. Le retour historique sur l'apparition même de ce terme nous permet de mieux cerner les origines véritables de la « magie » qui sera ensuite attribuée à la formule gouvernementale, et de relativiser au passage toute mystique gouvernementale envisagée comme a-historique ou trans-historique : le terme « formule magique » a été inventé par un homme politique, à un moment donné et dans un contexte particulier (opposition à l'entrée du PS au gouvernement). La « formule magique » est une forme historiquement datée – donc contingente et en toute logique provisoire – que prend l'institution gouvernementale. Elle n'est ainsi qu'une étape parmi d'autres d'un long et tortueux processus d'institutionnalisation.

³⁴⁰ C'est nous qui mettons en évidence ce terme ici.

PARTIE II :

Consolidation et fonctionnalisation de la « formule magique » : retour sur le succès du mot et de la chose (1959-2003)

« Le propre de l'institution, "histoire faite chose" pour reprendre la formule de Pierre Bourdieu, c'est ici de perdurer et d'échapper aux conditions sociales et politiques qui l'avaient fait naître, de survivre aux figures qui l'avaient incarnée, de déborder les usages et significations qui l'avaient spécifiée, bref d'évacuer sa dimension de *produit* des pratiques pour exister comme *moteur* des conduites, et finalement s'enraciner dans un ordre des choses, ordre de pratiques mais aussi ordre symbolique, rituellement célébré dans les conjonctures de stabilisation, et toujours susceptible d'être recomposé et "remotivé" dans les conjonctures critiques. » (Gaïti 2006, 40 s.)

Si la formule gouvernementale de 1959 marque le début de quelque chose qui n'est en soi pas véritablement anodin, c'est-à-dire une période de stabilité de plus de quarante ans qui caractérise la coalition large à quatre partis (cas d'ailleurs unique dans l'histoire de la démocratie comme cela a déjà été dit en introduction), il faut prendre d'innombrables précautions avec les innombrables contributions au débat relatif à la composition gouvernementale qui ont indéniablement contribué à figer la « formule magique » dans une sorte d'inéluctabilité et qui en faisaient une composante nécessaire à la survie du système dans son entier. En effet, une telle perspective ne résiste pas à

l'épreuve de l'analyse historique, puisque la « formule » proportionnaliste qui voit le jour en décembre 1959 paraît encore précaire. Sa longévité n'était pas inscrite dans ses origines. L'échec de la première expérience socialiste de gouvernement, qui prend fin en 1953, renforce l'idée que l'alliance partisane – d'ailleurs plus « contrainte » que totalement volontaire – pouvait subir le même sort dans un futur proche. Ainsi, la longévité de la « formule magique » nous renvoie à un questionnement sur sa pérennisation et les conditions de possibilité de celle-ci. Comment un arrangement ponctuel a priori fragile a-t-il paradoxalement pu tenir aussi longtemps ? Au prix de quels ralliements ?

Après avoir rendu compte de la genèse de la « formule magique », il s'agit à présent de mettre en lumière les ressorts socio-historiques de sa consolidation et de tenter de comprendre comment celle-ci se stabilise pendant plus de quarante ans dans un dispositif particulier régissant et régi par les interactions entre les partis politiques et la distribution des postes de pouvoir gouvernementaux. Ce chapitre a pour ambition de mettre en évidence les ressorts de ce *processus de consolidation*. Il cherche à comprendre comment la « formule magique », en tant qu'accord de gouvernement, parvient à perdurer à la faveur du maintien et de la stabilisation à la fois de pratiques, mais également de représentations légitimes de cette institution. Cependant, elle n'en constitue pas pour autant une forme institutionnelle totalement contraignante et indépassable³⁴¹. A la fois « moteur des conduites », mais aussi « produit de pratiques », les institutions font état de deux « faces », pour reprendre l'expression de Brigitte Gaiïti (Gaiïti 2006), dont seule l'articulation analytique permet d'en rendre compte de manière véritablement satisfaisante. Produit d'« usages »

³⁴¹ Comme le soulignent Berger et Luckmann, « L'institutionnalisation n'est pas, cependant, un processus irréversible, en dépit du fait que les institutions, une fois formées, ont tendance à persister ». Les auteurs ajoutent : « Dans la mesure où ils constituent des produits historiques de l'activité humaine, tous les univers socialement construits changent et le changement est introduit par les actions concrètes des êtres humains » (Berger et Luckmann 2003, 114).

multiples et de luttes politiques incessantes dont elles sont l'enjeu et qui sont structurés par les configurations historiques elles-mêmes changeantes, les institutions « vivent » et évoluent. A ce titre, la « formule magique » de 1959, nous l'avons déjà dit, ne constitue rien d'autre qu'une forme *historiquement datée* que prend l'institution gouvernementale, ou, si l'on préfère, un *état du processus d'institutionnalisation* qui la caractérise.

La « formule magique » ouvre – si l'on fait partiellement abstraction de la décennie 1943-1953 lors de laquelle le PS disposait d'un siège gouvernemental – une nouvelle ère de relations entre les partis politiques, la composition partisane du Conseil fédéral ayant changé. Le PS dispose dès lors de deux sièges gouvernementaux, de même que le PRD et le PDC, alors que le PAB n'en dispose que d'un seul. La « formule magique », encore fragile, ne va pas de soi en 1959 et reste à « tester » et à « pratiquer ». Cette nouvelle composition gouvernementale amorce en réalité une période marquée par une dose importante d'incertitude politique sur l'avenir de celle-ci. Cette incertitude tient notamment à l'entrée de deux socialistes, mais également au fait que le centre de gravité du champ politique s'est déplacé au cours de la dernière décennie sous l'effet du « recentrage » du PDC (Ruffieux & Meier-Schatz 1981) et, dans une certaine mesure, du PS³⁴² (Zimmermann 2007).

Par conséquent, malgré une évolution des configurations partisans, un déplacement du centre de gravité du champ politique suisse et donc une redéfinition conséquente des intérêts au sein de chaque parti qui la précèdent, pourquoi le type de relations institutionnellement « cadrées »

³⁴² Adrian Zimmermann examine en détail le processus de transformation de l'identité idéologique et de la base sociale du PS au cours du 20^{ème} siècle, le faisant passer d'un parti « de classe » à un parti « populaire ». Nous utilisons le terme « recentrage » pour témoigner de la prise de distance du PS par rapport aux revendications de classe qui étaient à son origine, mais également de stratégies visant à conquérir un électorat plus large (les employés au détriment des ouvriers, pour aller vite).

incarné par la « formule magique » a-t-il pu se maintenir si longtemps ? A quoi cela tient-il si ça n'est pas, comme nous l'avons vu, à une prétendue exceptionnalité culturelle helvétique ? Comme le suggèrent Bernard Lacroix et Jacques Lagroye, le travail de consolidation des institutions revêt différentes formes et se retrouve dans une série d'éléments de natures diverses (ajustements et accommodations des acteurs politiques à la nouvelle situation, le contexte socio-économique, la production et la transmission de savoirs « conformes », etc.) et de niveaux divers (Lacroix et Lagroye 1992, 10). Plus que cela, le processus de consolidation de l'institution est tributaire du maintien de pratiques que l'on qualifiera – si l'on veut bien nous passer l'expression très connotée dans le contexte helvétique – de « concordantes », c'est-à-dire en adéquation avec les représentations que se font les acteurs engagés dans l'institution elle-même, mais également de leur rôle, etc. C'est dire que ce processus est également tributaire, en retour, du maintien d'un univers de représentations en adéquation avec ces pratiques. Or, tant l'une dimension que l'autre renvoient au processus plus large de *légitimation* (Berger & Luckmann 2003, 127 ss.) dont cette institution a fait l'objet³⁴³.

L'extraordinaire longévité et la stabilité de la « formule magique » ont une conséquence importante : elles tendent à faire oublier que la « formule magique » ne relevait pas de l'évidence lorsqu'elle vit le jour. Cette dernière n'étant pas ancrée dans le marbre en 1959 et disposant alors d'une légitimité relative, rien ne prédisposait en réalité la « formule magique » à la postériorité qu'elle connaîtra et rien ne la soustrayait ainsi aux luttes politiques visant à sa remise en cause. Toutefois, à la faveur de sa reconduction, cette institution « s'autonomise » rapidement et échappe progressivement aux « circonstances de son invention, à la signature de ses

³⁴³ Ce processus s'ouvre en 1959 lorsque la « formule magique » voit le jour, mais il s'inscrit dans un processus plus large de légitimation de l'institution même du Conseil fédéral débuté depuis longtemps déjà et sur lequel nous sommes revenus dans la partie consacrée à la genèse de la « formule magique ».

fondateurs » (Gaïti 2006, 40). Faisant écho à la citation mise en exergue de cette partie, la trajectoire de la « formule magique » met bien en évidence le phénomène d'oubli progressif des conditions sociales et politiques qui en ont été à l'origine, pour s'ancrer dans l'évidence d'un ordre des choses à la fois pratique et symbolique qui se trouve reconduit. Il convient donc de revenir sur les usages et les pratiques complexes à l'origine de cet oubli collectif des origines conflictuelles de la « formule magique », qui participe incontestablement du processus de légitimation et donc de consolidation de la formule gouvernementale. Dans le cadre de ce processus, « l'intrigue s'établit en sélectionnant et en saturant de sens les événements du passé, évacuant les fragilités, les incertitudes des premiers moments, retrouvant un dessein clarifié, et tendant progressivement à rendre certains actes, certains événements, certaines prises de position, certaines alliances et certains calculs ou certaines interprétations, inconcevables, incompréhensibles ou déviants quand d'autres deviennent rationnels, inéluctables ou prophétiques » (Gaïti 2006, 48). Cette forme de relecture de l'histoire n'est cependant pas inédite en Suisse : les précédents épisodes d'« intégration » gouvernementale en ont auparavant fait l'objet. La « formule magique » s'inscrit dès lors dans la continuité d'un récit national helvétique déjà dense, dans lequel elle va s'insérer parfaitement, jusqu'à en devenir une figure centrale et une « pierre angulaire » de la démocratie suisse.

Ainsi, la consolidation de la « formule magique » a-t-elle beaucoup à voir avec le processus d'*incorporation*³⁴⁴ des règles par les agents, qui font exister concrètement l'institution. Cette institution fait l'objet de justifications et d'investissements symboliques³⁴⁵ qui contribuent à imposer, outre l'idée de la « proportionnalisation » en lien avec la répartition des sièges

³⁴⁴ Ou d'« intériorisation » pour reprendre le terme utilisé par Berger et Luckmann (Berger & Luckmann 2003, 177 ss.).

³⁴⁵ Les non-investissements symboliques nous intéresseront également, dans la mesure où ils témoignent de l'évidence encore plus grande de la « formule magique », qui n'est plus à justifier.

gouvernementaux – et donc du pouvoir – entre les quatre plus importants partis, l'idée d'une véritable *nécessité* politique et sociale³⁴⁶. C'est dans les relations qui s'établissent alors entre les différents agents ayant « à faire avec » l'institution ou simplement affaire à elle, et dans l'expérience renouvelée qu'ils en ont, qu'une *fonction* sociale présumée indispensable lui est progressivement attribuée (Lacroix et Lagroye 1992, 11). Pour Jacques Lagroye, « la *fonctionnalisation de l'institution* peut être vue comme l'ensemble des processus qui tendent à privilégier un usage de l'institution et à conférer un sens collectif à cet usage » (Lagroye 2002, 151). Ce processus retiendra particulièrement notre attention puisque dans le cas de la « formule magique », des représentations savantes (Lagroye 2002, 151), notamment celles véhiculées dans les travaux de science politique³⁴⁷ à partir de la fin des années 1960, contribuent à l'imposition d'une croyance très large en la nécessité de la « formule magique ». A ce titre, il s'agira de considérer ces travaux comme faisant partie de notre objet. Nous reviendrons sur le rôle qu'ils jouent dans le processus de légitimation en les envisageant dans la perspective d'une contribution décisive à celui-ci dans la distinction analytique de quatre niveaux de légitimation que suggèrent Berger & Luckmann : les univers symboliques, quatrième niveau de légitimation de l'institution (Berger & Luckmann 2003, 177 ss.).

Ce quatrième et ultime niveau de légitimation a pour particularité d'intégrer dans une « totalité symbolique » (ou « cadre de référence ») tous les secteurs de l'ordre institutionnel et les différents domaines de significations, et dont la particularité est d'aboutir à une exclusion de toute autre théorie visant à rendre compte du monde social et donc de cette institution particulière, celle-ci s'inscrivant désormais dans une « totalité » épanouie et

³⁴⁶ A ce titre, et afin de comprendre ce processus d'imposition d'un sens particulier à cette institution, nous serons également attentifs aux conceptions de la « formule magique » qui se trouvent « évacuées » au cours de celui-ci.

³⁴⁷ Ces travaux nous intéressent au premier lieu, mais nous ne sous-estimons pas le rôle joué par certains travaux d'historiens, de juristes ou de commentaires de presse.

inévitable : « Les univers symboliques constituent le quatrième niveau de la légitimation. Ils sont les corps de la tradition théorique qui intègre différents domaines de signification et englobent l'ordre institutionnel dans une totalité symbolique [...]. Maintenant, [...] *tous* les secteurs de l'ordre institutionnel sont intégrés dans un cadre de référence enveloppant qui constitue maintenant un univers au sens littéral du terme, dans la mesure où *toute* expérience humaine peut maintenant être conçue comme prenant place *en son sein*. [...] A ce niveau de légitimation, l'intégration réfléchie des processus institutionnels discrets atteint son accomplissement ultime. Un monde entier est créé. Toutes les théories moins légitimantes sont vues comme des perspectives spéciales sur des phénomènes qui sont des aspects de ce monde » (Berger & Luckmann 2003, 132). Il est important de préciser que cet « univers symbolique » est une construction cognitive théorique qui « [...] prend sa source dans les processus de réflexion subjective, qui, au-dessus de l'objectivation sociale, conduisent à l'établissement de liens explicites entre les thèmes signifiants qui sont enracinés dans les différentes institutions » (Berger & Luckmann 2003, 143). Dans le cas de l'ordre politique, qui nous intéresse en premier lieu, Berger et Luckmann considèrent que celui-ci « [...] est légitimé en référence à un ordre cosmique du pouvoir [...], et les rôles politiques sont légitimés en tant que représentations des principes cosmiques » (Berger & Luckmann 2003, 142). Les deux auteurs insistent sur la nécessité pour tout ordre institutionnel d'être légitimé par son « insertion » dans un univers symbolique, ils ajoutent – et cela est central – que l'univers lui-même n'exige pas de légitimation ultérieure, s'auto-légitimant en quelque sorte une fois créé.

Ainsi, le maintien de l'univers symbolique évacue de facto ce qui est susceptible de le remettre en question, sans qu'il y ait besoin de procédures visant à le maintenir : « Aussi longtemps que ce n'est pas le cas, l'univers symbolique se maintient par lui-même, c'est-à-dire qu'il s'auto-légitime grâce à la pure facilité de son existence objective dans la société en

question. On peut concevoir une telle société dans laquelle cela serait possible. Une telle société constituerait un “système” harmonieux, fermé, et fonctionnant parfaitement. En réalité, une telle société n’existe pas. [...] Tout univers symbolique est par définition problématique. La question est de savoir jusqu’à quel degré, alors, il est devenu problématique » (Berger & Luckmann 2003, 145). Cette approche a en réalité une double valeur heuristique. La première est de nous garder de prendre la « formule magique » et l’univers symbolique dans lequel elle s’insère pour ce qu’ils ne sont pas, c’est-à-dire des données indiscutables sur lesquels le changement n’aurait pas prise (ce dont on pourrait être tenté au regard de l’étonnante longévité de cette alliance partisane). A partir de là, nous pouvons considérer, voire même faire l’hypothèse, que la remise en question de cet univers symbolique, sous l’effet des échanges de coups et des rapports de force entre les partis, pourrait être en mesure d’entraîner – tout dépend toutefois, comme le disent Berger et Luckmann, de savoir jusqu’à quel degré il est devenu problématique – la modification de la « formule magique ». Deuxièmement, il nous est dès lors possible de penser en même temps stabilité et changement au niveau de la « formule magique », tout en sachant que les deux dimensions sont des produits d’activités humaines et en l’occurrence de pratiques qui peuvent être considérées – car classées par les agents – comme « légitimes » ou « illégitimes ».

Pour expliquer la stabilité de l’arrangement de 1959, il faut donc mettre en lumière, d’un côté, le processus de consolidation de la « formule magique » en saisissant la légitimation, l’intériorisation par les acteurs, la routinisation conséquente, voire la « magification » de celle-ci. De l’autre, il faut être en même temps attentif à ce qui se joue dans les moments que l’on peut qualifier de « problématiques », c’est-à-dire les moments de « crise » lors desquels l’univers symbolique ou une partie de ce dernier sont remis en question par l’apparition d’un univers symbolique alternatif à même de produire des effets déstabilisants (plus ou moins dé-légitimateurs) sur les

représentations en lien avec l'institution, et d'entamer par conséquent un processus de délégitimation, voire de désinstitutionnalisation susceptible de déboucher sur un changement institutionnel. Revenir sur ces moments de remise en cause de la solidité de l'institution permet, par effet de miroir, de mettre en perspective les conditions sociales de la solidité de l'institution. Au cours de la période délimitée pour cette partie (1959-2003), peu de véritables épisodes de « crise » surviennent en réalité. La « formule magique » n'est en effet que très rarement discutée, attestant de la consolidation importante de cette institution. La dimension « magique » de la formule prend alors tout son sens : pour l'ensemble des acteurs politiques, elle est devenue intouchable, dans la mesure où elle s'inscrit dans un univers symbolique qui la dépasse et l'inclut : la propension des Suisses à éviter les affrontements politiques et à rechercher des solutions consensuelles³⁴⁸, la concertation, la protection des minorités, la retenue, etc. Pourtant, selon nous, l'histoire de la « formule magique », c'est avant tout *l'histoire de la magie attribuée à cette formule*. Institution censée incarner la quintessence du consensus helvétique, de la « suissitude » en politique pourrait-on dire, le Conseil fédéral nous renvoie, au travers de l'aura « sacrée » dont il est entouré³⁴⁹, à la question plus large de ce qui fait l'« intangible » de la politique suisse. Toutefois, pour reprendre le raisonnement de Marcel Mauss (2010), la magie réside dans la *relation* qu'entretient le magicien avec son public et dans la croyance collective, partagée et unanime en celle-ci. Ainsi, la « formule magique » et les pratiques qui y sont associées (élections au Conseil fédéral, collégialité, consensus, etc.) doivent être appréhendées au regard des croyances à leur

³⁴⁸ Ces pratiques renvoient aux expressions plus génériques de « consensus » et de « concordance », topiques « fourre-tout » et relativement flous, censés à la fois caractériser, expliquer et légitimer les pratiques politiques. Ce flou et le caractère malléable de ces notions les rend d'ailleurs d'autant plus perméables aux attaques qui pourraient leur être portées, dans la mesure où elles manifestent une grande latitude interprétative et une grande adaptabilité. De plus, tous les acteurs s'y reconnaissant d'une manière ou d'une autre, cela discréditait de fait toute tentative de remise en question ou toute interprétation « dissidente » de la réalité sociale.

³⁴⁹ En effet, ne dénomme-t-on pas l'alliance gouvernementale la « formule magique », et les conseillers fédéraux les « 7 sages » ?

endroit. Elles ne doivent pas leur caractère magique à une quelconque essence de l'« exceptionnalité suisse », mais au développement d'un système de croyances et d'un système d'interactions dans lequel ces croyances – elles-mêmes hétérogènes malgré l'unanimité apparent – quant à cette exceptionnalité peuvent s'insérer, prendre sens et avoir une résonance. A ce titre, les élections au Conseil fédéral, peu nombreuses et peu contestées au cours de cette période, renforcent l'image d'une sorte de rituel politique lors duquel la « magie » de la formule se manifeste.

Qu'est-ce qui fait finalement tenir ensemble les partis gouvernementaux malgré leurs différences ? Cette question constitue le fil rouge de l'analyse. A des fins de clarté de l'exposé, celui-ci se décline en trois temps, et tente de combiner à la fois le récit historique des événements et l'apport de l'analyse plus fine de certains de ceux-ci, afin d'en saisir les dynamiques particulières. Nous reviendrons dans un premier temps sur les ressorts idéels et matériels³⁵⁰ du processus de consolidation de la « formule magique », en examinant en particulier comment les partis s'accommodent de la nouvelle configuration politique et reconduisent l'alliance gouvernementale malgré certaines réserves. Dans un deuxième temps, nous aborderons la question du processus de fonctionnalisation dont la « formule magique » fait l'objet, notamment sous l'effet de la production de travaux savants sur la question gouvernementale et le système politique suisse à partir de la fin des années 1960, mais également de l'invention et de la pérennisation du terme de « concordance » en relation avec ces travaux. Nous sommes conscients que la distinction entre les deux processus est certes arbitraire, dans la mesure où ceux-ci interagissent constamment, mais elle nous paraît à même de servir notre propos. Nous serons cependant attentifs à privilégier une approche « compréhensive », qui cherchera à restituer « les significations de l'action pour les personnes qui y sont engagées » (François 2002), afin de montrer comment s'articulent pratiques et représentations et comment ces

³⁵⁰ Nous empruntons cette distinction à Maurice Godelier (Godelier 1984).

dimensions évoluent historiquement. Cela nous permettra également de mettre en évidence les « logiques » propres à certains événements, dont la construction échappe parfois dans une certaine mesure au contexte historique et institutionnel dans lesquels ils s'inscrivent. Enfin, dans un troisième temps, nous mettrons en perspective les quelques moments de « crise » traversés par la « formule magique » et tenterons de voir dans quelle mesure ces épisodes infléchissent le processus de consolidation de cette institution.

1. De l'ironie originelle à l'ironie du sort : les ressorts de la consolidation de la « formule magique »

Le maintien de l'alliance gouvernementale regroupant les quatre principaux partis se joue tout d'abord dans l'immédiat de la première moitié des années 1960, période marquée par l'incertitude sur son avenir et sa pérennité. Le ralliement des radicaux, en réalité les derniers opposants à la « proportionnalisation » gouvernementale, s'avère à ce titre décisif, de même que les premières élections au Conseil fédéral de l'« après-1959 », qui reconduisent ce principe de la clé de répartition des sièges. La grande stabilité des rapports de force électoraux au niveau des quatre partis représentés au Conseil fédéral contribue à légitimer le principe de « proportionnalisation » et renforcer l'alliance gouvernementale en tant qu'horizon politique – pour l'instant – indépassable.

Au vu de cette configuration, l'hypothèse peut être formulée que chacun des quatre partis a alors désormais intérêt à maintenir la formule gouvernementale en l'état, dans la mesure où elle réduit l'incertitude politique avec les élections au Conseil fédéral et offre une meilleure lisibilité et

prévisibilité (au travers d'attentes plus claires et de pratiques plus « encadrées ») des pratiques politiques des adversaires, notamment. Elle fait ainsi figure de point focal, de « point de convergence des attentes » (Schelling 1980). Les quatre partis entretiennent toutefois des intérêts différenciés au maintien de la « formule magique », celle-ci devenant d'ailleurs de plus en plus difficilement contestable au fil des années. Il s'agit donc aussi en quelque sorte de faire de « nécessité » vertu. Cela se confirme avec l'augmentation du volume et de la complexité des dossiers traités par les autorités fédérales : les partis ont intérêt à occuper des sièges gouvernementaux, afin de pouvoir peser sur le processus de décision.

1.1. Elections au Conseil fédéral incontestées et ralliement des radicaux à l'alliance à quatre

Si, dans les mois qui suivent la « mise en place » de la « formule magique », les quatre partis gouvernementaux sont en mesure de donner l'impression d'un gouvernement collégial – dans les faits également –, la participation du PS au Conseil fédéral ne va pas sans heurts, en particulier à partir de la moitié des années 1960. Le PS rend notamment publics ses désaccords avec les décisions prises par la majorité gouvernementale bourgeoise (Bolliger et Zürcher 2009, 239). Il commet en effet des ruptures de collégialité, notamment à deux reprises en 1962 (Müller 1963, 9). La nouvelle alliance gouvernementale, à l'instar de ce qui s'était passé entre 1943 et 1953, semble donc fragile et les relations entre le PS et les partis bourgeois relativement difficiles.

Si l'entrée de deux socialistes au Conseil fédéral a posé des problèmes aux partis bourgeois, qui ont dû modifier leur manière de « fonctionner » au sein même du collège gouvernemental, elle a surtout posé des problèmes aux

socialistes, qui ont dû prendre leurs dispositions également. François Masnata discute très largement de cela dans son ouvrage *Le Parti socialiste et la tradition démocratique en Suisse*, publié en 1963 (et dont on peut sans doute imaginer que cela a été en réaction à l'entrée des deux socialistes au Conseil fédéral³⁵¹) : « Le problème du rôle du PSS dans la vie politique se trouve dès lors posé. Le Parti socialiste suisse est-il un "parti d'opposition ?" » (Masnata 1963, 183). Et de renchérir : « [...] comment le parti concilie-t-il les exigences de l'activité d'un parti d'opposition avec celles de l'action gouvernementale ? » (Masnata 1963, 185). En effet, pour le PS, ce ne sont pas uniquement les tensions en lien avec l'élection de ses conseillers fédéraux par une majorité de députés bourgeois qui amènent des tensions internes, mais l'exercice même du pouvoir dans un gouvernement collégial dans lequel il est minorisé, les décisions s'y prenant à la majorité. Pour François Masnata, de telles tensions sont en quelque sorte inévitables : « Le Parti socialiste, dans l'état actuel des forces électorales en présence, ne peut être tout à la fois gouvernemental et socialiste » (Masnata 1963, 188).

L'alliance gouvernementale oscille ainsi entre des tendances complexes à la désinstitutionnalisation et à l'institutionnalisation : les conflits partisans et autres tensions politiques en constituent la première dimension et tendent à repolitiser la question de la composition gouvernementale et de la présence du PS au Conseil fédéral. Cette tendance est contrebalancée par le contexte socio-économique très favorable, qui tend à la dépolitisation des conflits et en particulier des conflits de classe (ce conflit structurant d'ailleurs les tensions entre PS et partis bourgeois au Conseil fédéral). Les « Trente Glorieuses », qui s'étendent de la fin de la Seconde Guerre mondiale à la première crise pétrolière de 1973, sont en effet une période de forte croissance économique que connaissent tous les pays occidentaux et qui, générant des richesses très importantes, marque le passage à la société de

³⁵¹ Il est sans doute utile de préciser ici que François Masnata était lui-même proche des idées socialistes.

consommation. La Suisse, en restant à l'écart des hostilités de la Seconde Guerre mondiale, dispose de conditions idéales pour se positionner favorablement dans cette phase de croissance économique : appareil de production intact, réserve de capitaux suffisantes pour être en mesure de répondre aux besoins des pays dévastés par la guerre, interventionnisme étatique peu développé après la guerre qui confère une grande liberté à l'économie privée (charge fiscale peu lourde, prestations sociales limitées), usage intensif de la main d'œuvre immigrée bon marché, secret bancaire, etc. Sur cette base, la Suisse se hisse dans l'économie mondiale de l'après-guerre au 17^{ème} rang des nations industrielles, au 11^{ème} rang du commerce mondial et au 3^{ème} des places financières internationales (Gilg et Hablützel 2004, 780 ss.). Cette conjoncture très favorable rend les conflits politiques moins saillants, ce qui contribue à faire tenir les quatre partis gouvernementaux ensemble malgré des tensions persistantes. Le contexte international de la Guerre froide y contribue également : la menace soviétique commence à s'estomper quelque peu et a un effet « rassembleur » sur les partis de gouvernement, qui se trouvent confortés dans leur choix du modèle capitaliste.

C'est dans ces deux facteurs que réside le « rapprochement » (ou le « rassemblement » pourrait-on dire) entre le PS et les trois partis bourgeois au cours des années 1950, une période de convergence d'idées et de positions que l'historien Markus Furrer envisage d'ailleurs comme l'« apothéose de la nation »³⁵². Si, après le « rassemblement » en lien avec la « défense nationale » dans le contexte de la Seconde Guerre mondiale, les liens entre les quatre s'étaient relâchés avec la fin de la menace extérieure, le contexte de la Guerre froide pousse les quatre partis à se rassembler. Une fois de plus, l'effet « rassembleur » fonctionne face à un

³⁵² C'est le titre de l'article auquel nous faisons référence, mais également l'hypothèse qu'il met en avant dans celui-ci (Furrer 1998).

« ennemi extérieur » : le *Sonderfall* de la Seconde Guerre mondiale se trouve ainsi réactivé, de même que toute l'imagerie nationale qui l'accompagne.

En réalité, le PS n'avait guère le choix : dans un monde désormais bipolaire (est/ouest ; communisme/capitalisme) qui suscite des questions sur la société suisse mais également sur la politique extérieure helvétique, le PS devait impérativement choisir son camp, tout en étant à l'écoute des transformations sociales de sa base. L'historien Markus Furrer le montre clairement: c'est avec la renaissance de la défense nationale spirituelle (*geistige Landesverteidigung*) lorsque la Guerre de Corée (1950-1953) éclate, que le PS s'intègre à nouveau dans la « communauté populaire » (*Volksgemeinschaft*) à la faveur de structures de loyauté (*Loyalitätsverband*) créées lors de la Seconde Guerre mondiale pour faire face à la menace nazie. Le PS est en mesure, à la faveur de la réactivation des anciens mythes, d'occuper à nouveau la position particulière qu'il avait occupée durant le second conflit mondial³⁵³. Si les socialistes avaient bien tenté d'opter pour une « troisième voie » idéologique, ils réalisent vite qu'une telle position n'est pas tenable dans le monde bipolaire. Sous l'effet d'un anti-communisme largement intériorisé et répandu dans la population suisse, et qui s'arc-boute sur un contexte national-patriotique, la Guerre froide fait alors l'objet d'une lecture particulière : au communisme est en effet opposé la « suissitude » (*Schweizertum*), c'est-à-dire les valeurs suisses – réactivant au passage l'image du *Sonderfall*. L'ancienne menace du nazisme a été remplacée par une nouvelle menace – le communisme –, le pays n'a pas à changer fondamentalement : ce qui fait tenir les Suisses ensemble reste un ennemi extérieur, contre lequel ils font front commun. Ainsi, les conditions sont réunies pour que, durant la Guerre froide, nation et Etat se confondent au maximum (Furrer 1998, 108 ss.).

³⁵³ Sous réserve de l'acceptation des budgets militaires notamment.

On peut comprendre que le PS rejoigne dès lors les trois autres partis dans leurs positions anti-communistes, pour former à nouveau un gouvernement aux allures de large « consensus » national. Ce ralliement se retrouve dans la rhétorique anti-communiste des élites du PS et de la presse du parti à partir des années 1947-48³⁵⁴. Ces positions sont d'ailleurs renforcées par la montée en puissance au sein du PS d'un courant qui demandait la reconnaissance claire de l'intégration au bloc anti-communiste. Cet anti-communisme repose sur une argumentation qui fait largement appel aux caractéristiques du peuple suisse et donc aux mythes helvétiques. On revient aux légendes de la naissance du pays, au fait que celui-ci a été épargné par les deux guerres mondiales. La neutralité, en particulier, devient à cette époque une fin en soi et un mythe national (Furrer 1998, 110 s.).

La période de forte croissance économique que connaît la Suisse immédiatement après la fin de la Seconde Guerre mondiale constitue le second facteur qui influe fortement sur le processus de consolidation de la « formule magique ». Le PS, qui avait pour objectif de combattre le style de vie bourgeois et l'embourgeoisement de la société au début des années 1940 – le programme de la « Nouvelle Suisse » de 1942 en témoigne par exemple –, se retrouve mis au pied du mur et sous pression par une croissance économique qui contribue à transformer le style de vie de la classe ouvrière en style de vie petit bourgeois. Les travailleurs suisses connaissent en effet au cours de cette période une augmentation moyenne réelle de leur salaire de 3% par an, avec une inflation très faible. La perspective d'un bien-être désormais palpable pour les travailleurs, auquel tous pourraient participer, elle-même renforcée par la mise en place de l'Assurance-vieillesse et survivants (AVS) en 1947, achève de modifier la

³⁵⁴ Le PS participe notamment de la mise en place de mesures de protection de l'Etat et en particulier d'un système de fichage des citoyens suisses, ayant pour but de protéger le pays d'activités subversives communistes. Le « scandale des fiches » sera révélé à la fin des années 1980. Sur cette question, voir notamment : Jost, Vuilleumier et Udry 1992 ; Kreis 1993.

programmatische des syndicats et du PS. Ce contexte économique et social pour ainsi dire idéal pousse dès lors les élites socialistes à l'« intégration », d'autant qu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, de nombreuses conventions collectives de travail sont signées en Suisse, renforçant les représentations déjà très fortes du « partenariat social ». A ce titre, le PS passe d'un paradigme de la réforme structurelle à celui du réformisme de la croissance (Furrer 1998, 111 s.). A la fin des années 1940, comme le montre Karl Schwaar, le mouvement ouvrier renonce à toute ambition contre-culturelle (Schwaar 1993, 141).

Les années 1950 témoignent d'une phase de désidéologisation, qui voit d'un côté les trois partis bourgeois se rapprocher sur les questions économiques et sociales³⁵⁵, et de l'autre le PS s'éloigner définitivement de toute référence à la lutte des classes³⁵⁶ pour s'engager en faveur de la prospérité et des valeurs culturelles (Furrer 1998, 112). Même si le PS n'est plus représenté au Conseil fédéral depuis 1953, cela n'empêche pas les élites socialistes de se sentir intégrées dans une nation suisse à laquelle elles s'identifient désormais et qui force à leurs yeux l'admiration. Elles se laissent « intégrer » puisqu'il n'y avait en quelque sorte pas forcément d'alternative. Le PS, qui troque alors un discours combatif pour une contemplation des acquis du présent, contribue à faire baisser le niveau de conflictualité politique. De plus, lorsqu'il intègre le Conseil fédéral en 1959, l'« opposition » politique est presque réduite à néant, puisqu'à eux quatre les partis gouvernementaux représentent aux alentours de 85% des sièges au parlement. Seule reste dès lors de petits partis comme l'Alliance des Indépendants ou le Parti du Travail,

³⁵⁵ Furrer voit dans le fait que l'on ne distinguait finalement plus ces trois partis bourgeois que « par leur nom », ce qui a finalement entraîné un sentiment de malaise politique, dont l'ouvrage du constitutionnaliste radical Max Imboden (voir plus loin) témoigne (Furrer 1998, 114).

³⁵⁶ Cet éloignement des anciennes valeurs socialistes n'est d'ailleurs pas propre au Parti socialiste suisse, mais s'inscrit en réalité dans une tendance plus générale des partis socialistes européens à la fin des années 1950. Entre 1958 et 1961, des programmes identiques sont adoptés en Autriche, en Allemagne, en Suède et au Danemark (Furrer 1998, 112 et 117).

mais dont l'influence reste, avec respectivement 5,5% et 2,5% des sièges au Conseil national, des forces politiques à l'influence mineure.

Ce qu'il est essentiel d'avoir à l'esprit, c'est que l'« intégration » gouvernementale du PS, ainsi que le rapprochement idéologique des trois partis bourgeois³⁵⁷, s'inscrivent dans un processus de réactivation des mythes de l'identité nationale helvétique, à l'image de ce qui avait eu lieu avant et pendant la Seconde Guerre mondiale. C'est ainsi que, malgré l'absence d'un consensus sur les valeurs politiques entre les quatre principaux partis, la formule gouvernementale à quatre qui prend place en 1959 sera en mesure de véhiculer progressivement la vision d'un gouvernement de consensus. La figure du « consensus » synthétise en quelque sorte l'ensemble des dimensions de la mythologie helvétique : *Sonderfall*, défense nationale, partenariat social, neutralité, etc. Ce « consensus » helvétique, qui prend corps et se solidifie à la faveur d'une mythologisation des événements en cours dans le contexte historique particulier des années 1950-60, légitime en retour, puisque largement partagé, la formule gouvernementale en place à partir de 1959. Il était donc politiquement délicat, pour un parti politique, de s'opposer frontalement à cette nouvelle formule gouvernementale et aux valeurs qui la sous-tendent.

Cet arrière-plan ne va pas aller sans influencer le processus de consolidation de la « formule magique ». En effet, le PRD se rallie rapidement à cette dernière et au principe de répartition des sièges qu'elle implique (Burgos, Mazzoleni & Rayner 2009, 47), ce qui constitue une première étape essentielle dans celui-ci. Ce ralliement passe notamment par une confirmation de la répartition partisane des sièges gouvernementaux fixée en 1959 lors des élections fédérales dans la première moitié des années 1960. La vacance de

³⁵⁷ Ce rapprochement est tellement prononcé – au moins au niveau de leur présentation de soi – que l'historien Bernard Degen estime qu'ils ne se distinguent alors plus que par leur nom (Degen 1993, 87).

l'un de ses deux sièges n'attirant aucune convoitise de la part des trois autres partis en 1961, le PRD voit son candidat, l'argovien Hans Schaffner, facilement élu au Conseil fédéral par 175 voix au premier tour de scrutin³⁵⁸ (voir annexe 3). Une année plus tard, la vacance d'un siège du PCCS débouche sur l'élection du chrétien-social Roger Bonvin dans une élection qui mettra 5 tours à se décider face à un autre candidat chrétien-social officiel Ettore Tenchio, alors président du PCCS (voir annexe 3). En 1963, lors du premier renouvellement intégral du Conseil fédéral depuis 1959, qui recelait potentiellement des risques importants pour la reconduction de la répartition des sièges gouvernementaux, le PRD renonce à attaquer le siège d'un des trois autres partis. De ce fait, le PRD se rallie au principe de la formule gouvernementale à quatre avec la répartition des sièges 2+2+2+1, dans laquelle il dispose de deux sièges. Cela se confirme avec les deux élections complémentaires de 1965 (siège agrarien) et 1966 (siège radical), non contestées et acquises au premier tour de scrutin, mais plus encore lors du renouvellement intégral du Conseil fédéral en 1967. Lors de ce dernier, tous les conseillers fédéraux se représentent pour un nouveau mandat et sont élus au premier tour avec d'excellents résultats, signe du ralliement de tous les partis à ce qui semble être en passe de devenir une véritable règle du jeu politique. Les deux candidats socialistes obtiennent d'ailleurs les deux meilleurs scores après le chrétien-social Nello Celio, ce qui témoigne du peu d'opposition qui subsiste à la double présence du PS au gouvernement (voir annexe 3).

³⁵⁸ Cette candidature de Hans Schaffner (d'ailleurs à l'unanimité du groupe parlementaire radical-démocratique) est en réalité un cas unique : c'est la première fois qu'un haut fonctionnaire fédéral est désigné candidat et accède au Conseil fédéral. Le cas ne s'est jamais reproduit. La désignation de Hans Schaffner, qui avait été utilisé pour combattre – sans succès – le second siège socialiste qui revient finalement à Hans Peter Tschudi en 1959, était claire : « en ces temps difficiles pour les relations économiques, on voulait mettre à la tête du Département de l'économie publique un homme compétent, expert de l'intégration européenne. Schaffner devait assurer la continuité de la politique extérieure commerciale » (Stamm 1993, 507).

Ainsi, « Aisément confirmée en 1963 puis en 1967, la “formule magique” entre dans une phase d’institutionnalisation ; elle fait office de « point focal » (Schelling 1980) en ce qu’elle sert de point de convergence des attentes entre les différents compétiteurs, de solution à leurs jeux tactiques. Anciens adversaires, voire principales cibles et victimes de la “formule magique”, les radicaux comptent désormais parmi ses plus ardents défenseurs. Nous tenons dans cette conversion de la “famille politique” qui a fondé et longtemps dominé l’Etat fédéral et qui continue d’y être solidement implantée l’un des principaux facteurs de consolidation, de légitimation et d’institutionnalisation de cette coalition gouvernementale. Ce ralliement, opéré dans les années 1960, se confirme dans les phases ultérieures » (Burgos, Mazzoleni et Rayner 2009, 47).

Si l’opposition à l’entrée du PS au gouvernement avec deux sièges et au principe de « proportionnalisation » du Conseil fédéral est ainsi mise sous silence ou en tous cas largement maîtrisée au sein même du PRD, cela ne signifie pas pour autant que la formule gouvernementale est acceptée à l’unanimité et qu’elle ne génère plus de tensions, ni de critiques au sein du parti. Le constitutionnaliste radical zurichois Max Imboden publie par exemple en 1964, après l’« affaire des Mirages », un ouvrage critique retentissant, *Le malaise suisse*³⁵⁹, qui dresse un bilan peu flatteur de la classe politique suisse et de la crise rampante du modèle démocratique suisse³⁶⁰. Le PS doit faire face, de son côté, à des tensions dues à la montée en puissance au cours des années 1960 de son aile gauche, qui ne se gêne pas de critiquer la position du parti et la participation gouvernementale. Les années 1960 connaissent également l’irruption de mouvements

³⁵⁹ *Helvetisches Malaise* dans son titre original (Imboden 1964).

³⁶⁰ Comme le note Olivier Meuwly, l’apparition d’un tel ouvrage est relativement étonnante en 1964, année qui « paradoxalement célèbre l’apothéose du modèle helvétique, avec l’Exposition nationale de Lausanne » (Meuwly 2010, 113). Elle l’est cependant moins si l’on songe que cet ouvrage est publié après l’« affaire des Mirages », première « crise » gouvernementale depuis 1959.

xénophobes³⁶¹ à l'extrême-droite de l'échiquier politique, qui entendent lutter contre la surpopulation étrangère en Suisse en ayant recours à l'initiative populaire. On peut supposer que l'apparition de ces mouvements tant de gauche que d'extrême-droite tend à resserrer les liens entre les quatre partis gouvernementaux, dont les tendances dominantes respectives sont éloignées de leurs positions.

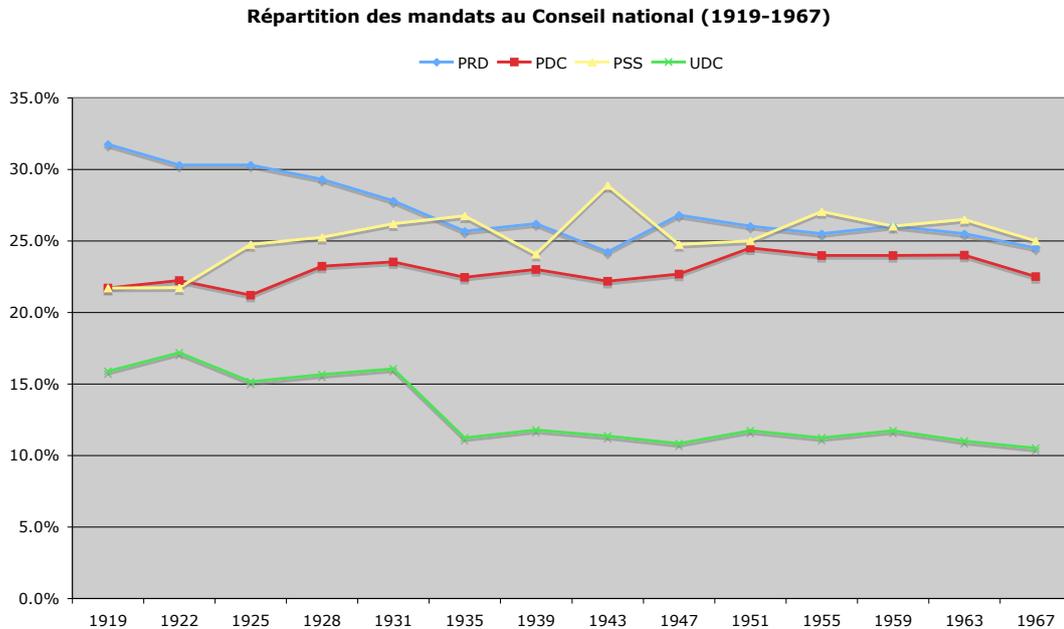
Au final, si les conditions économiques et le contexte international de la Guerre froide tendent à atténuer de fait les conflits socio-politiques au cours des années 1960, la « formule magique » reste encore une réalité floue et incertaine de par les tensions qui subsistent tant entre les partis qu'en leur sein. Malgré tout, ces tensions restent à un niveau relativement faible et ne sont pas à même de remettre en question la formule gouvernementale établie en 1959. L'« inertie » des positions des uns et des autres consolide dans les faits au cours des années 1960 une formule gouvernementale, qui reste en quelque sorte à l'état de « formule » par défaut, et dont la « magie » se révèle tout sauf évidente.

1.2. La stabilité des rapports de force politiques comme horizon à moyen terme

La « proportionnalisation » de la formule gouvernementale introduite en 1959 (2+2+2+1), malgré les critiques de ceux qui n'y voyaient qu'un artifice arithmétique, représentait pourtant à peu de chose près l'état des rapports de force politiques entre les quatre plus grands partis. Le graphique ci-dessous rend compte de l'étonnante stabilité de ces rapports de force politiques à cette époque. Cette stabilité est d'ailleurs présente avant, mais également

³⁶¹ Le « Mouvement national contre la surpopulation étrangère du peuple et de la patrie » naît en 1961 à Winterthour. Il prend le nom d'« Action nationale » dans les cantons (Meuwly 2010, 113).

après 1959, conférant dans une certaine mesure à l'arrangement de 1959 le sentiment aux acteurs politiques et aux observateurs de la vie politique qu'il a toujours été et qu'il en sera – ou ne pourra en être que – toujours ainsi.



Source : Office fédéral de la statistique

Les rapports de force électoraux (basés ici sur les résultats des élections fédérales, donc uniquement au Conseil national) s'avèrent donc très stables au cours des années 1950, voire même depuis le milieu des années 1930. De légères variations ont existé, mais elles n'ont pas dépassé pas les 5 points et cela uniquement pour le PS. La grande faiblesse du PS au Conseil des Etats – due avant tout au mode de scrutin majoritaire utilisé et qui lui est très défavorable – au cours de cette période contribue d'ailleurs à cela, puisque le PS doit avant tout sa présence sur le pan fédéral à sa présence au Conseil national, dont l'élection se fait selon le mode de scrutin proportionnel. Ce maintien des rapports de force politiques tend à stabiliser une formule gouvernementale, dont l'« arithmétique » semble désormais se justifier et la justifier : la stabilité des rapports de force – en soi relativement

étonnante – influe en effet sur les représentations que les acteurs politiques se font de la coalition gouvernementale et du partage du pouvoir qu'elle implique.

Toutefois, le fait que la « formule magique » voit le jour en 1959 et « concrétise » les revendications « proportionnalistes » anciennes du PS, ne suffit pas en lui-même à fixer les termes d'une règle qui reste discutée et critiquée, les luttes sur les critères qui président à la composition partisane du gouvernement se poursuivant. Le début des années 1960 marque en réalité une période d'institutionnalisation du principe « arithmétique » en lien avec la formule gouvernementale, c'est-à-dire une répartition des sièges gouvernementaux entre les quatre principaux partis politiques conformément à leur poids électoral respectif. La « règle » ne jouant cependant que si elle est accompagnée de représentations stabilisées et légitimes de celle-ci et de ses usages, la consolidation de la formule gouvernementale passait par une non-remise en question systématique de celle-ci et de représentations convergentes et partagées de ce principe « arithmétique ». La « formule magique » rassemble les partis politiques non pas autour d'un intérêt commun partagé, mais autour d'intérêts hétérogènes et propres à chaque parti.

Les intérêts partisans hétérogènes au maintien de la gouvernementale : la lettre et l'esprit de la formule

Dans les luttes que se livrent partisans et adversaires de la « proportionnalisation » de la composition gouvernementale, divers registres de justification sont mobilisés ; ils renvoient à des conceptions différentes de l'institution et de ses usages, eux-mêmes directement tributaires des intérêts respectifs des différents partenaires. Les premiers s'attachent plutôt à la « lettre » de la formule gouvernementale, c'est-à-dire sa dimension « arithmétique » (la composition du Conseil fédéral devant refléter le poids

respectif des quatre grands partis politiques), alors que les seconds s'attachent plutôt à l'« esprit » de celle-ci, c'est-à-dire à la dimension plus « qualitative » en rapport avec son fonctionnement concret (collégialité, prise de distance des conseillers fédéraux d'avec leurs partis respectifs, volonté de collaboration, etc.)³⁶². Les premières représentations de l'institution, mises en avant par le PS et le PCCS, sont en quelque sorte dissidentes et subversives : elles s'inscrivent dans un registre de justification plus ou moins inédit. A l'opposé, les opposants à l'entrée du PS avec deux sièges au Conseil fédéral en 1959 font appel à un registre de justification « consacré », c'est-à-dire à des conceptions partagées des usages – considérés comme légitimes – de l'institution gouvernementale. Ces luttes sur le sens de la formule gouvernementale, ces justifications concurrentes de sa composition partisane, renvoient par ailleurs aux intérêts hétérogènes et concurrents des quatre grands partis politiques. Quels sont-ils concrètement ?

Pour la direction du PS tout d'abord, son intérêt principal est d'occuper deux sièges gouvernementaux et de contribuer ainsi à infléchir tant que faire se peut la politique gouvernementale menée par ses adversaires bourgeois. A ce titre, la conception « arithmétique » de la formule gouvernementale qu'elle met en avant lui permet de justifier l'occupation de deux sièges et non uniquement d'un seul³⁶³. Il est également dans l'intérêt du PS, dans le contexte des années 1950, d'occuper des postes de pouvoir qui lui confèrent une légitimité politique à l'égal des partis bourgeois, une légitimité politique dont il n'a jamais véritablement disposé, et qui lui permet en retour de renforcer sa position. Le contexte international de la Guerre froide, la

³⁶² Il est intéressant de remarquer que c'est exactement le même type de luttes et le même type d'arguments que l'on retrouvera en 2003, le parti revendiquant une meilleure représentation au gouvernement (en l'occurrence l'UDC) faisant usage de ce registre « arithmétique » de justification, alors que les partisans du statu quo mobilisent des arguments de type « qualitatif » (cf. partie 3).

³⁶³ Il faut noter ici que cette revendication se fonde avant tout sur la représentation importante du PS au Conseil national, alors qu'il évite d'aborder la question de celle au Conseil des Etats, qui est extrêmement faible (situation parfois propre au système de bicamérisme et des modes de scrutins cantonaux de type majoritaire).

croissance économique des années 1950 et les transformations sociales de sa base n'incitent pas le PS à quitter le Conseil fédéral une fois qu'il y est représenté à partir de 1959. Le parti, qui a influé sur la création de l'AVS en 1947 alors qu'il siégeait au gouvernement, voit désormais dans sa participation aux institutions politiques le moyen de parvenir à atteindre ses objectifs politiques. A vrai dire, plus personne ne croit véritablement à un changement de système : pour atteindre leurs objectifs politiques, les élites socialistes sont convaincues qu'il faut agir dans le cadre des institutions, même si le rapport de force n'est pas favorable au PS. Dans ces conditions, la seule alternative possible, celle de quitter le Conseil fédéral, ne s'inscrit plus comme une option véritablement valable.

Tirant avantage de l'augmentation des tâches attribuées à la Confédération, le PS, par l'intermédiaire de son conseiller fédéral Hans Peter Tschudi (qui occupe alors le Département de l'intérieur), parvient à des avancées très concrètes dans les domaines qui lui tiennent à cœur, en particulier dans la politique sociale, l'éducation et la culture. Durant le mandat de Hans Peter Tschudi (qui dure quatorze ans), l'Etat-providence se développe. En effet, l'AVS se renforce au travers de quatre révisions : avec la hausse des rentes, elle devient véritablement une assurance de base pour les personnes âgées ou veuves. Les prestations complémentaires, une nouvelle mesure, sont introduites. Entre 1959 et 1973, le budget de l'assistance sociale et multiplié par quatre (en chiffres réels) : il passe de 320 millions de francs à 2,6 milliards de francs. A côté de cela, l'assurance-invalidité (AI) – qui entre en vigueur en 1960 –, ainsi que le régime d'allocations pour perte de gain, sont substantiellement étoffés. En 1971, un nouvel article constitutionnel introduit le principe des trois piliers (AVS, prévoyance professionnelle, prévoyance privée). Dans le domaine de l'éducation et de la science, Tschudi mène une réforme des structures de l'enseignement supérieur. Un système de bourses est introduit en 1963 et la Confédération s'engage de manière très importante dans le financement des hautes écoles et reprend notamment en

charge l'École polytechnique fédérale de Lausanne. Le Conseil suisse de la science est créé et la contribution fédérale au Fonds national suisse de la recherche scientifique est augmentée. Le Département de l'intérieur devient ainsi la branche la plus importante de l'administration fédérale, avec 40% des dépenses de la Confédération. Les projets de loi – dont d'importantes modifications de la Constitution – se multiplient à la faveur de l'extraordinaire puissance de travail du conseiller fédéral socialiste (Linder 1993).

Avec le PS, le PCCS est le parti qui a également le plus intérêt au maintien de la formule gouvernementale qui voit le jour en 1959, dans la mesure où, suite à un « recentrage » stratégique au cours des années 1950 à la faveur d'un changement des rapports de force internes au parti sous l'effet de la montée en puissance de l'aile chrétienne-sociale³⁶⁴, le PCCS est désormais en mesure de jouer, dans la configuration politique de l'époque, un rôle de « faiseur de majorité » et de « charnière » politique (Altermatt 1983, 23 ss.), tant dans la prise de décision gouvernementale à la majorité qu'au parlement fédéral. Le PCCS est en réalité le parti qui est en mesure de tirer le plus de profits de l'alliance gouvernementale, puisqu'il peut décider, selon les cas, de faire pencher avec ses deux sièges la majorité gouvernementale à gauche (en votant avec le PS) ou à droite (en votant avec les radicaux et les agrariens)³⁶⁵.

³⁶⁴ Le changement de patronyme du parti n'est à cet égard pas insignifiant et reflète une réorientation politique vers la prise en considération des syndicats par celui-ci (Darbellay 1981). Concernant ce « recentrage » du PCCS et l'influence de l'aile chrétienne-sociale dans ce processus, voir également Gilg & Hablützel 2004, 863, ainsi que Ruffieux et Meier-Schatz 1981.

³⁶⁵ Le Conseil fédéral devient alors une « coalition de minorités changeantes » (Altermatt 1983, 21). Dans un entretien informel que nous avons mené avec le Professeur Wolf Linder, ce dernier estime que là réside la stabilité du système de gouvernement : le PS n'étant pas toujours minorisé dans décisions gouvernementales, il y trouve finalement son compte (voir également Danaci 2008, 3). Nous aurons l'occasion de revenir sur cette hypothèse explicative et la vision du politique qu'elle véhicule.

Si le « recentrage » des catholiques-conservateurs renvoie à la tendance plus large observée par le catholicisme politique en Europe, elle traduit néanmoins clairement une certaine réalité des transformations sociales propres au catholicisme politique suisse, qui dans les faits se situent désormais au « centre », c'est-à-dire entre le PS à gauche et les radicaux et les agrariens à droite. Ce « recentrage » ne s'inscrit pas moins dans une stratégie que les catholiques-conservateurs adoptent au regard de l'évolution de la configuration politique. Cette stratégie s'avère payante, puisque « réciproquement la "formule magique" renforce clairement la position du PCCS [PDC dans le texte] dans la politique fédérale. La position de charnière dans les domaines social et économique lui permet un changement de position et d'image tout simplement spectaculaire. Le PCCS [PDC dans le texte] s'éloigne définitivement, dans les années 60 et 70, de la droite du paysage partisan, où les anciens catholiques-conservateurs se sentaient encore chez eux jusque dans la période de l'après-guerre, et se déplace vers le centre du spectre partisan » (Altermatt 1983, 24). La position de « charnière » occupée par le PCCS est donc idéale à bien des égards, et notamment parce qu'elle permet à ce parti, qui rappelons-le reste toujours très composite, de gérer au mieux un équilibre et une coexistence entre ses différentes tendances en allant chercher des majorités parfois à gauche et parfois à droite. Une fois la formule gouvernementale à quatre acquise au travers de la « consécration institutionnelle » de 1959, le PCCS n'a donc plus de raisons de s'en éloigner et a donc tout intérêt à la maintenir, telle quelle. A ce sujet, Urs Altermatt va jusqu'à dire que l'abandon de la « formule magique » peut mettre en danger l'existence même du PCCS : un gouvernement de centre-gauche ou de centre-droit aurait pour conséquence de provoquer une scission interne maintenant que le parti a assoupli ses liens avec le milieu catholique traditionnel (Altermatt 1983, 24).

Si l'on saisit sans peine, dans ces conditions, l'intérêt qu'ont tant le PS que le PCCS au maintien de la formule gouvernementale, le rapport du PRD et les

agriculteurs à la formule gouvernementale est bien différent. Les radicaux perdent avec celle-ci la place prédominante qu'ils occupaient au Conseil fédéral depuis 1848. Avec la période de « parité » des sièges avec le Parti conservateur populaire³⁶⁶ (1954-1959) au Conseil fédéral, le parti perd deux sièges sur quatre en l'espace de six ans, ce qui constitue un sérieux revers politique. Le PRD n'a ainsi pas d'intérêt fondamental à maintenir la répartition des sièges gouvernementaux telle qu'établie en 1959. Les quatre partis gouvernementaux occupant près de 85% des sièges au parlement, le PRD doit pourtant se rendre à l'évidence : il n'est pas en position de force pour changer la donne. En réalité, le PRD n'envisage pas sérieusement de quitter le Conseil fédéral : cela ne correspondant pas aux intérêts d'un parti y siégeant sans interruption depuis 1848, et dont la base ne comprendrait pas un retrait de l'exécutif. On peut donc imaginer que les radicaux, à la vue de la stabilité des rapports de force électoraux, se rendent rapidement à l'évidence : il faut en quelque sorte faire de nécessité vertu et conserver ces deux sièges à défaut de toute autre véritable alternative.

Quant aux agriculteurs, ils opèrent également un processus de « recentrage » politique au cours des années 1950, comme en témoigne l'addition d'un « sous-titre » au nom du parti depuis 1953 : « parti démocratique des classes moyennes ». Cet éloignement d'un conservatisme protestant est couplé à un effort de renouveau idéologique qui vise à dépasser une politique menée uniquement au nom d'intérêts économiques des secteurs particuliers qui le représentaient jusqu'alors³⁶⁷. Le parti se distancie progressivement de positions critiques à l'égard de l'Etat fédéral pour en perfectionner les structures établies et ce qui l'opposait aux autres partis tend à s'effacer

³⁶⁶ Pour rappel, les catholiques-conservateurs se baptisent Parti conservateur populaire en 1912 et cela jusqu'en 1957, lorsqu'il change de nom pour celui de Parti conservateur-chrétien social. La dénomination de Parti démocrate-chrétien (PDC) n'est adoptée qu'en 1970.

³⁶⁷ Cette tendance est due au fait que les « bourgeois » (en réalité des employés et fonctionnaires qui travaillaient en ville) avaient accru leur influence au sein du parti (Junker et Maurer 1968, 181).

(Junker et Maurer 1968). Dans ces conditions, on saisit que les agrariens tiennent à maintenir leur unique siège au Conseil fédéral, sans doute réalistes et conscients qu'ils ne peuvent véritablement prétendre à plus. Par conséquent, le PAB adopte jusqu'au début des années 1990 des positions très consensuelles et fidèles à celles du gouvernement.

Dans le même ordre d'idée, cet arrangement à quatre partis est en mesure de tenir du fait qu'à côté de ces quatre grandes formations politiques, il n'existe pratiquement aucun acteur de premier plan à même de véritablement venir revendiquer un siège au Conseil fédéral et donc de provoquer une nouvelle modification de la composition gouvernementale. A vrai dire, seul le Parti du Travail et l'Alliance des Indépendants ont pu faire entendre une voix qui s'est opposée aux quatre grandes formations gouvernementales.

Le premier, remettant fondamentalement en question l'ordre social existant, n'a pas résisté à la vague anti-communiste et, faute de base militante et électorale, s'est vu relégué à une faible influence, réduite à trois cantons romands uniquement. L'Alliance des Indépendants sera, elle, la seule vraie formation à s'opposer à la « formule magique » et à revendiquer une participation gouvernementale, sans succès cependant (Gilg et Hablützel 2004, 863). La force électorale de ce parti oscillera entre 4 et 9% des voix, avec un pic à 9,1 % en 1967, c'est-à-dire à un niveau toujours plus faible que le petit des quatre partis gouvernementaux. Il jouera néanmoins pleinement son rôle de force d'« opposition » en critiquant les élites au pouvoir et en faisant pression sur ces dernières. Avant le renouvellement du Conseil fédéral en 1967, le parti demande notamment que la répartition des départements entre les conseillers fédéraux soit décidée par le Parlement et non pas par le Conseil fédéral lui-même. Effrayé par les mauvais résultats des conseillers fédéraux Roger Bonvin et Rudolf Gnägi lors de cette élection, le Conseil fédéral décidera de procéder à une rocade de départements à l'été

1968. Quant à la tentative du parti de présenter une candidature au Conseil fédéral, elle interviendra plus tardivement, en 1989, et subira un échec attendu (Altermatt 2009, 258).

Ces attaques dont la « formule magique » fait l'objet s'inscrivent dans le cadre plus large d'une critique et d'une méfiance envers la classe politique en lien avec l'affaiblissement idéologique qui a facilité puis résulté de l'arrangement de 1959. C'est l'ouvrage *Helvetisches Malaise* (littéralement : *Le malaise helvétique*), publié en 1964 par l'écrivain alémanique Max Imboden qui donnera le nom le plus emblématique à cette période : « [...] les ententes conclues entre groupes d'intérêts pour éviter des consultations populaires créent un climat de méfiance ; le sentiment se répand que la décision des urnes n'est pas en mesure d'influer réellement sur l'action de autorités. Enfin, beaucoup de gens se désintéressent totalement des affaires publiques parce que la prospérité, l'abondance des biens et services offerts, rend superflu à leur yeux un engagement politique » (Gilg et Hablützel 2004, 869). Dans les faits, on assiste également à cette période à une baisse significative du taux de participation tant aux votations qu'aux élections fédérales, de même qu'une évolution du rapport à la politique, qui devient moins personnel du fait que les citoyens se sentent moins rattachés à une classe sociale et donc à un camp idéologique, les débats politiques étant notamment moins polarisés qu'auparavant (Gilg et Hablützel 2004, 869).

La formule gouvernementale de 1959 est ainsi en mesure de se consolider dans un premier temps non pas parce que les quatre partis ont *un intérêt commun* – le « consensus » ou la volonté commune des élites à la stabilité du système – mais plutôt des intérêts différenciés, mais convergents, à son maintien. Parmi ces derniers, la stabilité des rapports de force politique au cours des années 1960 a une conséquence importante : elle tend à figer la configuration politique héritée de 1959 dans une sorte d'horizon presque indépassable. A côté de cela, la conjoncture économique très favorable a

pour effet de dépolitiser des questions qui autrefois constituaient des enjeux de luttes politiques. Le PS n'a jamais lancé aussi peu d'initiatives populaires que dans les années 1960 (treize, contre vingt-trois dans les années 1950 et quarante-deux dans les années 1970³⁶⁸). Les quatre partis gouvernementaux semblent alors être au diapason d'une nouvelle donne politique qui revêt les atours d'un « consensus » réifié et qui semble avoir toujours existé. Ce dernier est ancré dans une sorte d'« esprit suisse », qui fonctionne, en retour, comme un « légitimateur » de l'alliance qui les unit.

1.3. Réélections faciles, épisodes de « crise » et échec de la réforme du gouvernement : la composition partisane du Conseil fédéral entre remise en question et reconduite

Comprendre comment la « formule magique » parvient à s'institutionnaliser suppose de revenir sur le processus de légitimation de celle-ci, qui se caractérise par sa multi-dimensionnalité et sa complexité. Une de ses dimensions réside dans la déconflictualisation très importante des élections au Conseil fédéral au cours des deux décennies qui suivent 1959. Cette dépolitisation témoigne du fait que la composition du gouvernement telle qu'établie en 1959 ne fait progressivement plus débat – ou du moins très marginalement – au sein des quatre partis gouvernementaux, qui sont en mesure de la reconduire lors de chaque renouvellement intégral ou élection complémentaire, leurs dirigeants estimant y avoir intérêt. Dans les faits, les élections au Conseil fédéral sont alors véritablement incontestées pendant près de 25 ans : entre 1959 et 1983, toutes les élections individuelles sont

³⁶⁸ Meuwly 2010, 119.

acquises au premier tour de scrutin et tous les candidats officiels des quatre partis élus³⁶⁹.

En décembre 1969, par exemple, suite à la démission du conseiller fédéral socialiste Willy Spühler, le candidat unique du Parti socialiste, Pierre Graber, est élu avec le soutien de la droite et obtient 188 voix (majorité absolue : 111 voix). La *Neue Zürcher Zeitung*, d'obédience radicale, affirme même que « le candidat possède, sur la base de son expérience et de ses capacités, la stature d'un conseiller fédéral »³⁷⁰. En creusant un peu cependant, il apparaît que le candidat socialiste avait déjà donné des gages de sécurité aux partis bourgeois dans ses prises de position en faveur d'un renoncement à une posture « oppositionnelle » du PS : « Loin de critiquer la participation du Parti socialiste au Conseil fédéral, comme le fait l'aile gauche du PS, Pierre Graber ne cesse d'en défendre le principe, considérant qu'un parti qui accepte librement de participer au gouvernement choisit par là même de renoncer aux jeux faciles et généralement vains de l'opposition pour l'opposition » (du Bois 1993, 529). En outre, il est intéressant de constater une fois de plus que cette élection au Conseil fédéral, qui voit un Romand remplacer un Alémanique, ne soulève pas véritablement de questions quant aux critères linguistiques censés s'appliquer à celle-ci, preuve à nouveau qu'il convient d'envisager la question des clivages (linguistiques dans le cas précis) non pas comme un donné a-temporel et une contrainte s'imposant d'elle-même aux institutions politiques, mais au contraire sous l'angle des usages qui peuvent en être faits par les acteurs pris par le jeu sur ces mêmes institutions.

³⁶⁹ Seule exception à ce tableau si parfait : l'élection complémentaire de 1973, une triple vacance (PS, PDC, PRD), donne lieu à une triple surprise, puisque les trois candidats officiels désignés par les partis ne sont pas élus par l'Assemblée fédérale, qui leur préfère Willi Ritschard, Hans Hürlimann et Georges-André Chevallaz, respectivement (Altermatt, 1993b).

³⁷⁰ Cité dans du Bois 1993, 529.

L'élection au Conseil fédéral du 8 décembre 1971 confirme la réélection des sept conseillers fédéraux qui se représentent pour un nouveau mandat de quatre ans au premier tour de scrutin. Plus que cela, pour de nombreux observateurs, la « formule magique » est devenue indiscutable. Malgré l'incertitude induite par la triple vacance qui intervient en 1973, l'Assemblée fédérale n'élisant aucun des trois uniques candidats officiels du PS, du PDC et du PRD, cette dernière confirme toutefois à nouveau très clairement la composition partisane du gouvernement en élisant dès le premier tour de scrutin des candidats non-officiels des trois partis³⁷¹. Cette élection met à nouveau en évidence l'enchevêtrement d'intérêts politiques qui dictent l'élection : les partis désignent certes des candidats officiels, mais ceux-ci ne se voient pas élus s'ils ne conviennent pas aux autres partis gouvernementaux. Les vetos portent ainsi sur les candidats, pas sur la répartition des sièges.

Le renouvellement intégral du Conseil fédéral de décembre 1975 se fera sans discussion, tous les candidats sortants étant réélus dès le premier tour de scrutin. Dans la logique de l'élection de 1973 et du revers subi par son candidat officiel, le Parti socialiste, suite à la démission de Pierre Graber en 1977, présente un candidat officiel livrant des garanties suffisantes aux partis bourgeois pour qu'il se voie élu sans difficultés. Ce candidat sera le conseiller aux Etats neuchâtelois Pierre Aubert, un homme du sérail de l'Assemblée fédérale, dont les positions rassurent : « Durant les six ans de son mandat aux Etats, Pierre Aubert a su se faire apprécier de ses collègues de toutes les colorations politiques. On l'estime surtout pour sa pondération, sa souplesse et sa profonde aversion du dogmatisme et des idéologies » (Stauffer 1993, 570). On mesure ici le degré élevé de consolidation et d'intériorisation de la « formule magique » : le PS anticipe toute crise (interne en particulier) qui pourrait résulter d'une nouvelle non-élection de son candidat officiel en présentant un candidat dont il sait que le profil conviendra

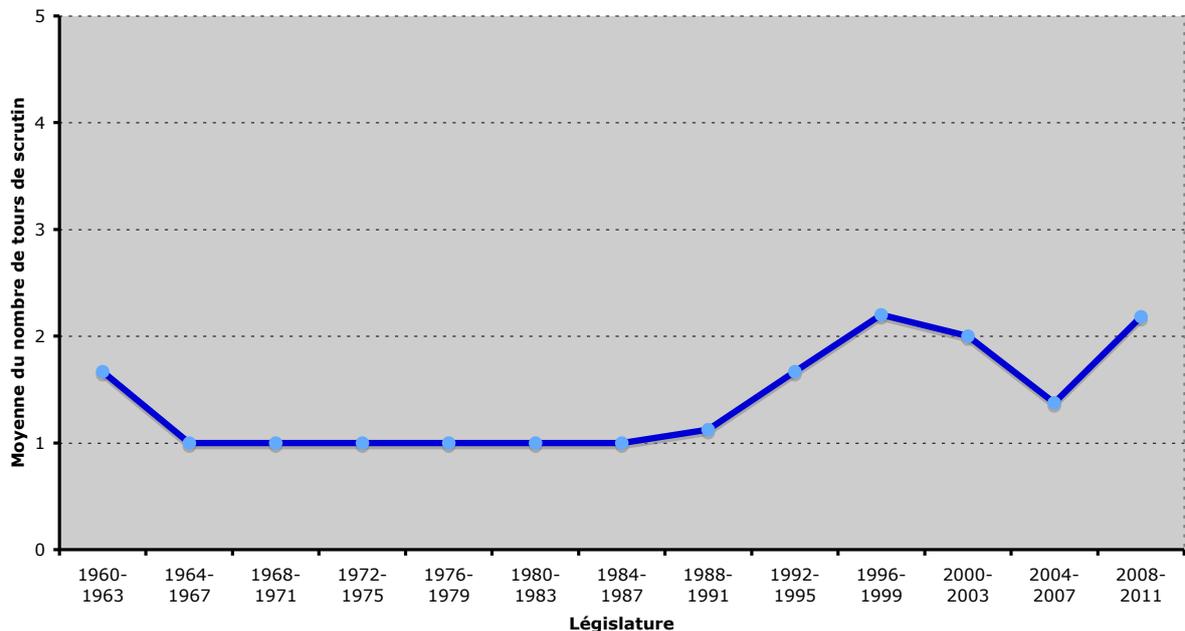
³⁷¹ Voir annexe 3.

aux partis bourgeois. Pierre Aubert est élu le 7 décembre 1977 au premier tour de scrutin avec 190 suffrages (majorité absolue : 117 voix)³⁷². L'élection du radical zurichois Fritz Honegger, qui a lieu le même jour est également incontestée avec 173 voix (majorité absolue : 105 voix) au premier tour de scrutin³⁷³.

Ni le renouvellement intégral du Conseil fédéral de décembre 1979, ni les deux élections complémentaires de décembre 1982 ne viendront déroger à la règle : la composition partisane du Conseil fédéral est désormais incarnée par la « formule magique » qui la sublime et qui semble avoir pris tout son sens. Les élections au Conseil fédéral s'en trouvent désormais largement pacifiées. Le graphique ci-dessous en témoigne par les chiffres : il montre le faible niveau de conflictualité lors des élections au Conseil fédéral au cours de la période et pour chaque législature :

³⁷² Voir annexe 3. L'inverse n'est qu'en partie valable, puisque le soutien des parlementaires socialistes ne peut à lui seul influencer de manière déterminante l'issue d'une élection. De manière générale, à partir de 1959 et le « recentrage » effectué par le PDC (cf. plus haut), les partis bourgeois ont des positions relativement communes lors des élections au Conseil fédéral et seules quelques querelles relativement minimales les opposent quant au choix des candidats bourgeois. Au sein des partis bourgeois, comme d'ailleurs à l'intérieur du PS, la désignation du ou des candidats officiels a souvent donné lieu à des querelles internes entre les différentes sections cantonales souhaitant imposer leurs candidats respectifs.

³⁷³ Voir annexe 3.



Si ce graphique ne rend compte que partiellement du niveau de conflictualité, dans la mesure où il se base sur un indicateur unique et pas forcément très lisible, la moyenne du nombre de tours de scrutin pour chaque élection (renouvellement intégral ou élection complémentaire)³⁷⁴, il dessine cependant une tendance très nette : entre 1963 et 1982, chaque élection (46 au total³⁷⁵) est acquise au premier tour de scrutin ! Cela est très significatif, surtout au regard de la conflictualité qui a pu caractériser les élections au Conseil fédéral jusqu'en 1959. Cela signifie aussi que pour obtenir une majorité, chaque candidat doit obtenir le soutien de son parti, mais également d'un autre au minimum. Dans la plupart des cas, il obtient le soutien d'au moins trois groupes parlementaires. Cela veut dire

³⁷⁴ On ne voit par exemple pas si la personne élue est le candidat officiel ou non, et si une candidature est contestée par certains partis gouvernementaux (les partis laissent parfois également la liberté de vote à leur parlementaires, ce qui induit dès lors des logiques moins partisans, mais sans doute plus complexes et encore moins lisibles).

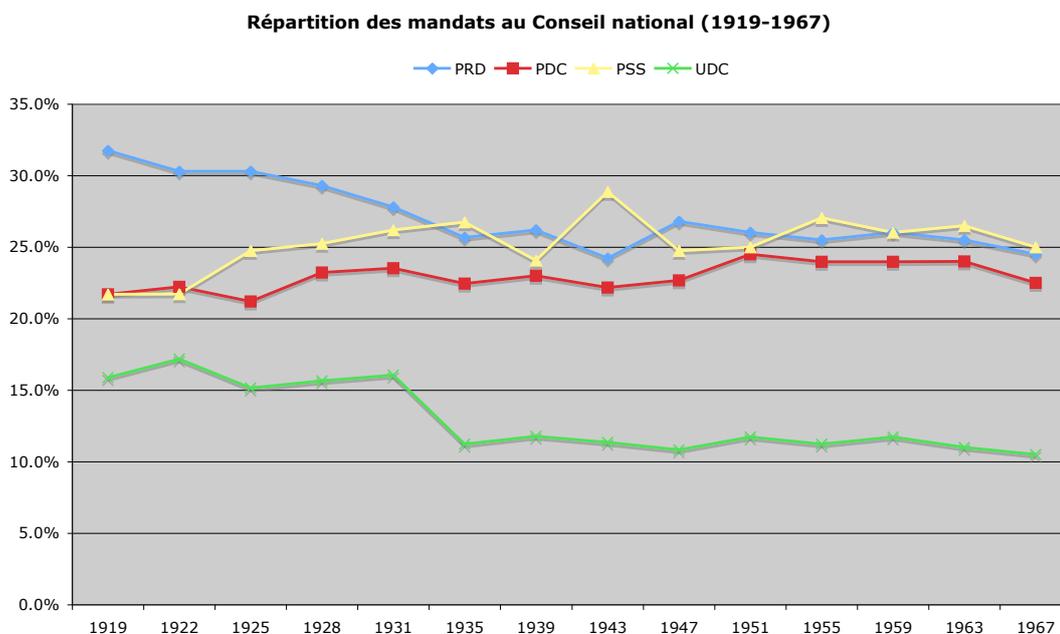
³⁷⁵ Si l'on fait abstraction de l'élection très conflictuelle d'Otto Stich à la place de Lilian Uchtenhagen (même si celui-ci est élu au premier tour), cela représente 53 élections entre 1963 et 1987. Nous reviendrons plus loin sur le cas de cette élection.

concrètement que chaque conseiller fédéral doit son élection à ses adversaires politiques, mais surtout que ces mêmes adversaires politiques témoignent eux-mêmes d'une discipline partisane qui permet cette élection d'un adversaire politique. Malgré cela, l'élection des conseillers fédéraux devient à partir du milieu des années 60, une affaire sans histoires, presque une simple formalité, qui ne revêt pour ainsi dire plus aucun enjeu politique. Les radicaux, qui restaient farouchement opposés en 1959 à toute idée de « proportionnalité » dans le partage des sièges au sein du Conseil fédéral, se convertissent progressivement à cette idée – ou sans doute se rendent-ils à l'évidence qu'ils ne peuvent raisonnablement tenir encore une telle position au vu de la configuration politique qui s'est imposée – au vu de l'évolution et de la stabilité des rapports de force politiques au niveau national.

La cessation pure et simple des luttes politiques autour de la composition gouvernementale a une double conséquence : premièrement, il est indéniable qu'elle confère de fait à l'arrangement de 1959 une stabilité très importante, surtout au regard des nombreux changements que la composition gouvernementale avait subis dans les décennies précédentes, mais également en contraste par rapport aux luttes politiques très dures et aux controverses dont elle avait fait l'objet au cours de celles-ci. Deuxièmement, ce fort contraste participe de l'imposition d'une vision de la « formule magique » comme solution viable (car durable) aux problèmes posés par la composition multipartisane du Conseil fédéral et, plus généralement, par l'éclatement du pouvoir au niveau fédéral. La « formule magique », en tant qu'arrangement politique particulier (2+2+2+1), fait alors sens aux yeux des acteurs, qui tendent dès lors à adouber cette terminologie en en faisant usage et en mobilisant un certain nombre de représentations partagées en lien avec celle-ci. L'idée de l'exceptionnalité de ce gouvernement à la composition multipartisane extrêmement stable, en comparaison internationale notamment, prend également corps, renforçant

au passage davantage encore la croyance en celle-ci, ainsi que la croyance en son inévitabilité.

Or, le processus de consolidation et de légitimation de la « formule magique » apparue en 1959 doit sans doute beaucoup à la stabilité, en parallèle, des rapports de force politiques sur cette même période. En effet, après avoir fluctué de manière plus ou moins importante au cours des décennies qui précèdent 1959, en particulier jusqu'à la fin des années 1940, ceux-ci se stabilisent de manière très frappante à partir de cette date, comme le montre le graphique ci-dessous :



Dans ces conditions, l'idée de « proportionnalisation » à la base de la formule gouvernementale de 1959 se trouve renforcée : la stabilité des rapports de force fournit aux yeux de tous et dans un raisonnement circulaire, une justification et une légitimation à la solution de 1959, qui « bétonne » de fait cette dernière. L'arrangement de 1959 est devenu une logique « implacable » : à partir du moment où les rapports de force ne changent plus, c'est que cette solution était justifiée et que toute tentative

d'en changer ne se justifie plus. L'horizon du pensable et donc du possible se restreint en conséquence. Le gouvernement à quatre selon la formule 2+2+2+1 fait dès lors rapidement office d'horizon indépassable, cela d'autant plus que les quatre partis gouvernementaux ne comptent pas quitter le Conseil fédéral et qu'aucune nouvelle force politique n'est alors en mesure de venir les menacer.

Les élections au Conseil fédéral sont l'occasion pour les quatre partis gouvernementaux de se « pratiquer » et de tester à intervalles réguliers la solidité de l'alliance gouvernementale. Ces élections sanctionnent en quelque sorte les expériences répétées de pratiques de collaboration au sein même du Conseil fédéral – *via* leurs conseillers fédéraux respectifs –, mais également au sein d'autres instances, comme l'Assemblée fédérale. Ces élections voient une série de « règles » non codifiées à chaque fois reconduites, qui témoignent en quelque sorte du pacte invisible qui lie les quatre partis représentés au Conseil fédéral. Malgré quelques possibles « accrocs » ou désaccords (dans ou entre les partis) sur un candidat officiel, les pratiques en lien avec ces élections se consolident rapidement et se routinisent, dans la mesure où elles font sens pour les acteurs et où personne ne songe à les remettre en question. Une certaine « confiance » – on pourrait même presque parler de « connivence » – s'installe dès lors entre les quatre partis gouvernementaux (chacun sait qu'aucun parti n'attaquera les sièges d'un autre), qui se base sur la stabilité des rapports de force politiques au cours de la période considérée, cette dernière limitant de fait le champ des possibles et incitant les partis déjà représentés au Conseil fédéral à y rester et donc à maintenir le statu quo. Toutefois, la stabilité des rapports de force n'explique pas tout selon nous : elle constitue seulement l'un des ressorts de la consolidation de la « formule magique ».

On ne saurait sous-estimer la portée symbolique de la répétition de dizaines d'élections au premier tour et avec un niveau de conflictualité très faible

autour de celles-ci. On ne saurait également sous-estimer le système d'attentes réciproques et la réduction de l'incertitude politique en lien avec les élections au Conseil fédéral qui se solidifie au cours de la période considérée. La « formule magique » prend dès lors véritablement « corps » au cours de cette période. Plus que cela, la reconduction de l'agencement gouvernemental de 1959 confère à la « formule magique » une indéniable « réalité ». Nous avons montré que cette « réalité » tient à la reconduction de la formule gouvernementale et la répétition/routinisation de pratiques de collaboration, mais également à la pénétration et à l'usage répété de ce terme dans le langage commun. Ces éléments prennent d'ailleurs un sens particulier dans le contexte socio-économique favorable, l'absence de crise sociale (mise en place de l'AVS, reconduction des contrats collectifs de travail par branches, absence de mobilisations et de grèves, etc.) ou politique majeure, qui tend également à pacifier les relations politiques et donc à reconduire un statu quo qui paraît plus que légitime dans la mesure où l'on pourrait presque dire que « tout va bien ». La reconduction de la formule gouvernementale est également possible sur le long terme du fait de l'existence des instruments de démocratie directe, qui permettent notamment au PS, parti dont la position minoritaire est la plus délicate au sein de l'alliance gouvernementale, de concilier des revendications de gauche et une présence au gouvernement, et de gérer les tensions internes qui peuvent en résulter. De par l'usage qu'ils font de l'initiative populaire et du référendum facultatif, les socialistes parviennent à maintenir ces tensions internes à un faible niveau et à les rendre donc supportables : en effet, ces instruments permettent au parti d'être à la fois présent au gouvernement et de politiser certaines thématiques particulières par le biais d'une initiative populaire ou d'utiliser leur « veto » sur un projet de loi par l'usage du référendum facultatif. Les instruments de la démocratie directe permettent donc de jouer sur les deux tableaux, sans que cela porte vraiment à conséquence, puisque la présence de deux socialistes au sein du gouvernement n'est pas contestée par les partis bourgeois.

Tout cela participe du processus de légitimation de l'alliance partisane à quatre au Conseil fédéral et donc de la « formule magique ». Car plus qu'un simple nom, la « formule magique » acquiert progressivement une réalité propre et une légitimité très importante. Les acteurs politiques y confèrent, au travers des investissements pratiques et symboliques *répétés*, une réalité qui transcende celle, très (trop) ponctuelle, de 1959. La « formule magique » parvient à s'autonomiser et à se reproduire à la faveur de l'*intérieurisation* des nouvelles « règles du jeu » (élections au Conseil fédéral pacifiées, « formule magique », collégialité gouvernementale) par les acteurs politiques, une intérieurisation d'autant plus aisée qu'elle s'inscrit dans une totalité cohérente pour eux. En effet, elle renvoie à des figures historiques connues et cohérentes, légitimes et valorisées, mais surtout à des intérêts partisans convergents (qui s'inscrivent dans une configuration partisane particulière). Mais elle parvient à s'autonomiser et à se reproduire d'autant plus facilement que l'idée d'exceptionnalité lui est sous-jacente : une exceptionnalité politique, suisse, s'imbriquant parfaitement dans l'architecture institutionnelle et dans les mœurs politiques, une réponse à tous les maux. Selon une logique tautologique et circulaire, la « formule magique » devient dès lors un point de repère politique qui oriente à la fois les pratiques et donne un sens à celles-ci. Or, cela est possible, dans la mesure où les croyances en la « formule magique » sont largement partagées au sein du champ politique. L'image d'exceptionnalité du système ne viendra que renforcer davantage ce renversement complet : à conditions exceptionnelles, institutions exceptionnelles, et vice versa. On saisit comment la « formule magique » est progressivement en mesure, au travers de pratiques qui se routinisent, de revêtir un caractère « magique », profitant de cet oubli des conditions historiques de cette « magie » et d'une configuration particulière (particulièrement stable) des rapports de force politiques, dans laquelle sont pris les différents acteurs, qui n'ont plus intérêt à s'écarter du statu quo.

A ce stade, nous pensons avoir présenté les premiers éléments explicatifs qui permettent de saisir comment, avec les précautions nécessaires à ce type de relecture de l'histoire politique a posteriori, l'arrangement institutionnel précaire et fragile de 1959 parvient à se consolider et à se perpétuer au travers de pratiques répétées et de routines. Peut-on toutefois considérer que ces éléments suffisent pour expliquer le succès de la « formule magique » et la « magie » de la formule ? Nous pensons que cela n'est pas suffisant.

Ce qui vient d'être dit pour la formule magique » est très important, mais sans doute pas décisif pour comprendre comment la formule gouvernementale se consolide véritablement. A ce titre, il nous paraît essentiel de mettre ce qui précède en relation avec d'autres éléments centraux de cette époque, tels que l'apparition de la concordance ou la mise en place de dispositifs de pratiques répétées (entretiens de Watteville) qui vont contribuer à renforcer les croyances en la formule gouvernementale.

1.4. Désamorcer tout conflit potentiel au sein de l'alliance gouvernementale en institutionnalisant de nouvelles procédures : des entretiens de Watteville aux programmes de gouvernement

La force de la « formule magique », nous l'avons dit, réside en grande partie dans la force des représentations en lien avec celle-ci. Cependant, ces dernières n'existent pas « en l'air », mais s'inscrivent bien au contraire dans un certain nombre de pratiques et de procédures très concrètes qui apparaissent au cours des années 1970 et dans le cadre desquelles elles prennent sens et renforcent en retour ces dernières. Parmi elles, nous pouvons citer par exemple les entretiens de Watteville ou les « lignes directrices de la politique gouvernementale ». Le fait que ces nouveaux

dispositifs apparaissent à cette époque-là n'est que peu surprenant, dans la mesure où ils viennent renforcer le dispositif cognitif existant en inscrivant dans des pratiques concrètes additionnelles une conception particulière de la démocratie et consolider également un état donné des rapports de force politiques. Surtout, l'institutionnalisation de ces nouvelles pratiques témoigne du fait que les partis reconnaissent – d'autant plus facilement d'ailleurs que l'alliance à quatre est largement légitimée – le lien indéfectible et pérenne qui les « unit » désormais : aucun d'eux ne pouvant désormais prétendre, au vu de la stabilité des rapports de force politiques, à une majorité parlementaire, il s'agit pour eux, par défaut en quelque sorte, de consolider le statu quo.

Les entretiens de Watteville s'instituent dans les années 1970. Il s'agit d'entretiens entre le Conseil fédéral (ou une délégation de celui-ci) et les représentants des quatre partis gouvernementaux (président, chef du groupe parlementaire), qui ont lieu plusieurs fois par année (quatre fois, normalement) à la Maison de Watteville³⁷⁶, située en vieille ville de Berne. De simples réunions de coordination à l'origine – pour fixer les dates de votation par exemple –, ces entretiens évoluent vers des discussions à caractère véritablement politique, lors desquelles les questions les plus importantes du moment et les grandes lignes de la politique fédérale sont discutées³⁷⁷.

En réalité, il est très difficile d'en savoir plus sur ces entretiens : ils restent relativement confidentiels et il n'est pas communiqué officiellement à leur sujet, ou que très partiellement. De plus, mais cela est moins surprenant vu le peu de littérature sur le Conseil fédéral, il n'existe absolument aucune

³⁷⁶ La Maison de Watteville (*Béatrice-von-Wattenwyl-Haus* en allemand) est une maison de maître dont son ancien propriétaire, Jakob Emanuels von Wattenwyl a fait don à la Confédération en 1934, et qui porte le nom de sa défunte épouse, Béatrice von Wattenwyl. Elle est utilisée par le Conseil fédéral pour les entretiens du même nom, ainsi que pour la réception de délégations étrangères (source : <https://de.wikipedia.org/wiki/Béatrice-von-Wattenwyl-Haus>).

³⁷⁷ C'est notamment le cas, dans les années 90, avec la question de la politique européenne de la Suisse.

littérature scientifique sur ceux-ci. Les entretiens de Watteville fournissent toutefois indéniablement aux quatre partis gouvernementaux, dont un ou deux représentant(s) siège(nt) au gouvernement, un espace de discussion relativement officieux, protégé de toute « interférence » des autres partis, et dans le cadre duquel ils expérimentent d'une part la configuration politique héritée de 1959 et « pratiquent » sa consolidation, mais sont sans doute en mesure, d'autre part, de désamorcer ou de gérer au mieux les conflits potentiels présents ou futurs entre eux, en disposant d'un moyen de « coordonner » leurs relations dans et hors gouvernement et surtout de mettre leurs positions respectives au diapason à échéances régulières. Il faut évidemment se garder de surestimer leur potentiel et leur accorder sans analyse plus poussée des effets qu'ils n'ont pas ; toutefois, il est significatif que ce type de dispositif soit créé dans une période et une configuration particulière³⁷⁸. Cette opacité fait en réalité partie de notre objet et participe de l'autonomisation de la « formule magique ».

A une époque où il fallait traiter en même temps de la croissance économique de l'après-guerre et du développement de l'Etat-providence, l'Etat traditionnel se transformant en Etat interventionniste, la planification politique, qui touche la Suisse depuis le début des années 1970 (Linder 2006 : 185 ss.), joue également un rôle dans la consolidation des pratiques artisanes qui s'institutionnalisent alors. Cela est possible dans la mesure où la planification politique est envisagée comme un défi progressiste à relever, mais surtout parce que cet instrument n'est pas contesté. A ce titre, elle est un nouvel élément qui tend également à renforcer la collaboration entre les partis gouvernementaux. A la façon du New Public Management³⁷⁹ au début des années 1990, ce courant d'idées se traduit par une nouvelle approche dans le domaine politique. Après de premières tentatives de planification des

³⁷⁸ Les partis gouvernementaux sont d'ailleurs souvent désignés dans la presse, de manière significative, comme des « partenaires gouvernementaux ».

³⁷⁹ Voir notamment : François-Xavier Merrien, « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, n° 41, 1999, p. 95-103.

transports, de la défense, de l'énergie notamment, la crise du pétrole de 1973 viendra renforcer la croyance en la nécessité d'une planification gouvernementale. La crise économique à partir de 1975 viendra toutefois mettre à mal le mouvement de planification politique, dans la mesure où elle bouleversera la plupart des prévisions effectuées, laissant la porte ouverte aux critiques à l'égard de l'intervention étatique et au tournant libéral qui consacrera alors le retour de la « loi du marché » en lieu et place de la régulation étatique (Linder 2006, 187 s.).

Les programmes de législature, qui fixent les grandes lignes de la politique gouvernementale, font également leur apparition à cette époque.

Stratégie (programme de la législature) du Conseil fédéral

Depuis 1968, le Conseil fédéral présente sa stratégie politique au Parlement nouvellement élu dans un message sur le programme de la législature (art. 146 LParl.). Il y inscrit les objectifs et les mesures les plus importants pour la législature qui commence. Depuis le 1^{er} décembre 2003, le Parlement peut modifier les plans et faire des propositions concrètes au Conseil fédéral (art. 147 LParl.). Dans le système gouvernemental suisse, basé sur la concordance, un tel programme ne peut absolument pas refléter celui d'un parti ou d'une coalition, comme c'est le cas dans les pays voisins. Le programme de la législature est plutôt un instrument de dialogue, entre le Conseil fédéral et le Parlement, qui doit montrer en temps voulu ce que le gouvernement va faire, et dans quels domaines il peut compter sur le soutien des deux Chambres ou, au contraire, s'attendre à des blocages ou à des adaptations.

(Source : <http://www.admin.ch/br/org/strat/index.html?lang=fr>)

Le programme de la législature et les objectifs annuels sont – outre le budget et le plan financier – les principaux instruments de planification du Conseil fédéral. Les objectifs et les mesures du programme de la législature, qui couvre quatre années, constituent le cadre de l'orientation politique de la législature concernée : le Conseil fédéral définit son activité en fonction de ce programme et la met en œuvre dans ses objectifs annuels ; ces derniers indiquent, pour chaque année, quels objectifs seront réalisés et avec quelles mesures. Sur cette base, le gouvernement rend compte chaque année au Parlement dans le rapport de gestion. Les départements, les groupements et

les offices planifient leurs activités dans le cadre de la planification générale du Conseil fédéral (art. 51 LOGA).

(Source : <http://www.admin.ch/br/org/jz/index.html?lang=fr>)

Il est intéressant de remarquer que la planification politique a vu le jour en Suisse au niveau fédéral à la fin des années 60, c'est-à-dire en pleine phase de « consolidation » de la « formule magique », à laquelle ce mécanisme participe(ra) d'ailleurs sans doute. Une fois encore, l'apparition d'un tel mécanisme ne tient sans doute pas au hasard, mais à un certain « air du temps », tant au niveau international avec la propagation de la planification politique, que national, avec l'idée largement partagée de la pérennité de l'alliance gouvernementale à quatre et des conséquences qui en résultent, notamment en termes de politiques publiques.

Le programme de législature du gouvernement permet aux quatre partis gouvernementaux de mener des discussions et de se mettre d'accord sur un certain nombre d'objectifs à atteindre durant la législature à venir. Or, le fait que ce « programme de gouvernement » (qui ne s'appelle justement pas comme cela, cela est significatif) n'ait pas de dimension obligatoire ou en tout cas contraignante, mais en reste à des simples recommandations, lui ôte toute véritable signification autre que purement déclaratoire. Très concrètement, les partis gouvernementaux ne sont pas tenus de suivre ce programme de gouvernement, d'autant que le parlement ne dispose d'aucun moyen de le forcer à le respecter, puisqu'il ne dispose pas du vote de confiance et se borne à faire de simples suggestions. Dans ces conditions, on peut légitimement se demander pourquoi ce mécanisme est mis en place et quelle est son utilité réelle.

Si le programme de gouvernement s'inscrit sans aucun doute dans le cadre plus large de la nécessité d'une planification politique (notamment en lien avec l'augmentation progressive des prérogatives de la Confédération), il nous semble nécessaire de réfléchir une fois encore en termes d'intérêts des

partis politiques à son institution. En effet, nous pouvons faire l'hypothèse que ce programme de gouvernement procure une sorte de « façade » unitaire à l'alliance gouvernementale, tout en laissant en même temps aux partis la liberté de prendre leurs distances d'avec ce programme. Ce faisant, les partis confortent dès lors leurs croyances en la viabilité d'une alliance gouvernementale relativement peu contraignante, qui leur laisse une marge de manœuvre très appréciable, et de laquelle ils parviennent à tirer des bénéfices qui les incitent dès lors, en retour, à la maintenir. Le programme de gouvernement permet également de masquer la diversité des points de vue et des positions : les objectifs négociés et soutenus par tous les partis donnent lieu à peu de luttes, puisque ceux qui sont combattus sont écartés du programme ! Il est donc compréhensible que cet instrument à l'utilité concrète relativement réduite, mais à la symbolique importante dans ce contexte de « partenariat », se pérennise. La logique qui sous-tend ce processus est caractérisée par une certaine circularité : les acteurs politiques ont tendance à croire en l'alliance gouvernementale et en la « formule magique » dans la mesure où elle marche (ou en revêt en tout cas l'image). En retour, c'est justement parce que les acteurs y croient qu'elle marche. De plus, ce programme, de par son caractère non contraignant à l'égard du parlement (rappelons que le Conseil fédéral ne peut faire l'objet d'un vote de confiance), ne présente absolument aucun risque pour les partis gouvernementaux.

Troisième élément : la procédure de consultation. Si elle existe depuis longtemps pourtant, elle obtient une reconnaissance très importante en se voyant inscrite dans la Constitution fédérale et devient un élément incontesté et incontestable de la manière de faire de la politique en Suisse. Jeremias Blaser (2003a ; 2003b³⁸⁰) montre très bien comment cet instrument a revêtu des appellations qui ont évolué en fonction de l'évolution des pratiques des acteurs, elle-même en lien notamment avec l'évolution des rapports de

³⁸⁰ Voir également Blaser & Voutat 2002.

pouvoir et du rôle de l'Etat. C'est notamment à partir de l' « Affaire des Mirages » que la procédure de consultation est redéfinie : « Depuis «l'Affaire des Mirages» en 1964, la procédure de consultation, soupçonnée de favoriser la collusion de certains intérêts, a régulièrement été soumise à des tentatives de réformes et de codification juridiques. Les discours politiques entourant ces efforts changeaient passablement de ceux tenus lors des débats au XIX^e siècle et pendant les années 1930. Dans les débats au sein de la commission parlementaire chargée d'élaborer une proposition de réforme administrative suite à l'Affaire des Mirage, la procédure de consultation apparut soudain comme posant des problèmes majeurs au système politique. La critique principale qui lui était adressée était son caractère antidémocratique. Nombreuses étaient les plaintes des parlementaires qui déploraient le fait que leur marge de manœuvre au sein du Parlement se voyait considérablement réduite suite au compromis trouvé dans la phase pré-parlementaire. Ils critiquaient notamment le pouvoir des associations faïtières de l'économie, capables d'imposer leurs intérêts dans les projets de loi ainsi que la lenteur du processus de prise de décision en raison des nombreuses consultations qu'un projet de loi nécessitait avant sa présentation devant le Parlement. D'un point de vue scientifique, la question se posait de savoir si la procédure de consultation n'était plus qu'un rituel ou s'il s'agissait d'un instrument de participation adaptée au contexte "moderne" » (Blaser 2003b, 25).

Le mérite de Jeremias Blaser a été de montrer qu'il est erroné de tisser un lien de causalité entre la procédure de consultation et le système politique lui-même. La procédure de consultation n'a ainsi pas la fonction d'anticipation que l'on veut bien lui prêter : la voir, comme beaucoup de travaux l'ont fait (Neidhart 1970, Müralt Müller 1997, Papadopoulos 1998, Linder 1998, Sciarini 2011), uniquement comme une conséquence de la démocratie directe (anticiper les oppositions en amont du processus politique, afin d'éviter le recours aux instruments de la démocratie directe),

sur le mode d'ailleurs de ce que les mêmes ou encore d'autres travaux ont pu faire avec la question de l'« intégration » des partis au Conseil fédéral, est totalement réducteur. En effet, on ne peut comprendre le processus de consultation sans recourir à une analyse historique à même de rendre compte des différentes formes et des différentes pratiques que celui-ci a pu revêtir au cours du temps, c'est-à-dire sans rendre compte de son processus d'institutionnalisation. Comme le dit justement Blaser, la consultation au 19^{ème} siècle n'a rien à voir avec celle du 20^{ème} siècle. Ce phénomène évolue historiquement, notamment en fonction du degré d'organisation des différents acteurs (Blaser 2003b, 29 ss.).

Dès lors, l'« Affaire des Mirages » en 1964 (Urio 1972) constitue l'occasion de rediscuter les règles du jeu, le Parlement fédéral, craignant une perte de son pouvoir, ne s'en satisfaisant pas. On passe ainsi du terme « Mitwirkung » à celui de « Vernehmlassung », notamment avec la création la formalisation des règles du jeu qui n'étaient jusqu'ici que non écrites : « Les règles non écrites se sont progressivement transformées en directives, et une ordonnance contenant plusieurs précisions quant aux rôles de chacun des acteurs impliqués dans une procédure de consultation a été adoptée » (Blaser 2003b, 30). Or, ça n'est sans doute pas non plus un hasard si cette formalisation des règles intervient à cette époque précisément : elle fixe désormais un « cadre » nettement plus clair (et donc plus lisible et prévisible) aux pratiques des acteurs politiques, des partis politiques en particulier, et aux relations entre eux. Ce cadre semble être adapté à son temps et à la « formule magique » : à l'instar de cette dernière, il est à la fois « lâche », mais néanmoins contraignant. Ainsi, les partis politiques s'en accommodent d'autant plus aisément qu'ils conservent une marge de manœuvre relativement importante si bon leur semble. De manière générale toutefois, les partis politiques, gouvernementaux en particulier, sont dès lors liés par les mêmes règles du jeu et par un cadre d'interaction, qui de par son importante formalisation, se donne à voir comme un cadre « commun ». A

partir de là, il est aisé de se laisser tenter par des interprétations de ce phénomène comme s'inscrivant de manière plus large dans le système politique suisse, entendu à la fois dans le relation à une sorte d'architecture institutionnelle volontariste attribuées à des élites politiques dont l'objectif est la résolution des conflits (la procédure de consultation y contribuant en désamorçant en amont tout conflit et en permettant une prise de décision aussi consensuelle que possible).

La conséquence de l'institutionnalisation et de la pérennisation de ces différents mécanismes est importante sur la perception que se font les acteurs du jeu politique et de leur action dans ce jeu. Dans les dispositifs que nous avons décrits ci-dessus, ce sont finalement des usages mais également des représentations plus ou moins convergents de la notion de « formule magique » (et de celle de « concordance » également ; cf. ci-dessous) qui se consolident à la faveur de processus qui deviennent routiniers. Les acteurs politiques expérimentent à un niveau concret des mécanismes, dispositifs et interactions, qui s'inscrivent dans des représentations plus larges de la démocratie. Plus précisément, ils « pratiquent » l'alliance gouvernementale à quatre dans le cadre de ces différents dispositifs. Ils ne le font certes pas exclusivement dans le cadre de ces derniers, mais ces expériences contribuent indéniablement à l'intériorisation d'un certain nombre de pratiques et de représentations légitimes de la « formule magique », des institutions politiques et plus largement de ce qu'il convient de faire et de ne pas faire.

Tant ces instances que ces dispositifs inscrivent dans les comportements et les représentations certains usages, autant qu'ils en prescrivent d'autres. Dans la mesure où l'alliance gouvernementale à quatre parvient à se pérenniser, c'est finalement que les usages de la « formule magique » et de ses dérivés font l'objet d'usages plus ou moins convergents. Il faut toutefois prendre ici nos précautions : il s'agit en effet de ne pas simplifier la réalité à

l'image de ce que fait la notion de « consensus », qui gomme trop fortement à nos yeux la diversité des actions et des représentations en lien avec celles-ci qui sont constamment en jeu. On ne saurait considérer, sauf à ne pas tenir compte de la complexité sociale et politique, que ces actions et ces représentations sont unanimes. Elles sont souvent divergentes. Ainsi, il est indéniablement réducteur de considérer que la consolidation de la « formule magique » s'explique par le « consensus » (avec un grand « C ») ou la propension culturellement fondée des élites à privilégier des solutions consensuelles au détriment des luttes politiques. Les mécanismes et dispositifs les y incitent certes, mais la dimension conflictuelle des rapports sociaux ne s'en trouve pas totalement évacuée pour autant. Conflit et consensus coexistent au contraire en tout temps, dans une tension permanente. C'est uniquement dans le cadre de celle-ci et des configurations historiques particulières, c'est-à-dire de chaque situation (*in situ*), qui renvoie à des rapports de force et à des intérêts particuliers propres aux acteurs en présence, que peut se comprendre le processus multidimensionnel de consolidation qui nous intéresse.

1.5. L'« affaire des Mirages »³⁸¹ ou la stabilisation par défaut

A ces éléments qui contribuent à la consolidation de la « formule magique » née en 1959 s'ajoute un autre élément de nature différente : l'« affaire des Mirages », première « crise » sérieuse à toucher le Conseil fédéral depuis 1959 (mais plus largement depuis l'affaire Grimm-Hoffmann de 1917, qui

³⁸¹ Dans la mesure où il existe très peu de littérature sur cette question, nous basons cette partie essentiellement sur l'ouvrage de Paolo Urio (1972), son article dans le Dictionnaire historique de la Suisse, ainsi que sur le Rapport présenté aux chambres fédérales par les commissions constituées par le Conseil national et le Conseil des Etats pour enquêter sur l'affaire du Mirage, du 1^{er} septembre 1964 (*Feuille fédérale*, 1964 II, 20 ss.; <http://www.parlament.ch/f/dokumentation/berichte/berichte-puk/Documents/mirage-bericht-1964-09-01-f.pdf>).

avait débouché sur la démission du conseiller fédéral Arthur Hoffmann). Elle constitue d'ailleurs l'un des rares épisodes historiques potentiellement capables de remettre en question la composition partisane du gouvernement. À ce titre, il est intéressant de le retracer ici en détail, afin de saisir son impact sur cette dernière et sur l'institution même du Conseil fédéral de manière plus large. Or, cet épisode de « crise » aura paradoxalement pour effet inattendu de contribuer lui aussi à la consolidation de l'arrangement de 1959.

En 1961, le Conseil fédéral demande dans son message³⁸² un crédit de 871 millions de francs pour l'acquisition de 100 avions de combat de type Mirage III S, ainsi que pour d'autres matériels pour les troupes d'aviation. L'Assemblée fédérale accepte cette acquisition et le crédit afférent dans la foulée. Cependant, trois ans plus tard, le 24 avril 1964, dans un second message³⁸³ relatif au même objet, le Conseil fédéral sollicite l'octroi d'un crédit additionnel d'un montant total de 576 millions de francs, afin de pouvoir exécuter l'ordre d'acquisition qu'il avait reçu en 1961. Ce dépassement de budget flagrant et sans précédent, doublé du fait que le Parlement n'avait pas été informé de tous les coûts par le département compétent (cette augmentation découlait de la volonté de construire les Mirages sous licence en Suisse, de les doter de perfectionnements et d'en faire des appareils capables de missions de différents types), suscite la surprise, mais surtout l'irritation et les protestations du parlement, de la presse et des citoyens.

Dans ce contexte, les chambres refusent d'entrer en matière et adoptent en juin 1964 deux motions d'ordre, qui prévoient la mise en place de ce qui sera la première commission d'enquête parlementaire de son histoire (en réalité, chaque chambre constitue sa propre commission, mais il est décidé que les deux commissions procèdent en commun à l'enquête³⁸⁴), afin de faire la

³⁸² *Feuille fédérale*, 1961 I, 785.

³⁸³ *Feuille fédérale*, 1964 I, 903.

³⁸⁴ En ce qui concerne les détails d'organisation et les attributions des sous-commissions, voir : Rapport présenté aux chambres fédérales par les commissions

lumière sur les travaux préparatoires du département militaire en lien avec le message de 1961, ainsi que le second de 1964 et de déterminer les responsabilités. Il est prévu que tous les groupes politiques y soient représentés. La commission d'enquête sera présidée par le conseiller national conservateur-chrétien social saint-gallois Kurt Furgler. Le rapport de la commission adressé aux chambres est approuvé à l'unanimité le 1er septembre 1964.

Le rapport d'enquête met très clairement en évidence les responsabilités³⁸⁵:

- "4. Les principaux résultats de l'enquête peuvent se résumer comme suit :
- a. Le calcul des frais était mal organisé au sein du GTAA ;
 - b. Le message de 1961 était en partie tendancieux, en partie rédigé de façon peu consciencieuse et, ici et là, en termes véritablement propres à induire en erreur ;
 - c. Dans l'exécution de l'arrêté fédéral, on s'est laissé guider par un «perfectionnisme» qui ne tenait pas réellement compte des limites financières du projet et s'écartait, sur divers points, de l'arrêté fédéral ;
 - d. Les frais supplémentaires qui s'annonçaient déjà avant l'adoption de l'arrêté fédéral auraient dû inciter le Conseil fédéral à différer le message ; le risque d'un dépassement de crédit aurait dû, par la suite, retenir l'administration et le Conseil fédéral de poursuivre purement et simplement l'acquisition. Lorsqu'il fut informé, à fin 1961, le Conseil fédéral aurait pu renseigner les conseils législatifs et demander de nouvelles instructions. Au lieu de le faire, il permit, en groupant les crédits d'ouvrages, à l'administration de poursuivre, à grands frais, la voie dans laquelle elle s'était engagée. Il admit que les conseils législatifs ne feraient plus d'objection pour accorder le crédit additionnel qu'on leur demandait. En attendant jusqu'en 1964, il restreignait chaque mois davantage la liberté de décision des chambres ;
 - e. C'est le Conseil fédéral qui est responsable de la tournure fâcheuse qu'a prise l'affaire du Mirage."

Au niveau des responsabilités, le rapport apporte les conclusions

constituées par le Conseil national et le Conseil des Etats pour enquêter sur l'affaire du Mirage, du 1^{er} septembre 1964 (*Feuille fédérale*, 1964 II, 20 ss.).

³⁸⁵ Voir Rapport présenté aux chambres fédérales par les commissions constituées par le Conseil national et le Conseil des Etats pour enquêter sur l'affaire du Mirage, du 1^{er} septembre 1964, p. 323 (*Feuille fédérale*, 1964 II, 323).

suivantes³⁸⁶ :

"4. Après avoir examiné avec soin tous les éléments du problème, la communauté de travail est arrivée à la conclusion que la création d'une escadrille d'exploration équipée du Mirage III RS et de deux escadrilles d'avions de combat équipées du Mirage III S représente la limite extrême de ce qui est encore admissible, surtout si l'on tient compte du fait qu'en cas de liquidation, le pays perdrait plus de 850 millions sans avoir retiré quelque avantage militaire."

Le rapport d'enquête invite également les chambres à prendre des mesures de réorganisation au sein du département militaire³⁸⁷ :

"Les chambres sont invitées à voter la motion suivante :

Motion

Le Conseil fédéral est chargé de préparer dans un délai de deux ans la réorganisation du département militaire fédéral conformément aux recommandations de la communauté de travail «Mirage» et de proposer aux chambres la révision nécessaire de l'organisation militaire de la Confédération.

La réorganisation portera sur les points suivants :

- Nomination d'un chef de l'armement, qui siègera à la commission de défense nationale avec voix délibérative ;
- Institution d'un comité consultatif pour les questions d'armement, composé surtout de représentants de la science, de l'industrie et des autres secteurs de l'économie ;
- Nette séparation entre le développement et l'acquisition de matériel d'armement ;
- Mesures propres à assurer le planning des délais et des frais ainsi que le contrôle technique et commercial des commandes."

Enfin, d'autres mesures de nature institutionnelle sont préconisées, témoignant d'une séquence typique de ripostes institutionnelles visant à désamorcer un scandale (Rayner 2005) : les commissions de gestion sont réorganisées et renforcées (extension du champ d'activité, possibilité de

³⁸⁶ Voir Rapport présenté aux chambres fédérales par les commissions constituées par le Conseil national et le Conseil des Etats pour enquêter sur l'affaire du Mirage, du 1^{er} septembre 1964, p. 337 s. (*Feuille fédérale*, 1964 II, 337 s.).

³⁸⁷ Voir Rapport présenté aux chambres fédérales par les commissions constituées par le Conseil national et le Conseil des Etats pour enquêter sur l'affaire du Mirage, du 1^{er} septembre 1964, p. 357 s. (*Feuille fédérale*, 1964 II, 357 s.).

recourir à des experts et de procéder à des auditions, etc.), le service juridique et de documentation est rattaché au Parlement, les commissions de gestion et les commissions des finances se dotent d'une coordination, etc.³⁸⁸. Bref, le Parlement renforce son pouvoir (de contrôle en particulier) face au Conseil fédéral. Le rapport témoigne clairement de cette volonté de rééquilibrer ce qui est considéré comme un déséquilibre croissant des pouvoirs entre législatif et exécutif et comme une menace pour la démocratie :

« L'augmentation croissante des tâches confiées à l'Etat, le prodigieux développement de la technique, la toujours plus grande complexité des problèmes économiques et sociaux ainsi que l'internationalisation accélérée de la vie publique, notamment, expliquent que, dans de multiples domaines, les parlementaires ne disposent pas des connaissances qui leur permettraient de se faire une idée juste et personnelle des projets qui leur sont soumis par le Conseil fédéral. C'est pourquoi leurs opinions se fondent essentiellement sur les arguments invoqués dans les messages du gouvernement. Pour les mêmes raisons, les députés sont de moins en moins en mesure d'user effectivement du droit d'initiative qui leur est reconnu à l'article 93 de la constitution mais qui est exercé aujourd'hui presque exclusivement par le Conseil fédéral. L'importance politique du parlement va ainsi en s'affaiblissant toujours plus au profit du pouvoir exécutif et de son appareil administratif, ce qui risque à la longue d'entraver le fonctionnement de notre régime démocratique. Le parlement ne pourra que gagner en autonomie et en efficacité si chaque député a la possibilité d'accéder sans peine aux documents qui le renseignent sur les faits et, le cas échéant, aussi sur des questions d'ordre scientifique ou technique de façon à pouvoir juger les importants problèmes de la vie publique. »

Au final, le Rapport préconise, dans son arrêté fédéral afférent, plusieurs points centraux, dont le refus de la demande de crédits additionnels de 356 et 220 millions de francs présentée par le Conseil fédéral dans son message du 24 avril 1964, la réduction du nombre d'avions de 100 à 57, ainsi que la présentation par le Conseil fédéral d'un rapport bi-annuel sur l'état de

³⁸⁸ Feuille fédérale, 1964 II, 358 ss.

l'acquisition³⁸⁹.

Ce rapport est livré le 2 septembre 1965. Les responsables sont sanctionnés : le divisionnaire Etienne Primault, chef de l'aviation, est suspendu et le chef de l'état-major général, Jakob Annasohn, démis de ses fonctions (Urio 1972 ; Lafontant & Jequier in Altermatt 1993, 470 s.). Chef du Département militaire, le conseiller fédéral radical Paul Chaudet n'échappe pas aux critiques, certains parlementaires allant jusqu'à demander sa démission. C'est notamment ce que fait le Parti socialiste lors de son congrès du 3 octobre 1965 (Lang 1988, 63). Même si le PRD prend la défense de son conseiller fédéral dans un premier temps, la confiance dans le magistrat est sérieusement entachée par cette « affaire » et certaines critiques vont se faire entendre progressivement au sein même du PRD. Dès lors, lorsque la question de l'accession de Paul Chaudet à la vice-présidence se pose pour l'année 1967, les soutiens au conseiller fédéral radical vont s'effriter. En effet, si Paul Chaudet comptait accepter cette fonction, cette perspective n'enchantait pas bon nombre de députés radicaux, qui craignaient que celui-ci devienne un poids pour le parti en vue des élections fédérales de 1967. Le 26 novembre 1966, l'assemblée des délégués du PRD se prononce contre le fait que le groupe radical des Chambres présente la candidature de Paul Chaudet à la vice-présidence du Conseil fédéral. Privé de ses soutiens à l'interne, forcé à la démission, Paul Chaudet remettra celle-ci deux jours plus tard (Lafontant & Jequier 1993, 470 s.).

En réalité, si l'« affaire des Mirages » a des conséquences très importantes dans de nombreux domaines (conception de la défense et du rôle de l'armée, développement du contrôle parlementaire de l'administration *via* la mise en place de commissions d'enquête parlementaires en cas

³⁸⁹ Voir Rapport présenté aux chambres fédérales par les commissions constituées par le Conseil national et le Conseil des Etats pour enquêter sur l'affaire du Mirage, du 1^{er} septembre 1964, p. 367 s. (*Feuille fédérale*, 1964 II, 367 s.).

d'événements d'une grande portée survenant dans l'administration fédérale, etc.), elle ne remet pas fondamentalement en cause le Conseil fédéral en tant qu'institution et n'aura pas d'impact sur sa composition. L'impact de cette « affaire » est en effet limité : la « formule magique », pourtant alors encore très jeune, n'est remise en question à aucun moment, l'enjeu de l'affaire se situant finalement sur un autre plan.

La succession de Paul Chaudet, si elle engendre quelques tensions au niveau des candidatures au sein du PRD, n'attise pas les tensions autour de la reconduction du siège radical. En effet, le conseiller national radical tessinois Nello Celio, désigné candidat unique par la direction de son parti, est élu au premier tour de scrutin par l'Assemblée fédérale avec 136 voix sur 236. Dès lors, en échappant à une première grave « crise », la « formule magique » en ressort en quelque sorte renforcée. Sa reconduction témoigne du fait que tous les partis y ont intérêt et qu'ils y trouvent leur compte d'une manière ou d'une autre (Locarnini 1993, 524 s.).

Cette consolidation de la formule gouvernementale signifie-t-elle que les tensions sont désormais inexistantes entre les partis gouvernementaux ainsi qu'en leur sein ? Ça n'est pas le cas. Comment comprendre dès lors que malgré ces tensions, malgré le « malaise » helvétique diagnostiqué à partir de la moitié des années 1960, malgré la crise économique qui fait suite au premier choc pétrolier de 1973, la composition partisane du Conseil fédéral parvienne à subsister ? Comment se fait-il que la conception « proportionnaliste » de la formule gouvernementale – qui est à la base une conception « dissidente » de la composition gouvernementale, rappelons-le – devienne légitime et partagée ? En sus des différents éléments présentés ci-dessus, des autres éléments de réponse à ces questions résident, selon nous, en grande partie dans le *processus de fonctionnalisation* de la « formule magique ». Ce dernier terme n'a pas été utilisé à dessein dans ce premier sous-chapitre, car la « formule magique » n'était pour ainsi dire pas

encore « magique ». Encore peu répandue, alors qu'elle deviendra par la suite une expression véritablement consacrée de la vie politique fédérale, elle ne fait pas sens pour les acteurs en tant que telle. La « magie » de la formule est encore trop marquée par l'ironie originelle de l'usage de cette expression. En outre, la participation du PS à un gouvernement national n'est pas une particularité suisse à cette époque : en effet, d'autres pays européens la connaissaient, comme l'Autriche (gouvernement de large coalition depuis plusieurs années). En Belgique, au Danemark, en Finlande, en Grande-Bretagne, en Italie, en Norvège et en Suède, des ministres socialistes sont en fonction dans la première moitié des années 1960 (Degen 1988, 392).

Cependant, à la faveur de la première phase d'institutionnalisation et de consolidation de la formule gouvernementale à quatre héritée de 1959, un certain nombre de contributions savantes (qui vont bénéficier de la médiation de la presse) vont globalement contribuer à « fonctionnaliser » la « formule magique », c'est-à-dire à conférer à cette expression une certaine « réalité magique » en faisant coïncider avec celle-ci des représentations de la *nécessité fonctionnelle* de la formule gouvernementale en tant que composante essentielle du système politique.

2. La fonctionnalisation de la « formule magique » : déchiffrer la « magie » de la rencontre entre pratiques et représentations ajustées

Dans le but de prolonger une analyse voulant s'affranchir des catégories socialement construites – savantes notamment –, après avoir insisté sur le

fait que la formule gouvernementale de 1959 parvient à se consolider dans un premier temps malgré une indéniable fragilité que l'on devine en filigrane, il faut maintenant tenter de comprendre comment – autre ressort de cette consolidation – cette formule parvient à devenir proprement indépassable ou, en d'autres termes, comment elle en vient à revêtir un caractère « magique ». Pour cela, il faut revenir dans un premier temps sur les usages mêmes du terme « formule magique », en mettant en évidence comment celui-ci se voit boudé par les acteurs dans les années 1960 pour ensuite connaître un succès important. A notre sens, ce revirement n'est pas fortuit : il témoigne du fait que ce terme même commence à faire sens pour les acteurs, qui lui confèrent une certaine « réalité » et légitimité. Ainsi, c'est la « magie » de la formule gouvernementale qui prend véritablement son sens et qui, en retour (cette « magie » entrant en résonance avec les figures de la mythologie nationale helvétique), contribue à la sacraliser, c'est-à-dire à la légitimer sans contestation possible (ce qui est sacré n'étant pas discutable) et donc à la sanctuariser.

Ce revirement est dépendant de la création d'un nouvel univers symbolique ou en tout cas de la complexification de l'univers symbolique déjà établi, et qui avait permis la première phase de consolidation. Ce revirement est en lien avec le processus de *fonctionnalisation* de la formule gouvernementale : cette dernière revêt en effet progressivement, à partir de la fin des années 1960, et à la faveur de la propagation de représentations savantes dans l'espace public, la dimension d'une alliance gouvernementale large *fonctionnellement nécessaire* à la survie du système politique dans sa globalité. L'invention de la notion de « concordance »³⁹⁰, qui réconcilie (et donc masque) dans une sorte de carcan systémique la double dimension pourtant éminemment conflictuelle – « arithmétique » vs « qualitative » – à l'origine même de la formule gouvernementale de 1959, n'y est d'ailleurs pas étrangère. Cette dernière, qui vient compléter un univers symbolique déjà

³⁹⁰ *Konkordanz*, dans sa version allemande.

riche en rapport avec l'institution gouvernementale, s'impose comme une nouvelle clé d'interprétation légitime de l'institution gouvernementale. Dérivée ou sublimation du « consensus », cette notion aux accents modernes fait en réalité appel aux anciens mythes helvétiques. Elle est donc en mesure de s'imposer durablement dans l'univers symbolique déjà constitué avec lequel elle est en phase. S'imposent alors surtout des perceptions relativement unifiées et partagées de la « formule magique » – et de ce qui en fait justement la « magie » – et des pratiques et usages légitimes (donc autorisés) en rapport avec cette institution.

Des dispositifs institutionnels annexes, qui s'inscrivent dans la logique des institutions qui s'impose alors dans les esprits, viennent en outre renforcer l'emprise de ces notions. Les entretiens de Watteville, la planification politique ou les tentatives de mise en place d'un programme de gouvernement font figure d'autant de manifestations de la « concordance ». Cette dernière, en autorisant et en prescrivant certains usages de l'institution, contribue à une meilleure « lisibilité » et prévisibilité de celle-ci, en circonscrivant les attentes de chacun en rapport avec elle. La « formule magique » lie ainsi les quatre partis gouvernementaux dans un système d'attentes réciproques qui contribue à réduire, voire à faire totalement disparaître – selon les périodes – l'incertitude politique inhérente aux élections au Conseil fédéral et aux jeux tactiques qui peuvent s'y développer. Elle devient une règle du jeu politique contraignante, à la fois normative et pragmatique (Bailey 1971), qui parvient à intégrer et à concilier les deux dimensions pourtant contradictoires qui en ont été à l'origine : grâce à son articulation avec la notion de « concordance » notamment, elle est désormais à la fois le principe « arithmétique » qui préside à la composition partisane du Conseil fédéral, et un générateur de pratiques « consensuelles » désormais largement légitimes au niveau des relations entre partis gouvernementaux.

La croyance partagée en la « magie » de la formule tend à reproduire l'ordre social et politique qui la sous-tend. Or, les élites des partis politiques y croient d'autant plus qu'elles ont intérêt à son maintien : la « formule magique », en faisant office d'horizon politique indépassable, leur garantit finalement une représentation minimale au Conseil fédéral. Cela leur est d'autant plus évident qu'ils se la représentent et l'expérimentent (au sein même du Conseil fédéral ou dans d'autres instances de socialisation) comme une nécessité sociale. Pour eux, le jeu mérite ainsi d'être joué, dans la mesure où il incarne véritablement la « suissitude » en politique et où il tend à la préservation de l'intérêt général. La consolidation de la « formule magique » est donc une conséquence de l'*illusio* qui caractérise le jeu politique lui-même, c'est-à-dire « un rapport enchanté à un jeu qui est le produit d'un rapport de complicité ontologique entre les structures mentales et les structures objectives de l'espace social »³⁹¹ (Bourdieu 1994, 151). Ce rapport « enchanté » à l'institution (on touche là à la « magie » de la formule) est tributaire d'une doxa « consensuelle » transformée en théorie de l'Etat et de la démocratie. Les luttes politiques sur le sens même de la « formule magique » font désormais place à un discours doxique dont le propos est celui d'un consensus idéalisé, qui doit une fois encore à la réactivation d'une vision mythifiée de la Suisse et de ses institutions, cette fois-ci non pas à la faveur de travaux d'historiens proches du pouvoir, mais de travaux savants qui cherchent à comprendre la nouvelle donne politique qui prend place en 1959.

La « formule magique » y occupe une place centrale (de même que la « concordance »), mais elle doit beaucoup à l'oubli des conditions historiques conflictuelles qui en sont à l'origine, le propre du jeu politique étant justement de se faire oublier en tant que jeu pour s'inscrire dans l'inévitabilité et l'« essentialité ». L'histoire est transformée en nature, l'existence en

³⁹¹ Pierre Bourdieu veut évidemment parler ici, pour reprendre d'autres de ses termes, d'une complicité ontologique entre l'habitus et le champ.

essence. La « formule magique », en tant que règle faisant l'objet de croyances plus ou moins partagées, s'impose « avec toutes les apparences de la nécessité objective » (Bourdieu 1979, 549 s.). Les travaux savants et de sens commun dont nous avons parlé plus haut ont joué un rôle essentiel dans ce processus de construction de sens en recourant – de manière involontaire – aux mythes helvétiques, et en inscrivant la formule gouvernementale dans la continuité a-confliktuelle de précédents historiques d'intégration gouvernementale eux-mêmes débarrassés de cette dimension. La formule gouvernementale instituée en 1959 est en effet envisagée, dans la plupart de ces travaux, comme la conséquence et l'aboutissement logique des événements d'intégration qui l'ont précédée. La « formule magique », en tant qu'alliance gouvernementale à quatre partis (qui recouvrent presque l'ensemble du spectre gauche-droite), est présentée comme la fin d'un processus d'intégration, une sorte d'aboutissement « logique ». Dans un raisonnement tautologique et circulaire, l'intégration des forces d'opposition devient la logique même des institutions, le poids de l'histoire justifiant en quelque sorte la « fin de l'histoire ». Or, c'est précisément cela qui fait la force de la « formule magique » : elle a été considérée comme inévitable, car elle s'inscrivait dans la logique à la fois des institutions politiques, mais également des comportements des acteurs politiques déjà éprouvés depuis plus d'un siècle.

La répétition et la solidarité d'actes magiques étant la condition, selon Marcel Mauss, à l'existence d'une magie toute entière (Mauss 2010, 11), on saisit l'importance de ces « précédents » et du rôle des interprétations savantes a posteriori dont ils ont été l'objet, qui les ont modelés et inscrits dans une continuité, une vision commune³⁹². Comme le souligne Mauss, la magie est

³⁹² Marcel Mauss dit ailleurs : « Qu'on se rappelle en effet, combien la magie est continue, et à quel point ses éléments, étroitement solidaires, ne semblent être que les divers reflets d'une même chose. Les actes et les représentations y sont tellement inséparables qu'on pourrait bien l'appeler une *idée pratique* » (Mauss 2010, 84).

le produit d'une *croyance collective*. La croyance en la nécessité institutionnelle et « fonctionnelle », et donc en la « magie » de la « formule magique » se construit ainsi dans la croyance des acteurs en la capacité de cette institution à contrecarrer les tendances centrifuges d'une société fragmentée par des clivages sociaux multiples et de contribuer à la stabilité et à la viabilité du système politique. La croyance en une « formule magique » nécessaire à la survie de ce dernier peut s'imposer, car elle apparaît, en s'inscrivant dans les mythes helvétiques, comme une *réponse institutionnelle* d'autant plus légitime aux problèmes politiques qu'elle repose, en retour, sur la tradition et l'esprit suisse. Ainsi, malgré certaines critiques à son encontre, et quelques épisodes conflictuels, les conditions sont réunies pour que la « magie » de la formule opère : « La magie est donc, dans son ensemble, l'objet d'une croyance *a priori* ; cette croyance est une croyance collective, unanime, et c'est la nature de cette croyance qui fait que la magie peut aisément franchir le gouffre qui sépare ses données de ses conclusions » (Mauss 2010, 90).

Dans le cas de la « formule magique », la relecture savante a posteriori dont elle a fait l'objet et qui l'a débarrassée de toute « aspérité conflictuelle » en l'interprétant uniquement à l'aune du « consensus » helvétique, consacre la magie de la formule comme croyance qui précède l'expérience, mais qui s'inscrit également dans cette dernière (les épisodes de 1891, de 1919, de 1929 et de 1943 étant notamment interprétés comme des manifestations de ce consensus helvétique). La foi en la magie de la formule se fonde donc dans une sorte de totalité symbolique parfaitement tautologique, dans un univers symbolique qui ordonne le passé et le présent dans une logique à la fois institutionnelle et collective : « L'univers symbolique ordonne également l'histoire. Il situe tous les événements collectifs dans une unité cohérente qui inclut le passé, le présent et le futur. Eu égard au passé, il établit une "mémoire" qui est partagée par tous les individus socialisés à l'intérieur de la collectivité. Eu égard au futur, il établit un cadre commun de référence pour

la projection des actions individuelles. Ainsi l'univers symbolique relie-t-il les hommes à leurs prédécesseurs et à leurs successeurs dans une totalité signifiante qui permet de transcender la finitude de l'existence individuelle [...]. La société toute entière a maintenant un sens. Les institutions particulières et les rôles sont légitimés en étant situés dans un monde largement signifiant. Par exemple, l'ordre politique est légitimé en référence à un ordre cosmique du pouvoir et de la justice, et les rôles politiques sont légitimés en tant que représentations des principes cosmiques » (Berger et Luckmann 2003, 141 s.). Cela ne signifie pas pour autant que tous les acteurs croient en la magie de la formule gouvernementale. Cependant, malgré les critiques plus ou moins persistantes dont la « formule magique » fait l'objet dès le moment où elle voit le jour, les dissidences restent très minoritaires et ne sont pas en mesure de produire des effets véritablement délégitimants. Il y a de quoi en être étonné pour le moins. Mais comment l'expliquer ? Comment et pourquoi les croyances en la nécessité de la « formule magique » – et donc son maintien – sont-elles en mesure de se maintenir ? Comment la « magie » peut-elle continuer à opérer dans une mesure suffisante, et cela sans que les critiques à son endroit ne soient en mesure de remettre en question la composition multipartisane de gouvernement héritée de 1959 ?

Il paraît intéressant de mobiliser ici l'hypothèse avancée par Marcel Mauss, qui pose l'idée que la croyance partagée en la magie peut se maintenir malgré des expériences infructueuses : « La magie a une telle autorité, qu'en principe l'expérience contraire n'ébranle pas la croyance. Elle est, en réalité, soustraite à tout contrôle. Même les faits défavorables tournent en sa faveur, car on pense toujours qu'ils sont l'effet d'une contre-magie, de fautes rituelles, et en général de ce que les conditions nécessaires des pratiques n'ont pas été réalisées » (Mauss 2010, 85-86). L'idée de Mauss est intéressante, dans la mesure où elle envisage que le maintien des croyances en la « magie » est possible malgré l'existence de faits défavorables qui les

infirmement ou les contredisent³⁹³. Pour nous, qui nous sommes attachés jusqu'ici à mettre en évidence les luttes et les moments conflictuels en lien avec l'institution gouvernementale, il faut donc envisager très sérieusement à présent la possibilité que malgré l'existence de critiques à l'égard de la « formule magique » et de moments où celle-ci entre en « crise », la croyance en celle-ci parvient malgré tout à se maintenir – et donc, par voie de conséquence, l'institution avec elle. L'idée du maintien d'une croyance malgré des expériences contraires nous renvoie plus largement à la théorie de la dissonance cognitive de Leon Festinger (1957), sur laquelle nous ne reviendrons pas en détail ici, mais qui contribue à expliquer le maintien de croyances dans des configurations particulières, malgré leur (partielle) remise en question (dissonance), au travers de stratégies adoptées par les acteurs. Selon Festinger, l'infirmité de croyances, même manifeste, peut avoir pour effet de renforcer ces dernières. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les croyances (hétérogènes) en la « formule magique » et les comportements afférents aient pu coexister et que celle-ci ait pu se pérenniser.

2.1. La propagation du terme « formule magique » : de la critique au partage

Investissements divers et variés, attentes quant à son efficacité, les croyances en rapport avec la « formule magique » et la « magie » de la « formule » se donnent à voir avant tout au travers des usages de la terminologie. Or, il serait faux de croire – notamment après ce que nous avons mis en lumière – que le terme « formule magique » s'impose rapidement dans le langage commun, et notamment dans le langage

³⁹³ Voir également les travaux de Leon Festinger (1957) sur la dissonance cognitive.

politique et médiatique³⁹⁴. A ce titre, nous avons fait des recherches dans les archives de presse de l'époque, afin d'avoir une idée de l'usage de cette terminologie. Le tableau ci-dessous donne en effet un aperçu des occurrences annuelles du terme « formule magique » dans les deux principaux quotidiens romands, la *Gazette de Lausanne* et le *Journal de Genève* à partir de 1959 :

Année	Occurrences
1960	0
1961	0
1962	0
1963*	0
1964	1
1965	2
1966	7
1967*	13
1968	2
1969	6
1970	6
1971*	5
1972	1
1973	12
1974	0
1975*	14
1976	2
1977	4
1978	5
1979*	15
1980	3

Légende : - en gris : élection(s) complémentaire(s) au Conseil fédéral
 - * : renouvellement intégral du Conseil fédéral (année électorale)

³⁹⁴ A cet égard, nous prenons nos distances d'avec l'interprétation qu'avaient proposée Oscar Mazzoleni et Hervé Rayner dans une contribution relativement ancienne : « Très vite, cette labellisation (*Zauberformel*, formule magique, *formula magica*) s'impose dans les médias et dans le monde politique » (Mazzoleni & Rayner 2008, 9).

Il apparaît clairement que le terme « formule magique », dont l'usage en 1959 avait été celui des adversaires de la « proportionnalisation » du Conseil fédéral, ne s'impose pas dans les premières années de la dite « formule magique ». Il faut en effet attendre les années 1966-1967 pour que l'usage de ce terme se répande à la fois dans les médias mais également dans le monde politique. Comment l'expliquer ? Nous avons fait l'hypothèse que tous les partis politiques se trouvent entre 1959 et 1967 dans une phase d'incertitude importante quant à l'avenir de la formule gouvernementale 2-2-2-1 et notamment à la présence pérenne du PS. Le terme « formule magique », que certains radicaux continuent à utiliser parfois pour critiquer – avec parcimonie toutefois – la « proportionnalisation » gouvernementale, est ainsi toujours affublé de l'ironie qui en est à l'origine. Toutefois, à partir du moment où il apparaît, après quatre élections complémentaires et deux renouvellements intégraux du Conseil fédéral, que la composition partisane du Conseil fédéral établie en 1959 se confirme et n'allait a priori pas être modifiée à court terme, et que tous les partis semblent y trouver plus ou moins leur compte, l'ironie originelle du terme s'efface progressivement pour laisser la place à une conception plus « enchantée » d'une formule gouvernementale qui semble ajustée, à la faveur de son couplage avec la collégialité et les mythes nationaux, au contexte socio-politique et économique de l'époque.

Ainsi, même si des critiques subsistent dans les médias d'obédience radicale au sujet de la justification et de la raison d'être de la « formule magique » (ses inconvénients sont souvent mis en évidence), la direction du PRD s'en distancie en partie devant l'évidence : le parti n'est pas prêt à abandonner ses deux sièges gouvernementaux et n'est pas en mesure d'en réclamer un troisième. Dès lors, lorsque la section cantonale radicale saint-galloise soulève la question du maintien des deux représentants radicaux au Conseil fédéral en 1966, la réponse du président du PRD, Pierre Glasson, n'est pas équivoque, telle que rapportée par le quotidien *Der Bund* : « Il (M. Glasson)

examina en détail si le parti radical devait ou pouvait se retirer dans l'opposition. La conclusion fut négative, parce que, dans bien des cas, le parti ne pourrait présenter aucune solution de rechange à la politique actuelle et parce que le radicalisme, par fidélité à son passé, a aujourd'hui encore l'obligation de contribuer au développement du pays »³⁹⁵. Prudent et souhaitant garder une marge de manœuvre politique, le parti reste toutefois circonspect sur l'avenir de celle-ci : « Cela ne signifie pas toutefois que le parti radical soit satisfait des conditions dans lesquelles il "collabore" aujourd'hui à la direction des affaires fédérales, plus exactement de la manière dont certains de ses "partenaires" comprennent cette collaboration »³⁹⁶. L'idée d'une forme d'inévitabilité de la « formule magique » est avancée dans la presse radicale : « Il est entendu que désormais, la Suisse ne peut être gouvernée que par un Conseil fédéral où radicaux, socialistes et catholiques sont à égalité. Aucun des compères bénéficiant de ce pacte de partage ne songe à rien céder, aucun non plus ne tentera sérieusement de jouer un tour à son "associé" de peur des représailles à la prochaine occasion »³⁹⁷.

A partir de la fin des années 1960 et du début des années 1970, il apparaît désormais difficilement envisageable de remettre en question la « formule magique » et la clé de répartition des sièges gouvernementaux qu'elle prévoit. Les quatre partis sont ainsi plus « disposés » à croire en la « magie » de cet arrangement, et cela d'autant plus qu'ils ont intérêt à le maintenir : la « formule magique » leur « garantit » finalement un nombre de sièges à chacun et donc une présence continue au gouvernement, qui ne semble pas être amenée à être remise en question par qui que ce soit. Les inconvénients de la « formule magique » cèdent donc la place à ses

³⁹⁵ « Le parti radical et la "collaboration gouvernementale" », *Journal de Genève*, 24.05.1966.

³⁹⁶ *Idem*.

³⁹⁷ « Avant l'élection au Conseil fédéral. L'embarras des Tessinois – Ceux qui regardent vers le groupe libéral », *Journal de Genève*, 6.12.1966.

avantages, notamment dans la perspective des pratiques consensuelles en lien avec l'institution : « Le compromis qui résulte de la formule magique correspond assez bien à la réalité helvétique. [...] En bref, la "formule magique" a des avantages certains »³⁹⁸. A l'instar du PRD, qui était pourtant le parti le plus difficilement convertissable, les autres partis gouvernementaux se mettent vite au diapason d'une formule gouvernementale conforme à leurs intérêts : occuper un nombre « fixé » de sièges gouvernementaux³⁹⁹ et réduire, au travers d'une règle « arithmétique » de répartition des sièges gouvernementaux l'incertitude politique qui pouvait résulter d'une telle alliance gouvernementale à quatre.

Dès lors, lorsque le professeur d'histoire et conseiller national zurichois indépendant Marcel Beck propose de changer les règles en vigueur au niveau de l'élection du Conseil fédéral et, partant, de modifier la « formule magique » – au titre que cette élection était devenue « de pure forme » et que ses procédures étaient « mécanisées » (Altermatt 1993, 519) – les réactions de tous les partis politiques se font extrêmement vives tant au niveau des partis politiques gouvernementaux que dans la presse. Suite à cette proposition, en effet, le conseiller national PDC Kurt Furgler – qui sera d'ailleurs élu au Conseil fédéral en 1971 – lit au plénum, lors des débats relatif à l'élection complémentaire au Conseil fédéral de 1965 qui verra l'élection de l'agrarien Rudolf Gnägi – une *déclaration commune des quatre partis gouvernementaux* : « L'Assemblée nationale élit les membres du Conseil fédéral en accord avec la Constitution fédérale et non selon une "formule magique" [...] » (Altermatt 1993, 519). Cette déclaration n'est pas anodine : elle permet à la fois de désamorcer d'une part les critiques émises par le député Beck et qui avaient trouvé un certain écho dans l'opinion

³⁹⁸ « Gouvernement majoritaire : le moindre mal ? », *Journal de Genève*, 1.11.1967.

³⁹⁹ Un journaliste parlera de manière imagée de partis qui se « partagent le gâteau » après le renouvellement intégral du Conseil fédéral de décembre 1967 (« Tous les conseillers fédéraux réélus par l'Assemblée. Mais malgré la "formule magique" beaucoup de bulletins blancs », *Journal de Genève*, 15.12.1967).

publique, mais également de réaffirmer l'arrangement de 1959 tout en gardant simultanément une marge de manœuvre par rapport à celui-ci.

La presse rend bien compte du phénomène de stigmatisation dont a pu faire l'objet le conseiller national Beck et les critiques très vives que ses propos ont suscité chez ses pairs. Les éditorialistes radicaux reviennent sur la « magie » de l'arrangement de 1959 et, plus généralement, de l'élection au Conseil fédéral : « On n'a pas oublié le scandale que souleva dans les rangs parlementaires le professeur Beck, conseiller national, quand il protesta contre les règles coutumières qu'observent les deux chambres lors de l'élection des conseillers fédéraux. Ses collègues considérèrent son intervention comme un acte intempestif propre à troubler le déroulement normal de l'un de nos rites les plus solennels et les plus sacrés »⁴⁰⁰. Outre le fait que l'éditorialiste radical Pierre Béguin consacre une vision sacralisée de la « formule magique, il écarte de facto, dans son analyse, d'autres alternatives comme l'augmentation du nombre de conseillers fédéraux ou l'élection du Conseil fédéral par le peuple.

Les critiques adressées à la « formule magique »⁴⁰¹ subsistent malgré tout, même si elles restent minoritaires. La presse radicale et libérale les relaie, tout en n'allant pas jusqu'à la remettre en cause : ces critiques se montrent en effet presque résignées quant au maintien de la « formule magique ».

« Il est tout à fait improbable que catholiques ou socialistes, accrochés à la "formule magique", contestent aux radicaux la succession de M. Chaudet [...] » (M. Paul Chaudet annonce qu'il se retirera du Conseil fédéral à la fin de cette année, *Journal de Genève*, 29.11.1966)

⁴⁰⁰ « Conseil fédéral élu par le peuple : ce n'est qu'un attrape-nigaud. Mais... le malaise subsiste », *Gazette de Lausanne*, 26.02.1966.

⁴⁰¹ Notons ici que l'usage, même dans une perspective critique, de ce terme contribue progressivement à en consacrer l'usage exclusif au détriment des autres dénominations que nous avons mis en évidence plus haut.

Au fil des articles et autres éditoriaux, les raisons pragmatiques de ce maintien sont parfois clairement mises en lumière :

« Le plus simple serait sans doute de remiser la « formule magique » au magasin des accessoires, mais il se trouve qu'elle semble jusqu'ici servir trop bien les intérêts des partis pour qu'ils renoncent à se partager "l'irresponsabilité du pouvoir". » (Les exigences du « gouvernement collégial », *Journal de Genève*, 17.12.1966)

« Une fois de plus, la "formule magique" c'est-à-dire le principe de la représentation proportionnelle appliquée à l'exécutif, ne recouvre nullement un accord fondamental, mais tout simplement le désir de partager le gâteau le plus commodément possible. » (« Mais malgré la "formule magique" beaucoup de bulletins blancs », *Journal de Genève*, 15.12.1966)

« Cette solution [un gouvernement majoritaire] aurait aussi – il ne faut pas les dissimuler – des inconvénients. Le compromis qui résulte de la formule magique correspond assez bien à la réalité helvétique. Les partis sont moins homogènes qu'on le croit. Les dosages qui interviennent à l'échelon gouvernemental entre les diverses options politiques et les diverses forces économiques et sociales évitent des heurts, inévitables autrement. En bref, la "formule magique" a des avantages certains. » (« Gouvernement majoritaire : le moindre mal », *Journal de Genève*, 1.11.1967)

Un tournant important dans ces articles et autres éditoriaux intervient pourtant avec le déplacement progressif des critiques de la question de la composition partisane et de la répartition des sièges vers des enjeux plus mineurs, dont la question de la personnalité des conseillers fédéraux ou du nombre de sièges attribué aux grands cantons ou à la minorité latine :

« D'ici là, on se contentera d'élire les sept conseillers fédéraux selon les règles établies jusqu'ici et qui, dans l'ensemble, n'ont pas si mal joué. Quoi qu'on fasse d'ailleurs, aussi longtemps que l'on ne renoncera pas à la proportionnelle de fait – et il faudrait aujourd'hui une véritable vague de fond pour emporter la "formule magique" – les qualités personnelles seront généralement subordonnées au principe de l'"équitable représentation des partis". » (« Pas de changement possible du système dans un avenir proche », *Journal de Genève*, 18.02.1969)

« On ne peut contester la valeur de cette formule magique. Mais, pour la modifier, les esprits ne sont pas mûrs. Vouloir la combattre reviendrait à

mener la lutte contre des moulins à vent. » («Vers une double élection gouvernementale », *Gazette de Lausanne*, 30.10.1969)

« Il est vrai que le principe proportionnel et le dosage des grandes forces politiques du pays répond à un besoin pour la Suisse, eu égard à sa substance et à sa structure. Il est non moins vrai, cependant, que le système ménage trop peu de souplesse, que la formule magique devient trop dogmatique, que l'impossibilité absolue d'avoir deux conseillers fédéraux d'un même canton écarte des énergies et que la volonté de dosage, en s'infiltrant jusqu'aux toutes petites choses, jusqu'au moindre détail, confine parfois à l'absurde. » (« Pas de surprises, mais des étonnements », *Gazette de Lausanne*, 11.12.1969)

Ce faisant, la presse libérale (ces deux titres sont d'obédience libérale) et radicale, qui s'y opposait d'ailleurs à l'origine, consacre progressivement, par l'usage répété qu'elle en fait, à la fois le terme même de « formule magique », mais également la « réalité » de celui-ci (la composition partisane 2+2+2+1 au Conseil fédéral) qui n'est en réalité plus discutée qu'à la marge. Partant, l'arrangement de 1959 se consolide progressivement au point d'apparaître comme inébranlable. Plus encore, cette même presse, participe davantage encore à la consolidation de la formule gouvernementale par la construction d'un univers de sens complexe à même de légitimer celle-ci. Paradoxalement en effet, en défendant sa propre conception de la « formule magique » et notamment de la personnalité des conseillers fédéraux socialistes qu'elle juge à ses yeux convenable, elle lie la « formule magique » à l'esprit de la « paix du travail » et construit une évidence historique – discutable – entre la formule gouvernementale et cet épisode historique particulier, ici reconstruit a posteriori selon un point de vue indéniablement orienté politiquement. La force de ce propos signé de l'éditorialiste libéral Jacques-Simon Eggly, futur conseiller national libéral, réside dans le désenclavement de la « formule magique » de la sphère purement politique vers quelque chose de plus englobant et qui s'approche de la dimension culturelle de la Suisse :

« La formule dite magique qui assure deux sièges à chacun des trois grands partis a sa raison d'être et est justifiée par l'expérience. Nous avons longtemps tergiversé sur ce point. Mais il est indiscutable que l'association des socialistes au pouvoir répond, sur le plan politique, à la même philosophie que le rôle de partenaire des syndicalistes dans l'économie. Ici comme là, l'attitude de la gauche de ce type fut déterminante. Soucieux d'options concrètes plus que d'idéologie, désireux de participer aux décisions, ce qui est une preuve de maturité ; cherchant à persuader, à entraîner l'adhésion, mais acceptant d'être contre carrés, dominés ; persévérants mais patients ; fermes mais ouverts au dialogue, ces hommes-là sont de gouvernement. Ces hommes-là, ce sont les Hans Peter Tschudi, les Pierre Graber, les grands leaders syndicalistes. Ils sont du système. Ils le défendent. C'est à eux, notamment, que l'on doit l'extraordinaire exploit qu'est l'esprit de la paix du travail. Quant à la formule magique, d'une manière plus large, elle assure un équilibre d'influence entre les grandes familles politiques du pays et, en évitant les affrontements, procède du même esprit, hautement bénéfique pour la Suisse. C'est encore cette recherche du compromis non pas par lassitude, mais par souci et instinct de l'équilibre, qui guide la répartition au sein du gouvernement [...] » (« Conseil fédéral : critère », *Journal de Genève*, 15.12.1969)

Au début des années 1970, la « formule magique » revêt alors la force de l'évidence. Elle continue à être critiquée, discutée, mais très ponctuellement et presque uniquement lors des élections au Conseil fédéral. Le tableau ci-dessus en témoigne : entre 1971 et 1976, la « formule magique » n'est plus discutée qu'une année sur deux, soit celles qui voient une élection au Conseil fédéral avoir lieu. Une « formule magique » qui ne suscite plus de débats est une formule gouvernementale que ses protagonistes jugent qu'il n'est plus nécessaire de discuter ni de remettre en question. De plus, désormais, les critiques à son égard sont défendues par les partis gouvernementaux, sans exception. Les critiques qui ont pu s'exprimer sont désormais portées par des courants minoritaires tant au sein du PRD que du PDC ou du PS. Elles restent d'ailleurs minoritaires et ne mènent pas à des dissensions insurmontables au sein des partis car, notamment au sein du PRD et du PDC, la discipline partisane au sein des fractions parlementaires s'avère très lâche (Ruffieux 1979, 26s.). Cela permet ainsi aux critiques de s'exprimer et à leurs auteurs de tenir des points de vue cohérents avec leur

position, laissant par conséquent le « mou » nécessaire à une coexistence des différents courants au sein de chaque parti.

Dès lors, lorsqu'une commission d'étude du PDC envisage de mettre fin à la « formule magique » début 1971, cette idée n'est pas véritablement prise au sérieux et la presse en est dès lors persuadée : « On ne touchera pas la "formule magique" ». Et de préciser, avec ironie : « Ou alors, il faudrait pour cela que le scrutin de l'automne prochain bouleverse la géographie politique du pays, mais auparavant, on verra plutôt les vaillants Appenzellois des Rhodes-Intérieures confier aux seules femmes la gestion des affaires publiques »⁴⁰². Le même *Journal de Genève* ajoutera six mois plus tard, lors de la démission du conseiller fédéral PDC Ludwig von Moos : « La formule magique reste intangible. Une chose paraît certaine pour l'instant : moins que jamais, on ne songe à remettre en question la "formule magique" pour la composition du Conseil fédéral »⁴⁰³. Lors de la triple vacance au Conseil fédéral de 1973, l'éditorialiste libéral Jacques-Simon Eggly considèrera comme un « sacrilège » le fait de toucher à la « formule magique »⁴⁰⁴. On saisit dès lors le paradoxe de la situation : la défense de la « formule magique » est désormais le fait de ceux qui y étaient opposés à son origine en 1959 !

Comme nous l'avons déjà souligné, le contexte économique et social joue par ailleurs un rôle essentiel dans le cadre de cette phase de consolidation. En effet, dans le cadre du consensus de base (*Grundkonsens*) qui s'établit entre tous les principaux partis politiques suisses depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale sur un certain nombre d'idées et de valeurs supposées communes (neutralité armée, promotion de la paix des langues et économie de marché sociale avec le renforcement de l'Etat-providence ; Altermatt

⁴⁰² « La "formule magique" n'est pas menacée », *Journal de Genève*, 27.04.1971.

⁴⁰³ « Après la démission de M. von Moos », *Journal de Genève*, 9.10.1971.

⁴⁰⁴ « La bise venait d'Argovie », *Journal de Genève*, 6.12.1973.

2008, 14), l'extraordinaire phase de croissance économique qui suit la fin de la guerre pose des conditions solides au maintien de la coopération gouvernementale entre la gauche et les partis bourgeois. En effet, même les projets combattus parvenant à être financés (la mise en place de l'AVS notamment), nul ne songe alors véritablement à remettre en question la donne politique, chacun y trouvant son compte.

La crise économique qui touche très durement la Suisse dès 1975 dans le sillage de la crise pétrolière ne déstabilise pas l'arrangement gouvernemental. En 1975, plus de deux décennies de conjoncture économique extrêmement favorable prennent brutalement fin. En l'espace de quelques mois, la Suisse perd plus de 300'000 places de travail et son revenu national baisse de 9% entre 1974 et 1976. Malgré un contexte économique et social difficile et propice aux tensions, l'arrangement gouvernemental tient bon, même si des tensions se font sentir au sein des partis sur cette question. Le PS, notamment, subit au cours des années 70 une série de défaites politiques qui minent le consentement interne à la participation gouvernementale. En lien avec le développement d'un courant de gauche en son sein, des voix s'y élèvent pour demander un retrait du Conseil fédéral. Toutefois, la succession de Pierre Graber par Pierre Aubert se déroulant sans difficulté en 1977, l'hypothèse d'un retrait du PS du Conseil fédéral perd de fait de son actualité. Le statu quo est dès lors renforcé, d'autant que la direction du parti parvient, lors des journées du parti de 1979, à repousser un débat sur la question, avant de décider de maintenir – sans prendre de décision formelle – la ligne adoptée jusqu'ici. En 1981, un sondage mené auprès des sections cantonales mettra en lumière qu'il ne reste alors que peu de partisans d'un retrait du Conseil fédéral. Le thème ne semble dès lors plus être sur la table pour un moment (Degen 1988, 395 s.).

La fin des années 60 – et notamment les événements de 1968 – donne également lieu à un changement générationnel jusque dans certaines

directions de partis. Sous l'influence du vent de réforme qui souffle au sein de l'église catholique, le PCCS se donne en 1970 un nouveau nom, le Parti démocrate-chrétien (PDC), et un nouveau programme relativement prudent en 1971 (Gilg et Hablützel 2004, 871). Le parti ne change cependant pas de position et reste sciemment dans une position de « charnière » sur l'échiquier politique, qui lui confère un poids particulier au Conseil fédéral. Avec son nouveau programme, le PDC privilégie une organisation interne plus démocratique⁴⁰⁵ ainsi qu'une nouvelle politique de « centre dynamique » (Gilg et Hablützel 2004, 871 ; Ruffieux 1979, 28). Afin d'élargir leur base électorale en se revendiquant désormais des valeurs chrétiennes en général, les stratèges du parti se distancient de la dimension confessionnelle à l'origine du parti et de l'image vieillotte du conservatisme catholique : le programme de 1971 reflète cette volonté de laïcisation du parti (Altermatt 1979⁴⁰⁶, 85). Le PDC institutionnalisant en quelque sorte ce rôle de « charnière » au centre de l'échiquier politique jusque dans ses statuts et dans ses pratiques (non sans quelques tensions occasionnelles évidemment : cf. notamment Altermatt 1979), le statu quo s'en trouve renforcé. A l'image du PDC, les Paysans, artisans et bourgeois (PAB), qui sont confrontés à une baisse constante de leurs résultats électoraux, procèdent à une « mue identitaire ». Le parti change de dénomination en 1971 et prend celle d'« Union démocratique du centre ». La nouvelle dénomination allemande rend mieux compte de cette volonté des élites du parti d'élargir sa base électorale : Schweizerische Volkspartei (Parti populaire suisse, traduit en français)⁴⁰⁷.

Ainsi, malgré la crise économique, malgré les tensions internes une restructuration du champ politique et des évolutions dans certains partis,

⁴⁰⁵ Sur cette nouvelle organisation, voir : Schatz 1979.

⁴⁰⁶ Il s'agit là de la contribution intitulée « Aufbruch aus dem katholisch-konservativen Ghetto ? » dans l'ouvrage collectif *Die CVP zwischen Programm und Wirklichkeit* écrit en collaboration avec Hans Peter Fagagnini.

⁴⁰⁷ Gilg et Hablützel 2004, 871.

malgré la relative montée en puissance de nouveaux acteurs politiques (Alliance des Indépendants, Parti du Travail), la « formule magique » tient bon. Se routinisant, elle perd certes sans doute progressivement de sa « magie » aux yeux des partis et des médias au cours de la fin des années 60 et des années 70, mais elle fait néanmoins figure d'un arrangement pragmatique quasiment inamovible et donc destiné à durer, dans la mesure où les voix s'opposant à celui-ci restent très peu nombreuses. Les partis confirment d'ailleurs dans leurs discours un refus d'en changer, articulé à une croyance en la nécessité de la « formule magique ». D'ailleurs, si l'idée est avancée dans les médias lors des deux renouvellements intégraux du Conseil fédéral de 1971 et de 1975, sous la pression de l'Alliance des Indépendants, de la possible mise en place d'une coalition gouvernementale de centre-gauche, aucun des quatre partis gouvernementaux ne songe sérieusement à remettre en question la « formule magique », dans la mesure où aucun n'est alors prêt à quitter le Conseil fédéral et à tenir une posture oppositionnelle semblant alors pour le moins incongrue⁴⁰⁸ (Altermatt 1983, 22).

2.2. L'invention de la « concordance » et sa réappropriation : donner un sens légitime à l'inexplicable

Comment des représentations de la « formule magique » opposées à celles dont cette institution faisait l'objet à l'origine ont pu parvenir à se consolider ? Nous avons été en mesure de mettre en évidence jusqu'ici un certain nombre d'éléments qui participent de la consolidation de l'arrangement politique de

⁴⁰⁸ Cela est d'ailleurs d'autant moins attractif que l'usage des droits populaires permet de combiner présence gouvernementale et posture « oppositionnelle » ponctuelle. Voir encore : Masnata 1963, 176 s. et Lang 1988, 27 ss.

1959. Toutefois, à notre sens⁴⁰⁹, pour véritablement saisir comment ce renversement a été rendu possible, pour comprendre comment un ensemble disparate de croyances a pu se transformer en une véritable expérience collective (vécue de manière relativement conforme), il est nécessaire de rendre compte de la dimension des croyances collectives en lien avec ces institutions. Ou pour reprendre les mots de l'anthropologue Frédéric Keck : « Ce qu'il s'agit de comprendre, c'est comment cette vague croyance à la magie, cet ensemble diffus de sentiments collectifs, peut devenir une véritable expérience. Il faut pour cela que la croyance se cristallise dans un schème, c'est-à-dire que la magie actualise une structure qui est d'ordre intellectuel, et qui est autant une structure sociale qu'une structure cosmologique » (Keck 2002, 9).

Or, ce sont les ressorts de ce renversement lui-même qu'il faut mettre en évidence. Les divers dispositifs et instances abordés plus haut sont autant de lieux de socialisation et d'expérience collective et, pour cela, ils jouent un rôle central dans ce processus de pérennisation. A l'instar de Frédéric Keck, nous pensons d'ailleurs qu'il est nécessaire de donner à cet aspect de la « magie » un traitement sociologique pour résoudre les problèmes épistémologiques qu'il pose : « [...] comment comprendre qu'une pratique qui prétend s'appliquer à la nature puisse se maintenir sans jamais être vérifiée ou falsifiée ? Pour comprendre cette inertie de la magie, il faudra décrire sa systématisme, c'est-à-dire son rapport avec une organisation totale qui est à la fois mentale et sociale » (Keck 2002, 2). Ce dernier point nous paraît important, même si nous nous éloignons cependant de l'auteur, qui, à notre sens, peine parfois à se défaire d'un raisonnement binaire entre structures sociales et structure mentales⁴¹⁰ : la magie prend tout son sens et peut donc déployer tous ses effets, certes dans des structures d'une part sociales et

⁴⁰⁹ Nous nous appuyons ici également sur les travaux de Frédéric Keck sur la magie (Keck 2002).

⁴¹⁰ Keck affirme notamment que la magie est « symbolique » ou que celle-ci est « entièrement rationnelle » (Keck 2002, 10).

d'autre part mentales, mais avant tout en tant que relation qui s'établit entre les deux. A ce titre, la magie doit être appréhendée d'un point de vue *relationnel* et en tant que « rapport structuré au monde », c'est-à-dire « une façon de donner sens au monde, et de participer au sens que le monde prend pour lui-même » (Keck 2002, 10). Dans notre cas, et contrairement à Frédéric Keck, nous ne pensons pas que la science par sa dimension purement rationnelle doit être opposée à la magie qui en constituerait par essence l'opposé (irrationnel). Bien au contraire, nous pensons que, dans le cas suisse et dans le cas de la dimension proprement magique de la « formule magique », la science⁴¹¹ a, selon nous, justement largement contribué à expliquer rationnellement ce qui pouvait paraître « irrationnel », voire inexplicable. En ce sens, les deux dimensions ne s'opposent pas, mais se renforcent : la pérennisation vient en effet de la création d'un univers de sens dans lequel parviennent à coexister rationnel et irrationnel, qui se renforcent mutuellement dans un raisonnement circulaire, dans la mesure où la science vient renforcer et légitimer la « magie » en lui attribuant une *fonction* sociale. Nous aborderons ainsi ci-dessous le rôle qu'ont joué les travaux scientifiques, ainsi que les différentes analyses et contributions sur la « formule magique » dans la *fonctionnalisation* de cet arrangement ponctuel de 1959, et notamment celui joué par la science politique suisse et internationale.

A ce titre, il nous paraît essentiel de traiter ici de la « concordance », parce que ce terme et ce qu'il recouvre a, à notre sens, largement contribué à asseoir, par le lien qu'il a créé avec la notion de la « formule magique », la légitimité de cette dernière et donc à achever de la consolider en parachevant en quelque sorte la construction d'un univers de sens total qui a pu s'imposer d'autant plus facilement qu'il était ajusté aux intérêts des acteurs politiques et qu'il s'inscrivait dans l'univers plus large des mythes

⁴¹¹ Par ce terme, nous entendons les travaux scientifiques qui ont porté sur la « formule magique » et sur les institutions politiques suisses plus généralement.

helvétiques. Selon la définition que donne le *Dictionnaire historique de la Suisse* de la concordance, « Dans la démocratie de concordance, la prise de décision ne se fonde pas (comme dans la démocratie majoritaire ou "démocratie de concurrence") sur le principe de majorité, mais sur la recherche d'accords à l'amiable et de compromis largement acceptés. Tous les partis importants sont impliqués dans le processus et se voient attribuer des fonctions politiques et des postes à responsabilité dans l'administration, l'armée et la justice, proportionnellement à leur force électorale. En Suisse, un tel système, encore en vigueur aujourd'hui, a commencé à se mettre en place dans les années 1930, une fois surmonté le conflit à fortes composantes idéologiques opposant partis bourgeois et mouvement ouvrier. Vouloir faire remonter les débuts de la concordance à la mise en place des instruments de la démocratie directe (Référendum populaire en 1874, Initiative populaire en 1891) serait une forme d'anachronisme, puisque le terme n'existait pas encore à cette époque ». Le même ouvrage donne une définition de la formule magique » qui fait le lien entre les deux : « Un tel gouvernement pluraliste [la « formule magique »] est une manifestation de la démocratie de concordance ; il intègre toutes les grandes forces capables de lancer un référendum et de le mener à terme et a pour but la recherche du consensus » (Morandi 2005)⁴¹².

Si l'on s'en tient à cette définition, la « formule magique » ne serait ainsi qu'une manifestation particulière de la « concordance » au niveau du gouvernement fédéral (ou de la « démocratie de concordance »), qui l'engloberait plus largement. La définition proposée pose cependant de manière très intéressante la question de l'origine de la concordance, en la situant dans les années 1930, *grosso modo* dans la lignée de la Paix du travail. Vu ce qui précède, cette réponse ne saurait évidemment nous satisfaire, car elle est, selon nous, tout simplement fautive. Nous proposons dès lors, un peu à l'instar de l'analyse que nous avons faite pour la « formule

⁴¹² Disponible en ligne sous : <http://www.hls-dhs-dss.ch/index.php>

magique », d'essayer de comprendre d'où vient ce terme en procédant à la genèse de celui-ci.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des occurrences annuelles du terme « concordance » (terme pris dans le sens politologique que nous connaissons) dans les deux principaux quotidiens romands, la *Gazette de Lausanne* et le *Journal de Genève* à partir de 1960, ainsi que dans la *Neue Zürcher Zeitung*⁴¹³ :

Année	Occurrences <i>Gazette de Lausanne et Journal de Genève</i>	Occurrences <i>Neue Zürcher Zeitung</i>
1960	0	0
1961	0	0
1962	0	0
1963*	0	0
1964	0	2 (pas clair)
1965	0	0
1966	0	2
1967*	1	3
1968	0	3
1969	0	4
1970	1	1
1971*	5	8
1972	0	8
1973	1	6
1974	0	7
1975*	2	13
1976	0	16
1977	2	21
1978	1	4
1979*	8	34
1980	2	7
1981	1	15
1982	2	6
1983*	3	10
1984	10	53
1985	3	14

⁴¹³ Par occurrence, nous considérons une unité comme un article de journal comportant au moins une fois le mot « concordance » (ou « démocratie de concordance »).

1986	1	24
1987*	4	26
1988	0	15
1989	2	13
1990	3	37
1991*	-	38
1992	-	34
1993	-	58

Légende : - en gris : élection(s) complémentaire(s) au Conseil fédéral
- * : renouvellement intégral du Conseil fédéral (année électorale)

Que nous apprend ce tableau ? Tout d'abord, il apparaît très clairement que ce terme n'a pas existé de tout temps et qu'il est, à l'instar du terme « formule magique », une *invention historiquement datée*, qui s'est progressivement répandue – au travers d'un certain nombre de médiations – dans le langage commun et donc dans la réalité des choses⁴¹⁴. L'invention de ce terme date en effet de la fin des années 1960, soit un peu moins de dix ans après la mise en place de l'arrangement de 1959. Les chiffres montrent avant tout la nette propagation du terme « concordance » à partir du milieu des années 70, avec notamment des « pics » dans les années électorales.

Si le lien avec le terme « formule magique » est indéniable, c'est surtout la postériorité de ce terme par rapport au premier qui est importante, car elle nous renseigne sur les conditions de possibilité mêmes de son invention et notamment sur le lien avec la situation politique de l'époque. Quelle est la nature du lien entre les deux termes ? Contrairement à l'invention du terme « formule magique », celle du terme « concordance » n'est pas le fait des acteurs politiques eux-mêmes, mais de savants et en particulier d'académiques issus du domaine de la science politique. Les conséquences et les enjeux que cela représente pour l'analyse et la compréhension de la démocratie suisse et de ses institutions sont, à notre sens, essentiels. En

⁴¹⁴ « La "démocratie de concordance" est-elle vraiment le dernier mot de la sagesse politique, du moins sous sa forme actuelle ? Ne vaudrait-il pas la peine de discuter sérieusement le problème gouvernement-opposition dans le cadre des grands partis, même au risque de démythifier la formule magique ? » (« Repenser notre politique », *Gazette de Lausanne*, 3 novembre 1967). Il s'agit là d'une des premières apparitions de ce terme dans la presse.

effet, l'attention doit être portée sur le rôle qu'ont joué des politologues dans le cadre de ce processus, mais également sur la manière dont les « résultats » de ces travaux, à savoir des représentations particulières des institutions politiques suisses et de la manière de faire de la politique, sont parvenues à s'imposer.

Du rôle de la science politique dans la fonctionnalisation d'un arrangement politique ponctuel

L'invention du terme « concordance » est en réalité due au politologue allemand Gerhard Lehbruch, à la fin des années 1960. Ce terme apparaît dans son ouvrage « fondateur » *Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, en 1967, qui marque de fait la naissance de la théorie consociative en science politique (les premiers travaux, fondateurs également, d'Arend Lijphart datant de la fin des années 1960 également⁴¹⁵). Gerhard Lehbruch, qui a analysé en détail le cas de la Suisse dans ses recherches, utilise alors pour la première fois le terme « démocratie de concordance » (*Konkordanzdemokratie* dans la version allemande originale) en 1968. Comme le précise l'auteur lui-même : « J'ai introduit le terme "démocratie de concordance" pour la première fois en 1968 dans la discussion scientifique [...] » (Lehbruch 1991, 15). Il semble toutefois que ce terme, sans doute utilisé auparavant par l'auteur, ait pénétré les médias un peu auparavant.

Ce terme renvoie à la question du corporatisme et plus précisément à la particularité du système politique suisse à gérer les relations entre Etat et intérêts particuliers, et s'inscrit en rupture totale avec la tradition de l'analyse des politiques publiques. En effet, autant Lehbruch que Lijphart s'inscrivent alors en opposition frontale au « modèle anglo-américain de démocratie

⁴¹⁵ Il apparaît, et cela semble être un pur hasard, que les deux auteurs travaillaient chacun de leur côté et sans le savoir sur ce modèle de démocratie « consociative ».

majoritaire, homogène au plan de la culture politique et pluraliste au plan de la représentation des intérêts » (Giraud 2002)⁴¹⁶. Ces auteurs, comme nous l'avons vu en introduction, en prenant pour objet d'étude des pays qui remettent en question chacune de ces caractéristiques (structures politiques fondées sur le partage du pouvoir, proportionnalité dans la représentation et consensus dans la prise de décision), montrent que malgré tout, ceux-ci fonctionnent et sont étonnamment stables, et cela malgré d'importants clivages sociaux (linguistiques, culturels et religieux). Avec ces travaux, c'est donc le modèle démocratique « classique » qui se trouve remis en question. On saisit là à la fois les enjeux de connaissance, mais on devine surtout la volonté de Lehbruch et de Lijphart de se positionner, en tant que jeunes chercheurs, dans le champ académique en opposition au courant dominant qui le structure alors.

Il est difficile d'évaluer l'écho réel qu'ont rencontré dans le champ académique ces travaux sur la démocratie consociative. Il a sans doute été important et a préfiguré une littérature abondante, tout autant qu'il a marqué la science politique suisse de manière durable (notamment par la reprise de ces théories et leur enseignement dans les universités). Dans le cas de la Suisse, l'écho a vraisemblablement été important et surtout immédiat. Cela est dû aux contacts que Lehbruch entretient avec la science politique suisse lors de différents colloques ou débats qui les réunissent les experts suisses et étrangers (Lehbruch 1991). On retrouve notamment trace de ces premiers travaux sur la démocratie de concordance (ou sur la démocratie consociative) dès la fin des années 1960 et dans les années 1970 chez le politologue suisse alémanique Jürg Steiner (Steiner 1974a et 1974b) et le politologue genevois Dusan Sidjanski, entre autres (Sidjanski 1978)⁴¹⁷. Une

⁴¹⁶ Giraud Olivier, « Une école allemande d'analyse des politiques publiques entre traditions étatiques et théoriques », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, 2002, p. 8.

⁴¹⁷ Jürg Steiner, politologue suisse alémanique, qui enseignera aux Etats-Unis (University of Chapel Hill) est sans doute l'un de ceux qui contribue alors à la

telle réception ne surprend pas : ceux-ci traitent du cas suisse et il est normal que les universitaires suisses s'y intéressent. Mais sans doute plus que cela, la « concordance » se pose comme une « réponse » éclairante aux doutes et aux critiques suscités par la « formule magique ». A cette époque en effet, la « formule magique » ne va pour ainsi dire pas encore de soi et continue à soulever un certain nombre de questions sur sa viabilité, sa pérennité et sa légitimité véritable. Il est d'ailleurs significatif d'observer que le terme même de « formule magique » devient usité, par les médias notamment, comme le montre le tableau plus haut, au moment de l'apparition et de l'usage du terme « concordance » à la fin des années 1960. Pourquoi ? Parce qu'au regard de la théorie consociative, la « formule magique », en tant que dispositif de partage du pouvoir, s'inscrit justement dans la « concordance » !

2.3. Du processus de fonctionnalisation de l'arrangement gouvernemental

Le lien très clair qui s'établit à partir de la fin des années 1960 entre « formule magique » et « concordance » (ou « démocratie de concordance ») témoigne du rôle indéniable joué à l'époque par les analyses politologiques et les discours savants (qui reprennent à leur compte au passage le discours de sens commun et les figures mythiques classiques de la Suisse). La « formule magique » semble en effet prendre son véritable sens à la

diffusion de ces théories en Suisse et dans le monde. Sa proximité avec Lehbruch et Lijphart est manifeste, puisque Lehbruch relit le manuscrit allemand de son ouvrage *Amicable Agreement Versus Majority Rule. Conflict Resolution in Switzerland*, publié en 1970 chez Peter Lang, un éditeur suisse, et qu'il a également bénéficié de discussions avant publication avec Lijphart. Les deux auteurs sont d'ailleurs remerciés en préface de l'ouvrage. Les contacts ne se limitent pas à cela : ils sembleraient qu'ils se rencontrent lors du fameux (car Lijphart et Lehbruch y exposent pour la première fois leurs travaux, sans se douter qu'ils travaillaient parallèlement sur les mêmes objets) *Seventh World Congress of the International Political Science Association* à Bruxelles en 1967.

« lumière » de la notion de « concordance ». A ce titre, dans le cadre du lien qui s'établit alors entre les deux termes, la « concordance » sert de justification et de légitimation à la « formule magique » et va de facto participer de la consolidation de cette dernière en lui procurant une caution scientifique (notamment sous l'influence du succès rencontré par la théorie consociative et celles apparentées), mais surtout un schéma explicatif imparable : la « concordance » est en effet interprétée comme *fonctionnellement nécessaire* au système politique suisse, afin d'éviter que ce dernier ne succombe aux tensions inhérentes suscitées par les nombreux clivages potentiellement destructeurs qui traversent le pays. La « concordance » glisse donc rapidement – par un raccourci discutable, mais à aucun moment discuté – d'un concept d'analyse à une catégorie typologique servant à classer et distinguer les différents systèmes ou types de régimes démocratiques. Se donne à voir ici ce que Michel Dobry identifie comme l'un des pièges qui guette les sciences sociales : le passage du *substantif* à la *substance* (Dobry 2003, 63). La « concordance » devient en effet alors rapidement un mot chargé d'une véritable *réalité*. Si ce terme connaît un tel succès et parvient à s'imposer rapidement, c'est sans doute grâce à sa pénétration dans le milieu académique helvétique, dans les médias et, partant, dans le champ politique. Or, ce succès est d'autant plus aisé que la « concordance » mobilise et renvoie à des représentations qui font appel aux mythes helvétiques (dont nous avons eu l'occasion de montrer les limites en termes de compréhension de la réalité) : ce terme parvient à s'imposer d'autant plus facilement qu'il s'inscrit dans la continuité des grands mythes historiques suisses et dans la mesure où il valorise fortement la démocratie suisse en en faisant un cas particulier et unique au monde. Ainsi, « formule magique » et « concordance » contribuent à la réactivation de ces mythes.

Contribue à la force de ce raisonnement et donc à sa propagation le fait que celui-ci tend à placer la Suisse – ainsi qu'un nombre très restreint de pays –

dans une catégorie de système politique *à part*. Ainsi, la « concordance » entre en résonance avec l'image du *Sonderfall* déjà très ancrée dans les esprits : la Suisse est un cas à part, et son système politique l'est également. La « formule magique » et la « concordance » deviennent ainsi des concepts/notions qui opèrent par distinction, renvoyant de ce fait à des épisodes plus anciens comme la Paix du Travail, la défense spirituelle durant la Seconde Guerre mondiale, etc., événements plus anciens, mais qui sont réinterprétés dans une même continuité et auxquels une même signification est attribuée a posteriori : ils sont la manifestation d'un (même) consensus helvétique. Toutefois, cette figure du consensus renvoie alors à des interprétations variables et des degrés de complexités divers : elle fait référence à une tradition ou à une « culture politique » proprement helvétique (Steiner 1974a ; Linder 1998), à un processus néo-corporatiste ayant des origines historiques (Neidhart 1970), à une réponse des élites aux clivages sociétaux (Lijphart 1969), etc. Se mélangent et se superposent par conséquent dans les explications disponibles de ces phénomènes des schèmes explicatifs et des degrés de complexité fort contrastés, mais qui vont assurer, de par cette diversité justement – chacun trouvant finalement un sens aux mots et étant capable d'interpréter la réalité politique en fonction de l'une de ces interprétations –, une cohérence extrêmement forte à la vision commune qui sous-tend toutes ces différentes approches : l'existence d'une origine commune et l'appartenance à un processus historique commun.

Ainsi, ce qui importe de mettre en lumière ici, ce ne sont pas les prétendues *fonctions* de la concordance ou de la « formule magique », mais bien plutôt le *processus de fonctionnalisation* qui est à l'œuvre et qui voit ces notions être petit-à-petit véritablement investies de *fonctions sociales*. Car si la « formule magique » reste en réalité quelque chose de difficilement explicable et qui cristallise un certain nombre de critiques jusqu'à la fin des années 1960, la « concordance » contribue à lui attribuer une fonction

particulière en tant qu'élément d'un tout qui la dépasse : le système politique suisse et la nation dans son ensemble. La « formule magique » s'inscrit dès lors dans un tout cohérent et remplit une fonction essentielle, celle d'une instance de partage du pouvoir volontaire des élites visant au maintien même du système tout entier. La « formule magique » a une raison d'être qui peut dès lors être difficilement être contestée, en particulier par les acteurs aux prises avec le pouvoir. Au travers de ce lien qui s'établit entre « concordance » et « formule magique », on aboutit ainsi finalement à un *univers total de représentations* qui s'articulent parfaitement les unes aux autres. C'est en quelque sorte la boucle qui est bouclée...

Cette singularité nationale confère à la « formule magique » la dimension extra-ordinaire de quelque chose qui va au-delà de la politique et de ses querelles. Or, le processus de consolidation de la « formule magique » a pu être d'autant plus efficace que la « concordance » a été en mesure de fournir à cet arrangement des explications qui vont dépasser (tout en le faisant largement exister en parallèle) le cadre surnaturel et « magique », dont on devine qu'il n'aurait pu sans doute tenir à lui seul sous le poids des luttes politiques ayant pour objet la composition partisane du Conseil fédéral. En outre, la force de la « formule magique » réside dès lors dans le fait qu'elle parvient, dans ce contexte, à concilier les deux dimensions : la croyance en la magie et sa légitimation par la science (via la médiation de la presse notamment). Expliquée et légitimée par la science, la « formule magique » va dès lors plus loin que l'extra-ordinaire, car elle rend l'extraordinaire « ordinaire », elle naturalise l'artificiel et le surnaturel pour lui donner les atours du rationnel et surtout de l'évidence, de ce qui va de soi. A ce titre, la « concordance » contribue de manière décisive à ce processus et à ce travail de naturalisation de la « formule magique ».

Or, si cela a pu être le cas, c'est que la « concordance » et les interprétations/représentations de la réalité qu'elle a fournies, n'ont pas remis

en question les intérêts politiques des partis politiques au pouvoir, au contraire : les acteurs politiques ont trouvé là une justification indiscutable à leur participation gouvernementale et, en conséquence, au maintien du statu quo. Ils sont d'ailleurs d'autant plus enclins à usiter une terminologie (« formule magique », concordance) que celle-ci fait sens, tant dans son articulation au passé que pour justifier les pratiques du présent. Ainsi, les acteurs politiques vont, en reprenant à leur compte des terminologies – mais également toutes les représentations du monde et en particulier du politique qu'elles véhiculent – participer au travail de classement des événements de l'histoire suisse et, par-là, d'eux-mêmes et des autres. Dans ce cadre, tant la « formule magique » que la « concordance » deviennent des éléments constitutifs indiscutables (les critiques restent minoritaires) du système politique suisse, qui servent à organiser la complexité du politique et de l'histoire selon leurs propres intérêts politiques. Ainsi, il n'est pas étonnant, lorsque les résultats de l'étude du sociologue français Luc Boltanski, *Le bonheur suisse*, commandée pour l'exposition nationale de 1964, sont publiés en 1966 et s'avèrent déconcertants et peu conformes aux attentes des autorités, qu'à l'émission « Table ouverte », le conseiller fédéral Georges-André Chevallaz avait dit alors à Luc Boltanski : « Vous vous trompez, moi je connais la Suisse, votre enquête n'en donne pas une image réaliste »⁴¹⁸.

Avec la consolidation de la « formule magique » et les pratiques en lien avec elle que nous avons mises en évidence dans les premiers sous-chapitres, ce sont donc des *usages légitimes de cette institution qui se stabilisent*. Ces usages légitimes renvoient à des *représentations légitimes et partagées* de la « formule magique » qui se voient reprises et perpétuées dans de nombreuses et diverses instances : au sein du Conseil fédéral même, de l'Assemblée fédérale, des partis politiques, des associations d'intérêts, etc. Or, deux éléments contribuent à notre sens à cette stabilisation des

⁴¹⁸ Cette citation et cette information sont tirées de Perrenoud 2003.

représentations : premièrement, la reconduction du statu quo au Conseil fédéral malgré un certain nombre de « crises » aiguës et, deuxièmement, la mise à l'écart de toute l'historiographie critique. En effet, si la science politique a joué un rôle dans la stabilisation de ces représentations, le rôle joué par les journalistes, experts, essayistes et autres commentateurs de la vie politique est tout aussi important, si ce n'est davantage : au travers de leurs ouvrages, commentaires et analyses, ceux-ci vont pour l'immense majorité d'entre eux reprendre à leur compte les analyses politologiques en les débarrassant de leur relative complexité et en les propageant très largement dans l'« espace public » et auprès de journalistes et de leurs interlocuteurs (invités politiques, notamment). Nous faisons ici référence à des ouvrages tels que celui de Denis de Rougemont, *La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux* (de Rougemont 1965), d'Edgar Fasel, *Faut-il brûler la Suisse ?* (Fasel 1983), de Fabien Dunand, *Le modèle suisse* (Dunand 1991), ou plus récemment d'Uli Windisch, *Le modèle suisse* (Windisch 2007).

A côté de cela, on ne compte plus les articles de presse, les commentaires politiques ou les contributions d'écrivains et essayistes qui reprennent à leur compte les catégories d'analyse développées en partie par la politologie. Ce sont ainsi des représentations particulières et des croyances en ce qui fait la et le politique en Suisse, notamment au travers de la « concordance » ou de la « formule magique », qui se solidifient et se propagent. Même si elles traduisent pourtant une reprise peu précautionneuse de catégories d'analyse discutables, comme nous l'avons montré, c'est justement au travers de l'hybridation de ces catégories avec une vision très largement « culturaliste » et mythique des institutions suisses que cette solidification est rendue possible et sera d'autant plus solide. En effet, le débat n'est désormais plus uniquement cantonné au monde académique, mais s'inscrit comme un débat de société renvoyant aux valeurs fondamentales de celle-ci, bref, un débat de nature véritablement identitaire.

3. L'institution en question et le maintien de la formule malgré tout

Nous avons vu jusqu'ici comment la « formule magique » et les représentations qui y sont associées parviennent à se consolider. Or, cette consolidation a notamment été possible en raison de l'existence d'un très petit nombre d'épisodes de « crise » susceptibles de déstabiliser, voire carrément de remettre en question la composition partisane du Conseil fédéral. Fidèle à la perspective adoptée jusqu'ici, nous proposons de ne pas considérer le fait qu'il n'existe que peu d'épisodes de « crise » comme une manifestation (supplémentaire) de la concordance, mais au contraire de retourner le raisonnement et d'essayer de comprendre, en examinant leur dynamique, pourquoi ceux-ci ne sont pas en mesure de remettre en question la composition gouvernementale.

3.1. La non-élection de Lilian Uchtenhagen et la question de la participation gouvernementale du PS

Si, depuis 1959, la participation des quatre partis à la « formule magique » a été très rarement remise en question, et y compris, voire surtout, celle du PS, l'élection au Conseil fédéral de 1983 fournit l'occasion de tester cet état de fait. Suite à la non-élection de sa candidate Liliane Uchtenhagen en décembre 1983, le PS va en effet mener un débat très large sur la question de sa participation au Conseil fédéral. Cela va-t-il cependant fondamentalement remettre en question la « formule magique » en tant que pratique de répartition des sièges gouvernementaux ?

Un mois avant l'élection du 7 décembre 1983, le groupe socialiste présente la conseillère nationale zurichoise⁴¹⁹ Lilian Uchtenhagen comme candidate officielle, affichant sa volonté de voir une femme élue pour la première fois au Conseil fédéral. Une désignation qui n'a cependant pas les allures d'un plébiscite : il faut en effet attendre 2 tours de scrutin pour que 31 des 62 membres du groupe parlementaire socialiste donnent leur suffrage à Lilian Uchtenhagen (22 voix pour Hans Schmid et 8 à Otto Stich). Le comité central du PS, de son côté, avait désigné la candidate de manière plus nette, de même que le comité directeur (où Otto Stich n'avait récolté aucune voix).

Jugée trop proche du président du PS Helmut Hubacher, la candidature de Lilian Uchtenhagen ne rencontre pas de sympathie débordante de la part des autres partis gouvernementaux, d'autant que Helmut Hubacher mène une campagne élogieuse à son égard et n'hésite pas à utiliser le ton de la menace envers les autres partis s'ils venaient à ne pas élire la candidate. Dans une interview, Helmut Hubacher les met en garde qu'une non-élection de la candidate officielle du PS pourrait remettre en question la participation du PS au gouvernement, le parti n'étant pas prêt à accepter n'importe quelle alternative⁴²⁰. Helmut Hubacher va plus loin en annonçant que toute élection d'une personne n'ayant récolté qu'un soutien minimal lors du processus de sélection interne au PS déboucherait sur la tenue d'un congrès extraordinaire du PS lors duquel serait discutée la possibilité d'un retrait du PS du gouvernement⁴²¹. Ces déclarations sont perçues par le PRD, notamment, comme du chantage et celles-ci ne font que jeter de l'huile sur le feu et attiser

⁴¹⁹ La candidate, originaire du canton de Bâle-campagne, est éligible au Conseil fédéral. En réalité, elle a effectué sa carrière politique dans le canton de Zurich, canton sous la couleur duquel elle a été élue conseillère nationale. La règle voulant que deux conseillers issus du même canton ne puisse siéger en même temps au gouvernement joue à plein et cela explique pourquoi Lilian Uchtenhagen se présente sous les couleurs de son canton d'origine (obtenu par mariage), le conseiller fédéral Rudolf Friedrich, qui siège au Conseil fédéral étant déjà originaire du canton de Zürich (cf. *Année politique suisse* 1983).

⁴²⁰ Voir *Tages Anzeiger*, 10.02.1993 ; *L'Express*, 17.02.1993 ; *Neue Zürcher Zeitung*, 24.02.1993.

⁴²¹ Voir *Année politique suisse* 1983, p. 22.

les résistances déjà passablement fortes à la candidature Uchtenhagen. En coulisses, les partis bourgeois vont dès lors tenter de mettre en place des candidatures alternatives, dont celles du conseiller national socialiste bernois Fritz Reimann ou du Chancelier de la Confédération Walter Buser, sans succès toutefois, ces derniers refusant ou renonçant à une candidature « sauvage » sous la pression de la direction du PS⁴²². L'élection se jouera en réalité de manière plus ou moins inofficielle dans la nuit du 6 au 7 décembre 1983 : les dirigeants des partis bourgeois décident d'élire le lendemain le « non-candidat » Otto Stich, ex-conseiller national soleurois et chef du personnel du groupe alimentaire Coop, au Conseil fédéral, ce dernier ayant au préalable déclaré à un parlementaire radical l'ayant contacté à ce sujet, qu'il accepterait une éventuelle élection⁴²³.

Le 7 décembre 1983, ce qui semblait se dessiner se réalise : en remplacement du conseiller fédéral Willy Ritschard, qui avait annoncé son retrait le 3 octobre 1983 (et qui succombera à une crise cardiaque deux semaines plus tard seulement)⁴²⁴, les chambres fédérales (les partis bourgeois y disposant d'une nette majorité) élisent Otto Stich au Conseil fédéral au premier tour de scrutin par 124 voix. La candidate officielle du PS, Liliane Uchtenhagen, en obtient quant à elle 96 seulement (Altermatt 1993, 593). Otto Stich, qui n'était pas à Berne ce matin-là, mais à son lieu de travail à Bâle, est conduit à Berne. Il décide cependant, avant de prendre toute décision, de consulter le groupe parlementaire socialiste. La réunion durera un quart d'heure peu après midi. Otto Stich accepte son élection et prononce son assermentation devant l'Assemblée fédérale dans la foulée⁴²⁵.

⁴²² Voir *Tages Anzeiger*, 10.02.1993.

⁴²³ Pour tous les détails (avec une précision étonnante) des coulisses de cette élection, voir : Fehr 1984.

⁴²⁴ Hablützel et Schwaar 1993, 549.

⁴²⁵ Voir *Tages Anzeiger*, 10.02.1993.

Au-delà de la colère de nombreux socialistes, la non-élection de la candidate officielle du PS ouvre le débat sur la participation du PS au Conseil fédéral. D'entrée, il est intéressant d'observer que lors de ce renouvellement intégral du Conseil fédéral, deux sièges étaient vacants (le conseiller fédéral radical vaudois Georges-André Chevallaz ayant également annoncé son retrait du Conseil fédéral en octobre 1983) et que, malgré la non-élection de Lilian Uchtenhagen sur le premier des deux sièges vacants, le PS ne renonce ni à l'élection d'Otto Stich, ni à boycotter la seconde élection pour montrer son mécontentement, voire même à présenter Lilian Uchtenhagen contre le candidat radical officiel. Les parlementaires socialistes participent à la seconde élection qui voit le radical vaudois Jean-Pascal Delamuraz élu au Conseil fédéral au premier tour de scrutin par 130 voix⁴²⁶. Le groupe socialiste, bien que divisé sur la question de la participation gouvernementale, en reste alors au scénario esquissé par le président du parti. La direction du PS se prononce rapidement pour un retrait du Conseil fédéral et appelle le parti à se réunir pour un congrès extraordinaire les 12 et 13 février 1984 à Berne, afin de débattre de la question d'un éventuel retrait et de prendre une décision à ce sujet⁴²⁷.

Lors de cette journée extraordinaire, la section neuchâteloise du PS défend notamment la thèse du retrait du PS du Conseil fédéral, afin que la démonstration soit faite que l'affront était intolérable⁴²⁸. Les débats cristallisent des arguments de nature différente dont l'*Année politique suisse* résume la teneur⁴²⁹. Pour la plupart des éminents partisans d'un retrait du Conseil fédéral, la question qui se posait était, plus que celle de savoir si le parti pourrait imposer ses positions politiques en ne faisant plus partie du

⁴²⁶ Voir annexe 3.

⁴²⁷ Cette attitude du PS – on peut en faire l'hypothèse – s'explique sans doute du fait que le parti voulait quoi qu'il arrive avant tout assurer ses deux sièges et garder à ce stade encore toutes les options ouvertes quant à sa future participation ou son éventuel retrait du gouvernement. Voir *Année politique suisse* 1984, p. 19 s.

⁴²⁸ *Tribune de Genève*, 10.02.1993.

⁴²⁹ Voir *Année politique suisse* 1984.

gouvernement, celle de savoir si le PS aurait véritablement des chances de survie. A côté de ces considérations purement électoralistes, se posait en effet la question de l'attitude du PS en cas de retrait : la réponse était un usage accru de l'initiative populaire et du référendum facultatif. Toutefois, une telle position ne constituait pas vraiment un changement de comportement fondamental pour le PS. Malgré tout, les partisans d'un retrait du gouvernement voulaient croire qu'une politique d'opposition conséquente amènerait des gains électoraux. Enfin, ils étaient de l'avis que c'était le moment idéal pour se retirer du Conseil fédéral, car si cela n'avait pas lieu maintenant, l'émoi créé par la non-élection de Lilian Uchtenhagen pourrait décroître et compromettre un éventuel futur retrait.

Quant aux partisans du statu quo, dont faisait partie la majorité des membres du groupe parlementaire socialiste aux chambres fédérales, s'ils partageaient cette dernière idée, ils n'en tinrent pas compte. Pour eux, en effet, les succès de la politique menée par le parti jusqu'ici dans le cadre de la participation au Conseil fédéral, durement acquis, devaient maintenant être d'autant plus ardemment défendus que le climat politique était devenu difficile pour le PS. Un retrait du Conseil fédéral et la perte conséquente des déjà peu nombreux postes de premier plan au sein de l'administration fédérale ne ferait dès lors, compte tenu des rapports de force politiques, que rendre les choses encore plus difficiles. Les opposants au retrait mentionnaient également le fait qu'il était peu réaliste d'en attendre un renforcement du PS, en particulier au regard des résultats extrêmement modestes enregistrés les dernières années par les deux partis d'opposition que sont l'Alliance des Indépendants et des organisations progressistes (POCH⁴³⁰). Selon le conseiller national tessinois Dario Robbiani : « Les rapports politiques, économiques et sociaux actuels exigent la présence

⁴³⁰ Degen 2010b.

socialiste au Conseil fédéral... Notre retrait signifierait jouer le jeu de la droite et de nos concurrents de gauche »⁴³¹.

De leur côté, les syndicats, très proches du PS, sont partagés sur la question du retrait, mais recommandent finalement – à une courte majorité de sa direction élargie – de poursuivre la participation gouvernementale. Quant aux partis gouvernementaux, ils restent de manière générale en retrait au cours de cette période à quelques exceptions près. Si le PDC s'exprime en faveur de la poursuite de la participation du PS, le président du PRD se contente de mettre en garde le PS contre la fuite face à ses responsabilités. De son côté, le conseiller national UDC Christoph Blocher défend l'idée qu'un retrait du PS du Conseil fédéral serait à saluer, car il permettrait de mettre en œuvre de manière plus conséquente les positions bourgeoises, mais cette position reste largement isolée.

Les délégués socialistes se prononcent – après de vifs débats – contre le retrait du gouvernement, par 773 voix contre 511⁴³². Après la décision, le président du PS, Helmut Hubacher, se bornera à affirmer à l'attention des autres partis gouvernementaux que le PS, même s'il reste au Conseil fédéral, sera nettement moins coopératif à l'avenir⁴³³. Le PS rédige également un plan en 9 points visant à faire passer les demandes du parti plus facilement à l'avenir. La direction proposera également de prévoir des mesures au niveau de la nomination des candidats socialistes du CF visant à empêcher à l'avenir que des candidats non-officiels soient élus par l'Assemblée fédérale et qu'une élection comme celle de décembre 1983 puisse se reproduire⁴³⁴.

⁴³¹ « Von Austrittsforderungen und geplanten Reformversuchen », *Basler Zeitung*, 06.03.1993.

⁴³² Voir notamment : *L'Express*, 17.02.1993 ; *Aargauer Zeitung*, 18.08.2003 ; *Basler Zeitung*, 30.08.2003.

⁴³³ *Année politique suisse* 1984 ; « Wem würde SP in Opposition dienen ? », *Luzerner Zeitung*, 05.03.1993.

⁴³⁴ « Von Austrittsforderungen und geplanten Reformversuchen », *Basler Zeitung*, 06.03.1993.

Elle propose en effet que les candidats officiels du parti soient nommés uniquement par le groupe parlementaire socialiste et la majorité de la direction du parti. A ce titre, les candidats non-officiels élus devraient renoncer à leur élection. Cette proposition sera toutefois finalement rejetée lors congrès ordinaire du PS des 17 et 18 novembre 1984 à Saint-Gall⁴³⁵.

Ces discussions quant à la participation gouvernementale du PS donnent également l'opportunité aux experts d'intervenir non seulement dans les médias, mais également pour certains, comme Peter Hablützel, Leonhard Neidhart ou René Rhinow⁴³⁶ dans le cadre des discussions mêmes du PS de février 1984. On saisit à cette occasion à la fois la nécessité – professionnelle – pour ces experts de rendre alors intelligible l'arrangement de 1959 dans un contexte qui tend à le rendre difficilement justifiable. Or, ce qui va sans doute contribuer au maintien de la « formule magique », c'est justement le « flou » autour de cet arrangement. S'entrecroisent en effet des interprétations de nature différentes, dont certaines émises par des experts qui pour certains ont des liens très étroits avec les partis politiques (Hablützel avec le PS ou René Rhinow avec le PRD, par exemple), et qui renvoient à des intérêts particuliers, politiques, médiatiques, académiques, etc., largement entremêlés. Au final, les adversaires du maintien du PS au Conseil fédéral, minoritaires tant dans les instances politiques qu'en dehors, ne parviennent pas à imposer une interprétation antagoniste propre à remettre fondamentalement en question celle-ci. La « formule magique » se maintient donc en quelque sorte par défaut. Car si après un tel épisode la « formule magique » n'est pas modifiée, il faut se demander ce qui pourrait dès lors la mettre en question à l'avenir.

Ce n'est d'ailleurs pas la démission de la conseillère fédérale radicale Elisabeth Kopp, première femme élue au Conseil fédéral le 2 octobre

⁴³⁵ *Année politique suisse* 1984.

⁴³⁶ *Année politique suisse* 1984, 21.

1984⁴³⁷, qui viendra remettre en question cet état de fait. Prise dans un « scandale » politique pour avoir incité son mari à se retirer du conseil d'administration d'une firme soupçonnée de blanchiment en l'appelant depuis son département, où elle avait pris connaissance de ce fait, la conseillère fédérale démissionne avec effet immédiat le 12 janvier 1989, suite aux conclusions d'une commission d'enquête parlementaire (l'Assemblée fédérale ayant au préalable levé son immunité). Cette démission n'affecte en effet pas le Conseil fédéral dans son ensemble et ne remet donc en question ni son fonctionnement, ni sa composition. Les médias, mobilisés sur ce dossier depuis la fin 1988, traitent alors les faits comme une affaire liée à la personne de la ministre et pas du collège gouvernemental⁴³⁸. A l'instar de l'« affaire » des Mirages, la « formule magique » n'est pas remise en question par cet événement.

3.2. La non-élection de Christiane Brunner (1993)

Si la non-élection de Lilian Uchtenhagen en 1983 et la « crise » qui en a découlé constitue l'un des rares épisodes à potentiellement pouvoir remettre en question la composition partisane du Conseil héritée de 1959, un événement semblable a lieu une décennie plus tard, lors de la démission du conseiller fédéral socialiste René Felber le 13 janvier 1993 pour raisons de

⁴³⁷ Il est intéressant de noter que le PRD présente alors une double candidature avec Elisabeth Kopp et Bruno Hunziker. Cette double candidature est la seconde depuis l'introduction de la « formule magique » en 1959. La première est présentée par l'UDC pour la succession de Walter Gnägi en 1979 (Leon Schlumpf et Werner Martignoni, le premier étant élu), la fraction ayant à l'époque voté à égalité pour les deux candidats et n'ayant par conséquent pu les départager. Le PDC et l'UDC laissent la liberté de vote, alors que le PS soutient pleinement la candidature féminine. Le 2 octobre 1984, Elisabeth Kopp est élue au premier tour par 124 voix contre 95 et devient la première femme élue au Conseil fédéral.

⁴³⁸ Cf. notamment Altermatt 1993, 598 s. ; voir également le Rapport de commission parlementaire : <http://www.parlament.ch/f/dokumentation/berichte/berichte-puk/Documents/ed-berichte-puk-ejpd-f.pdf>

santé (Altermatt 1993, 603 ss.). Cette élection intervient dans un contexte de crise économique que subit la Suisse à partir du début des années 1990. Cette crise économique, profonde, de par ses effets et la réponse politique qui lui a été apportée, a clairement marqué les esprits des hommes politiques, au-delà du simple aspect économique de celle-ci : c'est en effet à l'aune de celle-ci que de nombreuses questions politiques ont été abordées au cours de cette période. Le contexte politique est aussi, voire surtout, marqué par le rejet du référendum sur l'adhésion à l'Espace économique européen (EEE) de décembre 1992.

Suite à la démission du conseiller fédéral René Felber, la revendication que ce siège revienne à un Romand ou à une femme apparaît (*24Heures*, 04.02.1993). Celle-ci n'est pas directement remise en question, et deux candidatures émergent rapidement : celle de la conseillère nationale genevoise Christiane Brunner et celle du conseiller aux Etats neuchâtelois Francis Matthey. Sur ce, le 4 février – soit un mois environ avant l'élection complémentaire au Conseil fédéral⁴³⁹ –, le PS prend l'initiative de rencontrer les groupes parlementaires des trois autres partis gouvernementaux, afin d'exprimer leurs attendus vis-à-vis de cette élection (profil du ou des candidats, candidature unique ou double candidature, etc.)⁴⁴⁰. Afin de justifier ce « procédé » inhabituel, les partis vont avancer différents arguments, qui renvoient aux positions des uns et des autres dans les rapports de force partisans, aux représentations en lien avec le CF et aux intérêts des partis en lien avec l'élection :

⁴³⁹ La temporalité est intéressante, car la démission de Felber n'obéit a priori pas à des intérêts tactiques du PS. En outre, tout le processus est plus « ramassé » qu'en 2003, par exemple.

⁴⁴⁰ De fait, le PS rajoute la question de la succession Felber à l'ordre du jour des entretiens de la Maison de Watteville à Berne (*La Suisse*, 04.02.1993). Au-delà de ces différents premiers éléments, on peut toutefois légitimement se demander ce qui préside à cette rencontre, et en particulier aux logiques qui poussent les quatre partis à tenir une telle réunion, si ce n'est à tenter de réduire l'imprévisibilité en lien avec l'élection à venir.

<p>PS :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les socialistes, qui ont mis sur pied cette entrevue, pensent qu'elle permettra d'évaluer les chances de ses deux candidats potentiels, Christiane Brunner et Francis Matthey, la première ayant notamment fait l'objet d'attaques anonymes sur sa vie privée. - Le PS pense qu'il faut éviter une nouvelle « affaire Uchtenhagen »⁴⁴¹. Peter Bodenmann, le président du PS, incite d'ailleurs les autres partis à jouer franc jeu : « Si le candidat désigné par le groupe socialiste ne leur plaît pas, qu'ils le disent, mais que l'on en finisse avec les conspirations nocturnes » (<i>Le Nouveau Quotidien</i>, 04.02.1993). 	<p>PDC :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Selon son président, Carlo Schmid, cette rencontre se justifie, car il s'agit de tirer les leçons de l'« affaire Kopp » (<i>24Heures</i>, 04.02.1993). - Avant la rencontre, ce dernier précise : « Je ne veux pas voir en charge au Conseil fédéral une personne qui, un jour, se trouve pris en chasse par toute la presse pendant des mois (<i>La Liberté</i>, 05.02.1993). - Suite à la rencontre, il ajoute : « On a bien relevé la nécessité pour un parti qui propose un candidat de veiller à ce que sa situation politique, économique, familiale ne pose pas de problème pour le métier de conseiller fédéral », précaution indispensable depuis l'« affaire Kopp » à ses yeux (<i>La Liberté</i>, 05.02.1993).
<p>PRD :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Franz Steinegger, le président du parti, souhaite que le PS présente une double candidature, comme le PRD l'a fait en 1984 quand Elizabeth Kopp a été élue (<i>24Heures</i>, 04.02.1993) - Au vu des soupçons pesant sur la vie privée de Christiane Brunner, le PRD veut prendre ses précautions afin d'éviter une nouvelle « affaire » : « Depuis l'affaire Kopp, pour laquelle nous portons une certaine responsabilité, nous devons être plus prudents que par le passé et assurer de l'absence d'handicap » (Pascal Couchepin, chef du groupe radical ; <i>Le Nouveau Quotidien</i>, 04.02.1993) - Pascal Couchepin souhaite que le groupe radical puisse inviter, une fois le choix du candidat socialiste opéré, Christiane Brunner et Francis Matthey à s'exprimer devant lui (le groupe radical s'exprimant ensuite alors sur sa préférence) (<i>Le Nouveau Quotidien</i>, 04.02.1993). - Le PRD se dit préoccupé par les positions de Christiane Brunner en matière de défense : soutien aux initiatives populaires pour l'abolition de l'armée et contre les avions de combat, de même que son soutien à de larges expériences de libéralisation en matière de politique de la drogue (<i>Le Nouveau Quotidien</i>, 04.02.1993) 	<p>UDC :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Souhaite que le PS présente une double candidature - L'UDC se dit préoccupé par les positions de Christiane Brunner en matière de défense : soutien aux initiatives populaires pour l'abolition de l'armée et contre les avions de combat (<i>La Suisse</i>, 04.02.1993)

⁴⁴¹ L'année 1993 marque en effet les dix ans de cet événement.

Les partis bourgeois vont finalement estimer qu'il est de la responsabilité du PS de présenter un candidat au-dessus de tout soupçon (faisant référence aux lettres anonymes diffamatoires envoyées à toutes les rédactions nationales début février, dont une, rédigée en français, a été postée depuis Vevey par un « Comité pour la sauvegarde de la moralité des institutions » ; *La Liberté*, 05.02.1993). Ils vont cependant renoncer à l'exigence d'une double candidature. On peut faire l'hypothèse que cette exigence était, malgré le rapport de force favorable aux partis bourgeois, difficile à imposer au PS par ces derniers, dans la mesure où cette pratique avait été jusqu'ici très rare. De manière plus générale, les quatre partis gouvernementaux vont s'accorder sur la nécessité de tout faire pour éviter une « crise politique » comme celle de 1983. Ne voulant pas donner de promesses qu'ils pourraient regretter par la suite – et souhaitant garder la plus grande marge de manœuvre possible – les partis bourgeois affirment en outre qu'ils doutent par expérience de la discipline de leurs fractions respectives lors de l'élection et que la personnalité du candidat jouera un grand rôle⁴⁴² (*Neue Zürcher Zeitung*, 04.02.1993).

Le PS et la question de l'appartenance gouvernementale

Suite à la démission de René Felber, le PS se trouve en position délicate de par le fort engouement suscité par la candidature féminine de Christiane Brunner et la revendication du siège vacant par nombre de représentants romands, mais surtout par des femmes. L'exigence d'une candidature féminine semble s'imposer rapidement au sein du parti, notamment avec le souvenir de l'échec de l'élection de Lilian Uchtenhagen, et la possible

⁴⁴² Il est intéressant de préciser à ce titre que de nombreux députés, connaissant peu les deux candidats potentiels socialistes (parlementaires depuis peu d'années) au travers de travail en commission notamment, affirment avoir recours à des informations de « seconde main », c'est-à-dire passent par des collègues du même canton qu'eux et qui connaissent les candidats (*Tages Anzeiger*, 04.02.1993). D'où certaines réticences parfois et un poids certain accordé à la manière dont la presse va présenter les candidats.

candidature de Christiane Brunner obtient d'entrée de nombreux soutiens et ralliements de ténors du PS, dont la présidente du groupe socialiste aux chambres, la conseillère nationale argovienne Ursula Mauch (*24Heures*, 08.02.1993). Le président du parti, Peter Bodenmann, lui apporte notamment son soutien et se déclare favorable à une candidature unique de la conseillère nationale genevoise, rejetant au passage la possibilité d'une double candidature féminine (*La Suisse*, 08.02.1993). La possible candidature de Francis Matthey, plus « consensuelle » (ce dernier étant apprécié au parlement et loué pour ses capacités à rechercher le compromis⁴⁴³), n'est toutefois pas écartée, surtout au regard des soutiens qu'elle suscite au sein des partis bourgeois. Ces derniers émettent en effet d'entrée certaines réserves quant à la candidature de Christiane Brunner (en particulier ses positions sur l'armée, alors que celles de Francis Matthey sont moins « radicales »⁴⁴⁴ :

« Et si je peux m'accommoder des positions politiques de Christiane Brunner, je ne peux pas accepter son opposition à l'armée. Cela signifie qu'elle a une conception de l'Etat incompatible avec la mienne » (Carlo Schmid, président du PDC ; *Le Nouveau Quotidien*, 05.02.1993).

Suite aux entretiens de la Maison de Watteville, Christiane Brunner réagit aux diffamations anonymes à son encontre lors d'une conférence de presse à Berne le 9 février⁴⁴⁵. Elle confirme à cette occasion sa candidature. La presse dans son ensemble salue sa réaction, qui dissipe à ses yeux les soupçons portés à l'encontre de la conseillère nationale et confirme sa

⁴⁴³ Voir *Le Nouveau Quotidien*, 07.02.1993 ; *La Liberté*, 08.02.1993.

⁴⁴⁴ Il semble que la candidature Brunner fait apparaître rapidement des critiques au sein des partis bourgeois, bien qu'elles ne soient pas rendues publiques. Une plaisanterie semble à ce titre avoir circulé à partir du début février : « Un conseiller national dit à l'un de ses collègues alors qu'il remplit son bulletin lors du vote de l'Assemblée fédérale : "Brunner, ça s'écrit comment ? Avec un ou deux t ?" » (*Tages Anzeiger*, 11.02.1993).

⁴⁴⁵ Ces lettres diffamatoires affirmaient qu'elle avait posé nue et qu'elle avait eu une interruption de grossesse illégale dans sa jeunesse.

stature de femme d'Etat⁴⁴⁶. L'analyse du discours de Christiane Brunner, ainsi que la manière dont la presse en rend compte le lendemain, tend à confirmer que la prochaine élection au Conseil fédéral sera définitivement placée dans une perspective de genre (voir presse du 10.02.1993). A ce titre, la candidature d'Yvette Jaggi, la syndique de la Lausanne, est également évoquée, quoique très peu (*Die Weltwoche*, 10.02.1993), de même que celle de la présidente du groupe socialiste, Ursula Mauch.

Le PS se trouve ainsi d'emblée dans une position délicate. Il s'agit en effet d'éviter en premier lieu la répétition du scénario de 1983. D'où à la fois le soutien public moins affirmé du président du PS Peter Bodenmann à Christiane Brunner, que celui de Helmut Hubacher à Lilian Uchtenhagen en 1983, afin de ne pas donner l'impression aux partis bourgeois qu'une candidature leur est imposée. De plus, au vu du soutien que semblait réunir alors Francis Matthey dans le camp bourgeois, le PS se devait de manœuvrer habilement. C'est d'ailleurs là que l'on peut saisir le poids de la contrainte liée à cette élection, et qui « pèse » sur les stratégies partisanes et celle du PS principalement :

« Le choix du groupe sera forcément plus tactique. On dit que c'est aux socialistes de décider, mais ils doivent aussi tenir compte des contacts qu'ils ont avec les autres partis » (Peter Bodenmann ; « Peter Bodenmann : "Je n'ai pas lâché Christiane Brunner" », *Journal de Genève*, 12.02.1993)

Notons ici que le rôle de la presse n'est sans doute pas négligeable dans la construction de cette élection. En effet, la presse suisse traite principalement de cette dernière dans la perspective d'un « duel », d'un « face-à-face » entre deux seuls candidats socialistes : Christiane Brunner et Francis Matthey. Au travers d'interviews, de portraits et de commentaires, les journalistes contribuent à construire un cadre d'interprétation particulier. Les

⁴⁴⁶ Pour une vue d'ensemble, voir : *Tages Anzeiger* et *La Suisse*, 11.02.1993.

enjeux de cette élection sont envisagés à l'aune de cette opposition, qui a l'avantage de correspondre aux intérêts – et aux impératifs rédactionnels – de la presse elle-même. Le duel proposé est finalement avant tout celui du genre : un homme vs une femme / un favori vs un outsider, les journalistes se posant d'ailleurs en tant qu'arbitres de ce duel, qui doit être celui des « idées » (ces derniers clament d'ailleurs la nécessité d'un débat d'idées et d'une présentation transparente des positions de chaque candidat)⁴⁴⁷.

Le 12 mars, Christiane Brunner est désignée face à Francis Matthey unique candidate officielle du PS pour l'élection au Conseil fédéral, aussi bien par le comité directeur du parti (15 voix contre 1) que par le comité central (80 voix contre 9). En attendant le choix de son groupe parlementaire, le PS confirme clairement son intention de faire élire une femme. Conscient du risque potentiel de ce choix tout autant que de l'intérêt de ne pas donner l'impression d'imposer aux autres partis cette candidature, le président du PS évite autant que possible d'évoquer les scénarios de l'après-élection :

« C'est un signal clair que nous donnons au groupe parlementaire. Nous disposons de deux candidatures excellentes. Nous voulons en présenter une très bonne, romande, et, aujourd'hui, une femme doit être élue » (Peter Bodenmann, président du PS ; *La Suisse*, 14.02.1993).

« Il appartient au parti de faire une proposition, mais l'Assemblée est maîtresse de son choix. Par contre nous sommes libres d'en tirer les conclusions pour la suite » (Peter Bodenmann ; *Le Nouveau Quotidien*, 14.02.1993).

« Nous avons décidé à l'unanimité de ne pas discuter d'une telle éventualité [quitter le Conseil fédéral si la candidate socialiste n'était

⁴⁴⁷ Georges Plomb, un spécialiste de la question gouvernementale, écrit par exemple dans *La Liberté* : « Le match de Christiane et de Francis s'ouvre en fanfare » ; « Christiane Brunner ou Francis Matthey au Conseil fédéral ? La folle course démarre aujourd'hui en trombe » ; « L'épreuve s'annonce joliment cruelle. Il y aura des pleurs » ; « Les chances de la championne et du champion, face aux 246, sont proches de l'égalité » (*La Liberté*, 12.02.1993).

pas élue] ces prochaines semaines. Je pense que les partis bourgeois pourront se rallier à une candidature qui satisfait à deux exigences essentielles : l'élection d'une femme au Conseil fédéral et l'élection d'un représentant de la Suisse romande. S'ils la rejettent au profit de Francis Matthey, alors c'est leur problème, car Francis Matthey a clairement dit qu'il n'accepterait rien sans avoir l'appui du groupe » (Peter Bodenmann ; *La Suisse*, 14.02.1993).

Afin de renforcer son choix et de tenter de le faire accepter aux partis bourgeois, le PS justifie alors celui-ci. Il confirme sa volonté de porter une femme au Conseil fédéral et de ne pas remettre en cause le siège romand, surtout après la fracture « culturelle » entre Suisse romande et Suisse alémanique issue de la votation sur l'Espace économique européen du 6 décembre 1992 (que certains analystes politiques surnommeront d'ailleurs « Röstigraben » ou « barrière de röstis »). De plus, afin de « verrouiller » ce choix, le PS déclare alors qu'il n'est pas question d'envisager une troisième candidature (celle d'Ursula Mauch notamment ou d'Yvette Jaggi). Le PS avance également un argument qui contribue habilement à faire pression sur les partis bourgeois (en leur attribuant l'éventuelle échec de Christiane Brunner, ce qui reviendrait à les faire passer pour des partis sexistes) : il estime que ces derniers ont intérêt à élire Christiane Brunner, dans la mesure où elle représente la dernière véritable opportunité qu'une femme soit représentée au Conseil fédéral, le PRD et le PDC ne disposant pas de véritables candidates potentielles à la succession de leurs conseillers fédéraux. Il ajoute qu'il faudrait dès lors attendre des années pour qu'une candidate bourgeoise puisse être élue au Conseil fédéral, et que « personne ne veut attendre si longtemps » (Peter Bodenmann ; *Basler Zeitung*, 13.02.1993).

A ce moment-là, l'élection est cependant encore présentée par les médias comme relativement « ouverte », l'élection de Christiane Brunner n'étant de

loin pas considérée comme acquise, bien au contraire⁴⁴⁸. Les partis bourgeois ont fait pression sur le PS pour qu'il présente une double candidature, en vain, et justifiant cela de diverses manières. Il faut cependant voir dans cette revendication des partis bourgeois non pas une pratique répandue et une nécessité, mais plutôt une revendication ajustée à leurs intérêts directs : éviter une candidature jugée trop à gauche (celle de Brunner) et pouvoir choisir le candidat qui leur conviendrait le mieux, tout en se dédouanant de ne pas élire le candidat officiel du PS. Il faut en effet rappeler que depuis 1959, seules deux élections ont donné lieu à une double candidature : celles de 1979 et de 1984. En 1979, l'UDC, dont la fraction n'était pas parvenue à départager deux candidats (Leon Schlumpf et Werner Martignoni), décide de présenter les deux aux chambres. En 1984, le PRD présente la double candidature Elisabeth Kopp / Bruno Hunziker. Or, ces deux cas sont loin de s'inscrire dans la veine d'une pratique véritablement récurrente. Ils répondent d'ailleurs à des logiques de situation totalement différentes de celles qui prévaut en 1993 : en 1979, l'UDC présente deux candidats pour des raisons d'équilibre interne entre un candidat plébiscité par la base du parti, figure du parti (le conseiller aux Etats Leon Schlumpf) et un candidat de la toute puissante section bernoise, présente au Conseil fédéral depuis 50 ans, et dont était originaire le conseiller fédéral Rudolf Gnägi. En 1984, l'élection s'inscrivait dans une logique de genre, les femmes ayant alors obtenu le droit de vote sur le plan fédéral depuis plus de 10 ans (en 1971) et l'élection de Lilian Uchtenhagen ayant échoué en 1983. Traditionnellement représentés au Conseil fédéral (Zurich étant le canton le plus peuplé de Suisse), les radicaux zurichois présentent donc Elisabeth Kopp, dont la candidature n'est pas contestée au sein du parti national. Le président du parti, le conseiller national Bruno Hunziker, est également présenté, le parti ne voulant sans doute pas brusquer les courants peu

⁴⁴⁸ Voir notamment « "Königsmacher" oder "Zauberformel"-Zauber ? », *Der Bund*, 16.02.1993.

« progressistes » présents en son sein⁴⁴⁹, mais également au sein des autres partis bourgeois, la candidature d'une femme à la magistrature suprême faisant indéniablement encore l'objet de nombreuses réticences⁴⁵⁰.

L'élection de 1993 s'inscrit donc de fait une perspective clairement différente et la double candidature dans des logiques différentes. Elle s'inscrit certes dans une perspective de genre, toutefois sans doute moins marquée qu'en 1983 et 1984, mais plutôt au regard des positions politiques de Christiane Brunner, et en particulier de ses positions par rapport à l'armée – sujet sensible et d'actualité à cette époque avec la réforme de l'armée et l'initiative populaire « pour une Suisse sans armée » – et sa vie privée⁴⁵¹. Ainsi, contrairement aux deux élections dont nous avons parlé ci-dessus, lors desquelles tant l'UDC que le PRD ont décidé de leur propre chef de présenter une double candidature, les pratiques se modifient et le PS subit, en 1993, une pression inédite dans l'histoire des élections au Conseil fédéral pour qu'une double candidature soit présentée. La pression exercée, qui ne cesse d'ailleurs pas avec la nomination de Christiane Brunner à la candidature, est de plus renforcée par l'intervention de la presse, et

⁴⁴⁹ Le président du parti, Franz Steinegger, dira d'ailleurs rétrospectivement qu'« A l'époque, on ne pouvait alors présenter la candidature officielle d'une femme que de cette façon », afin d'« amadouer les patriarches au sein de la fraction et à l'Assemblée fédérale » (« Keine Konfrontation erwünscht », *St-Galler Tagblatt*, 16.02.1993).

⁴⁵⁰ « Keine Konfrontation erwünscht », *St-Galler Tagblatt*, 16.02.1993. Voir plus généralement : Durrer Sylvie, Jufer Nicole et Pahud Stéphanie, *La place des femmes et des hommes dans la presse écrite généraliste de Suisse romande des années 80 à nos jours*, Seismo, Zurich, 2009. Selon cette étude, il apparaît qu'à cette époque, les femmes sont très largement sous-représentées dans les journaux : entre 10 et 15% des articles de presse leur sont alors consacrés. Ceci tenait d'ailleurs au fait que seul un quart des journalistes sont des femmes en Suisse romande, que ces dernières ont plus de peine que les hommes à placer leurs articles en tête de page, et qu'on leur confie plus volontiers des rubriques liées à la vie quotidienne (services, société, sciences, etc.) que les thèmes politiques ou économiques.

⁴⁵¹ C'est ce que confirme le président du PRD : « Ce que les partis bourgeois reprochent avant tout à Madame Brunner, ce sont ses positions sur la politique de sécurité en lien avec l'initiative du GSsA et son style de vie » (« Keine Konfrontation erwünscht », *St-Galler Tagblatt*, 16.02.1993).

notamment de la *Neue Zürcher Zeitung*, d'obédience radicale⁴⁵² (les radicaux zurichois étant prêts à reprendre le siège aux Romands en soutenant la socialiste argovienne Ursula Mauch). Dans un commentaire dans son édition du 15 février, le quotidien zurichois estime que le PS « doit dire clairement quelles sont ses priorités », à savoir installer une femme au Conseil fédéral ou assurer un deuxième siège romand. Le commentaire ajoute que puisque le PS ne peut imposer seul sa candidate, d'ailleurs controversée sur diverses options politiques, il doit offrir plus de choix, c'est-à-dire une double candidature à l'Assemblée fédérale⁴⁵³.

De fait, s'adaptant à la pression exercée par la *Neue Zürcher Zeitung*, le PS adopte un profil relativement discret quant à la question de son attitude en cas de non-élection de sa candidate officielle. La direction du parti évite en effet alors d'envisager ce scénario et refuse d'avoir une discussion de fond à ce sujet avant l'élection, et cela malgré l'appel lancé par quelques députés socialistes à quitter le Conseil fédéral en cas de non-élection, dont le chef du groupe socialiste au Grand Conseil bâlois Roland Stark⁴⁵⁴. Ce type de revendication n'est d'ailleurs pas relayé par les sections cantonales et reste lettre morte jusqu'à l'élection. L'attitude de la direction du PS, et de son président Peter Bodenmann notamment (fervent partisan de la candidature Brunner), se distancie à ce titre de celle de son prédécesseur Helmut Hubacher en 1983, qui s'était obstiné à soutenir la candidature unique de Lilian Uchtenhagen, tout en menaçant publiquement les partis bourgeois en cas de non-élection de la candidate. Au contraire, le président du PS cherche à « calmer le jeu », tout en soulignant que les partis bourgeois pouvaient

⁴⁵² Rappelons ici que les relations entre le quotidien et le PRD sont telles que ses journalistes parlementaires assistent de manière régulière aux séances de travail des députés radicaux.

⁴⁵³ « Was will die Sozialdemokratische Partei ? », *Neue Zürcher Zeitung*, 15.02.1993 ; « La droite alémanique provoque les Romands pour la succession de René Felber », *Le Nouveau Quotidien*, 16.02.1993.

⁴⁵⁴ « Le PS dans l'opposition ? », *La Suisse*, 17.02.1993 ; « Les socialistes romands n'osent pas croire à la fin de la formule magique », *Le Nouveau Quotidien*, 17.02.1993.

« [...] difficilement se permettre de ne pas tenir compte des aspirations des femmes et des Romands [à un siège au Conseil fédéral] »⁴⁵⁵. Peter Bodenmann, tout en réitérant cet avertissement, appelle d'ailleurs les présidents des partis bourgeois pour leur proposer de transmettre très rapidement à la fraction socialiste leur éventuelle intention de vouloir ne pas en tenir compte⁴⁵⁶. La menace, feutrée, demeure. Le style, lui, diffère. Le consensus, en tant que valeur politique commune aux partis gouvernementaux, est mobilisé et exalté par le président du PS : « Je suis persuadé que la droite ne souhaite pas que le PS sorte du gouvernement, car elle ne pourra pas trouver de solutions aux grandes questions comme l'Europe ou le chômage qu'avec nous et non pas contre nous »⁴⁵⁷. La question d'un hypothétique retrait du PS du Conseil fédéral en cas de non-élection de Christiane Brunner est toutefois présentée comme inévitable par Peter Bodenmann. Ce dernier confirme que la situation est clairement différente de celle de 1983 au sein du PS, et que l'ensemble de la fraction, contrairement à 1983 où deux tendances politiques coexistaient au sein du groupe (et dont une avait voté pour Otto Stich), voterait pour Christiane Brunner en bloc, ces tensions n'existant plus⁴⁵⁸.

Christiane Brunner est finalement désignée, le 19 février, candidate officielle unique du PS pour l'élection au Conseil fédéral par le groupe parlementaire, par 32 voix contre 10 à Francis Matthey (presse du 20.02.1993). Ce dernier retire ensuite sa candidature. Il est également décidé que Francis Matthey ne donnera plus d'interviews jusqu'au 3 mars, afin de ne pas l'écarter

⁴⁵⁵ « Wahlwünsche bitte bis Freitag ! », *Die Weltwoche*, 18.02.1993.

⁴⁵⁶ *idem*. Inquiète quant au maintien du siège socialiste romand au Conseil fédéral, la Coordination des partis socialistes romands réaffirme clairement tenir à ce siège, mettant en avant la nécessité que les Romands soient représentés suite à la votation négative sur l'adhésion de la Suisse à l'EEE (« Trouver le bon cocktail », *L'Express*, 19.02.1993).

⁴⁵⁷ « M. Bodenmann consulte les bourgeois et les rassure sur Mme Brunner », *Tribune de Genève*, 19.02.1993.

⁴⁵⁸ *idem*. Point intéressant, Peter Bodenmann estime qu'en 1983, le PS était encore composé de la génération de ceux qui avaient fait rentrer le PS au Conseil fédéral, ce qui n'est plus le cas en 1993.

définitivement de la course et de n'exercer aucune pression sur les partis bourgeois. Il apparaît toutefois que, malgré cette décision en faveur de Christiane Brunner, Francis Matthey reste dans la course au Conseil fédéral au vu du résultat du vote du groupe socialiste (32 voix contre 10). C'est ce que confirme le conseiller national socialiste Jean Ziegler : « Avec ce résultat, il est légitimé comme candidat »⁴⁵⁹. Car, au-delà de la décision de la candidature unique, les voix remportées par Francis Matthey confirment que, même au sein du PS, celle-ci ne fait sans doute pas l'unanimité. De fait, il apparaît, lors de longs débats que le groupe a menés avant de désigner Christiane Brunner, qu'aucune option n'a été exclue, et surtout pas l'idée d'une double candidature. Dans cette optique, le choix entre une double candidature féminine (Brunner/Mauch), soutenue par le président du parti Peter Bodenmann et l'ex-président du parti Helmut Hubacher, ou une romande (Brunner/Matthey), a fait débat⁴⁶⁰. Nous pouvons faire l'hypothèse que l'idée d'une double candidature répond à des logiques et des intérêts divergents au sein du PS : se confrontent sans doute en effet alors défenseurs de la cause féminine, logiques d'appartenance territoriale, anticipations du vote bourgeois, etc.

Il apparaît également que la candidature unique n'a pas été décidée, si l'on veut bien nous passer l'expression, « comme un seul homme », mais selon des circonstances particulières. Dans un vote préliminaire, 16 voix se sont prononcées en faveur d'une double candidature féminine Christiane Brunner-Ursula Mauch, contre 10 en faveur d'une double candidature Christiane Brunner-Francis Matthey. Or, 17 députés s'étaient abstenus, « indignés

⁴⁵⁹ « Christiane Brunner investie », *La Suisse*, 20.02.1993.

⁴⁶⁰ L'ex-président du PS, Helmut Hubacher, confronté à la non-élection de Lilian Uchtenhagen en 1983, dira après coup : « Une seule proposition est trop risquée. Je souhaitais que le Parti socialiste, avec une double candidature féminine, prenne une position ferme en faveur des femmes » (« Les socialistes choisissent Brunner mais n'éliminent pas Matthey », *Le Nouveau Quotidien*, 20.02.1993). Voir également : « Und die Bürgerlichen reden von den Stimmen für Matthey », *Der Bund*, 20.02.1993.

qu'on puisse opposer le droit des femmes à celui de la Suisse romande », selon ce que rapportera l'un deux. Le principe d'une double candidature est par conséquent finalement rejeté par 27 voix contre 13, témoignant du fait que la candidature unique était, au-delà des intérêts premiers du parti à imposer le(la) candidat(e) de son choix, le moyen de concilier les différents intérêts et représentations (exigence d'une candidature féminine *et* romande) à l'interne⁴⁶¹. Cette décision montre les dissensions qui prennent place au PS quant à la désignation du candidat officiel, et qui renvoient à la relative difficulté d'y parvenir, le parti devant concilier les intérêts, les stratégies et les représentations divergents qui sont attachés aux problématiques soulevées par cette désignation : celle de l'appartenance linguistique et celle du genre.

Christiane Brunner met dès lors en place certaines stratégies de présentation. Consciente de sa position difficile, elle déclare tout d'abord accepter les auditions revendiquées par le PRD et le PDC : « Un de mes grands handicaps est de n'être membre de l'Assemblée fédérale que depuis peu de temps. J'ai tout intérêt à accepter de telles auditions »⁴⁶². Dans une interview à la *Basler Zeitung*, elle se montre également plus prudente sur les questions de sécurité et souligne notamment qu'elle n'avait pas signé l'initiative « pour une Suisse sans armée », ni soutenu la campagne sur ce sujet. Elle précise encore qu'elle n'est pas contre l'armée, mais en faveur

⁴⁶¹ « Christiane Brunner investie », *La Suisse*, 20.02.1993.

⁴⁶² « Christiane Brunner investie », *La Suisse*, 20.02.1993. Le PS refuse toutefois que Francis Matthey soit auditionné également. Il est intéressant de relever que les députés radicaux ne sont pas dupes de l'attitude de Christiane Brunner et de ces stratégies de présentation, confirmant au passage l'ambiguïté de l'exercice des hearings et le peu d'influence qu'auront de toute façon ceux-ci sur le résultat du vote des partis bourgeois : « De toute façon, ces hearings la veille de l'élection, c'est du cirque ! Les candidats, on les connaît. Les inviter ? Mais pour quoi faire... Leur demander entre la poire et le fromage, comment va le petit dernier, puis s'il faut acheter le F-18 ? De toute manière, on sait très bien qu'avant une élection, les candidats ont un seul but : ne faire peur à personne. Ils commencent tout schuss, continuent par un slalom géant quand ils voient les dégâts causés par leurs premières déclarations et finissent par un slalom très spécial pour éviter toute position claire. Du cirque, je vous dis ! » (Claude Frey, conseiller national radical neuchâtelois ; « Plus ouvert que jamais », *L'Express*, 20.02.1993).

d'une armée « moins chère », tout en se déclarant consciente de la question corollaire de la situation de l'emploi. Clairement, la candidate socialiste tente ici de rassurer les partis bourgeois, qui lui reprochaient tous ses positions sur ces questions. La candidate officielle du PS insiste également sur sa capacité à respecter la collégialité au Conseil fédéral et à collaborer à la recherche de consensus au sein du collège gouvernemental. Enfin, devant presque justifier sa candidature en tant que femme et la confiance que l'on pourrait lui accorder, elle estime qu'elle ne pourrait jamais se retrouver dans une situation comme celle dans laquelle s'était trouvée l'ancienne conseillère fédérale Elisabeth Kopp⁴⁶³. Des efforts de « mise en conformité » de Christiane Brunner en vue de l'élection sont également faits par des membres influents du PS, comme la présidente du groupe socialiste aux chambres, Ursula Mauch, que certains observateurs présentaient pourtant comme sa rivale de Christiane Brunner⁴⁶⁴.

Dernière étape avant l'élection, Christiane Brunner se rend à des « discussions » avec le PRD, à l'initiative de quelques conseillers aux Etats radicaux – le groupe ayant officiellement renoncé à une audition, ne pouvant également auditionner Francis Matthey –, auxquelles assisteront cependant seulement un quart des 62 députés du groupe radical. Elle se rend également à une audition avec les membres du groupe PDC, réunissant, elle, 40 des 52 membres du groupe⁴⁶⁵. Au sein du PS toutefois, la nervosité se fait sentir et deux camps semblent alors se dessiner publiquement : ceux qui estiment pouvoir vivre avec une élection de Francis Matthey et ceux qui

⁴⁶³ « Christiane Brunner : Bekenntnis zu Kollegialität und Konsens », *Basler Zeitung*, 20.02.1993.

⁴⁶⁴ « Ursula Mauch n'a pas peur de se mouiller pour Brunner », *24 Heures*, 24.02.1993. Voir également la tribune d'Ursula Mauch dans l'*Aargauer Zeitung* : « Zeit für Christiane Brunner », *Aargauer Zeitung*, 01.03.1993.

⁴⁶⁵ « Gespräche und Hearing mit Christiane Brunner », *Neue Zürcher Zeitung*, 02.03.1993.

estiment que le PS ne pourra pas se permettre politiquement de renoncer à une candidature féminine⁴⁶⁶.

La position des partis gouvernementaux avant l'élection

Malgré un discours en sa faveur du secrétaire général du PDC sur le départ, Iwan Rickenbacher, le PDC se positionne dans son immense majorité contre la candidate socialiste potentielle Christiane Brunner. Les démocrates-chrétiens vont prendre position sur la candidature unique décidée par le groupe socialiste le 19 février. Si de nombreux députés ne soutiennent pas la candidate officielle du PS, refusant le « chantage » du PS, les femmes PDC vont, elles, se prononcer en faveur de la candidature Brunner, de même que le conseiller aux Etats fribourgeois Anton Cottier⁴⁶⁷. Suite à la désignation de Christiane Brunner comme candidate officielle le 19 février, le PDC confirme par contre son intention d'auditionner la candidate début mars, mais ne juge pas nécessaire d'auditionner Francis Matthey⁴⁶⁸.

Les jeux de pronostics sur les résultats de l'élection au Conseil fédéral à venir alimentant à la fois les débats entre partis et ceux dans la presse, la question de la participation du PS au gouvernement se pose à nouveau en toile de fond. Dans le « bras de fer » qui s'installe implicitement entre les partis bourgeois et le PS, les démocrates-chrétiens adoptent un profil relativement bas, certains députés avouant toutefois ne pas croire que le PS se pencherait sur la question de se retirer du gouvernement si Christiane

⁴⁶⁶ « Nervosität in den Reihen der Sozialdemokraten », *Tages Anzeiger*, 02.03.1993. Des sections cantonales du PS soutiennent ouvertement la candidature de Christiane Brunner : GE, VD, VS, SG, ainsi que la coordination socialiste romande. La section neuchâteloise, à laquelle est rattaché Francis Matthey, soutient logiquement la candidature de ce dernier.

⁴⁶⁷ « Candidature unique : les socialistes choisissent Christiane Brunner », *Tribune de Genève*, 20.02.1993.

⁴⁶⁸ « Christiane Brunner investie », *La Suisse*, 20.02.1993 ; « Les socialistes choisissent Brunner mais n'éliminent pas Matthey », *Le Nouveau Quotidien*, 20.02.1993.

Brunner n'était pas élue le 3 mars⁴⁶⁹. A la veille de l'élection au Conseil fédéral, le groupe démocrate-chrétien ne donne finalement pas de consigne de vote à ses députés. A l'instar du PRD et de l'UDC, les démocrates-chrétiens réaffirment cependant leur attachement à la « formule magique de gouvernement » et leur volonté de ne pas remettre en cause le second siège socialiste⁴⁷⁰ : « On ne joue pas avec la concordance », dit alors le conseiller aux Etats schwyzois Bruno Frick⁴⁷¹.

Au sein du PRD, et malgré une position officielle relativement neutre, plusieurs voix se font entendre contre la candidature de Christiane Brunner. C'est notamment le cas du conseiller national thurgovien Ernst Mühlemann, porte-parole de l'aile conservatrice, qui déclare qu'il ne votera pas pour elle⁴⁷². Lors de la nomination de Christiane Brunner comme unique candidate officielle le 13 février, le PRD, tout en en prenant acte, annonce qu'il ne donnera pas de mot d'ordre pour l'élection (tout mot d'ordre étant selon lui superflu vu le caractère secret du vote), ouvrant de fait l'élection à une certaine incertitude supplémentaire⁴⁷³. Cette dernière est d'ailleurs renforcée par les déclarations de Franz Steinegger, le président du parti, qui met en garde le PS sur le fait que l'Assemblée fédérale pourrait choisir une personne non candidate à la place de Christiane Brunner :

« Si le PS venait à s'agripper de manière têtue, et contre la volonté d'une majorité de l'Assemblée fédérale, à la candidature Brunner, et ainsi dévaloriser la candidature Matthey, le vent pourrait tourner au profit d'une femme socialiste alémanique, par exemple au profit d'Ursula Mauch »⁴⁷⁴

⁴⁶⁹ « Wagen Bürgerliche eine Kraftprobe ? », *St Galler Tagblatt*, 23.02.1993.

⁴⁷⁰ « Faites comme vous voulez ! », *L'Express*, 03.03.1993 ; « Bürgerliche Distanz zu Christiane Brunner », *Basler Zeitung*, 03.03.1993.

⁴⁷¹ « Die Parlamentarier stehen unter einem enormen Druck », *Tages Anzeiger*, 03.03.1993.

⁴⁷² *Le Nouveau Quotidien*, 10.02.1993.

⁴⁷³ *Le Nouveau Quotidien*, 14.02.1993.

⁴⁷⁴ « Was will die Sozialdemokratische Partei ? », *Neue Zürcher Zeitung*, 15.02.1993.

Une telle stratégie rencontre toutefois des oppositions au sein du PRD. En effet, le chef du groupe radical aux chambres, le conseiller national Pascal Couchepin, met en garde ceux qui soutiennent une telle vision :

« Je conseille à ceux qui auraient de telles intentions de marcher sur la pointe des pieds. Il y a des gestes à ne pas faire. [...] Il n'y a pas de raison que les socialistes présentent deux candidats. Ce serait un signe de faiblesse de leur part. Mais évidemment, ils doivent accepter l'idée que des élus ne votent pas pour leur candidat. Ils doivent donc être sensibles aux signes émanant des autres partis. [...] Il n'y a pour l'instant pas d'opposition très concrète, très profilée contre Christiane Brunner. Le combat n'est pas engagé sur le fond. Je suis sûr que si elle peut s'expliquer devant le groupe radical, elle aura des arguments pour réduire l'opposition. »⁴⁷⁵

A la base lancée par Pascal Couchepin, le PRD reprend l'idée d'une audition de la ou des candidats socialistes à l'élection au Conseil fédéral. Cette idée, qui n'est pas nouvelle puisque de tels entretiens avaient déjà eu lieu en 1987 avec Adolf Ogi, alors candidat de l'UDC à la succession du conseiller fédéral Leon Schlumpf, est acceptée par le PS, avec deux conditions toutefois, que les partis bourgeois vont accepter : 1) que seuls les candidats officiellement désignés par le groupe soient considérés ; 2) que le principe de réciprocité soit appliqué, c'est-à-dire que le PS puisse entendre les candidats bourgeois lors d'une prochaine élection⁴⁷⁶.

Au moment de la désignation de Christiane Brunner comme unique candidate officielle du PS, la direction du PRD affirme que le soutien à Christiane Brunner n'est de loin pas acquis, Francis Matthey recueillant toujours les faveurs de beaucoup de députés radicaux. Franz Steinegger, le président du PRD, souligne cependant deux principes sur lesquels son parti s'appuie : le PS a la responsabilité de présenter des candidatures

⁴⁷⁵ « La droite alémanique provoque les Romands pour la succession de René Felber », *Le Nouveau Quotidien*, 16.02.1993.

⁴⁷⁶ « Apprendre à se connaître », *La Suisse*, 18.02.1993.

acceptables et la Romandie a droit au siège vacant au Conseil fédéral. A l'instar du PDC, le parti part toutefois en ordre dispersé : certains députés veulent éjecter le PS du Conseil fédéral, certains sont indécis, certains sont en faveur de Francis Matthey et d'autres implicitement en faveur de la candidature de Christiane Brunner, comme le conseiller national Pascal Couchepin. Ce dernier réaffirme d'ailleurs la nécessité de ne pas mettre en jeu l'équilibre gouvernemental, sous peine d'une perte de contrôle de son action :

« Choisir un autre candidat [que Christiane Brunner] serait l'expression de la volonté de provoquer une crise ouverte avec le PS et le pousser hors du Conseil fédéral. Or, personne n'a de plan qui puisse fonctionner pour permettre à un gouvernement, sans les socialistes, de gagner plus facilement les grands enjeux populaires que nous devons résoudre. »⁴⁷⁷

Or, même si le PRD est divisé sur la question d'auditionner également Francis Matthey en plus de Christiane Brunner (ce que refuse le PS), les radicaux vont décider – notamment sous l'impulsion du chef de fraction Pascal Couchepin et contre l'avis du conseiller national soleurois Christian Wanner –, contrairement au PDC, d'auditionner Christiane Brunner et Francis Matthey. Le président du PRD, Franz Steinegger précise d'ailleurs que cette décision a été prise « afin de signaler au PS que le soutien à Christiane Brunner au sein de notre fraction n'est pas très grand », environ un quart des 62 députés radicaux selon ses propres estimations⁴⁷⁸.

Le PS refuse cependant de laisser les partis bourgeois auditionner Francis Matthey et le groupe parlementaire radical renonce dès lors à auditionner

⁴⁷⁷ « Candidature unique : les socialistes choisissent Christiane Brunner », *Tribune de Genève*, 20.02.1993.

⁴⁷⁸ « Und die Bürgerlichen reden von den Stimmen für Matthey », *Der Bund*, 20.02.1993.

Christiane Brunner⁴⁷⁹. Cette décision est assortie de déclarations mettant la pression sur le PS, afin que ce dernier propose coûte-que-coûte une double candidature. Le président du PRD, Franz Steinegger, déclare qu'un retrait du PS du gouvernement en cas de non-élection de Christiane Brunner lui paraît « invraisemblable » : « En ces temps de difficultés économiques, le PS ne se laissera pas entraîner dans une telle direction ». Il justifie d'ailleurs cette vision des choses en pointant les 10 voix obtenues par Francis Matthey lors de la désignation du candidat officiel par le groupe socialiste, signe que les socialistes avancent en ordre dispersé et ne pourraient justifier un retrait du Conseil fédéral en cas d'élection de Francis Matthey. Le conseiller aux Etats Gilles Petitpierre lui emboîte le pas de manière ironique : « Je crains que ça n'arrive pas. [...] Un retrait du PS déclencherait peut-être enfin une discussion. Mais il est aussi bien plus probable qu'une non-élection de Christiane Brunner ne change pas le statu quo »⁴⁸⁰.

A la veille de l'élection au Conseil fédéral, le groupe radical aux chambres ne donne finalement pas de consigne de vote à ses députés, à l'instar du PDC et de l'UDC. Les radicaux réaffirment cependant leur attachement à la « formule magique de gouvernement » et leur volonté de ne pas remettre en cause le second siège socialiste. Le secrétaire général du parti, Christian Kauter, déclare que « vu la situation politique, il n'est pas question de remettre en cause la composition actuelle du Conseil fédéral ». Celui-ci

⁴⁷⁹ « Les partis face à Christiane Brunner », *Le Nouveau Quotidien*, 21.02.1993. Pour les radicaux, la question qui se posait en l'état était celle d'auditionner un « Nebenkandidat » (un « candidat parallèle », c'est-à-dire qui n'est plus officiellement en course, en la personne de Francis Matthey (« Christiane Brunner investie », *La Suisse*, 20.02.1993). Le refus d'auditionner la candidate socialiste est décidé de justesse par le groupe radical (22 voix contre 20, sur les 62 députés du groupe), témoignant de la division interne au parti sur cette question (« Freisinnige knapp gegen Hearing mit Brunner », *Tages Anzeiger*, 22.02.1993). L'abstention et l'absence du tiers de la députation radicale lors de ce vote pourrait aussi indiquer que plusieurs députés ne voyaient pas l'intérêt de telles auditions (cf. Claude Frey plus haut) ou avaient déjà pris leur décision quant à leur vote.

⁴⁸⁰ « Wagen Bürgerliche eine Kraftprobe ? », *St Galler Tagblatt*, 23.02.1993.

ajoute également que le siège vacant devait rester romand aux yeux des radicaux⁴⁸¹.

Quant à l'UDC, elle publie un communiqué de presse faisant état de son indignation face à la campagne diffamatoire lancée à l'encontre de Christiane Brunner et se plaint que tout soit permis pour empêcher une femme d'accéder au gouvernement⁴⁸². L'UDC accuse d'ailleurs les autres partis bourgeois de concentrer les débats sur Christiane Brunner et de ne pas aborder la situation de l'autre candidat potentiel, Francis Matthey :

« On peut se poser la question de savoir si la majorité ne veut tout simplement pas d'une femme au Conseil fédéral et refuse de l'avouer en s'expliquant loyalement. »⁴⁸³

Cependant, lors de la nomination de Christiane Brunner comme unique candidate officielle le 13 février, le président de l'UDC, Hans Uhlmann, s'insurge contre celle-ci et parle de « pur chantage »⁴⁸⁴. Il dénonce en outre le fait que le PS n'offre pas de véritable choix (sous-entendu : une double candidature) à l'Assemblée fédérale :

« Le Parti socialiste doit absolument offrir un choix, avancer une double candidature. C'est un jeu dangereux de ne venir qu'avec une unique candidate. Le PS doit s'attendre à des surprises. »⁴⁸⁵

Quant à la possibilité d'auditionner Christiane Brunner, la fraction UDC y renonce finalement et déclare qu'elle décidera le 2 mars qui elle entend soutenir. Les démocrates du centre ne contestent toutefois pas le siège vacant, estimant qu'il revient au PS et à la Suisse romande⁴⁸⁶. Cela

⁴⁸¹ « Faites comme vous voulez ! », *L'Express*, 03.03.1993 ; « Fraktionen vor der Bundesratswahl », *Neue Zürcher Zeitung*, 03.03.1993.

⁴⁸² *24Heures*, 10.02.1993.

⁴⁸³ Ce sont les mots de Myrtha Welti, juriste à l'UDC ; *La Suisse*, 10.02.1993.

⁴⁸⁴ *Le Nouveau Quotidien*, 14.02.1993.

⁴⁸⁵ *La Suisse*, 14.02.1993.

⁴⁸⁶ « Les partis face à Christiane Brunner », *Le Nouveau Quotidien*, 21.02.1993.

n'empêche pas la direction du parti de souligner que la candidature Brunner n'est susceptible de rassembler qu'une petite minorité des voix de la fraction, faisant de fait pression sur le PS pour qu'il présente une autre candidature. Quant à la question corollaire de savoir si le PS quitterait le gouvernement en cas de non-élection de Christiane Brunner, le chef de la fraction UDC, Theo Fischer, déclare, à l'instar des dirigeants radicaux, que le risque est infime : « Le risque que, dans un tel cas de figure, le PS remette à nouveau en question sa participation au gouvernement, est faible »⁴⁸⁷.

A l'instar des autres partis bourgeois, le groupe UDC ne donne finalement pas de consigne de vote à ses députés. Dans un communiqué de presse, les démocrates du centre jouent sur le sens des mots : ils précisent qu'ils tiendront compte « des aspirations socialistes, romandes et féminines », tout en déclarant en même temps qu'ils ne soutiennent pas « la candidate socialiste officielle ». De son côté, l'UDC reconnaît le principe du second siège romand au Conseil fédéral et réaffirme son attachement à la « formule magique de gouvernement »⁴⁸⁸.

Ainsi, tant le PDC que le PRD et l'UDC prennent position en faveur du statu quo au niveau de la composition partisane du Conseil fédéral, tout en mettant une pression importante sur le PS et en annonçant finalement la couleur : le statu quo sera reconduit si le PS leur laisse le choix des candidats. Dans ce contexte, ils interprètent et font usage des termes « formule magique » et « concordance » en fonction de leurs propres intérêts. Ces termes fonctionnent dès lors comme des « rappels à l'ordre », à la « concorde » si l'on peut dire. Avec pour effet de marginaliser un PS qui tenterait de s'en éloigner : ces termes, par un effet de miroirs, stigmatisent celui supposé tenté de s'en éloigner. La « concorde » n'est donc pas, comme le sous-

⁴⁸⁷ « Wagen Bürgerliche eine Kraftprobe ? », *St Galler Tagblatt*, 23.02.1993.

⁴⁸⁸ « Faites comme vous voulez ! », *L'Express*, 03.03.1993 ; « Derniers bruits de couloir », *Le Nouveau Quotidien*, 03.03.1993.

entend sa définition, une union des volontés qui produit la paix ou la bonne entente, mais elle est le produit de luttes politiques circonstanciées et visant à en imposer une définition contraignante en fonction des intérêts politiques des compétiteurs.

L'élection au Conseil fédéral du 3 mars 1993

A la veille de l'élection, la candidate officielle du PS, Christiane Brunner, n'est soutenue officiellement que par les Verts et les indépendants. La Lega, le Parti des automobilistes et les Démocrates suisses (trois partis situés à l'extrême-droite) ne la soutiennent pas. Quant aux libéraux (dont le conseiller aux Etats Gilbert Coutau devait obtenir les voix des déçus des deux grandes candidatures de Christiane Brunner et de Francis Matthey), ils s'alignent sur les partis bourgeois et décident de ne pas donner de mot d'ordre⁴⁸⁹.

L'élection se déroule dans un climat marqué par une large incertitude quant à son issue et à l'avenir de la « formule magique », situation à laquelle contribuent d'ailleurs des experts comme le professeur de droit constitutionnel et conseiller aux Etats radical bâlois René Rhinow qui, dans une interview donnée à la *Basler Zeitung*, revient sur les « règles » propres à l'élection et est de l'avis qu'une Suisse sans « formule magique » est possible⁴⁹⁰.

Le 3 mars, la candidate officielle du PS, Christiane Brunner, n'est pas élue au Conseil fédéral. C'est Francis Matthey qui remporte l'élection au second tour, par 130 voix contre 108 pour Christiane Brunner (le Neuchâtelois ayant déjà eu un avantage de 117 voix contre 101 au premier tour et 21 voix éparses – dont 7 à Gilbert Coutau et 8 à Ursula Mauch notamment⁴⁹¹). A la

⁴⁸⁹ « Bürgerliche Distanz zu Christiane Brunner », *Basler Zeitung*, 03.03.1993.

⁴⁹⁰ *Basler Zeitung*, 27.02.1993. Voir également l'annexe 3.

⁴⁹¹ Ces dernières, toutes des voix de droite, iront à Francis Matthey lors du deuxième tour.

tribune de l'Assemblée fédérale, Francis Matthey demande – conformément à ses déclarations dans les semaines qui ont précédé l'élection – un délai de réflexion, afin que lui-même et le groupe socialiste puissent prendre une décision. La séance levée, le groupe socialiste, réuni à huis clos, prend alors deux décisions : dans un premier temps, par 22 voix contre 16, il refuse l'élection de Francis Matthey (tout en refusant de se prononcer pour un retrait immédiat du Conseil fédéral), et dans un second temps, vote en faveur du principe d'un délai de réflexion pour consulter la base du parti (27 voix contre 6). L'Assemblée fédérale fixe alors un délai de réflexion d'une semaine à Francis Matthey⁴⁹².

Les réactions ne se font pas attendre du côté socialiste, les ténors du parti dénonçant avec force l'« affront causé au parti ». Si le président du PS, Peter Bodenmann, accuse la droite parlementaire de dériver vers « le populisme d'extrême-droite », la cheffe du groupe parlementaire socialiste, elle, qualifie le gouvernement de « réduit d'hommes ». Le conseiller aux Etats socialiste fribourgeois Otto Piller déclare de son côté qu'il y a « des règles à respecter » de la part des partis bourgeois, ajoutant : « Nous ne voulons pas mendier un siège, si l'on ne veut pas de notre candidate, la confiance est rompue » ; « Cela [la non-élection de la candidate officielle du PS], nous ne l'avalons pas »⁴⁹³.

Partisan d'un retrait du PS dans l'opposition (mais toutefois peu nombreux au sein du groupe parlementaire), le conseiller national et syndicaliste Hugo Fasel affirme : « J'espère que le PS sera conséquent avec lui-même face à cet affront. Il faut une mobilisation du pays pour mener une politique d'opposition avec une stratégie d'affrontement ». La secrétaire de l'Union

⁴⁹² Voir, entre autres, « Comment les socialistes se sont laissés prendre au piège. Chronique d'une défaite prévisible », *Le Nouveau Quotidien*, 04.03.1993.

⁴⁹³ « Comment les socialistes se sont laissés prendre au piège. Chronique d'une défaite prévisible », *Le Nouveau Quotidien*, 04.03.1993 ; « Paroles entendues », *Le Nouveau Quotidien*, 04.03.1993.

syndicale suisse, la genevoise Ruth Dreifuss, appuiera ces propos : « On ne peut pas jouer le remake de l'humiliation du parti subie il y a dix ans et accepter le complot. Il faut quitter le gouvernement pour revenir et mieux représenter la partie de la population écartée du pouvoir. On peut faire la grève du gouvernement puisque les règles sur la représentation gouvernementale n'ont pas été respectées. Une grève temporaire car, comme toute grève, elle servira à négocier de nouvelles règles du jeu »⁴⁹⁴. Ces avis sont d'ailleurs partagés par le Parti suisse du travail : « Pour le PSS, l'heure du choix a sonné : ou il continue à donner des soins intensifs à une formule magique largement discréditée, ou il quitte le gouvernement pour mieux combattre les recettes néolibérales »⁴⁹⁵. Au sein du PS toutefois, des députés considèrent que l'échec de la candidature Brunner est le reflet de la stratégie du parti et de la position délicate dans laquelle cette candidature l'avait mis : « Nous ne pouvions pas discuter avant de notre stratégie en cas d'élection de Matthey, car cela aurait lancé un signal de faiblesse aux partis de droite et aurait affaibli la position de Christiane Brunner »⁴⁹⁶.

Dans le camp bourgeois, la non-élection de la candidate officielle fera dire au conseiller aux Etats radical Gilles Petitpierre : « Ce n'est plus la formule magique. Elle n'a plus de contenu. C'est une simple formule de juxtaposition, pas de gouvernement ». De manière générale toutefois, certains députés bourgeois rappellent les mises en garde adressées au PS : « Puisque les socialistes savaient qu'il y aurait un problème avec leur candidate officielle, ils auraient dû prendre l'initiative d'une discussion sur ce sujet avec les partis bourgeois »⁴⁹⁷.

⁴⁹⁴ « Onze questions pour comprendre la crise », *Le Nouveau Quotidien*, 04.03.1993.

⁴⁹⁵ « Paroles entendues », *Le Nouveau Quotidien*, 04.03.1993.

⁴⁹⁶ Peter Vollmer, conseiller national bernois ; « Paroles entendues », *Le Nouveau Quotidien*, 04.03.1993.

⁴⁹⁷ « Paroles entendues », *Le Nouveau Quotidien*, 04.03.1993.

Si la confusion et parfois l'incrédulité s'installent dans l'enceinte du Palais fédéral, celles-ci vont également se manifester au dehors : la police bernoise devra disperser les cinq cents femmes réunies sur la Place fédérale à coup de gaz lacrymogène, celles-ci protestant contre la non-élection de Christiane Brunner en sifflant et en lançant des boules de neige et des sachets de peinture contre la façade du Palais fédéral⁴⁹⁸. Remise en question aussi bien à gauche qu'à droite, la « formule magique » semble vaciller. Sa fin a-t-elle sonné ?

Une semaine de réflexion et de réajustements

Il est important de souligner, en préalable, que les débats qui scandent cette semaine doivent impérativement être replacés dans la *configuration* issue de l'élection du 3 mars, car les prises de positions du PS comme des autres partis sont en partie conditionnées à la marge de manœuvre du parti et aux jeux de pouvoir à l'interne et à l'externe de celui-ci. De plus, si les différentes prises de position et tactiques des uns s'ajustent constamment en fonction de celles des autres, cela se fait en fonction des conditions de possibilité que les acteurs prêtent à leurs tactiques.

Au niveau de la presse de manière générale, quelques éditoriaux mettent en avant l'idée d'une « formule magique » en danger, plusieurs journalistes se prononçant dans leurs éditoriaux post-élection pour son maintien, afin de ne pas mettre en péril l'équilibre et la stabilité des institutions⁴⁹⁹. Ce point de vue ne sera toutefois pas partagé par tous les titres, certains se positionnant presque en faveur d'un PS dans l'opposition⁵⁰⁰, certains critiquant la

⁴⁹⁸ Voir entre autres : « Les politiciens matent la colère des femmes », *Le Nouveau Quotidien*, 04.03.1993.

⁴⁹⁹ « Les incendiaires », *L'Express*, 04.03.1993 (Stéphane Sieber) ; « L'intérêt du pays d'abord », *Tribune de Genève*, 04.03.1993 (Raphaël Saborit) ; « Brunner soll wieder antreten », *Tages Anzeiger*, 04.03.1993 (Roger de Weck) ; « Durch Schaden klüger werden ? », *Basler Zeitung*, 06.03.1993 (Hans-Peter Platz).

⁵⁰⁰ « Une question de dignité », *24 Heures*, 04.03.1993 (Gian Pozzy).

« formule magique » elle-même⁵⁰¹ et d'autres étant plus neutres⁵⁰². Le quotidien neuchâtelois *L'Express* sera le seul en Suisse à soutenir explicitement l'élection de Francis Matthey. De manière générale toutefois, la presse contribue – à des degrés divers, mais sans doute la presse romande plus que la presse alémanique qui centre son propos sur la crise gouvernementale et les manières de la résoudre⁵⁰³ – à confirmer le « cadrage » de genre ayant prévalu jusqu'alors, interprétant la non-élection de Christiane Brunner comme une gifle infligée aux femmes, et la critiquant avec véhémence⁵⁰⁴.

Preuve que le « cadrage » de cette élection est avant tout dominé par une perspective de genre⁵⁰⁵, les Verts déclarent vouloir lancer une initiative populaire instituant des quotas (maximum 60% de représentants d'un même sexe) dans tous les exécutifs en Suisse⁵⁰⁶. De son côté, Leni Robert, conseillère nationale écologiste, dépose deux initiatives parlementaires, l'une demandant l'élection du Conseil fédéral par le peuple respectant une

⁵⁰¹ « Les travers d'une formule », *Le Nouvelliste*, 04.03.1993 (Roger Germanier).

⁵⁰² « Un "big bang" à la suisse menace la formule magique », *24 Heures*, 04.03.1993 (Michel Perrin) ; « Misstrauenswahl », *St Galler Tagblatt*, 04.03.1993 (Bruno Vanoni).

⁵⁰³ « La fin de la formule magique ? », *Journal de Genève et Gazette de Lausanne*, 05.03.1993.

⁵⁰⁴ Voir notamment les comptes-rendus de presse faits par la *Tribune de Genève*, *L'Express* et la *Berner Zeitung* et la *Basler Zeitung* : « Un vote contre les femmes et la formule magique », *Tribune de Genève*, 05.03.1993 ; « Quand la presse se déchaîne », *L'Express*, 05.03.1993 ; « Deutliche Worte in der West- und Deutschschweiz », *Berner Zeitung*, 05.03.1993 ; « Die Nicht-Wahl von Bern : Stimmen aus der Schweizer Presse », *Basler Zeitung*, 05.03.1993.

⁵⁰⁵ Ce « cadrage » est encore renforcé par l'intervention de savants dans les débats. C'est notamment le cas de Thanh-Huyen Balmer-Cao, alors *privat docent* en science politique à l'Université de Zurich (« Eine Frau als siebter Mann ? », *St Galler Zeitung*, 05.03.1993).

⁵⁰⁶ « Les socialistes entre deux chaises », *La Suisse*, 05.03.1993. Le projet de l'initiative a pour titre « 99 hommes au Conseil fédéral, ça suffit » et demande que les autorités communales, cantonales et fédérales formées de cinq membres ou plus ne puissent pas comprendre plus de 60% de représentants appartenant au même sexe (« Les écologistes veulent lancer l'initiative "99 hommes, ça suffit" », *Tribune de Genève*, 05.03.1993).

représentation linguistique⁵⁰⁷ et l'autre demandant la suppression du vote au bulletin secret lors des élections au Conseil fédéral⁵⁰⁸. Quant à la conseillère nationale écologiste Rosmarie Bär, elle dépose une initiative parlementaire demandant une représentation équitable des deux sexes au Conseil fédéral⁵⁰⁹. Le but affiché de ces interventions parlementaires est clair cependant : il s'agit de faire pression pour que Christiane Brunner soit élue⁵¹⁰.

a) *Le PS partagé*

Suite à l'élection de Francis Matthey, la direction du PS critique à la fois la décision des partis bourgeois, mais se garde de prendre une position de confrontation, rappelant au passage aux partis bourgeois le respect d'une certaine « culture politique »⁵¹¹. Le président du Conseil des Etats, le socialiste fribourgeois Otto Piller, déclare d'ailleurs que le « temps de la réflexion » n'était pas destiné aux seuls socialistes, mais que les partis bourgeois devaient, eux aussi, mettre à profit cette pause pour réfléchir à la « culture politique » qui devrait présider aux rapports entre partenaires⁵¹². Le choix des mots et le ton employé sont significatifs, notamment celui de « partenaires », et témoigne de la volonté affichée du PS d'éviter autant que faire se peut la rupture, mais également sans doute de la croyance (nécessaire) des cadres du parti dans une culture politique commune, consensuelle et non conflictuelle, malgré tout. La direction du parti ajoutera d'ailleurs, soulignant de manière extrêmement significative la manière dont sont envisagées la « formule magique » et l'élection au Conseil fédéral, et,

⁵⁰⁷ Objet parlementaire 93.412.

⁵⁰⁸ Objet parlementaire 93.411.

⁵⁰⁹ Objet parlementaire 93.406.

⁵¹⁰ « Suite des opérations : le programme », *L'Express*, 05.03.1993 ; « Le Parlement déroule déjà le tapis rouge pour la socialiste Ursula Mauch », *Le Nouveau Quotidien*, 05.03.1993.

⁵¹¹ « L'« affront » que le PS n'accepte pas », *L'Impartial*, 04.03.1993.

⁵¹² « L'« affront » que le PS n'accepte pas », *L'Impartial*, 04.03.1993.

de manière plus générale, les liens qui « unissent » les partis gouvernementaux : « L'Assemblée fédérale n'a pas joué le jeu »⁵¹³. Et malgré l'affront subi (les partis bourgeois remettant à plusieurs reprises en cause les capacités de la direction du PS), la cheffe du groupe socialiste, Ursula Mauch, insiste sur le fait que le PS respecte le cadre imposé par les « partenaires » : « Nous devons chercher le dialogue et trouver une base, afin que les partis bourgeois puissent accepter l'une des propositions que nous présenterons »⁵¹⁴.

C'est pourtant la question de la participation gouvernementale qui structure débats et tactiques au sein du PS. Partagé entre partisans d'un retrait du gouvernement (syndicalistes, Jeunesse socialiste⁵¹⁵) et partisans de la poursuite de la participation gouvernementale, le PS se révèle en réalité très divisé. Le président du Conseil des Etats, Otto Piller, se pose alors en partisan de la participation gouvernementale :

« Le retrait serait sûrement la solution la plus simple. Il ne pourrait cependant pas être de longue durée selon moi. J'ai toujours été en faveur d'une participation gouvernementale. Car le PS veut porter des responsabilités. Nous voulons travailler pour ce pays. Mais nous ne voulons pas payer n'importe quel prix pour cela »⁵¹⁶.

Ainsi, malgré l'affront essuyé, la participation gouvernementale du PS et donc la « formule magique » ne sont pas véritablement contestées. Les déclarations de la candidate malheureuse elle-même, Christiane Brunner, viennent renforcer le camp des partisans de la participation gouvernementale, réduisant inmanquablement les velléités des partisans du retrait du gouvernement :

⁵¹³ « Les socialistes ont la corde au cou », *Tribune de Genève*, 04.03.1993.

⁵¹⁴ « Wir müssen das Gespräch suchen », *Aargauer Zeitung*, 04.03.1993.

⁵¹⁵ « Folle matinée sous la Coupole », *Journal de Genève et Gazette de Lausanne*, 04.03.1993.

⁵¹⁶ « Keine Verdingbuben », *Berner Zeitung*, 04.03.1993.

« Comme précédemment, je suis de l'avis que, dans la situation économique actuelle et la situation politique difficile, le PS est nécessaire au Conseil fédéral. C'est pourquoi je suis opposée à ce que l'on se retire de l'exécutif. En même temps, je comprends bien que des femmes vont surtout protester, parce qu'elles ne peuvent accepter le résultat de cette élection. On ne peut pas toujours repousser l'élection d'une femme jusqu'à la prochaine occasion et qu'on nous laisse encore et toujours patienter. Mais en tant que syndicaliste, j'estime que la participation du PS au Conseil fédéral est plus importante »⁵¹⁷.

Ainsi, si la question du retrait est dans toutes les bouches, c'est celle d'un éventuel retour successif qui est posée par plusieurs parlementaires pour justifier le non-retrait :

« On sait comment on sortirait [du Conseil fédéral], on ne sait pas si on y retournerait, ni comment. »⁵¹⁸

Il faut ajouter à cela que le conseiller fédéral socialiste en place, Otto Stich, déclare qu'il n'est pas prêt à renoncer à sa fonction de conseiller fédéral. Cela a pour conséquence de « contraindre » un peu plus les perspectives du PS, celui-ci se retrouvant dans une position délicate, sachant qu'un retrait du CF laisserait toujours un conseiller fédéral socialiste en poste. Ce qui créerait de fait, en cas de retrait, une incohérence difficilement gérable par la suite⁵¹⁹.

Quant aux sections cantonales du PS, à l'exception de celle du canton de Neuchâtel (soutenant son représentant Francis Matthey) et de celle du canton de Zurich, plus modérée, elles réagissent de manière violente suite à cette non-élection de la candidate officielle et estiment que le PS pourrait être

⁵¹⁷ « Brunner : kein Verzicht », *Basler Zeitung*, 04.03.1993.

⁵¹⁸ Michel Béguelin, conseiller national vaudois : « Le Parlement déroule déjà le tapis rouge pour la socialiste Ursula Mauch », *Le Nouveau Quotidien*, 05.03.1993.

⁵¹⁹ « Que se passera-t-il mercredi ? », *La Suisse*, 05.03.1993.

amené à quitter le gouvernement s'il n'y avait pas de retour en arrière⁵²⁰.

Voici un aperçu de quelques témoignages :

- Roland Stark, président du groupe socialiste au parlement du canton de Bâle-Ville le confirme : « Les spécialistes du slalom politique cherchent encore des échappatoires, mais je ne vois pas d'autre solution. Si Matthey accepte son élection, le congrès aura lieu et une majorité choisira l'opposition. S'il renonce, le comité central ne pourra que remettre Christiane Brunner en lice. Et si elle n'est pas élue, ce sont les bourgeois eux-mêmes qui nous auront poussés dehors. [...] Cloîtrés au Palais, ils [les parlementaires fédéraux socialistes] ne se rendent pas compte combien le climat est explosif. Les gens en ont plein le dos. [En 1984,...] nous avons avalé la couleuvre, mais une seconde fois c'est trop. A l'époque l'initiative du retrait venait d'en haut, d'Helmut Hubacher, aujourd'hui elle viendra de la base. Certes, en période de crise, il vaudrait mieux que nous participions au Conseil fédéral, mais à condition d'être respectés et crédibles. Si nous ne pouvons même plus choisir nos représentants, nous serons un partenaire faible, sans amour propre, incapable d'agir. En cas de doute, autant rester dehors ! »
- Robert Zimmermann, président du PS genevois : « Les bourgeois des Chambres fédérales doivent choisir. Soit ils élisent Christiane Brunner au Conseil fédéral, soit le Parti socialiste suisse quitte le gouvernement. Nous ne basterons pas, c'est à prendre ou à laisser : Brunner ou la formule magique. »⁵²¹
- Laurent Ballif, secrétaire cantonal vaudois : « Dans nos rangs, la tendance favorable à l'affrontement grandit en cette période de crise. »⁵²²

Le PS décide de fixer une séance extraordinaire du comité central le samedi suivant (6 mars) à la Maison du Peuple (Volkhaus) à Zurich. Il est prévu que le comité central devra notamment se pencher sur une proposition des

⁵²⁰ « Entweder Frau Brunner oder niemand », *Berner Zeitung*, 05.03.1993.

⁵²¹ « La colère des socialistes genevois », *Journal de Genève et Gazette de Lausanne*, 05.03.1993.

⁵²² « La base du PSS gronde et relance l'idée d'un passage dans l'opposition », *24Heures*, 05.03.1993.

Jeunesses socialistes invitant le parti à quitter le gouvernement. Il est décidé que toutes les options seront examinées et que le groupe parlementaire prendra sa décision suite à cette séance du comité central (celui-ci n'ayant qu'un droit de recommandation, la décision finale revenant au groupe parlementaire)⁵²³. Des premières discussions internes au groupe parlementaire socialiste soulignent toutefois la difficulté dans laquelle se trouve le PS (la présidente du groupe Ursula Mauch fond en larmes au sortir d'une séance de groupe), qui discute de dizaines de variantes possibles⁵²⁴ et où la tension semble être à son comble.

La direction du PS rencontre le lendemain de l'élection les présidents des autres partis gouvernementaux à Berne pour discuter de la situation. Bien que les partis bourgeois refusent l'idée que le PS représente la candidature unique de Christiane Brunner⁵²⁵, il n'y aura pas de rupture avec eux. Les socialistes leur font part du fait que l'acceptation de son élection par Francis Matthey pourrait avoir des effets incalculables, y compris sans doute la formation d'un nouveau mouvement populiste de gauche. De leur côté, les dirigeants PRD, PDC et UDC réaffirment tenir à un gouvernement dont feront partie les socialistes, mais que le Parlement devait sauver la face et qu'une nouvelle candidature de Christiane Brunner était par conséquent impossible, sous peine que les partis bourgeois élisent alors l'un des leurs. Réaffirmant leur préférence pour Francis Matthey, les partis bourgeois laissent néanmoins la porte ouverte à une autre solution : que le PS présente une double candidature réunissant Christiane Brunner et un(e) autre candidat(e) valable et parfaitement éligible (référence ici à la « clause cantonale »)⁵²⁶.

⁵²³ « Die SP-Auswahl zwischen zwei Auswegslosigkeiten », *Der Bund*, 04.03.1993 ; « Suite des opérations : le programme », *L'Express*, 05.03.1993.

⁵²⁴ « Les socialistes entre deux chaises », *La Suisse*, 05.03.1993.

⁵²⁵ « Que se passera-t-il mercredi ? », *La Suisse*, 05.03.1993.

⁵²⁶ « Les socialistes entre deux chaises », *La Suisse*, 05.03.1993 ; « Les partis s'interrogent : une femme ou un Romand ? », *24Heures*, 05.03.1993.

Le *Tages Anzeiger* révèle les dissensions au sein du PS : la base plaide pour le principe « avec Brunner ou sans nous », alors que la direction du parti et une grande majorité du groupe parlementaire socialiste font savoir qu'ils veulent maintenir leur participation au Conseil fédéral et seraient prêts à proposer un compromis aux partis bourgeois en présentant par exemple une candidature féminine alternative⁵²⁷. Selon les mots du président du PS, Peter Bodenmann, ni la direction du parti, ni le groupe parlementaire ne sont toutefois prêts à le revendiquer « à n'importe quel prix »⁵²⁸. Envisageant l'hypothèse d'une éjection du PS du CF par les partis bourgeois, Peter Bodenmann met en garde ces derniers (en faisant usage d'une idée reçue) : une coalition à trois ne serait pas capable de gouverner dans le système de démocratie directe. Soulignant habilement l'existence de forces significatives dans le camp bourgeois qui sont prêtes à s'engager pour la poursuite du gouvernement à quatre, il souligne par opposition l'existence d'un groupe de « colonels et de brigadiers qui jettent toujours de l'huile sur le feu et qui ne sont plus là quand ça barde ». Le président du PS fait ici implicitement référence aux acteurs « externes » au gouvernement et en particulier à l'UDC zurichoise, à la Lega et au Parti des Automobilistes. Il livre une analyse politique de la situation difficile à laquelle pourraient être confrontés les trois partis bourgeois gouvernant seuls, avec des conséquences négatives qui pourraient résulter au niveau de leurs futurs résultats électoraux (baisses qui pourraient profiter au PS et aux petites formations de gauche et de droite). Il insiste à ce titre sur le fait que le PDC n'aurait pas du tout intérêt à prendre part à une telle coalition virant à droite, car les démocrates-chrétiens seraient menacés en conséquence par de lourdes pertes électorales⁵²⁹.

⁵²⁷ « Jetzt wissen die Bürgerlichen nicht mehr weiter », *Tages Anzeiger*, 05.03.1993.

⁵²⁸ « Keine friedliche Alternative zur Zauberformel », *Tages Anzeiger*, 05.03.1993.

⁵²⁹ « Keine friedliche Alternative zur Zauberformel », *Tages Anzeiger*, 05.03.1993.

Au-delà de ces positions en faveur d'une participation gouvernementale, qui révèlent la rupture entre la direction du parti et sa base, c'est la question de la cohésion interne qui se pose alors et qui est notamment mobilisée par la direction du PS comme argument en faveur de cette participation : celle-ci redoute en effet les conséquences d'un départ à l'opposition, qui pourrait fragiliser le parti au vu des différents courants hétéroclites le constituant, voire mener à son éclatement. Nous pouvons faire l'hypothèse que, aux yeux de ses dirigeants, la présence du PS dans l'« opposition » fragmenterait la position du parti sur de nombreux thèmes politiques et sans doute, de manière plus générale, sur ses orientations politiques. Bien plus que la « formule magique » ou la participation au gouvernement, il semble donc que l'enjeu qui se pose avec la non-élection de Christiane Brunner est le maintien des rapports de force internes au PS, que la direction du parti essaie alors de maintenir en sa faveur.

C'est dans ce contexte que Jean-Noël Rey, le directeur de la Poste et ancien conseiller personnel du conseiller fédéral socialiste Otto Stich, se positionne clairement en faveur du maintien du PS au sein du CF : « Il faut refuser l'aventure de l'opposition parce que nous sommes vulnérables. Nous sommes fragilisés, nos membres sont désormais hétéroclites, ont des intérêts très divergents. Nous voilà comme une entreprise qui a beaucoup diversifié. [...] En période de remise en question des acquis sociaux, le PS ne peut pas refuser de participer à la gestion. C'est au gouvernement qu'il possède les meilleures armes pour éviter que les salariés supportent seuls les conséquences de la récession »⁵³⁰.

Le président du Conseil des Etats, le socialiste fribourgeois Otto Piller, prend également position en faveur d'une présence socialiste au gouvernement :

⁵³⁰ « La grande peur des socialistes, c'est de devoir quitter le Conseil fédéral », *Le Nouveau Quotidien*, 06.03.1993. La crainte d'une crise interne au parti est confirmée par la syndic de Lausanne (et ancienne conseillère aux Etats socialiste) Yvette Jaggi : « Une crise au PSS ferait très mal aujourd'hui » (même article).

« Sortir ? Mais pour quoi faire ? [...] Quelle serait leur force de proposition [celle des socialistes] ? Tous ceux qui jouent l'opposition sont un jour perdants. [...] Le PSS a un programme de gouvernement, il n'a pas de programme d'opposition »⁵³¹. Il sera imité par Yvette Jaggi : « Sortir aujourd'hui, au plus fort de la crise, serait une dérobade. Les circonstances exigent le rassemblement. [...] Si les socialistes décrochent du pouvoir fédéral mais restent aux gouvernements des cantons et des villes, personne ne s'y retrouvera plus. Il n'y aura plus de cohérence »⁵³².

La direction du PS et les personnalités qui en sont proches estiment sans doute que le PS pourrait sortir sans problème du Conseil fédéral, mais qu'il serait autrement plus difficile de vouloir y revenir, notamment au regard de leur poids électoral en baisse depuis plus d'une décennie. Revenir au Conseil fédéral impliquerait dès lors la possible perte d'un de ses deux sièges au détriment des Verts. C'est ce qu'exprime Jean-Noël Rey : « On ne voit pas comment la gauche pourrait revenir au gouvernement sans une alliance avec les Verts. A qui il faudrait alors céder un fauteuil »⁵³³.

Ainsi, on voit apparaître à la fois les intérêts directs de la direction du PS au maintien des deux sièges gouvernementaux, mais également la logique qui prévaut plus largement à la participation gouvernementale des socialistes. Bien que le PS soit minorisé au sein du gouvernement, sa direction estime que le parti n'a aucun intérêt ni à en sortir, ni à le réformer, dans la mesure où les socialistes ne seraient pas présents au gouvernement dans un autre

⁵³¹ « La grande peur des socialistes, c'est de devoir quitter le Conseil fédéral », *Le Nouveau Quotidien*, 06.03.1993.

⁵³² « La grande peur des socialistes, c'est de devoir quitter le Conseil fédéral », *Le Nouveau Quotidien*, 06.03.1993. On peut remarquer que la syndique de Lausanne joue sans doute sa carte personnelle au passage, tant au niveau de son poste à la tête de la ville de Lausanne – qu'un retrait des socialistes aurait, selon sa logique, rendu incohérent – qu'en vue d'une hypothétique candidature de sa part pour l'élection au Conseil fédéral, son nom étant avancé par de nombreux observateurs.

⁵³³ « La grande peur des socialistes, c'est de devoir quitter le Conseil fédéral », *Le Nouveau Quotidien*, 06.03.1993.

système, vu leur poids électoral : « Le consensus a produit d'excellentes choses, c'est un système qui intègre. Un régime parlementaire comme en France, au contraire, exclut »⁵³⁴. La direction du PS estime donc avoir tout à perdre d'un autre système que l'actuel, qui mettrait la droite durablement au pouvoir. Ainsi, elle n'a pas intérêt à la confrontation avec les partis bourgeois. Au contraire, elle avance que tant la concordance que le consensus lui permettent d'obtenir des postes gouvernementaux, ainsi que des postes « garantis » de premier plan dans l'administration fédérale, ceci afin d'avoir une prise directe sur les projets gouvernementaux et d'infléchir ceux-ci bien avant leur publication, d'être informé de manière précise en amont du processus politique et de pouvoir ajuster ses stratégies en conséquence.

Le 5 mars, soit à la veille de la réunion du comité central du PS à Zurich, il devient vraisemblable que le PS ne présentera pas de double candidature féminine Christiane Brunner / Ursula Mauch à l'élection. Cette dernière se retire d'ailleurs officiellement de la course, précisant que le siège « revenait à la Suisse romande »⁵³⁵. Malgré le fait que le président du PS souhaite toujours présenter la candidature unique de Christiane Brunner, il apparaît progressivement, que cette solution n'est pas tenable, principalement du fait du refus catégorique des partis bourgeois. La syndique de Lausanne, Yvette Jaggi, va, elle, se porter – encore officieusement cependant⁵³⁶ – candidate à l'élection, même si le problème de la « clause cantonale » (art. 96, al.1

⁵³⁴ Jean-Noël Rey, in « La grande peur des socialistes, c'est de devoir quitter le Conseil fédéral », *Le Nouveau Quotidien*, 06.03.1993.

⁵³⁵ Yvette Jaggi est candidate, mais plus Ursula Mauch », *Le Nouveau Quotidien*, 06.03.1993.

⁵³⁶ Après avoir évoqué sa candidature avec le groupe parlementaire socialiste aux chambres, elle déclarera néanmoins : « Il ne s'agit pas d'une décision personnelle. S'il est question de remplir les trois conditions formelles pour être élue, soit être une femme, socialiste et Romande, je pense être la seule qui les remplis. [...] A ma grande tristesse, je ne crois plus aux chances de Christiane Brunner » (« Conseil fédéral : Jaggi se profile », *La Suisse*, 06.03.1993.

Cst.⁵³⁷) se poserait toutefois, Yvette Jaggi étant vaudoise et le conseiller fédéral radical Jean-Pascal Delamuraz l'étant également. Quant à l'élection de Francis Matthey, peu de personnes semblent véritablement y croire. La direction du PS semble cependant ne pas l'avoir écartée à ce moment-là, comme en témoigne le président du Conseil des Etats Otto Piller (soutenu pas une poignée de députés socialistes) : « Francis Matthey devrait accepter son élection au Conseil fédéral, mais en posant ses conditions » et notamment obliger la droite à un contrat social applicable rapidement. Otto Piller émet également l'idée, parallèlement à l'acceptation de Francis Matthey, d'une initiative populaire demandant l'élection du Conseil fédéral par le peuple, afin de mettre la pression sur les partis bourgeois pour qu'une femme soit rapidement élue au Conseil fédéral, mais également que le mode d'élection des conseillers fédéraux soit modifié, de même que la structure du gouvernement⁵³⁸.

Plusieurs noms de candidats potentiels apparaissent dans la presse romande, l'élection semblant extrêmement ouverte et toutes les hypothèses envisagées à ce stade. Parmi les personnalités citées figurent le Genevois Bernard Ziegler, le président du Conseil des Etats Otto Piller, le directeur de la Poste (PTT) Jean-Noël Rey, l'ex-conseillère nationale valaisanne Gabrielle Nanchen et la secrétaire de l'Union syndicale suisse Ruth Dreifuss. C'est cependant le nom de cette dernière qui est indiqué par la presse romande comme l'alternative la plus crédible pour le PS⁵³⁹. Une évaluation confirmée par la presse suisse alémanique, et notamment la *Neue Zürcher Zeitung*. Le quotidien zurichois considère que trois choses sont sûres désormais : 1) Ursula Mauch s'est retirée de la course à l'élection ; 2) le parlement n'élira

⁵³⁷ Pour des détails sur cette « clause cantonale », voir la réponse du Conseil fédéral à la motion Lauper 98.3080

(http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=19983080).

⁵³⁸ « Yvette Jaggi est candidate, mais plus Ursula Mauch », *Le Nouveau Quotidien*, 06.03.1993.

⁵³⁹ « Christiane Brunner, Yvette Jaggi ou... Dites-nous votre préférence ! », *Tribune de Genève*, 06.03.1993 ; « Et Ruth Dreifuss ? », *24Heures*, 06.03.1993.

pas Christiane Brunner si elle est présentée à nouveau par le PS ; 3) le PS ne veut pas quitter le Conseil fédéral, le conseiller fédéral Otto Stich refusant de démissionner en cas de retrait. Dès lors, la *Neue Zürcher Zeitung* fait de la candidature de Ruth Dreifuss le moyen pour le PS de se sortir de l'ornière dans laquelle il se trouve⁵⁴⁰.

A la veille de la réunion du comité central du PS à Zurich, nombreux sont ceux qui estiment que le PS demandera à Francis Matthey de renoncer à son élection. L'ancien président du parti, Helmut Hubacher se prononce en faveur d'une double candidature Christiane Brunner/Christian Grobet et la présidente du groupe socialiste aux chambres, Ursula Mauch, en faveur d'une double candidature Christiane Brunner accompagnée d'Yvette Jaggi ou de Ruth Dreifuss, quand bien même ces deux solutions nécessitent une modification de la « clause cantonale »⁵⁴¹.

Le jour de la réunion du comité central du PS, plus de 8'000 personnes manifestent sur la Münsterplatz à Zurich en faveur de la conseillère nationale genevoise, à quelques centaines de mètres de la salle de réunion⁵⁴². Cette mobilisation est faite au nom de la candidate, mais également de la cause des femmes en général. Le comité central du PS prend alors deux décisions de principe : la première, à l'unanimité, est de maintenir la candidature de Christiane Brunner. A ce titre, il demande à Francis Matthey de renoncer à son élection (l'exigence des femmes à être représentées au CF étant mise en avant) au profit de Christiane Brunner. La seconde, prise de justesse par 50 voix contre 40, demande aux délégués de préciser « candidature unique »

⁵⁴⁰ « Doppelkandidatur Christiane Brunner - Ruth Dreifuss ? », *Neue Zürcher Zeitung*, 06.03.1993. Le quotidien prend soin de préciser que cette candidature avait déjà été évoquée avant que Christiane Brunner soit finalement choisie comme candidate officielle unique.

⁵⁴¹ « Anspruch der Romandie bleibt unbestritten », *Basler Zeitung*, 06.03.1993.

⁵⁴² D'autres manifestations ayant également pour but de soutenir la candidature Brunner, mais de taille moindre, ont lieu à Bâle et Delémont (« SP geht aufs Ganze : Brunner bleibt einzige Kandidatin », *SonntagsZeitung*, 07.03.1993).

à leur ralliement à Christiane Brunner. L'organe du PS ajoute cependant qu'il encourage vivement le groupe parlementaire socialiste (seul habilité à prendre la décision finale) « à tout entreprendre, en collaboration avec Christiane Brunner et Francis Matthey » pour atteindre le but fixé, soit l'élection d'une femme, romande et appartenant au monde du travail⁵⁴³. Qui plus est, la présidente des femmes socialistes, la conseillère nationale bâloise Margrit von Felten, menace le groupe parlementaire socialiste : dans le cas où il ne soutiendrait pas la candidature de Christiane Brunner, les femmes socialistes feraient la grève des cotisations financières au parti⁵⁴⁴.

La balance entre les aspects « impératifs » de ces recommandations et l'indéniable marge de manœuvre laissée au groupe parlementaire met en lumière le dilemme qui touche le PS : rester au gouvernement avec un candidat adoubé par le camp bourgeois ou se retirer dans l'opposition. Il faut rajouter à cela l'impossibilité pour le PS de désigner, à ce stade du processus, une tierce personne à la candidature, celles de Ruth Dreifuss ou d'Yvette Jaggi se heurtant au principe constitutionnel de la clause cantonale⁵⁴⁵. Ainsi, la forte incertitude entourant cette élection au Conseil fédéral, la fluidité de la conjoncture, le souci de ne pas contraindre trop fortement le groupe parlementaire se font sentir dans ces recommandations.

Malgré cette position de principe du comité central, on peut douter de la valeur que revêt la candidature Brunner aux yeux du groupe parlementaire socialiste, notamment au vu des réactions négatives des partis bourgeois gouvernementaux suite aux décisions du comité central du PS. Plusieurs

⁵⁴³ « La journée triomphale qui relance Brunner », *Le Nouveau Quotidien*, 07.03.1993 ; « Unie derrière Brunner, la base du PS vote pour l'épreuve de force », *24Heures*, 08.03.1993.

⁵⁴⁴ « SP-Basis duldet keine Kandidatin neben Christiane Brunner », *Tages Anzeiger*, 08.03.1993.

⁵⁴⁵ Yvette Jaggi, vaudoise, barrée par le conseiller fédéral radical vaudois Jean-Pascal Delamuraz et Ruth Dreifuss, bernoise (mais genevoise d'origine), barrée en l'état par le conseiller UDC bernois Adolf Ogi.

quotidiens renforcent cette vision des choses en émettant de forts doutes quant à une candidature de Christiane Brunner même en cas de retrait de Francis Matthey, et en insistant sur les autres variantes de candidatures (Jaggi, Dreifuss), malgré les problèmes qu'elles soulèvent au niveau constitutionnel. Car, malgré ces obstacles, la croyance de pouvoir trouver une candidature féminine acceptable pour tous semble avoir fait son chemin au sein du PS⁵⁴⁶. Soucieux de préserver la face – le secrétaire du parti, André Daguet, estimant qu'une double candidature reviendrait à « se mettre à genou devant les bourgeois »⁵⁴⁷ –, le PS ne s'engage toutefois pas officiellement dans cette voie. Le président du parti, Peter Bodenmann, soutient une fois encore la candidature unique de Christiane Brunner et se borne à réaffirmer – à titre personnel – lors de la séance du comité central ne pas concevoir un PS hors du Conseil fédéral dans la situation actuelle extrêmement difficile : « Un gouvernement de centre-droit ne peut pas résoudre les problèmes des années 90 »⁵⁴⁸. En marge de la réunion du comité central, la *SonntagsZeitung* relève toutefois que Peter Bodenmann affirme que le groupe parlementaire socialiste n'échappera pas un double ticket s'il veut trouver un accord avec les partis bourgeois en vue de l'élection⁵⁴⁹. Quant à la possibilité que Francis Matthey accepte finalement son élection, le président du PS précise : « J'exclus la possibilité que Francis Matthey accepte une élection contre la volonté du parti et de la fraction. Matthey sera le premier conseiller fédéral élu qui renoncera, mercredi prochain, à son siège au profit d'une femme »⁵⁵⁰. Le neuchâtelois quittera d'ailleurs la séance du comité central rapidement, ne faisant aucune

⁵⁴⁶ « Peter Bodenmann pourrait faire des concessions à la droite », *Le Nouveau Quotidien*, 07.03.1993 ; « Ruth Dreifuss : Joker auf Brunners Linie », *SonntagsZeitung*, 07.03.1993 ; « Trotz Empfehlung für Christiane Brunner bleibt einen Schupfloch », *SonntagsZeitung*, 07.03.1993.

⁵⁴⁷ « Trotz Empfehlung für Christiane Brunner bleibt einen Schupfloch », *SonntagsZeitung*, 07.03.1993.

⁵⁴⁸ « Trotz Empfehlung für Christiane Brunner bleibt einen Schupfloch », *SonntagsZeitung*, 07.03.1993.

⁵⁴⁹ « Trotz Empfehlung für Christiane Brunner bleibt einen Schupfloch », *SonntagsZeitung*, 07.03.1993.

⁵⁵⁰ « Das heisse Spiel der SP : Alles oder nichts mit Christiane », *Blick*, 07.03.1993.

déclaration publique et suivant par là l'attitude adoptée depuis son élection, comme si la messe était dite⁵⁵¹.

Dans une interview croisée avec des membres des trois autres partis gouvernementaux, le conseiller aux Etats socialiste fribourgeois Otto Piller met à nouveau en doute la viabilité d'un PS hors du Conseil fédéral : « Un parti qui prend le rôle de l'opposition n'a rien à en retirer. On le voit par exemple avec l'Alliance des Indépendants. En Suisse, c'est le peuple qui est l'opposition. Le PS doit assumer des responsabilités gouvernementales, mais pas à n'importe quel prix ». Otto Piller propose également l'idée de l'élection du gouvernement par le peuple. Cette proposition est justifiée de la manière suivante : à ses yeux, il est nécessaire que les quatre partis gouvernementaux « fixent des règles du jeu claires en vue des prochaines élections fédérales », une initiative visant à l'élection du CF par le peuple contribuant à cela⁵⁵². La réduction de l'incertitude liée à l'élection au Conseil fédéral semble donc constituer clairement un enjeu politique pour le PS, qui est confronté à des difficultés pour la seconde fois depuis 1983 et la non-élection de sa candidate officielle.

La cheffe du groupe parlementaire socialiste Ursula Mauch va, elle, revenir à nouveau sur la nécessité de la participation du PS au Conseil fédéral : « Nous sommes convaincus que les grands problèmes actuels ne pourront pas être résolus sans nous au Conseil fédéral »⁵⁵³. La direction du parti justifie ainsi la nécessité de la présence des socialistes au gouvernement au regard de la crise économique et l'impossibilité de résoudre les problèmes qui en découlent autrement qu'avec le maintien d'une coalition large à

⁵⁵¹ Ses partisans menaceront d'ailleurs, au cours de la séance, que Francis Matthey accepte l'élection si le second siège socialiste était mis en jeu (et donc en danger) par une nouvelle candidature unique de Christiane Brunner (« Das heisse Spiel der SP : Alles oder nichts mit Christiane », *Blick*, 07.03.1993).

⁵⁵² « Volk soll Bundesräte wählen ! », *Blick*, 07.03.1993.

⁵⁵³ « SP-Fraktionschefin Ursula Mauch : "Zweierkandidatur verbessert Brunners Chancen" », *Blick*, 08.03.1993.

quatre. La direction du parti se déclare publiquement certaine que Christiane Brunner sera élue, tout en insistant sur le fait qu'aucune porte ne devait être fermée. Elle fait preuve d'une indéniable prudence et distille des propos nuancés lui permettant de gérer, en vue de l'élection et à ce moment précis, les revendications « à l'interne » de sa base (candidature unique de Christiane Brunner ; menaces des femmes socialistes), ses propres intérêts, et les attentes des partis bourgeois.

La direction du PS – par la voix de son président Peter Bodenmann notamment – souligne également la nécessité de la présence du PS au sein du Conseil fédéral en pointant le risque que pourrait représenter la montée du populisme (référence claire ici à la droite « blochérienne » et aux petits partis d'extrême-droite représentés au parlement) pour les trois autres partis gouvernementaux dans le cas de figure d'une coalition de centre-droit dont serait absent le PS. On peut poser l'hypothèse que cet argument fait sens dans l'évolution des « équilibres » politiques après la victoire de l'UDC blochérienne lors de la votation négative sur l'entrée de la Suisse dans l'Espace économique européen de décembre 1992, les rapports de force internes au sein de l'UDC (l'aile dite modérée ayant intérêt à minimiser l'influence grandissante de l'aile blochérienne au sein du parti) et les conceptions du pouvoir prévalant encore au sein du PDC et d'une bonne partie du PRD. Qu'offre de fait le PS aux trois autres partis gouvernementaux ? En premier lieu, en tant que partenaire « fiable » depuis plus de 30 ans, une moins grande incertitude politique à gouverner avec lui que sans lui, ce qui n'est pas négligeable compte tenu de la crise économique.

Malgré la décision du comité central du PS, peu nombreux sont ceux qui envisagent que le groupe socialiste se prononcera en faveur d'une candidature unique de Christiane Brunner le 10 mars. A ce stade, c'est, de manière surprenante, la candidature de la secrétaire générale de l'union

syndicale suisse, Ruth Dreifuss, qui est présentée par une grande partie de la presse comme la plus vraisemblable en vue de l'élection à venir, malgré les réserves constitutionnelles faites à une telle candidature (de même qu'à celle d'Yvette Jaggi). *24Heures* présente d'ailleurs clairement la candidature de Ruth Dreifuss comme la solution la plus simple pour le PS, dans la mesure où la « clause cantonale » pourrait être contournée si la candidate déplace rapidement ses papiers du canton de Berne (où elle exerce alors ses droits civiques) au canton de Genève⁵⁵⁴. La candidature de Ruth Dreifuss sur un double-ticket avec Christiane Brunner est abordée succinctement lors de la réunion du comité central, mais aucun débat n'est véritablement ouvert et aucune décision de principe n'est prise⁵⁵⁵.

Le groupe parlementaire socialiste décide finalement, le 8 mars, de présenter une double candidature Christiane Brunner / Ruth Dreifuss, le conseiller fédéral élu par l'Assemblée fédérale quelques jours auparavant, Francis Matthey, étant mis à l'écart (ce que les partis bourgeois critiqueront vivement et à l'unanimité)⁵⁵⁶. La candidature de Ruth Dreifuss est rendue possible par le fait que cette dernière dépose le même jour une demande de domicile à Genève, contournant de fait in extremis la « clause cantonale » empêchant la présence de deux conseillers fédéral du même canton de siéger ensemble au Conseil fédéral. Ruth Dreifuss, à l'instar de tous les candidats au Conseil fédéral, se positionne publiquement de manière conforme aux attentes des partis à l'égard des candidats. En d'autres termes, elle « joue le jeu » et anticipe au passage les critiques qui pourraient lui être adressées par les

⁵⁵⁴ « Unie derrière Brunner, la base du PS vote pour l'épreuve de force », *24Heures*, 08.03.1993 ; « Pléthore de candidats », *Journal de Genève et Gazette de Lausanne*, 08.03.1993 ; « Dans deux jours, la crise ? », *La Suisse*, 08.03.1993 ; « SP-Basis duldet keine Kandidatin neben Christiane Brunner », *Tages Anzeiger*, 08.03.1993 ; « Für SP-Vorstand gibt es nur Brunner », *Luzerner Zeitung*, 08.03.1993.

⁵⁵⁵ « Bürgerlicher Ärger über Entscheid der SPS », *Der Bund*, 08.03.1993.

⁵⁵⁶ Francis Matthey dépose d'ailleurs sa candidature au Conseil d'Etat neuchâtelois suite à la décision du groupe parlementaire socialiste, signe qu'il refusera son élection au Conseil fédéral (« Elles sont deux », *La Suisse*, 09.03.1993).

partis bourgeois, justifiant ses positions passées en faveur d'un départ du PS dans l'opposition : « Il y a dix ans, lors de l'affaire Uchtenhagen, j'étais pour que le PS sorte du gouvernement, parce qu'entre partenaires d'une coalition, il me semble qu'on ne se respectait plus. Notre système politique est condamné à être un système d'entente nationale à cause notamment de l'existence des droits populaires. Je ne crois pas au modèle d'alternance tel qu'il existe ailleurs. Ce que je souhaite, c'est que, dans ce système, les partis se parlent davantage, qu'ils sachent ensemble fixer des priorités. Et surtout qu'ils n'oublient pas d'écouter l'opinion de ce pays ».

b) PDC

La direction du PDC, par l'intermédiaire du secrétaire général du parti, Raymond Loretan, se prononce d'entrée en faveur du principe d'un maintien du PS au gouvernement : « [...] Tous les partis gouvernementaux doivent conduire une réflexion sur la "formule magique". Pour notre part, nous souhaitons que le PS demeure au gouvernement »⁵⁵⁷. Il sera suivi par le conseiller aux Etats valaisan Edouard Delalay : « [...] Je ne souhaite pas qu'ils quittent le gouvernement, cela conduirait à un blocage des institutions. Je ne pense pas qu'ils puissent représenter Mme Brunner. Donc il leur faut trouver d'autres candidats [...] »⁵⁵⁸. Cette position, à quelques exceptions près, sera partagée au sein du parti, le président du PDC insistant pour que le PS accepte l'élection de Francis Matthey. A l'instar des deux autres partis bourgeois, le président du PDC met la pression sur les socialistes : il les incite à accepter l'élection de Francis Matthey, estimant qu'une nouvelle candidature de Christiane Brunner serait vouée à l'échec⁵⁵⁹ ou leur demande

⁵⁵⁷ « Réactions valaisannes », *Le Nouvelliste*, 04.03.1993.

⁵⁵⁸ « Réactions valaisannes », *Le Nouvelliste*, 04.03.1993.

⁵⁵⁹ « Berne désavoue les socialistes », *Le Nouvelliste*, 04.03.1993 ; « Die bürgerliche wappnen sich für alle Fälle », *Der Bund*, 04.03.1993.

une nouvelle candidature⁵⁶⁰. Il prendra également soin de les mettre en garde : selon lui, entre 40 et 50 députés bourgeois seraient prêts à jeter le PS hors du Conseil fédéral⁵⁶¹.

Le président du PDC réaffirme également l'attachement de son parti à la « formule magique » : « Le droit du PS à la participation gouvernementale n'est pas contesté. Cela est également valable dans le cas où Francis Matthey ne devait pas accepter son élection. Au regard de la situation économique tendue, des questions sociales et de l'état des finances fédérales, il devrait être aberrant aux yeux du PS d'être catapulté hors du Conseil fédéral »⁵⁶². Il apparaît d'ailleurs que les partis bourgeois envisagent de manière négative le départ du PS dans l'opposition : ceux-ci « craignent en effet le “travail de sape” que pourraient effectuer les socialistes, une fois dans l'opposition, par voie de référendum »⁵⁶³, avec les conséquences directes que cela pourrait avoir sur la paix sociale.

Le PDC, à l'image du PRD et de l'UDC, lie le siège « vacant » à l'origine « géographique » du futur candidat et se positionne en faveur d'une nouvelle candidature romande, rejetant une candidature alémanique⁵⁶⁴. Son président nuance son propos en avançant l'idée que les partis bourgeois pourraient, au cas où le PS déciderait de représenter la candidature de Christiane Brunner, un ou une candidate de leur camp. Le nom du conseiller d'Etat démocrate-chrétien genevois Jean-Philippe Maître est évoqué, de même qu'une candidature radicale (Vreni Spoerry)⁵⁶⁵.

⁵⁶⁰ « Wir haben die SP-Führung nicht im ungewissen gelassen », *Luzerner Neuste Nachrichten*, 04.03.1993.

⁵⁶¹ « Die bürgerliche wappnen sich für alle Fälle », *Der Bund*, 04.03.1993.

⁵⁶² « Ende der Zauberformel ? », *St Galler Tagblatt*, 04.03.1993.

⁵⁶³ « L'“affront” que le PS n'accepte pas », *L'Impartial*, 04.03.1993.

⁵⁶⁴ « Jeder hat Angst vor der Verantwortung », *Luzerner Neuste Nachrichten*, 05.03.1993.

⁵⁶⁵ « Les socialistes entre deux chaises », *La Suisse*, 05.03.1993.

De l'autre côté, un travail interne de persuasion de la nécessité d'une coalition à quatre (avec le PS) s'opère à l'interne, au même titre qu'au sein du PRD avec Pascal Couchepin. Après les déclarations dures à l'égard du PS (le président du PDC Carlo Schmid avait déclaré ne pas vouloir voter pour Christiane Brunner), certains membres du parti semblent prendre peur des conséquences d'un éclatement de la « formule magique » et certains déclarent vouloir trouver un arrangement avec le PS. Le chef du groupe parlementaire PDC, Peter Hess, met en garde dans ses rangs contre une « polarisation incalculable [dans le sens de : aux conséquences imprévisibles] de la politique helvétique »⁵⁶⁶. De fait, Peter Hess s'engage à convaincre ses collègues de parti tentés d'éjecter le PS du CF (au cas où les socialistes refuseraient l'élection de Francis Matthey), afin que « les plus hauts intérêts du pays soient mis au premier plan ». Il tente en effet de convaincre ses collègues les plus sceptiques qu'il est dans l'intérêt du PDC que la participation du PS soit « maintenue tant que c'est possible » ; car selon lui, la situation du PDC dans un gouvernement de centre-droit sans le PS « ne serait pas très confortable », car « la polarisation entre gauche et droite serait renforcée ». Considérant que le PDC est une force centriste, et que le parti se pense comme un « parti à responsabilité gouvernementale », Peter Hess estime devoir contribuer à ce que la participation gouvernementale du PS soit maintenue « pas à n'importe quel prix, mais tant que c'est possible »⁵⁶⁷.

Le PDC, comme les deux autres partis bourgeois au gouvernement, réagit vivement à la décision du comité central du PS du 6 mars de confirmer la candidature de Christiane Brunner. Selon son secrétaire général Raymond Loretan : « Le PDC pourrait également très bien vivre dans un gouvernement de centre-droit sans le PS, contrairement à ce qu'affirme le président du PS.

⁵⁶⁶ « Jetzt wissen die Bürgerlichen nicht mehr weiter », *Tages Anzeiger*, 05.03.1993.

⁵⁶⁷ « Keine friedliche Alternative zur Zauberformel », *Tages Anzeiger*, 05.03.1993.

Nous n'avons pas peur que la formule magique éclate »⁵⁶⁸. Cette position publique ne fait sans doute de loin pas l'unanimité au sein du parti. Attachés à une formule magique dont ils sont le « centre », les « faiseurs de majorité », les démocrates-chrétiens ne semblent pas prêts à laisser partir le PS à l'opposition. Si le conseiller national valaisan Vital Darbellay avance qu'il est possible de gouverner sans les socialistes, cela serait, pour lui et beaucoup d'autres, « la mort dans l'âme »⁵⁶⁹.

Le PDC réagit dès lors de manière relativement favorable à la décision du groupe parlementaire socialiste de présenter une double-candidature Christiane Brunner / Ruth Dreifuss, même si le parti ne manque pas de critiquer le fait que Francis Matthey soit écarté. Peter Hess, conseiller national zougais et président du groupe parlementaire PDC, déclare : « Je salue ce pas du parti socialiste, qui montre son intérêt de vouloir sortir de la crise. Et je pense qu'il faut procéder à l'élection demain afin de calmer le jeu. [...] Nous avons plus sauvé la collaboration entre partis gouvernementaux que la formule magique. Mais c'est déjà beaucoup, car dans une situation aiguë, il n'est pas bon de changer de système de gouvernement. Et je m'engagerai personnellement pour qu'il n'y ait pas de bulletins blancs lors de la nouvelle élection »⁵⁷⁰. Cette attitude conciliante de la direction du PDC est légèrement tempérée par la position de quelques élus démocrates-chrétiens, dont le conseiller national Jean-Philippe Maître : « Il est juste que les socialistes cherchent à laisser une marge de manœuvre au parlement, mais je trouve un peu dur que Christiane Brunner, candidate genevoise, puisse se faire coiffer au poteau par une candidate certes de première valeur, mais parachutée à la française »⁵⁷¹.

⁵⁶⁸ « Das heisse Spiel der SP : Alles oder nichts mit Christiane », *Blick*, 07.03.1993.

⁵⁶⁹ « Unie derrière Brunner, la base du PS vote pour l'épreuve de force », *24Heures*, 08.03.1993.

⁵⁷⁰ « Elles sont deux ! », *La Suisse*, 09.03.1993.

⁵⁷¹ « Elles sont deux ! », *La Suisse*, 09.03.1993.

c) PRD

Si certains souhaitent un retrait du PS⁵⁷², la plupart des parlementaires du PRD se prononcent en faveur du maintien du PS au gouvernement, craignant notamment que l'équilibre politique essentiel au bon fonctionnement des institutions ne soit brisé. C'est le cas du chef du groupe radical, Pascal Couchepin :

« Ce vote peut entraîner, presque contre la volonté des parties, si on n'y prend garde, un changement complet du système politique suisse. Est-ce le moment ? Je ne pense pas qu'un système politique et des institutions doivent être modifiés sous la pression des émotions. Ce qui s'est construit avec le temps peut se modifier avec le temps, pas dans l'improvisation. Je souhaite que le Conseil fédéral soit reconduit dans sa formule actuelle tout en réfléchissant aux alternatives possibles qui passent par un changement du mode de scrutin et une réduction des droits populaires »⁵⁷³.

Il sera d'ailleurs appuyé par le conseiller national valaisan Bernard Comby : « Je pense que l'Assemblée fédérale s'est prononcée démocratiquement et qu'il faut s'en tenir à cette décision. J'espère que les socialistes continueront à faire partie du gouvernement, cela me paraît important à l'heure actuelle »⁵⁷⁴, et également par le conseiller aux Etats schwyzois Bruno Frick : « Ce serait une erreur cruciale de remettre en question maintenant la formule magique »⁵⁷⁵.

Le président du PRD, Franz Steinegger, réaffirme de son côté l'attachement de son parti à la « formule magique », admettant toutefois que les choses n'étaient plus comme avant :

⁵⁷² C'est par exemple le cas du zougais Georg Stucky : « Puisqu'ils vident la formule magique de son sens, qu'ils s'en aillent ; nous avons assez de candidats pour gouverner avec trois radicaux, trois démocrates-chrétiens et un démocrate du centre » ; « L'affront' que le PS n'accepte pas », *L'Impartial*, 04.03.1993.

⁵⁷³ « Réactions valaisannes », *Le Nouvelliste*, 04.03.1993.

⁵⁷⁴ « Réactions valaisannes », *Le Nouvelliste*, 04.03.1993.

⁵⁷⁵ « Ende der Zauberformel ? », *St Galler Tagblatt*, 04.03.1993.

« La question de la participation gouvernementale du PS se pose à présent. Il est dans l'intérêt rationnel du PS que Francis Matthey accepte l'élection. La direction du parti défend la composition politique partisane actuelle au Conseil fédéral. Celle-ci a toutefois perdu beaucoup de sa magie et doit par conséquent être qualifiée comme une formule de travail. Si le PS annonce une autre candidature, un Conseil fédéral sans socialistes est également envisageable »⁵⁷⁶.

Rejetant la responsabilité de la situation sur le PS, Franz Steinegger s'oppose à une nouvelle candidature unique de Christiane Brunner, soulignant que le PS ne pouvait remettre en question la décision du parlement, faisant de fait pression sur le PS en vue de la réunion de son comité central : « Lorsqu'une élection démocratique est mise en question par les organes d'un parti, c'est grave ». Le président du PRD ajoute que si les socialistes devaient présenter à nouveau la candidature unique de Christiane Brunner, « ce serait antidémocratique »⁵⁷⁷, et de manière plus sèche : « Ce serait de la provocation. Cela mettrait donc tout simplement fin à la formule magique et à la participation des socialistes au pouvoir »⁵⁷⁸.

Désirant examiner tous les scénarios envisageables, Franz Steinegger souligne que le PRD serait prêt à reprendre le siège socialiste vacant si Francis Matthey n'acceptait pas son élection et que le PS se retirait du Conseil fédéral (et si Otto Stich y restait cependant), et que le siège vacant devrait revenir en premier lieu aux radicaux, avant les libéraux (dont le nom du genevois Gilbert Coutau avait été évoqué avant l'élection), citant au passage les noms de trois radicales zurichoises : Vreni Spoerry, Lili Nabholz et Trix Herberlein⁵⁷⁹. Le conseiller national PDC Eugen David appuie d'ailleurs Franz Steinegger sur ce point, estimant toutefois que la candidature

⁵⁷⁶ « Ende der Zauberformel ? », *St Galler Tagblatt*, 04.03.1993.

⁵⁷⁷ « On accuse et on pleurniche », *L'Express*, 05.03.1993.

⁵⁷⁸ « Le Parlement déroule déjà le tapis rouge pour la socialiste Ursula Mauch », *Le Nouveau Quotidien*, 05.03.1993.

⁵⁷⁹ « Le ton monte d'un cran entre la gauche et la droite », *Journal de Genève et Gazette de Lausanne*, 05.03.1993.

d'un « libéral réformateur issu de la Suisse romande » serait également envisageable pour occuper un éventuel siège socialiste vacant⁵⁸⁰.

A l'instar de ce qui se passe au PS, Pascal Couchepin s'adosse à sa position dominante au sein de son parti pour y mener bataille contre les partisans de l'éjection du PS du CF, dans le cas où Francis Matthey refuserait son élection le mercredi suivant (parmi eux, entre autres, les conseillers nationaux argovien Ulrich Fischer et thurgovien Ernst Mühlemann⁵⁸¹). Témoignant d'un important travail de persuasion et de légitimation interne de la nécessité d'une coalition incluant le PS, nous avons relevé un grand nombre de prises de position de Pascal Couchepin à ce moment précis. Celles-ci sont clairement en faveur d'une « formule magique » avec le PS, que le conseiller national valaisan considère comme « paisible et digne de foi »⁵⁸². Il justifie d'ailleurs cette position de manière approfondie. En effet, selon lui, « il n'y a aucune alternative paisible à la formule magique » et, en cas de départ des socialistes du gouvernement, la Suisse serait menacée d'« ingouvernabilité ». En outre, il met les partis bourgeois en garde de ne pas « humilier les socialistes » et de ne pas « laisser le chemin libre à des forces imprévisibles ». Il réitère à ce titre la croyance liée à l'usage de la démocratie directe : « Si le PS se retirait ou était éjecté de la formule de gouvernement actuelle, un gouvernement bourgeois aurait d'énormes difficultés, dans le système de démocratie directe, de faire adopter ses programmes ». Pour le chef du groupe radical, le rôle d'opposition qu'endosserait le PS, rendrait ce dernier plus fort, au contraire des partis bourgeois : « Nous les bourgeois serions vraisemblablement affaiblis et n'aurions peut-être pas la force nécessaire pour gouverner seuls. Dans le système proportionnel suisse, on a besoin d'un gouvernement qui intègre

⁵⁸⁰ « Die Bürgerliche wappnen sich für alle Fälle », *Der Bund*, 04.03.1993.

⁵⁸¹ « Die nicht immer ganz einträchtige Konkordanz », *Tages Anzeiger*, 05.03.1993.

⁵⁸² « Jetzt wissen die Bürgerlichen nicht mehr weiter », *Tages Anzeiger*, 05.03.1993 ; « Keine friedliche Alternative zur Zauberformel », *Tages Anzeiger*, 05.03.1993.

toutes les forces politiques les plus importantes ». Pascal Couchepin prend soin de préciser que son appel s'adresse à tous ses collègues radicaux : « Il est temps maintenant que nous retrouvions ce que nous avons en commun »⁵⁸³.

Le leader radical se montre ouvert à l'éventualité d'une double candidature Brunner / Dreifuss : « Nous avons besoin du PS dans les années à venir. Je ne dis pas cela parce que j'aime le PS, mais parce que j'estime la paix sociale ». De son côté, le groupe parlementaire radical réitère son attachement à la « formule magique » telle qu'elle existe et déclare vouloir contribuer à sa reconduction⁵⁸⁴. Cependant, la direction du PRD, à l'instar des deux autres partis bourgeois au gouvernement, critique vivement la décision du comité central du PS de confirmer la candidature de Christiane Brunner. Son président, Franz Steinegger, se fait menaçant : « Si une candidature unique Brunner devait venir, nous devrions présenter une alternative bourgeoise »⁵⁸⁵.

d) L'UDC et l'attachement aux institutions

Dans la droite ligne du PDC et du PRD, le président de l'UDC, Hans Uhlmann, réaffirme son attachement à la « formule magique » et incite le PS à accepter l'élection de Francis Matthey : « Pour l'UDC, la prétention du PS au siège vacant au Conseil fédéral est indiscutée. Le plus raisonnable serait que Francis Matthey accepte son élection et par là la volonté de l'Assemblée fédérale. La balle est maintenant dans le camp de son groupe parlementaire. Si Matthey renonce à la fonction, le PS devra alors présenter de nouveaux candidats ou de nouvelles candidates »⁵⁸⁶. Le chef de la fraction UDC aux

⁵⁸³ « Keine friedliche Alternative zur Zauberformel », *Tages Anzeiger*, 05.03.1993.

⁵⁸⁴ « Doppelkandidatur Christiane Brunner - Ruth Dreifuss ? », *Neue Zürcher Zeitung*, 06.03.1993.

⁵⁸⁵ « Das heisse Spiel der SP : Alles oder nichts mit Christiane », *Blick*, 07.03.1993.

⁵⁸⁶ « Ende der Zauberformel ? », *St Galler Tagblatt*, 04.03.1993.

chambres, Theo Fischer, confirme cette position, ainsi que le fait que le siège « vacant » était acquis à une candidature romande, avec un bémol toutefois : une nouvelle candidature unique de Christiane Brunner serait largement interprétée au sein de l'UDC comme un « entêtement » et ne serait pas acceptée. Theo Fischer ajoute que si un tel cas de figure devait se présenter, l'UDC ne voterait plus pour un candidat socialiste⁵⁸⁷. Faisant écho aux déclarations du PDC et du PRD, le président de l'UDC, Hans Uhlmann, se montre toutefois critique face à la décision du comité central du PS de représenter Christiane Brunner, estimant qu'une double candidature « décrisperait certainement » la situation⁵⁸⁸.

De leur côté, les experts ne vont pas être en reste au cours de cette période, les prises de position, analyses, interviews se multipliant à l'approche de l'élection :

- interview du politologue Alois Riklin, qui prend clairement position en faveur de la « formule magique » à quatre, seule solution viable à ses yeux pour gouverner le pays, surtout en temps de crise⁵⁸⁹ ;
- interview du prof de droit constitutionnel et conseiller aux Etats radical René Rhinow qui – dans la perspective de sa motion demandant une réforme du gouvernement déposée en 1991 – demande des « réformes radicales »⁵⁹⁰ ;
- interview du professeur de science politique Wolf Linder, membre du PS, qui propose une « revitalisation de la concordance » pour sortir de la crise politique suscitée par la non-élection de Christiane Brunner et livre notamment une analyse de la situation en tant que « crise de la culture de concordance »⁵⁹¹.

⁵⁸⁷ « Jeder hat Angst vor der Verantwortung », *Luzerner Neuste Nachrichten*, 05.03.1993.

⁵⁸⁸ « SP geht aufs Ganze : Brunner bleibt einzige Kandidatin », *SonntagsZeitung*, 07.03.1993.

⁵⁸⁹ « Ohne Konkordanz keine Handlungsfähigkeit », *Basler Zeitung*, 06.03.1993.

⁵⁹⁰ « René Rhinow : "Jetzt braucht's radikale Reformen !" », *Blick*, 07.03.1993.

⁵⁹¹ « Revitalisieren muss man die Konkordanz », *Tages Anzeiger*, 08.03.1993.

La « formule magique » se trouve ainsi au centre des prises de position des partis politiques en vue des événements à venir, chacun essayant de peser sur le processus⁵⁹². L'attachement à la « formule magique » est largement réaffirmé par les partis bourgeois, mais pas à n'importe quel prix : il est assorti d'avertissements et de menaces plus ou moins explicites. Le jeu d'attentes réciproques bat son plein et l'élection complémentaire est le théâtre annoncé d'un bras de fer politique dont le sort de la « formule magique » dépend.

Une femme élue... mais pas candidate officielle

L'élection complémentaire au Conseil fédéral a lieu le 10 mars 1993 dans un contexte tendu, avec des centaines de femmes réunies devant le Palais fédéral, qui ponctuent une semaine durant laquelle de nombreuses manifestations féministes ont eu lieu dans tout le pays. La séance s'ouvre avec le discours de Francis Matthey, qui officialise son retrait :

« Monsieur le Président de l'Assemblée fédérale, mesdames et messieurs les députés, chers collègues et vous aussi, concitoyennes et concitoyens qui méritez des explications, je l'annonce officiellement : je dois refuser mon élection au Conseil fédéral. Je réitère cependant mes remerciements à l'Assemblée fédérale pour la confiance qu'elle m'a accordée. Seul, on est rarement en bonne compagnie. Homme politique, j'ai toujours agi dans la ligne d'un parti, suivant la volonté des électrices et des électeurs envers lesquels je dois répondre de mes actes. Elu démocratiquement, je desservirais l'activité gouvernementale sans être soutenu et reconnu par le groupe politique auquel j'appartiens et que je représenterais au gouvernement. Un conseiller fédéral n'agit pas seul, il agit avec le relais parlementaire. C'est dans cette optique que j'ai servi ma ville puis mon canton. C'est dans cette optique que je voulais servir mon pays. Quand le Parti socialiste neuchâtelois m'a porté candidat à l'élection du Conseil fédéral, le critère d'une candidature féminine n'était pas prépondérant. Il est devenu

⁵⁹² Cf. tableau partie II, sous-chapitre 2.2.

progressivement prioritaire, puis exclusif. [...] Mesdames et messieurs, je vous invite solennellement à surmonter la situation que nous sommes en train de vivre. Nous devons donner la priorité à la cohésion et à l'efficacité politique de notre gouvernement. La situation économique et sociale particulièrement difficile que nous affrontons ne nous autorise pas à perdre de vue les équilibres vitaux sur lesquels repose ce pays, équilibre entre régions, entre communautés économiques, sociales et culturelles. Un seul mot désigne le chemin qui conduit à ces équilibres : la solidarité. La composition politique de notre gouvernement fait partie des équilibres indispensables à notre pays et à notre peuple. C'est pourquoi je vous demande de choisir l'une des candidates que vous propose aujourd'hui le Parti socialiste. [...] Nous venons de vivre quelques semaines de politique nationale inhabituellement dominée par l'exagération des propos et la confusion des faits et des causes. Manifestons la seule force qui soit digne de nous, de notre pays, de notre mandat : assumer notre devoir et notre responsabilité. Mon devoir et ma responsabilité m'imposent de ne pas accepter mon élection. »⁵⁹³

Francis Matthey devient ainsi le premier conseiller fédéral élu à refuser son élection sous la pression de son parti. A la tribune de l'Assemblée fédérale, les orateurs issus des différents groupes parlementaires se scindent en deux camps : d'un côté ceux issus du PRD, du PDC et, de l'autre, ceux issus de l'UDC (sous l'influence de l'aile blochérienne) ou de petites formations politiques (Lega, Parti des automobilistes, Démocrates suisse, libéraux). Si les derniers tentent par une motion d'ordre, de repousser l'élection d'une semaine, estimant être mis à tort sous pression par la double candidature socialiste et ne pas connaître la nouvelle candidate, vont critiquer la « formule magique » en la présentant comme un simple arrangement entre partis au pouvoir. L'intervention du conseiller national libéral genevois Jacques-Simon Eggly est à cet égard significative :

« Le groupe libéral est impressionné et il est assez consterné par tout ce qui s'est passé dans cette maison depuis quelque temps. Pour la première fois dans l'histoire suisse, un conseiller fédéral élu est amené,

⁵⁹³ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale* 1993 | 667.

sous pression, à ne pas accepter son élection. Le jeu des institutions est mis en cause. Le thème de la représentativité l'emporte sur le fonctionnement de l'Etat et l'esprit des institutions. On croit aujourd'hui que l'on va se tirer d'embarras, et les partis gouvernementaux, en tout cas trois d'entre eux, semblent le penser, en sortant du chapeau une deuxième candidate parfaitement semblable à la première, une politicienne bernoise dont les papiers sont catapultés en catastrophe et dans la précipitation dans le ciel genevois. Tout cela manque singulièrement de dignité. Mesdames et Messieurs des partis gouvernementaux, particulièrement du PDC et les radicaux, la formule de coalition que vous avez avec le Parti socialiste vaut mieux qu'une arithmétique à la petite semaine. Il s'agit de savoir si on fait ici de la politique ou si on fait de l'arithmétique pour aller tous à la soupe et occuper des positions. Il me semble que l'amorce d'une réflexion dans les jours qui viennent - ce sera encore bien court - entre partis gouvernementaux pour savoir pourquoi ils sont ensemble, comment ils le sont et ce qu'ils veulent en faire, cette amorce est bien nécessaire. Cette élection dans la précipitation, simplement après une séance où les groupes ont entendu deux jumelles, cette séance, véritablement, encore une fois, manque de dignité. Vous devez à cette institution, vous devez à sa dignité, vous devez à l'esprit de la démocratie de prendre encore quelques jours pour réfléchir, essayer de réfléchir, commencer à réfléchir en termes politiques et non pas seulement arithmétiques. »⁵⁹⁴

Peter Hess, conseiller national PDC zougais, répond aux critiques en contrant l'argument du partage du pouvoir entre partis gouvernementaux (PDC, PRD et PS, l'UDC étant en porte-à-faux à ce moment-là) en avançant au contraire la nécessité d'un gouvernement réunissant les différentes forces du partenariat social :

« [...] L'actuelle composition du Conseil fédéral n'a jamais été comprise comme une entente du pouvoir, comme cela a été affirmé tout à l'heure par plusieurs orateurs. Elle est bien plutôt l'expression de la nécessité de rassembler au sein du gouvernement toutes les forces politiques et du partenariat social de notre pays. »

⁵⁹⁴ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale* 1993 | 670.

La motion d'ordre de l'UDC est finalement largement rejetée, le groupe parlementaire du PRD, PDC et PS y étant défavorables. Les orateurs qui vont encore intervenir à la tribune avant l'élection le font à nouveau dans le cadre de l'opposition décrite ci-dessus. Les opposants à l'élection d'une des deux candidates remettent fondamentalement en question la « formule magique », notamment par la voix du conseiller national libéral vaudois Jean-François Leuba :

« Quel choix nous offre-t-on aujourd'hui? Il ne s'agit pas ici de relever les qualités ou les défauts des candidats, mais de constater que l'on nous propose une candidate dont le Parlement n'a pas voulu mercredi dernier et qui, après avoir prétendu représenter l'ensemble des femmes de ce pays - ce qui est à l'évidence une usurpation scandaleuse - veut assumer la fonction de conseillère fédérale. On nous propose d'autre part une candidate miraculeusement genevoise, par la grâce d'un parachutage que ne renieraient pas les mœurs politiques françaises, et par la grâce du zèle inhabituel d'un fonctionnaire de l'Office cantonal de la population. Nous aimerions savoir combien de simples citoyens peuvent obtenir des attestations de résidence dans des délais aussi brefs. Si du simple point de vue juridique cette acrobatie est peut-être correcte, elle en prend à son aise avec l'interprétation tout simplement raisonnable de la constitution. La seule chance de cette candidate est de ne pas avoir été élue sur la liste socialiste du canton de Berne, où elle est actuellement première viennent-ensuite, car elle serait alors absolument inéligible au Conseil fédéral. En réalité, la situation où nous nous trouvons témoigne du profond malaise que provoque la perpétuation d'une formule qui n'a plus rien de magique. Est-ce être populiste, Monsieur Couchepin, que de dire que le roi est nu ? Pour fonctionner, la formule magique suppose des conversations entre les partis qui forment le gouvernement d'un pays et un minimum de consensus sur les problèmes fondamentaux de la politique étrangère, financière, sociale et de défense. Lors de la votation du 6 juin prochain nous constaterons facilement si ce consensus est réalisé. Les citoyens pourront juger, et je crains qu'ils ne vous jugent sévèrement. Si les partis gouvernementaux s'étaient concertés, avant le 3 mars, nous aurions évité la situation inadmissible actuelle, et qu'un grand nombre d'entre vous déplorent, je le sais, sans oser le manifester publiquement. Le psychodrame que nous vivons depuis mercredi n'est que la partie

émergée de l'iceberg du désaccord des partis, la démonstration que la formule magique n'est plus qu'une formule vide de sens. »⁵⁹⁵

A nouveau, le conseiller national radical Pascal Couchepin intervient en faveur du maintien de la « formule magique » :

« La question de fond est au demeurant ailleurs. Elle est de savoir, comme l'ont dit beaucoup d'orateurs ce matin, s'il faut mettre un terme à la formule de travail qui regroupe quatre partis au gouvernement. La formule magique a 34 ans. Aujourd'hui, elle est très critiquée, mais on veut aussi oublier ce qu'elle a apporté et ce qu'elle apporte. Pour prendre un exemple très récent, dimanche passé, la taxe sur les carburants n'aurait sans doute pas été acceptée par le peuple sans l'appui de toutes les forces politiques gouvernementales, et à l'extérieur des forces politiques gouvernementales, l'appui d'un certain nombre d'organisations économiques et aussi du TCS. La force de la formule magique est qu'elle est dans la logique d'un système politique fondé sur le mode d'élection proportionnel et sur la démocratie directe. Ceux qui, aujourd'hui, immédiatement, veulent y renoncer, doivent avoir une réponse à plusieurs questions, dont celle-ci : peut-on avoir un régime d'opposition et de majorité dans un système de démocratie directe et avec le scrutin proportionnel ? De plus, la Suisse est le seul pays au monde dont le Parlement élise le gouvernement. Est-il pensable dès lors qu'un grand parti, exclu volontairement ou non du gouvernement, puisse participer à la désignation des membres d'un gouvernement auquel il s'opposera aussitôt ? Est-ce que ce système ne nous oblige pas à maintenir la formule magique ou alors à changer beaucoup d'autres choses importantes ? Vous l'avez compris, notre groupe ne veut pas changer, à l'occasion de cette élection, la formule magique, ce d'autant plus qu'une mise en cause ne porterait que sur un seul des deux sièges socialistes. Notre groupe, cependant, est convaincu qu'une discussion s'impose. Il l'entreprendra et fixera sa décision pour la prochaine échéance électorale.

En ce qui concerne l'élection de ce jour, puisque nous sommes réunis pour cette élection, notre groupe soutient une candidature : il soutient la candidature de Mme Dreifuss. Cette décision a été prise à bulletins secrets, après avoir discuté pendant près de deux heures avec les deux candidates du Parti socialiste.

⁵⁹⁵ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale* 1993 I 674.

Nous vous invitons donc à élire Mme Dreifuss. »⁵⁹⁶

C'est que fait l'Assemblée fédérale au troisième tour de scrutin et par 144 voix (majorité absolue : 96⁵⁹⁷) contre 32 à Christiane Brunner et 14 au libéral genevois Gilbert Couteau⁵⁹⁸. Ruth Dreifuss accepte son élection dans la foulée et devient la première femme socialiste élue Conseil fédéral et la centième conseillère fédérale, ce qui contribue à conférer à cette élection une forte dimension symbolique. Quant à la « formule magique », les débats ont mis en évidence qu'elle est avant tout une formule par défaut ou faute de mieux.

3.3. Une formule gouvernementale qui semble perdre de son sens... mais qui tient malgré tout

Les débats sur la « formule magique » et la composition du gouvernement lors des élections au Conseil fédéral de 1983 et 1993 mettent finalement en évidence un certain pragmatisme politique de la part des partis gouvernementaux en lien avec leurs intérêts respectifs à son maintien. Ils peinent certes à justifier le maintien de la composition partisane du Conseil fédéral telle qu'elle existe depuis 1959 au regard des événements, même si elle semble vidée à leurs yeux de son sens et de sa « magie », il n'existe pour la grande majorité d'entre eux pas d'alternative crédible. Dans le cadre des débats, au-delà de la référence à la crise économique et sociale, référence est largement faite à l'esprit des institutions et à la culture politique suisse comme arrière-plan et référentiels incontestables, dont la composition partisane du Conseil fédéral serait l'une des manifestations les plus importantes.

⁵⁹⁶ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale* 1993 I 675s.

⁵⁹⁷ Cela signifie que sur les 246 parlementaires, un nombre élevé d'entre eux n'a pas participé au scrutin.

⁵⁹⁸ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale* 1993 I 677.

Les différents types de registres de justification ou de délégitimation de la « formule magique » utilisés par les différents acteurs sont intéressants, car, mis en relation à la fois avec les intérêts politiques différenciés tant au sein des quatre partis gouvernementaux qu'entre ces partis et ceux qui ne sont pas représentés au Conseil fédéral, ils permettent d'appréhender la dynamique fine des luttes politiques. Ces luttes sont avant tout des luttes quant aux représentations liées à cette institution et dont la « formule magique » et la « concordance » sont des dimensions, désormais constitutives et explicatives. La reconstruction des événements à l'aide de cette perspective nous a permis de montrer comment ces dimensions qui n'étaient justement pas constitutives ni explicatives de la composition du Conseil fédéral à l'origine en 1959 (ni avant d'ailleurs), ont pu le devenir et comment la « formule magique » est dès lors parvenue à se consolider et à se pérenniser malgré certains épisodes – somme toute très peu nombreux – qui l'ont vu être remise en question.

Finalement, la « formule magique » est-elle « magique » ? En ayant pleinement conscience qu'il s'agissait là d'une mauvaise question (ne pouvant obtenir dès lors qu'une réponse forcément insatisfaisante), nous avons malgré tout volontairement pris le parti de la poser, afin de prendre la « magie » de cette formule gouvernementale au sérieux comme point de départ de l'analyse et de pouvoir saisir la dimension symbolique, c'est-à-dire les croyances et plus généralement les représentations dont la « magie » est à la fois le produit et le (re)producteur. Y renoncer nous aurait sans doute privés d'une grande partie d'éléments de compréhension en lien avec la pérennité de la « formule magique »⁵⁹⁹. L'analyse présentée dans ce chapitre rend compte de la manière dont la question de la « magie » s'articule à celle

⁵⁹⁹ Ainsi, afin prévenir toute « dérive » guettant une analyse de ce type, nous avons en même temps posé une autre question, beaucoup plus intéressante : pourquoi et comment une formule gouvernementale largement remise en question parvient-elle à se pérenniser ?

de la composition gouvernementale et à celle de la compétition inter-partisane.

La « magie » de la « formule » se donne avant tout à voir dans les représentations mobilisées par les acteurs, notamment lors d'épisodes historiques saillants dont nous avons choisi de rendre compte dans le détail. Ces intérêts, même hétérogènes et dépendants du contexte propre à chaque élection au Conseil fédéral, sont en lien avec des représentations elles-mêmes (partiellement) différenciées des institutions politiques, de la « formule magique », de la « concordance », etc., qui sont mobilisées dans le cadre des débats et qui peuvent être comprises à la fois comme des coups, des armes discursives et des croyances (façons de voir) plus ou moins incorporées. Et c'est justement dans l'articulation de ces représentations avec les intérêts respectifs des différents partis que se donnent à voir les raisons du maintien de la « formule magique ». La « magie » de la « formule magique », ça n'est finalement pas une magie grandiose et aussi éblouissante qu'incontestée, mais bien plutôt la résultante de différents concours de circonstances, le résultat de luttes et d'intérêts politiques historiquement datés et de représentations particulières de la suissitude en politique qui empruntent largement aux mythes helvétiques.

Notre analyse le met largement en évidence : la « formule magique » n'est pas « magique » en soi aux yeux des acteurs politiques. S'intéresser à la « magie » de la formule nous a cependant permis de nous donner les moyens de déconstruire dans un premier temps toute propriété proprement « magique » qui pouvait lui être supposément attribuée, pour ensuite pouvoir saisir comment la « formule magique », au-delà de son patronyme, a pu se consolider et se perpétuer au-delà de toute attente, en examinant dès lors quels en étaient les ressorts. Ces derniers apparaissent d'ailleurs clairement : la « formule magique » parvient à se consolider et à se perpétuer sous l'influence d'une multitude de facteurs extrêmement

complexes qui n'ont rien à voir avec une quelconque forme de « magie » ou de « génie » intrinsèques aux institutions helvétiques, bien au contraire. Malgré ce résultat très important, il est cependant un peu difficile d'évacuer totalement la dimension « magique » de l'analyse, dans la mesure où beaucoup d'acteurs politiques lui ont accordé – et lui accordent sans doute encore – cette qualité, s'en sont revendiqués ou, au minimum, ont continué à utiliser cette expression somme toute ambiguë (surtout si l'on est critique par rapport à celle-ci). Car finalement, l'usage d'un terme ne veut-il pas dire qu'on y croit (même partiellement) ? La question des croyances n'est ainsi pas encore tout à fait réglée.

Il faut dès lors peut-être formuler les choses autrement : au lieu de parler de croyances en la « magie » à proprement parler, ne devrait-on pas plutôt parler de *croyances partagées* en rapport avec la « formule magique » ? Loin de nous l'idée de juger ici du bien-fondé de ces croyances. Ce qui nous intéresse plutôt, c'est de savoir comment ces croyances, qui renvoient à des registres divers et variés, ont pu s'imposer et se maintenir malgré certains événements potentiellement à même de remettre en question la composition du Conseil fédéral et donc l'objet même de ces croyances. Dans ce contexte, le concept de *configurations de sens partagé*, développé par l'économiste Robert Salais dans le cadre de sa sociologie des conventions⁶⁰⁰, nous paraît être une piste de réflexion intéressante, qui rejoint finalement (et sans doute de manière pas si involontaire que cela...) l'analyse présentée dans le cadre de ce chapitre et, plus largement, de ce travail. Car si les croyances en lien avec la « formule magique » sont partagées (et ont pu l'être), c'est, comme nous l'avons vu, parce qu'elles entrent en résonance et renvoient plus largement – dans une sorte de « dialogue » largement non questionné – mais dont nous avons rendu compte assez largement – à des croyances plus larges sur la politique suisse, la suissitude en politique, et à des représentations mythiques de la nation helvétique. En effet, il est possible de

⁶⁰⁰ Voir notamment : Salais 2009.

l'affirmer sans risque de se tromper : la « formule magique » renvoie tant au pacte de 1291, qu'à la Paix du Travail, à l'union sacrée en temps de guerre, au réduit national, qu'à des notions ou des concepts plus récents comme ceux de consensus ou de concordance.

Or, au contraire de celle de « magie », la notion de « configuration » permet de saisir la profondeur historique sous-jacente : ces croyances elles-mêmes ont en effet une histoire et ont été – et sont encore – l'enjeu de luttes politiques quant à leur contenu même. C'est d'ailleurs bien de ces croyances et de leurs effets dont nous avons tenté de rendre compte : comment celles-ci ont-elles pu se maintenir malgré les potentielles remises en question ? Comment les acteurs politiques ont-ils pu résoudre le dilemme qui se posait à eux et justifier le maintien de la composition gouvernementale de 1959 tout en ayant connaissance de l'évolution historique foncièrement contradictoire et donc potentiellement dé-légitimatrice ? Sans doute en continuant de tenter d'y croire, d'y faire croire et de faire croire qu'ils y croyaient, et cela sans doute au prix d'un travail d'accommodation.

Car c'est sans doute là que réside la grande force de la « formule magique » : si elle a certes pu s'appuyer sur la grande stabilité historique post-1959 de la composition gouvernementale (notamment *via* sa reconduction maintes fois indiscutée), c'est avant tout parce qu'elle « ratisse » très large et que chacun peut dès lors s'y reconnaître facilement, dans la mesure où il parviendra à la rattacher à des valeurs supposées communes, à des figures historiques, certes plus ou moins brouillées ou fictives, mais surtout largement légitimes, partagées et valorisées. Quant aux partis politiques eux-mêmes, ce flou permettant à ses opposants qu'à ses partisans de coexister tout en ayant une marge de manœuvre politique relativement importante, notamment au sein du Conseil fédéral⁶⁰¹. Qu'est-ce

⁶⁰¹ Cela est renforcé par le fait que dans le cadre de la procédure de consultation par exemple, qui a lieu pour chaque modification législative, les partis

qui peut dès lors s'opposer à sa reconduction et à sa pérennisation ? En clair : rien. Il faut tout simplement faire avec, faute de mieux⁶⁰².

A ce sujet justement, l'analyse présentée dans ce chapitre nous apporte des éléments importants de compréhension sur la manière dont une institution politique parvient à se consolider, à se pérenniser, c'est-à-dire sur la question du processus d'institutionnalisation. La question de la composition partisane du Conseil fédéral a été finalement très largement dépolitisée, car elle s'inscrivait à la fois dans les intérêts des partis politiques gouvernementaux favorables à son maintien, mais également parce que, telle qu'établie en 1959, elle s'inscrivait dans une vision du politique très largement légitime et surtout constamment re-légitimée. Durant cette période, en effet, la « formule magique », en tant que clé de répartition des sièges gouvernementaux et donc du pouvoir politique au plus haut niveau de l'Etat fédéral, parvient d'autant plus facilement à se consolider que l'arithmétique colle à l'idéologie : les rapports de force politiques restent en effet exceptionnellement stables, ce qui complique toute tentative de remise en question de la composition gouvernementale.

A cet égard, le choix de faire porter l'analyse sur les moments de « crise » a permis de montrer plusieurs choses : tout d'abord, même dans ces séquences de mise à l'épreuve, la « formule magique » parvient à tenir bon, même si ce qui est finalement rattaché à la dimension « magique » de la formule perd sans doute progressivement de son éclat et de sa pertinence. Ensuite, la pérennité de la composition partisane établie en 1959 témoigne d'une accoutumance progressive à celle-ci à la faveur de la reconduction systématique de la répartition des sièges. Le fait qu'il n'y a finalement que

gouvernementaux peuvent prendre suffisamment tôt le « pouls » des questions politiques, réagir et se positionner en fonction (et donc éviter les écueils politiques potentiels). Cela leur laisse également la marge de manœuvre nécessaire pour tenir des positions à même de réduire le risque de voir des conflits internes éclater.

⁶⁰² Voir Burgos, Mazzoleni & Rayner 2009.

très peu d'élections favorise évidemment cet état de fait. Enfin, cette pérennisation est possible à la faveur de l'existence de représentations savantes et mythiques (naïves) qui se renforcent mutuellement pour créer un univers de sens à la fois cohérent et polysémique, et très largement légitime. A ce titre, les moments de « crise » que nous avons analysé ne parviennent qu'à égratigner la « formule magique » et certaines des représentations en lien avec celle-ci, mais pas à remettre fondamentalement la composition partisane du Conseil fédéral en question. Cela est d'ailleurs possible dans la mesure où, pour reprendre les mots de Berger & Luckmann (2003, 98), cette composition gouvernementale est présentée comme la « solution permanente » à un problème considéré comme permanent de la collectivité : les clivages culturels, religieux, linguistiques et sociaux. Or, cette signification particulière de l'arrangement de 1959 parvient à s'imposer (notamment face à ses détracteurs), car les représentations en lien avec celle-ci vont s'appuyer sur de nouveaux topiques comme celui de « formule magique » et de « concordance », qui, bien que nouveaux, vont emprunter très largement à des conceptions dominantes de la politique suisse. Il est notamment fait appel à sa « culture politique » et à l'« esprit des institutions » (variante de l'architecture institutionnelle). Ces nouveaux narratifs entrent donc en résonance (et « dialoguent ») avec des conceptions mythiques des institutions largement discutables. Le terme « concordance » est notamment inventé à la fin des années 1960, soit bien plus tard que celui de « formule magique ». Ce terme peut être finalement considéré comme une sorte de sublimation sémantique de la double conception qualitative et arithmétique du pouvoir contenue dans la « formule magique » de 1959⁶⁰³ et une sorte de concentré savant de toutes les conceptions a-conflictuelles et mythiques du politique, construites par des chercheurs trop captifs de leur terrain empirique. Preuve de ce raisonnement circulaire et téléologique, l'affirmation, par de nombreux auteurs, que la période allant de la fin de la Seconde

⁶⁰³ Voir notamment la définition de la « formule magique » donnée par Andreas Ineichen dans le *Dictionnaire historique de la Suisse* (2005).

Guerre mondiale à la fin des années 1960 (donc en gros 1945-1970) est la période de l'« épanouissement de la concordance » (Altermatt 2009, 257 ; Altermatt 1983 ; Bolliger 2007, 470 s. ; Degen 1993, 99). Comment peut-on affirmer cela, alors que le terme même de « concordance » n'existait pas encore ? De plus, ces auteurs ne parviennent pas à comprendre le rôle qu'a joué la « formule magique » dans ce processus, car ils ne s'en donnent pas les moyens : en effet, aucun ne problématise la relation existant entre les deux termes, aucun n'en fait l'histoire.

Enfin, nous avons montré que ce processus d'institutionnalisation est tributaire des acteurs qui interviennent (ou s'abstiennent justement de le faire, ce qui a un effet de consolidation sans doute encore plus important) dans les débats : hommes politiques, journalistes et experts de toutes sortes contribuent à l'objectivation et à l'intériorisation de représentations qui s'imposent très rapidement comme légitimes. Cette intériorisation ne se limite cependant pas à eux : les conseillers fédéraux représentent symboliquement dans leur rôle l'ordre politique dans sa totalité. Et le fait que le PS ne quitte finalement pas le Conseil fédéral lors des épisodes de « crise » de 1983 et 1993 témoigne incontestablement de la forte intériorisation de ce rôle⁶⁰⁴. La « formule magique » acquiert dès lors peu à peu une « force d'inertie » propre du fait que la plupart des acteurs se convainquent en effet les uns les autres qu'il y a plus à y gagner à la maintenir qu'à la contester ou à la supprimer. Elle devient ainsi progressivement un point focal des attentes mutuelles.

⁶⁰⁴ Rappelons ici encore une fois que les conseillers fédéraux, appelés communément les « 7 Sages », considèrent eux-mêmes que le rôle de conseiller fédéral implique de se détacher (en partie) de ses attaches partisans et de respecter la collégialité.

4. La formule gouvernementale en question en 2003 ? Transformations et « crise » de la « formule magique »⁶⁰⁵

L'élection au Conseil fédéral de 2003 prend place dans un contexte de changement des rapports de force politiques au niveau national. Ces derniers connaissent en effet une évolution indéniable par rapport à la stabilité qui les avait caractérisés depuis 1959. Deux tendances principales peuvent être distinguées, qui se conjuguent d'ailleurs au cours sur la période qui va du début des années 1990 à l'année 2003 (voir graphique ci-dessous). La première est un affaiblissement des deux grands partis bourgeois traditionnels, le Parti radical-démocratique et le Parti démocrate-chrétien. Ces deux partis connaissent en effet une baisse constante et importante de leur poids électoral depuis le début des années 1990. Le PRD passe en effet de 21,0% en 1991 à 17,3% en 2003, soit une baisse de 3,7 points. Le PDC, qui connaît de son côté une baisse constante depuis le début des années 1980, doit également faire face à une chute de 3,6 points de sa force électorale entre 1991 et 2003.

Ces chiffres doivent être mis en perspective avec la seconde tendance : la montée en puissance de l'Union démocratique du centre au niveau national au cours des années 1990, et le léger renforcement du Parti socialiste suisse sur la même période. L'UDC, qui se situait de manière stable aux alentours de 11% depuis 1959, soit nettement en deçà des trois autres partis

⁶⁰⁵ Ces trois dernières sous-parties sont une reprise (sans l'introduction, donc partielle) de l'article « Lutttes et enjeux partisans : l'élection au gouvernement de 2003 et ses suites » qui a été publié dans l'ouvrage d'Oscar Mazzoleni et Hervé Rayner, intitulé *Les partis politiques suisses : traditions et renouvellements*, Michel Hourdiard, Paris, 2009, p. 169-207. De nombreux changements sont toutefois à noter, puisque la structure, des titres et des sous-titres ont été modifiés. Les notes de bas de pages ont, quant à elles, été intégrées dans le texte (alors qu'elles étaient toutes à la fin du texte) et les abréviations des titres de presse qui avaient été faites, ont été rétablies ici en des titres complets, afin d'obtenir une cohérence avec les parties précédentes.

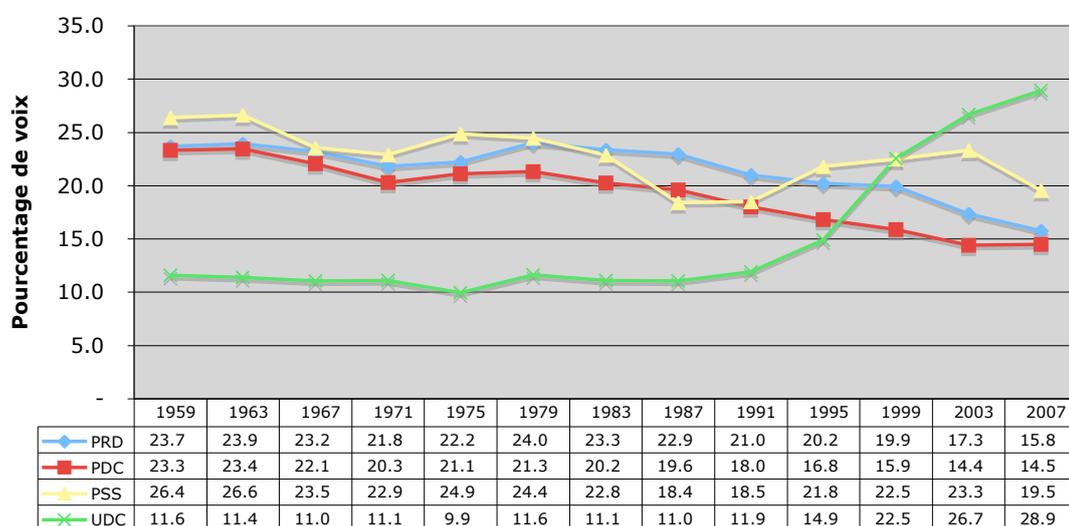
gouvernementaux, devient le premier parti de Suisse en 1999 (au même niveau que le PSS toutefois), puis plus nettement encore en 2003. Sous l'impulsion de l'aile « radicale » du parti, et notamment du conseiller national zurichois Christoph Blocher (Mazzoleni, 2003 ; Kriesi et al., 2005), l'UDC passe de ainsi de 11,9% en 1991 à 26,7% en 2003. Les rapports de force se modifient par conséquent au parlement (au Conseil national principalement en fait) : de parti le plus faible jusqu'en 1995, l'UDC devient le parti gouvernemental le plus fort en 2003.

Ce changement important est à la base de la revendication de l'UDC d'un second siège au Conseil fédéral. Cette revendication n'est en réalité pas totalement nouvelle, puisque l'UDC avait tenté auparavant à deux reprises, en 1999 et en 2002, d'obtenir un second siège au gouvernement. Contrairement à l'élection de 2003 toutefois, elle tente alors de ravir un siège au Parti socialiste, et non au PDC. Le changement d'attitude opéré en 2003 va de pair, comme nous le verrons, avec un renouvellement de son argumentaire politique, qui bascule de positions purement « anti-gauche » à des positions moins tranchées, qui s'inscrivent, comme nous le verrons, dans une logique plus « institutionnelle » (dimension « arithmétique » de la « formule magique », concordance, etc.), et desquelles disparaissent l'ancien argumentaire « anti-gauche ».

Il est important de préciser encore que la « nouvelle UDC » (Mazzoleni, 2003), dominée par l'aile « radicale » du parti, représente une sorte de « rupture » par rapport à l'image classique du parti gouvernemental bourgeois en Suisse. L'UDC développe en effet un « style » politique particulier, en adoptant notamment des positions très anti-européennes et des positions radicales dans le domaine de l'asile et des étrangers (sur lesquelles le parti construira d'ailleurs son succès au cours des années

1990). Son utilisation des instruments de démocratie directe⁶⁰⁶, et notamment du référendum, va également forger son image de « parti d'opposition » et contribuer à le positionner comme parti politique incontournable sur la scène politique. Ainsi, en 2003, la revendication d'un second siège au Conseil fédéral formulée par l'UDC est prise très au sérieux par l'ensemble des acteurs.

Evolution des rapports de force électoraux 1959-2003 (élections au Conseil national)



Source : Office fédéral de la Statistique

Le processus politique qui retient notre attention s'étale sur une période d'environ une année (janvier-décembre 2003). Deux repères chronologiques principaux le jalonnent : les élections fédérales du 19 octobre et l'élection au Conseil fédéral du 10 décembre. Le principal enjeu qui structure les débats sur cette période est l'attribution d'un second siège au Conseil fédéral à l'UDC, cette dernière le revendiquant d'ailleurs dès le début de l'année 2003

⁶⁰⁶ Pour une analyse de l'usage de l'initiative populaire par l'UDC, voir notamment : Burgos, 2004.

(dans la continuité de l'élection complémentaire au Conseil fédéral de décembre 2002).

Les débats se cristallisent sur la question de la « formule magique » et se structurent principalement autour d'une opposition entre la « lettre » et l'« esprit » de la « formule magique », c'est-à-dire entre une conception « arithmétique » de la coalition gouvernementale (la « lettre ») et une conception plus « politique » ou « qualitative » de celle-ci (l'« esprit »). Selon la première, la composition de la coalition gouvernementale doit refléter de manière proportionnelle la force respective des partis politiques : les trois plus grands partis obtiennent ainsi deux sièges chacun et le plus petit des quatre un seul. La conception « politique » ou « qualitative » de la « formule magique » porte quant à elle sur deux questions : sur la composition politique du Conseil fédéral en termes de partis (nécessité que les partis qui composent le gouvernement respectent les principes de concordance et de collégialité) et en termes de profil des candidats (qualités requises pour siéger au Conseil fédéral).

A la faveur d'une conjoncture politique propice à une renégociation des principes constitutifs de la coalition gouvernementale, la dynamique des échanges au sein du champ politique se restructure dès lors sous l'effet d'un jeu complexe incluant notamment la modification des rapports de force politiques au niveau fédéral, les stratégies partisanes, les coups politiques joués, les prises de position concurrentes, les intérêts changeants (en cours de jeu), etc. Il convient donc, afin de rendre compte de ce jeu complexe, de procéder à une topologie des positions, qui, en la mettant en relation avec les prises de position respectives de chaque parti, permettra de comprendre véritablement ces dernières.

4.1. L'UDC et la revendication d'un second siège gouvernemental

Les équilibres politiques étant restés relativement stables au niveau national en Suisse entre 1959 et le début de années 1990, c'est dans la montée en puissance de l'UDC à l'échelon national à partir du milieu des années 1990 – et notamment sa victoire lors des élections fédérales de 1999 – que réside le principal facteur de remise en cause de la « formule magique ». Ça n'est dès lors pas un hasard si ce parti va polariser les positions à ce sujet. Il est toutefois important de souligner que l'UDC opère en 2003 un revirement dans sa stratégie, par rapport à l'attitude adoptée quatre ans auparavant lors du renouvellement intégral du Conseil fédéral.

En 1999 en effet, l'UDC, forte de son succès électoral de l'automne, revendique un second siège au gouvernement sur la base d'un rejet de la « formule magique » en tant que coalition large : l'UDC, qui présente la candidature de son leader, Christoph Blocher, s'attaque aux sièges socialistes, avec l'idée de former un gouvernement de coalition entre partis bourgeois, duquel les socialistes seraient exclus. Cette stratégie est maintenue lors de l'élection complémentaire au Conseil fédéral de 2002, lors de laquelle un siège socialiste est vacant. Dans les deux cas cependant, l'Assemblée fédérale reconduit la « formule magique » en élisant les candidats socialistes. Lors de ces deux élections, les deux autres partis bourgeois, PRD et PDC, précisent notamment le contenu des principes d'appartenance à la coalition gouvernementale : l'argument de l'assise nationale des partis politiques est en effet mis en avant, afin de refuser deux sièges gouvernementaux à l'UDC, cette dernière n'étant quasiment pas implantée dans les cantons romands à cette époque.

L'UDC change de position en 2003 : elle décide de s'attaquer non plus aux sièges socialistes, mais à un siège PDC. Le discours de l'UDC s'adapte à ce

revirement et se « dé-radicalise » passablement. D'un discours « anti-système » (remise en question de la « formule magique » et critique de la classe politique), mais surtout « anti-gauche », l'UDC adopte dès le milieu de l'année 2003 des positions plus nuancées⁶⁰⁷. Ce changement de position (et de stratégie) intervient sous deux aspects. Premièrement, l'UDC fait allégeance au principe d'une coalition large et cesse à ce titre de rejeter la « formule magique ». Les démocrates du centre abandonnent clairement l'idée d'une coalition purement bourgeoise :

« Nous voulons un second siège au Conseil fédéral. [...] La constellation parle d'elle-même pour que nous n'obtenions en toute vraisemblance pas ce deuxième siège. Le temps n'est toutefois pas encore venu pour le passage d'un système de concordance à un système de concurrence. » (Ueli Maurer, président de l'UDC ; *Aargauer Zeitung*, 23.8.2003)

Deuxièmement, cette revendication d'un second siège, qui s'appuie sur le renforcement de ses positions électorales au niveau national, est justifiée au travers d'une conception « arithmétique » de la « formule magique », qui renvoie à une interprétation strictement mathématique de la concordance où les partis obtiennent un nombre de sièges gouvernementaux proportionnellement à leur force électorale respective. La concordance est d'ailleurs envisagée comme l'application stricte de ce principe arithmétique :

« Nous tenons de manière fondamentale au système de concordance. C'est-à-dire : le plus petit parti n'obtient qu'un seul siège. » (Ueli Maurer, président de l'UDC ; *Aargauer Zeitung*, 15.8.2003)

⁶⁰⁷ Il serait cependant faux de considérer toutefois que l'UDC s'« assagit » totalement, puisque l'aile blochéenne du parti continue à faire coexister, en parallèle, des discours plus radicaux, et à brandir, entre autres, la menace du lancement d'une initiative populaire demandant l'élection du Conseil fédéral par le peuple. Sur le rapport ambivalent que l'UDC entretient avec le système politique, voir : Skenderovic Damir & Mazzoleni Oscar, 2007.

« L'UDC se porte garant de la concordance. C'est-à-dire pour une formule gouvernementale dans laquelle les trois plus grands partis ont deux sièges et le plus petit un seul. » (Christoph Blocher, conseiller national UDC ; *Aargauer Zeitung*, 29.9.2003)

Cette conception « arithmétique » de la « formule magique » est toutefois « corrigée » par la dimension de « représentativité » des partis politiques au travers de leurs conseillers fédéraux⁶⁰⁸ : en effet, l'UDC revendique que soit élue sur le second siège une personne qui représente véritablement le parti (sous-entendu : l'aile « blochérienne » de l'UDC). L'enjeu est en effet d'éviter que l'Assemblée fédérale n'élise un candidat dont l'UDC ne veut pas, parce qu'elle le jugerait plus « modéré », comme cela a été le cas lors de la succession du siège laissé vacant par le démocrate du centre « modéré » Adolf Ogi. Cette année-là, l'Assemblée fédérale élit au Conseil fédéral le conseiller aux Etats bernois Samuel Schmid, en lieu et place des deux candidats officiels du parti (Rita Fuhrer et Roland Eberle). C'est dans cette optique que le chef de fraction UDC déclare :

« Nous voulons un conseiller fédéral qui représente à 100% les préoccupations de l'UDC au Conseil fédéral. Dans le cas contraire, nous préférons ne pas avoir de conseiller fédéral. » (Caspar Baader, chef de la fraction⁶⁰⁹ UDC ; *Aargauer Zeitung*, 15.8.2003)

Dans cette perspective, et afin de justifier ce revirement, l'UDC va effectuer un important travail symbolique de « mise en conformité » au regard de l'institution, pourrait-on dire, afin de se rendre « présentable » aux yeux des

⁶⁰⁸ Cette question est délicate en Suisse. A plusieurs reprises en effet, l'Assemblée fédérale n'a pas élu les candidat(e)s officiel(le)s des partis : c'est notamment le cas des candidates socialistes Lilian Uchtenhagen en 1983 et Christiane Brunner en 1993.

⁶⁰⁹ Il est sans doute utile de préciser ici, en particulier à l'égard des lecteurs français, que ce terme correspond à celui de chef de groupe parlementaire.

autres partis gouvernementaux et augmenter ainsi ses chances d'obtenir un second siège au Conseil fédéral. D'un discours dénonciateur, voire parfois calomnieux à l'égard de la classe politique en général, l'UDC va se positionner clairement en faveur du maintien de la « formule magique », en faveur d'une concordance « arithmétique », et s'efforcera de convaincre qu'elle respectera la collégialité gouvernementale si elle obtient un second siège au gouvernement. Ce travail, relativement discret avant les élections fédérales, va progressivement s'intensifier à la suite de celles-ci et de la victoire électorale du parti. A partir de ce moment-là, Christoph Blocher, le candidat désigné par l'UDC au soir des élections fédérales (voir ci-dessous), effectue de son côté un travail semblable, ayant pour but de rassurer les autres partis et de renforcer sa candidature. Le candidat officiel de l'UDC promet en effet à de nombreuses reprises qu'il respectera la collégialité s'il est élu au Conseil fédéral (*Le Temps*, 4.11.2003 ; *SonntagsZeitung*, 16.11.2003 ; *Tages Anzeiger*, 29.11.2003 ; *Le Temps*, 3.12.2003 ; *NZZ*, 6.12.2003). L'UDC assure de son côté qu'elle élira les candidats que les autres partis présentent si son candidat est élu. Cette prise de position, qui réduit fortement l'incertitude politique liée à l'élection du 10 décembre, est très habile, la « formule magique », même modifiée, représentant aux yeux de tous les partis, un moyen de se préserver contre l'incertitude (certains iront jusqu'à dire « chaos »...) qui découlerait de l'usage intensif des instruments de démocratie directe que pourrait faire l'UDC si elle se retirait dans l'opposition.

L'UDC remporte une victoire écrasante lors des élections fédérales du 19 octobre 2003 (26,7% des voix ; 55 sièges au Conseil national), qui conforte clairement sa position de premier parti de Suisse, devant le PS (23,3% ; 52 sièges), le PRD (17,3% ; 36 sièges) et le PDC (14,4% ; 28 sièges). Contrairement aux élections fédérales de 1999, l'UDC s'implante de manière incontestable en Suisse romande, où elle n'était que très peu représentée jusqu'alors, et acquiert dès lors une envergure véritablement nationale.

Immédiatement après l'annonce des résultats officiels sur le plateau de la télévision alémanique, l'UDC joue un « coup » politique et symbolique : Ueli Maurer, le président du parti, déclare que l'UDC revendique un deuxième siège au Conseil fédéral aux dépens du PDC, et qu'elle présentera la candidature unique de Christoph Blocher, conseiller national et leader du parti. Deux éléments – ou « ultimatums », diront ses adversaires – complètent cette annonce (*Tages Anzeiger*, 20.10.2003 ; interview de Christoph Blocher) :

- en cas de non-élection de Blocher au Conseil fédéral, l'UDC quittera le gouvernement (sous réserve que le conseiller fédéral UDC Samuel Schmid accepte de suivre son parti) et partira dans l'opposition. Le parti ajoute qu'avec une telle opposition, et le recours systématique au référendum, le gouvernement serait paralysé.
- en cas de non-élection de Blocher au Conseil fédéral, l'UDC lancera une initiative populaire demandant l'élection du Conseil fédéral par le peuple⁶¹⁰.

Le « coup » politique joué par l'UDC ne manque pas son but et déploie des effets importants : les représentants des autres partis semblent « sonnés » face à ces déclarations de l'UDC, comme en témoigne l'attitude du président du PDC sur le plateau de télévision, qui peine à trouver ses mots. Le « coup » est également porté à l'interne, puisque l'aile « modérée » de l'UDC ne peut qu'assister aux événements (même si plusieurs parlementaires, ainsi que les sections grisonne et bernoise ne manqueront pas de protester contre la candidature unique de Christoph Blocher et la méthode utilisée), elle qui se retrouve désormais clairement minorisée au sein du parti. Plus généralement, la stratégie de l'UDC est habile : elle propose l'élection de son leader, homme politique charismatique, hyper médiatique et respecté bien

⁶¹⁰ Cette idée n'est pas nouvelle. A l'origine une idée du Parti socialiste (qui avait échoué à deux reprises avec ses initiatives populaires en votation populaire en 1900 et 1942), l'UDC la reprend pour peser sur les débats dès le début de l'été 2003.

au-delà du seul cercle du parti. Elle l'assortit en outre de deux menaces dont la concrétisation peut alors être jugée comme tout à fait vraisemblable. C'est notamment le cas de la menace du départ dans l'opposition et de l'usage intensif du droit référendum qui induit les effets les plus nets, l'UDC ayant lancé de nombreux référendums depuis le début des années 1990, avec un succès certain, et surtout des moyens financiers supérieurs aux autres partis politiques. Cette stratégie cadre enfin parfaitement avec la conception dominante au sein de la classe politique, qui consiste à intégrer les opposants, afin de permettre la recherche de solutions consensuelles.

La position de l'UDC ne variera pas jusqu'à l'élection au Conseil fédéral⁶¹¹, comme en témoigne le discours du chef de groupe UDC Caspar Baader devant l'Assemblée fédérale le 10 décembre 2003 :

« Entre 1959 et 1999, donc durant quarante ans, les quatre grands partis ont formé le gouvernement de notre pays. Le Conseil fédéral était composé selon la force électorale de ces partis. Les radicaux, le PDC et le Parti socialiste avaient donc chacun deux conseillers fédéraux et l'UDC – le plus petit partenaire gouvernemental – en avait un. Cette représentation en fonction de la force électorale s'appelle la concordance. Lors des élections au Conseil national de 1999 déjà, l'UDC est devenue le parti politique le plus fort. Inversement, le PDC est devenu le parti le plus faible, donc le plus petit parti gouvernemental. Pourtant, la composition du Conseil fédéral n'a pas changé, celle-ci

⁶¹¹ Elle entretiendra toutefois une sorte de « flou » autour de l'attitude qu'elle adoptera le jour de l'élection, se réservant au passage la possibilité d'attaquer les sièges d'autres partis si Christoph Blocher n'était pas élu sur un siège PDC (interview d'Ueli Maurer, président de l'UDC ; *Neue Luzerner Zeitung*, 29.11.2003). Le 10 décembre, le groupe UDC aux chambres propose la candidature de Christoph Blocher au Conseil fédéral à la place de l'un des deux conseillers fédéraux PDC. Dans l'ordre d'élection, l'UDC décide de ne pas attaquer le siège socialiste de Moritz Leuenberger (position 1), afin de montrer, selon ses dires, son attachement à la concordance. Elle attaque en revanche le siège PDC de Ruth Metzler (position 3). Dans l'éventualité où Christoph Blocher ne serait pas élu sur ce siège, l'UDC se réserve cependant le droit d'attaquer le second siège PDC, voire le second siège socialiste. La variante d'une coalition regroupant uniquement les partis de droite n'est à ce titre pas envisagée, l'UDC proposant d'emblée la réélection des deux conseillers fédéraux socialistes sortants.

ayant fait ses preuves. Ainsi, la concordance a été brisée pour la première fois. Le 19 octobre dernier, presque 27% de la population a accordé sa confiance à l'UDC, et confirmé ainsi le résultat électoral de 1999. L'UDC est maintenant de loin le parti le plus fort électoralement parlant. Elle est également bien implantée en Suisse romande, et est le parti le plus fort dans plusieurs cantons. Cela doit être répercuté sur la composition du gouvernement. [...] Il en va du futur du pays et de la crédibilité de la politique. C'est pourquoi l'UDC est en faveur de la concordance. La concordance ne signifie pas en Suisse un accord sur le contenu de la politique, mais plutôt une prise en compte de la volonté des électeurs au niveau de la composition du gouvernement. Les grands partis devraient être représentés au gouvernement selon leur force électorale, c'est-à-dire que l'UDC, le PS et le PRD ont deux sièges et le plus petit, le PDC, un siège. Cela correspond à la force électorale, mais cela n'est aujourd'hui pas assuré. [...] C'est parce que la concordance suisse unit des positions politiques opposées au sein du gouvernement que le principe de collégialité revêt une signification centrale ; l'UDC en a conscience. [...] »⁶¹²

Cette dernière prise de position synthétise la conception de la coalition gouvernementale de l'UDC. Le parti réaffirme son attachement à une coalition large (« formule magique »), mais qui intègre toutefois désormais dans son « arithmétique » l'évolution des rapports de force politiques (« concordance »), soit : 2 UDC, 2 radicaux, 2 socialistes et un PDC. La conception de la « concordance » mobilisée par l'UDC est en outre complétée par une dimension plus « qualitative » : selon elle, en effet, la « concordance » n'est pas un « accord sur le contenu de la politique », mais plutôt « une prise en compte de la volonté des électeurs au niveau de la composition du gouvernement ». L'UDC souligne à ce titre l'opposition politique fondamentale qui existe entre les différentes forces politiques présentes au sein du Conseil fédéral. Elle rassure toutefois les parlementaires en réaffirmant son attachement au principe de collégialité gouvernementale. Étonnamment cependant, la candidature Blocher n'est pas évoquée dans ce discours.

⁶¹² *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, 2003, p. 2147.

4.2. Le PDC sur la défensive

Face à la revendication de l'UDC d'un second siège au Conseil fédéral et la perspective d'une possible perte de l'un de ses deux sièges, le PDC va se retrouver rapidement en difficulté, notamment du fait qu'il ne trouve pas de réels soutiens auprès du PS et du PRD, comme nous le verrons par la suite. L'isolement du PDC augmente à l'approche des élections fédérales, notamment sous l'influence des sondages qui le créditent du plus mauvais score parmi les quatre partis gouvernementaux. Le PDC aborde ainsi cette échéance dans un relatif isolement.

Dans ce contexte, et à l'instar de l'UDC, le PDC va mobiliser une conception de la « formule magique » qui s'ajuste à ses intérêts directs : conserver ses deux sièges au Conseil fédéral, c'est-à-dire le maintien du statu quo. Le PDC va ainsi nuancer la règle de proportionnalité de la « formule magique » – qui s'appuie sur la force des partis au Conseil national – en mettant en avant sa forte position au Conseil des Etats⁶¹³ :

« [...] Il est clair que l'arithmétique joue aussi un rôle. Quand nous avons conçu la formule magique, le jeu des partis qui consiste à entrer en opposition face à leurs conseillers fédéraux n'existait pas encore. À l'époque, quand il y avait encore une véritable collaboration entre les partis bourgeois, l'UDC ne tenait pas encore son rôle d'opposition. Aujourd'hui, le PS lorgne vers l'extrême-gauche et l'UDC vers l'extrême-droite. Quiconque parle de la formule magique ne doit pas oublier que nous avons une position très forte au Conseil des Etats, qui, dans notre Etat fédéraliste, est tout aussi important que le Conseil national. [...] La formule magique est un élément de stabilité pour notre pays. [...] La formule magique ne changera pas, parce que nous ne devrions pas

⁶¹³ La forte présence du PDC au sein du Conseil des Etats tient au fait que ce parti est fortement majoritaire dans les petits cantons alémaniques, où, à la faveur du scrutin majoritaire, il remporte beaucoup de sièges (chaque canton disposant de 2 sièges et chaque demi-canton d'un seul).

mettre en jeu les structures stables et solides de ce pays. » (Philipp Stähelin, président du PDC ; *Neue Luzerner Zeitung*, 23.8.2003)

« Nous tenons au maintien du statu quo. Nous ne dévoilons toutefois naturellement pas toutes nos cartes maintenant. » (Jean-Michel Cina, chef de la fraction PDC ; *Basler Zeitung*, 5.9.2003)

Plus fondamentalement, comme cela apparaît dans la première des deux prises de position ci-dessus, c'est sur le terrain « qualitatif » que va se situer le PDC. Ce dernier va en effet développer une conception insistant sur la nécessité d'intégrer au Conseil fédéral des partis aptes à travailler ensemble, afin d'arriver à des compromis politiques. Le PDC met en outre en avant son rôle de « charnière » et de « faiseur de majorités », dont le système ne peut se passer sans risquer la paralysie. Dans une interview à la *Sonntagszeitung*, le président du PDC déclare qu'il est important de montrer une volonté de collaborer pour participer au gouvernement. Or, il ajoute que l'UDC a déclaré ouvertement qu'elle voulait continuer à jouer un rôle d'opposition, et que si cela ne changeait pas, elle n'aurait pas droit à un deuxième siège au Conseil fédéral (*Le Quotidien Jurassien*, 8.9.2003).

S'appuyant sur une conception revisitée de la « formule magique », le PDC réaffirme de fait son adhésion à la concordance, et au maintien d'une coalition gouvernementale large incluant le PS. La direction du PDC se distancie en outre de certaines variantes proposées au cours des débats, et notamment celle de l'éviction du PS du Conseil fédéral qui déboucherait sur la mise en place d'une coalition bourgeoise. Le président du PDC justifie cela en déclarant que la discussion « n'est pas encore mûre » à ce sujet (*Basler Zeitung*, 5.9.2003).

Suite aux résultats (attendus) des élections fédérales du 19 octobre, le PDC se retrouve dans une position précaire. Sa direction va toutefois déclarer que le parti ne cèdera aucun de ses deux sièges au Conseil fédéral (*Der Bund*,

21.10.2003). Malgré ces résultats défavorables (le PDC devient le plus faible des quatre partis gouvernementaux), le PDC réaffirme sa position tenue jusqu'ici, c'est-à-dire une position de « centre » et de « charnière », seul parti capable de parvenir à des majorités (donc indispensable) au sein d'un Conseil fédéral désormais très « polarisé ». De manière plus générale, il réaffirme son attachement à la concordance et à une coalition large, composée des quatre partis les plus importants (rejetant de fait à nouveau la possibilité de la mise en place d'une coalition de gauche ou d'une coalition purement bourgeoise dont le PS serait exclu, de même que celle d'une coalition dont l'UDC serait absente) :

« Nous tenons à la concordance. » (Jean-Michel Cina, chef de fraction PDC ; *Tages Anzeiger*, 31.10.2003)

« Nous ne sommes pas en train de construire une coalition de centre gauche. Nous voulons simplement un gouvernement de concordance équilibré où l'UDC a aussi sa place. » (Philipp Stähelin, président du PDC ; *Le Temps*, 1.11.2003)

« Si le centre politique n'existe pas, vous avez deux pôles qui s'affrontent. Deux blocs qui se combattent aboutissent toujours à un mauvais résultat – ou pas de résultat du tout. Un parti situé au centre politique offre des solutions qui mènent à un développement et non au blocage. [...] Le seul parti qui puisse entraîner des majorités, c'est le nôtre. » (Jean-Michel Cina, chef de la fraction PDC ; *Le Nouvelliste*, 3.11.2003)

Le PDC reconnaît désormais la prétention de l'UDC à un second siège au Conseil fédéral, mais cela non pas à ses dépens, mais aux dépens du PRD, ce dernier devant faire face à une vacance au gouvernement (démission du conseiller fédéral Kaspar Villiger). Le PDC va changer à ce titre de discours. D'une part, il va en effet reconnaître la dimension « arithmétique » de la « formule magique », en créant un lien entre la victoire électorale de l'UDC et la légitimité de sa prétention à un second siège gouvernemental. D'autre

part, le PDC va développer une conception « qualitative » de la « formule magique » qu'il va articuler à une conception particulière des équilibres politiques au sein du Conseil fédéral en lien avec l'argument de « charnière » politique avancé jusqu'ici :

Refusant de maintenir le statu quo au niveau de la « formule magique », car cela ne correspondrait pas à la volonté des électeurs, le PDC reconnaît de fait la revendication de l'UDC :

« Nous reconnaissons la prétention de l'UDC à un second siège » ; en précisant toutefois : « [...] et le PRD a une vacance ».

Le PDC essaie à ce titre de contrer le PRD, qui soutient la revendication de l'UDC à ses dépens, en refusant de céder l'un de ses deux sièges au PRD lors de la prochaine vacance PDC au gouvernement si l'UDC s'emparait du siège radical vacant :

« Si le PRD poursuit sa politique de droite, évidemment pas. La droite aurait alors quatre sièges et le centre plus qu'un seul. » (Jean-Michel Cina, chef de la fraction PDC ; *Blick*, 13.11.2003)

« Nous acceptons les résultats des élections et reconnaissons que l'UDC peut revendiquer deux sièges. [...] Nous nous engageons en faveur d'un gouvernement équilibré et qui puisse agir. Dans une démocratie directe, seul un gouvernement de concordance peut agir. » (Philipp Stähelin, président du PDC ; *Der Bund*, 1.11.2003)

« Le bloc de droite, après le rapprochement UDC-PRD, n'a droit qu'à trois sièges : à quatre, il aurait la majorité absolue. » (Philipp Stähelin, président du PDC ; *Le Nouvelliste*, 30.10.2003)

Le PDC introduit ainsi un élément de « représentativité » – et une lecture particulière de celle-ci – dans sa conception de la « formule magique » : afin que le gouvernement ne soit pas l'objet de blocages entre des positions trop

éloignées, il est nécessaire que le centre soit d'une part bien représenté, mais également que la droite (nommément le PRD et l'UDC, dont le PDC reproche la trop grande proximité idéologique) ne dispose pas de plus de trois sièges au Conseil fédéral, afin que le gouvernement ne mène pas une politique exclusivement de droite en disposant de la majorité absolue au Conseil fédéral (quatre sièges sur sept).

Ces prises de position vont susciter un vif débat au sein du parti, et qui va voir s'opposer deux positions principales :

- attaquer le siège radical vacant en proposant que l'UDC s'en empare. Cette conception est celle de la direction du parti.
- accepter le verdict des urnes et céder un siège à l'UDC lors de l'élection du 10 décembre. Cette position est notamment tenue par deux sections cantonales alémaniques (Uri et Argovie), ainsi que par le conseiller aux Etats Carlo Schmid, une figure du parti. Ces acteurs avancent à ce titre une conception « arithmétique » de la « formule magique », proche de celle de l'UDC.

Des deux variantes, la première va s'imposer sans grande contestation au sein du parti. La variante d'une coalition de gauche au Conseil fédéral – de laquelle l'UDC serait exclue – sera largement rejetée au sein du parti.

La position du PDC ne va pas varier jusqu'à l'élection au Conseil fédéral. Ce jour-là, le vice-président du PDC, le conseiller national Jean-Michel Cina, réaffirme la position de son parti en vue de l'élection. Il déclare que le PDC présentera ses deux conseillers fédéraux sortants à la réélection. Il dénonce en outre le « diktat » de l'UDC, qui présente la seule candidature de Christoph Blocher⁶¹⁴ et menace de quitter le gouvernement et de partir dans

⁶¹⁴ Depuis le début des années 1990, et notamment suite à la non-élection de la candidate officielle du PS en 1993, s'est plus ou moins imposée la pratique de la double candidature, afin de laisser un choix à l'Assemblée fédérale lors de l'élection.

l'opposition si elle n'obtient pas un second siège au Conseil fédéral (stigmatisant au passage l'attitude antidémocratique de l'UDC) :

« “Moi ou personne“ : tel est le diktat qui a été formulé le 19 octobre dernier, et il n'a cessé d'être durci par la suite. Un diktat d'une seule personne, d'un seul parti, à 246 représentantes et représentants du peuple et des cantons élus démocratiquement. Nul ne peut laisser ce diktat guider les décisions d'institutions libres et démocratiques ! »⁶¹⁵

Jean-Michel Cina met à nouveau en avant, dans ce discours à l'Assemblée fédérale, le caractère central du PDC dans le fonctionnement du Conseil fédéral et son rôle de « faiseur de majorités ». Il concède pourtant le droit de l'UDC à revendiquer un second siège au Conseil fédéral, tout en laissant à l'Assemblée fédérale le choix de le faire aux dépens de quel parti politique (sous-entendu : le PRD) :

« Malgré une pression énorme et beaucoup de critiques, nous, au PDC, sommes accrochés à nos deux conseillers fédéraux en place, et les avons soutenus, afin de vous permettre de prendre aujourd'hui cette décision en toute liberté. Nous ne voulons pas d'un gouvernement dominé unilatéralement. Nous nous battons, dans le cadre de cette compétition politique libre, contre un gouvernement dominé unilatéralement, car le noyau de la concordance est une lutte conjointe entre partenaires égaux, afin de trouver les solutions les meilleures pour notre pays. Cela veut dire que pour obtenir des majorités, il faut des partenaires issus de tous les partis. Cela réduit les prétentions au pouvoir de chacun et conduit au fait que les décisions prises par tous sont aussi soutenues par tous. Nous reconnaissons la prétention de l'UDC à deux sièges gouvernementaux. C'est cependant à l'Assemblée fédérale de décider avec qui et comment cette prétention doit être tenue. [...] Nous ne pouvons garantir les acquis du pays qu'avec un centre fort. »⁶¹⁶

⁶¹⁵ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, 2003, p. 2148.

⁶¹⁶ *idem*.

Le PDC se positionne donc à nouveau en faveur du maintien de ses deux sièges au Conseil fédéral, tout en réaffirmant son attachement à une coalition large, dont aucun des quatre partis ne soit exclu. A ce titre, il met en avant sa position centrale au sein du gouvernement. Il s'agit selon lui du seul moyen d'éviter un gouvernement dont les décisions pencheraient uniquement en faveur du camp bourgeois, sa qualité de « charnière » permettant au contraire de former des majorités changeantes et d'éviter le recours au référendum de ceux (les socialistes dans ce cas) qui ne pourraient plus s'y faire entendre. En dernier lieu, le PDC stigmatise le comportement de l'UDC, jugé anti-démocratique, et qui impose un « diktat » inacceptable à l'Assemblée fédérale. Par opposition, le PDC se présente comme un des seuls partis à avoir démontré son aptitude à collaborer au sein du Conseil fédéral, mais également à respecter les pratiques liées à l'élection du gouvernement. Dans ce contexte, le PDC doute de la capacité de l'UDC, et notamment de son candidat, à s'intégrer au sein du Conseil fédéral. Ces différents aspects renforcent la prétention du PDC au maintien de ses deux sièges.

4.3. La prudence du PRD

En perte de vitesse électorale et ayant un siège à repourvoir au Conseil fédéral suite à la démission (attendue) de Kaspar Villiger à l'été 2003, le PRD se retrouve dans une position à peine plus confortable que le PDC. Il va ainsi tenter de maintenir ses deux sièges au Conseil fédéral, malgré les attaques du PDC, et aidé par l'UDC qui porte ses attaques à l'égard du PDC. A partir de ce point de vue, le PRD adopte un profil relativement prudent au cours du processus qui retient notre attention. Il mobilise, au cours de ce dernier, une conception « arithmétique » de la « formule magique », plutôt majoritaire en

son sein, mais qui sera toutefois « tempérée » par une perspective plus « qualitative » :

« Si le PDC reste le parti le plus faible ou perd encore d'autres sièges, et que nous répartissons les sièges de manière arithmétique, il serait logique que le PDC ait un conseiller fédéral de moins. » (Christiane Langenberger, présidente du PRD ; *St-Galler Tagblatt*, 19.8.2003)

« Nous abordons la question de la formule magique de manière pragmatique et examinons actuellement tous les scénarios dans le plus grand calme : la variante du statu quo, la variante politique⁶¹⁷ et la variante arithmétique. Nous établissons des critères pour chacune de ces possibilités. Mais les décisions ne seront prises qu'après les élections. [...] Le critère arithmétique n'est pas le seul critère. Il s'agit également de savoir si le Conseil fédéral sera soutenu par les différents partis, et si un parti gouvernemental accepte les décisions qui y seront prises ou pas. » (Christiane Langenberger, présidente du PRD ; *Neue Luzerner Zeitung*, 23.8.2003)

« La question prépondérante dans le cadre de la revendication d'un deuxième siège au Conseil fédéral est celle de la représentativité et non celle de la force électorale au Conseil national. Cela dépend de la force d'un parti à l'Assemblée fédérale. De ce point de vue toutefois, l'UDC ne pèse pas beaucoup plus lourd que le PDC. Par conséquent, l'attribution d'un deuxième siège à l'UDC ne s'est pas imposée jusqu'ici. S'ajoute à cela le fait que l'UDC n'a pas véritablement pu s'implanter en Suisse romande. [...] A l'encontre de l'attribution d'un deuxième siège à l'UDC cette année déjà s'ajoute le fait que l'expérience a prouvé que le parlement en Suisse n'aime pas ne pas réélire les membres du gouvernement qui se représentent. Fondamentalement toutefois, c'est la force à l'Assemblée fédérale qui sera prépondérante. » (*Aargauer Zeitung*, 29.9.2003)

Pris entre deux feux, le PRD oscille entre les deux conceptions. Il va reconnaître rapidement la prétention de l'UDC à un second siège au Conseil fédéral, afin d'obtenir notamment le soutien de cette dernière pour le

⁶¹⁷ Pour le PRD, la variante « politique » consiste à ce que les quatre partis négocient un programme gouvernemental commun.

maintien de ses deux sièges, mais sans doute également du fait que le PRD est le parti, idéologiquement parlant, le plus proche de l'UDC. Il remet toutefois partiellement en cause la prétention de l'UDC à un second siège au Conseil fédéral, en mettant à nouveau en avant deux conditions nécessaires à l'obtention éventuelle d'un deuxième siège : le fait que le parti acquière un statut national, et qu'il soit véritablement représentatif, c'est-à-dire que le critère à retenir doit être celui de sa force à l'Assemblée fédérale et non pas de sa seule force électorale au Conseil national. Tout en étant relativement prudent sur ce sujet et évitant toute confrontation directe avec l'UDC, les radicaux vont également mettre en doute la capacité de l'UDC à s'intégrer au gouvernement.

Lors des élections fédérales du 19 octobre, le PRD réalise un score de 17,3%, devançant de 3 points le PDC, mais perdant encore des sièges par rapport aux élections de 1999 (-2,6). De plus, il se retrouve nettement distancié par les deux gagnants de ces élections, l'UDC et le PS. Ce résultat maintient de fait les radicaux dans une position peu confortable. Malgré cela, le PRD ne change pas foncièrement d'attitude, et cela d'autant plus que l'UDC déclare vouloir s'attaquer à l'un des deux sièges gouvernemental démocrate-chrétien et non à un siège radical. Le PRD continue ainsi à louvoyer jusqu'à l'élection du Conseil fédéral du 10 décembre. Il se déclare toutefois clairement en faveur d'un second siège UDC au Conseil fédéral, écartant au passage l'option de la mise en place d'une coalition de centre gauche de laquelle l'UDC serait exclue.

S'installent également, après les élections fédérales – mais également avant dans une moindre mesure –, de subtils « jeux croisés » entre le PRD et l'UDC au niveau du choix du candidat que le PRD présentera pour la succession du conseiller fédéral démissionnaire Kaspar Villiger. S'entrecroisent en effet processus interne de désignation des deux candidats radicaux pour la succession Villiger, déclarations de l'UDC quant au meilleur

candidat potentiel au sein du PRD, luttes au sein du PRD entre « gauche » et « droite » du parti, et stratégies de présentation des candidats déclarés. Ces « jeux croisés » sont très complexes et ne peuvent être saisis au travers d'une simple analyse de presse : il faudrait en effet réaliser des interviews des différents acteurs pour tenter d'objectiver intérêts, stratégies et croyances à l'œuvre. Quelques remarques peuvent cependant être faites. Tout d'abord, nous avons pu constater de manière générale un « ajustement » des prises de position des candidats PRD à la succession Villiger dans le sens d'un « discours d'institution », c'est-à-dire de prises de position en faveur des valeurs dominantes rattachées au Conseil fédéral : capacité à travailler en équipe, volonté de recherche du consensus, respect de la collégialité, etc. Deuxièmement, dans le processus de désignation interne des deux candidats qui seront présentés lors de l'élection du 10 décembre, se joue une bataille interne au parti, qui va consacrer la victoire de l'« aile droite » du PRD, de laquelle seront d'ailleurs issus les deux candidats (Christine Beerli et Hans-Rudolf Merz). Il serait à ce titre intéressant de tenter d'objectiver les poids respectifs des stratégies et des croyances dans le cadre de ce processus. On peut toutefois émettre l'hypothèse que les deux candidats désignés pour la succession Villiger sont deux candidats qui ne réunissent pas forcément les meilleures « qualités » pour devenir conseiller fédéral, mais qui représentent les meilleures chances pour le PRD de conserver le siège vacant, dans la configuration des rapports de forces internes et interpartisans du moment.

Le 10 décembre, à la tribune de l'Assemblée fédérale, le conseiller national radical Felix Gutzwiller réaffirme la nécessité du respect de la concordance (« arithmétique ») au travers de l'attribution d'un second siège gouvernemental à l'UDC, et cela au détriment du PDC :

« Nous élisons aujourd'hui un nouveau gouvernement. [...] Nous devons élire un gouvernement, qui représente [également]

véritablement les citoyennes et citoyens dans ce pays. Lors des élections fédérales du 19 octobre, une décision claire a été prise. Notre population a le droit que sa volonté soit prise au sérieux. Nous avons le devoir de respecter la volonté du peuple. [...] Le système suisse de concordance nous a apporté stabilité et prospérité dans les dernières années. Malgré toutes les critiques adressées à ce système, la concordance garantit que les différentes régions, les différentes langues et les différentes mentalités puissent être intégrées au sein du gouvernement. C'est une qualité cruciale de ce pays et elle garantit la cohésion de la Suisse. Il serait irresponsable de mettre en jeu cette cohésion maintenant. C'est pourtant justement ce que nous faisons si nous élisons un gouvernement qui ne correspond pas à la volonté des citoyennes et des citoyens. Que signifie la concordance pour nous ? La concordance a toujours été comprise ainsi : les trois plus grandes fractions à l'Assemblée fédérale obtiennent deux sièges au Conseil fédéral et la quatrième plus grande un siège. Le PRD a toujours compris et pratiqué la concordance de cette manière. Nous rappelons au PS que nous n'avons pas soutenu, il y a quatre ans, l'attaque à l'encontre de Madame la conseillère fédérale Dreifuss. Nous rappelons aux Verts que nous avons également toujours respecté les revendications des plus petits partis, et cela notamment lors des élections au Tribunal fédéral. C'est vrai : nous appartenons, avec le PDC, aux perdants des élections de l'automne dernier ; nous n'avons jamais prétendu autre chose. Si l'on veut compter, alors soit ! Comme vous le savez, la « formule magique » a été introduite en 1959. Le PRD a aujourd'hui, dans ce parlement, onze sièges de moins que jadis. Dans le même temps, le PDC a perdu plus du double de sièges, soit nettement plus que toute autre fraction. Les citoyennes et citoyens peuvent très bien compter, et celui qui ne respecte pas la concordance devra payer les pots cassés. Tous les partis ont débattu jusqu'au 19 octobre, jusqu'aux élections, de la grandeur des fractions. Le PRD n'a cependant pas cherché à adapter la concordance en fonction de ses intérêts. [...] Il ne s'agit pas simplement de pouvoir et d'influence. Nous voulons un gouvernement qui apporte le plus à ce pays, et qui puisse véritablement venir à bout des défis pour ce pays. [...] Le PRD s'est clairement prononcé en faveur de la concordance ; il veut aujourd'hui favoriser sa percée. Nous voulons une double représentation pour

l'UDC et pour le PS, avec une double représentation pour le PRD. Nous sommes convaincus que l'intérêt du pays réside ici. »⁶¹⁸

Malgré une certaine prudence dans ce discours (il rappelle au PS qu'il n'a pas pris part à l'attaque contre la conseillère fédérale Ruth Dreifuss ; absence de référence explicite à Christoph Blocher et de soutien explicite à sa candidature), au travers de laquelle il tente de ménager toutes les différentes parties et de s'attirer le soutien précieux du PS et des Verts, le PRD prend position en faveur d'une conception « arithmétique » de la concordance, faisant au passage à nouveau allégeance à cette dernière. Selon lui, la « formule magique » doit ainsi être adaptée aux changements de rapports de force issus des dernières élections fédérales, afin de respecter la « volonté du peuple ». Malgré ce dernier aspect plus « qualitatif », le PRD introduit ici un critère « arithmétique » – d'ailleurs relativement nouveau – de « représentativité », qui crée un lien entre le nombre de sièges au Conseil fédéral et la force respective des fractions à l'Assemblée fédérale (et non au Conseil national uniquement). Le PRD justifie alors la modification de la « formule magique » aux dépens du PDC au travers d'une comparaison historique qui met en évidence que le PDC a perdu comparativement plus de sièges parlementaires que lui⁶¹⁹. Le PRD se dédouane ce faisant de vouloir adapter la « formule magique » à ses intérêts propres, subordonnés à l'intérêt général du pays. S'impose donc de fait une conception fortement « arithmétique » de la concordance et de la « formule magique » au sein du PRD.

Sur la question des personnes, le PRD se positionne finalement en faveur de la candidature de Christoph Blocher. Si ce soutien n'apparaît pas explicitement dans le discours du chef de fraction, le PRD recommande néanmoins à l'Assemblée fédérale d'élire le candidat UDC à la place de l'un

⁶¹⁸ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, 2003, p. 2148 s.

⁶¹⁹ De fait, le groupe PDC à l'Assemblée fédérale est le plus faible des quatre partis gouvernementaux depuis 1999.

des deux conseillers fédéraux démocrates-chrétiens sortants. Ce choix du PRD peut sans doute s'expliquer, d'une part, par la volonté de ne pas « froisser » l'UDC, dont les voix lui sont nécessaires pour assurer ses deux sièges, mais également comme la victoire, au sein du parti, d'une conception particulière des qualités que doit réunir un conseiller fédéral. S'impose en effet au sein du PRD, sous l'impulsion de l'aile « droite » du parti, la croyance à la fois en la nécessité mais également en la viabilité de l'élection de Christoph Blocher au Conseil fédéral. On ne saurait d'ailleurs sous-estimer la proximité idéologique entre l'aile droite du PRD et l'UDC dans certains domaines (réduction du déficit public, impôts, politique des étrangers, etc.). Ainsi, l'intérêt premier du PRD, le maintien de sa double députation au Conseil fédéral, n'entre pas seul en ligne de compte : l'aile « droite » du PRD, en lutte avec l'aile plus « modérée » pour le leadership du parti, a intérêt à faire élire Christoph Blocher au Conseil fédéral, la droite « dure » (PRD et UDC) obtenant ainsi quatre sièges au gouvernement, donc la majorité. Au-delà de cette combinaison conjoncturelle d'intérêts à différents niveaux, il faut ajouter que le candidat UDC, entrepreneur à succès et homme politique charismatique, exerce une indéniable fascination sur de nombreux parlementaires radicaux. Beaucoup d'élus croient en la nécessité d'élire non pas un homme politique « moyen » comme cela a longtemps été le cas lors des élections au Conseil fédéral (Altermatt 1993, 80), mais un homme politique d'envergure qui, malgré les quelques « égratignures » à la concordance et les risques potentiels vis-à-vis de la collégialité gouvernementale, soit capable de relever les défis politiques de la Suisse⁶²⁰.

⁶²⁰ Cela fera notamment dire au conseiller national PRD Franz Steinegger – alors en lice pour l'élection au Conseil fédéral – que Christoph Blocher est un candidat préférable à tout autre candidat UDC en cas de modification de la « formule magique » : « Mieux vaut choisir le maître que le valet » (*Le Temps*, 24.10.2003).

4.4. Le PS entre appartenance gouvernementale et opposition à l'UDC

Sur la base de sondages et de projections électorales, le PS attend des résultats stables lors des élections fédérales du mois d'octobre, au coude à coude avec l'UDC. Le PS va dès lors clairement réaffirmer son attachement à la coalition gouvernementale large et revendiquer le maintien de ses deux sièges. Dès le début de l'année 2003, et dans la continuité de ses prises de position relatives à l'attaque que l'UDC avait portée à son encontre en décembre 2002, le PS va prendre position en faveur d'une conception non pas « arithmétique », mais plus « politique » et « qualitative » de la « formule magique ». Le PS va par ailleurs réaffirmer son attachement au principe de collégialité au Conseil fédéral, remettant à ce titre en cause l'attribution éventuelle d'un second siège gouvernemental à l'UDC, et plus particulièrement à un membre de l'aile « blochérienne » du parti. La capacité de l'UDC, de par son « style » politique et son non-respect des institutions, à intégrer de manière constructive le gouvernement est remise en question. Les débats parlementaires relatifs à la réforme du gouvernement vont d'ailleurs être en effet l'occasion pour le PS de prendre position sur cette question :

« L'esprit de collégialité ne disparaît pas si l'on augmente le nombre de conseillers fédéraux. Il y a des exécutifs de neuf personnes qui travaillent dans un esprit collégial et d'autres de cinq où cet esprit fait défaut. Tout dépend des personnes qui composent ce collège. » (Christiane Brunner, présidente du PS ; *Le Temps*, 5.3.2003)

« Ca n'est pas seulement une question de force des partis, mais cela dépend plutôt de la manière dont le parti se comporte. Si l'on regarde la manière dont l'UDC se comporte actuellement, elle est représentée de manière plus que suffisante au Conseil fédéral. » (Otto Stich, ancien conseiller fédéral socialiste ; *Basler Zeitung*, 5.3.2003)

Le PS met ici clairement en doute la capacité de l'UDC à jouer la concordance et à s'intégrer au sein du Conseil fédéral. Cela va dès lors conduire le parti à « flotter » dans ses prises de position à l'égard de la « formule magique », oscillant de fait entre une conception « arithmétique » et une conception « qualitative » de cette dernière, lui-même réunissant les deux conditions. Ce « flottement » se renforce d'ailleurs dès lors que le PS opère une rupture par rapport à l'attitude suivie jusque-là, et cela à partir du moment où la vraisemblance de l'attribution d'un second siège gouvernemental à l'UDC se fait plus forte. La présidente du PS, Christiane Brunner, déclare en effet – après discussions au sein de la présidence du comité directeur du parti – que le PS n'a rien contre l'attribution d'un second siège au Conseil fédéral à l'UDC, et cela au détriment du PDC (*St. Galler Tagblatt*, 25.6.2003 ; *Le Temps*, 30.6.2003). Elle ajoute qu'une telle éventualité ne serait pas de nature à paralyser le pays (*Le Temps*, 11.09.2003).

La stratégie de la direction du PS est relativement claire : en affirmant qu'il n'a jamais pu travailler avec le PDC au sein du gouvernement, et que des alliances étaient devenues de plus en plus rares ces dernières années, le PS tente de tirer parti des débats relatifs à la « formule magique » pour infléchir en sa faveur les positions du PDC sur certaines questions politiques (en matière de politique sociale notamment). Le PS va toutefois aller encore plus loin dans ses déclarations. Si Christiane Brunner refuse de s'exprimer sur le choix des candidats (qui appartient à l'UDC selon elle), elle précise cependant qu'il y a dans les gouvernements cantonaux et dans le groupe UDC beaucoup de candidats qui seraient éligibles par le PS. Cette position de la direction du parti témoigne de l'attachement du PS à une participation gouvernementale et aux principes qui la régissent, et cela en dépit de sa position « subordonnée ». Devant ce qui s'affirme comme l'inévitabilité d'un second siège UDC, qui semble s'être imposée aux yeux du PS, ce dernier opte ainsi pour un « moindre mal », c'est-à-dire un candidat de l'aile dite

« modérée » du parti (Christiane Brunner fait d'ailleurs explicitement référence au conseiller fédéral UDC Adolf Ogi, avec qui le PS avait parfois pu trouver des points de convergence).

Par la voix de ses porte-parole, le PS déclare, suite aux résultats des élections fédérales, qu'il reconnaît la revendication de l'UDC à un second siège au Conseil fédéral (*Der Bund*, 21.10.2003), ajoutant même que, vu le poids de Christoph Blocher au sein de l'UDC, sa candidature était « normale » (*Tribune de Genève*, 21.10.2003) et que « M. Blocher est certes un politicien populiste et sans doute dangereux, mais il n'est pas le diable » (*La Liberté*, 25.10.2003). La présidente du parti, Christiane Brunner, interrogée sur l'éventualité de l'élection au Conseil fédéral de Christoph Blocher et l'attitude qu'adopterait le PS dans ce cas de figure, déclare : « Ce n'est pas la joie, mais le PS ne va pas sortir du gouvernement » (*Tribune de Genève*, 31.10.2003). La question n'en est toutefois pas encore réglée au sein du PS, qui envisage d'ailleurs d'entamer des entretiens bilatéraux avec les autres partis au lendemain des élections fédérales, avant de prendre définitivement position sur la question du second siège UDC et sur la candidature Blocher.

Sur la base de ces prises de position s'ouvre dès lors un débat au sein du PS, qui se structure autour de deux questions principales : premièrement, sur la question de la concordance et de l'octroi d'un second siège gouvernemental à l'UDC (au détriment du PDC) ; deuxièmement, sur la question des personnes et de la candidature de Christoph Blocher. De fait, la seconde question va quasiment éclipser la première. Le débat se résume ainsi presque uniquement à la question suivante : peut-on accepter ou non de siéger au Conseil fédéral avec Christoph Blocher ? La question n'est alors pas tant de savoir si Blocher créerait par exemple des entorses à la collégialité, mais plutôt si le PS peut décemment accepter de siéger au sein du même gouvernement avec un « homme qui a défini la ligne dure en

politique étrangère et la ligne xénophobe du parti [l'UDC] » (Christiane Brunner ; *Le Temps*, 1.11.2003). Deux positions se cristallisent alors au sein du PS : une majorité estime que la candidature Blocher n'est pas acceptable, mais que le PS doit rester au gouvernement, quoi qu'il arrive. Il est ainsi notamment décidé, une semaine après les élections fédérales, lors d'une réunion extraordinaire de son groupe parlementaire, que le PS ne votera pas pour le candidat Blocher le 10 décembre (*24Heures*, 8.11.2003). D'un autre côté, une petite minorité, constituée de parlementaires, syndicalistes pour la plupart⁶²¹, estime que le PS devra quitter le gouvernement et se retirer dans l'opposition en cas d'élection du conseiller national UDC. La direction du PS estime toutefois qu'il ne serait « pas bon » que l'UDC soit dans l'opposition, dans la mesure où « elle a une capacité de blocage et une force de frappe financière »⁶²². Christine Brunner déclare au contraire : « Ma priorité, c'est d'assurer deux sièges socialistes au gouvernement, car je tiens à cette participation » (Christiane Brunner, présidente du PS ; *Tribune de Genève*, 31.10.2003). De ces deux positions, la première va finalement s'imposer sans grands remous au cours des six semaines précédant l'élection au Conseil fédéral⁶²³.

⁶²¹ Parmi ceux-ci, les conseillers nationaux Andreas Gross, Franco Cavalli, Jean-Claude Rennwald et Pierre-Yves Maillard, le conseiller aux Etats Jean Studer, mais également l'ancien président du parti Peter Bodenmann.

⁶²² Cette crainte est d'ailleurs relayée par l'ancien président du PS Helmut Hubacher, qui se déclare favorable à l'élection de Christoph Blocher au Conseil fédéral pour cette raison : « De cette manière seulement nous pouvons éviter qu'avec le soutien de son appareil UDC bien organisé et financé, et avec l'ASIN, il ne bloque tout » (*Sonntags-Zeitung*, 26.10.2003). Helmut Hubacher estime d'ailleurs que le PS doit rester au Conseil fédéral tout en évitant que l'UDC ne se retire dans l'opposition, ce qui aurait pour conséquence d'aboutir à un blocage politique et à renforcer encore plus la position de l'UDC.

⁶²³ Usant de la situation délicate dans laquelle se trouve le PDC, le PS manœuvre à nouveau tactiquement durant cette période, en tentant de négocier avec ce dernier en vue d'obtenir une majorité de centre gauche au Conseil national (et de barrer ainsi la route à l'UDC), en échange d'un soutien aux deux candidats PDC au Conseil fédéral (*Le Temps*, 1.11.2003). Le PS lancera également un appel à négociation au PRD (*Neue Luzerner Zeitung*, 8.11.2003). Ces tentatives n'aboutiront toutefois à rien.

Au-delà de ce qui vient d'être dit, il est intéressant de constater que le PS peine à articuler des intérêts électoraux à des croyances. Il lui est en effet difficile de justifier la conservation de ses deux sièges au Conseil fédéral quand il s'agit d'y siéger aux côtés de Christoph Blocher. Le PS réalise ici une sorte de « grand écart » politique, qui témoigne de sa place singulière au sein de la coalition gouvernementale⁶²⁴.

Le 10 décembre, la conseillère nationale socialiste Hildegard Fässler-Osterwalder réaffirme à la tribune de l'Assemblée fédérale la volonté du PS de conserver ses deux sièges gouvernementaux. Elle stigmatise également le comportement de l'UDC, l'« ultimatum » posé à la classe politique et les menaces proférées par ce parti. A ce titre, elle déclare que le PS ne votera pas pour Christoph Blocher et qu'il tentera de faire réélire les six conseillers fédéraux sortants plus le ou la candidat(e) PRD à la succession du siège Villiger :

« Le PS est sorti renforcé des élections fédérales du 19 octobre. [...] Le PS prend cette charge des électrices et des électeurs au sérieux et veut continuer à prendre des responsabilités pour notre pays. Il est ainsi clair, à nos yeux, que notre parti doit continuer à être représenté avec deux membres au Conseil fédéral. [...] La représentation numérique au sein d'un comité est un aspect de la concordance, mais pas le seul. La concordance nécessite également une capacité de dialogue. Celui qui estime pouvoir, avec 27% des voix, dicter aux autres ce qui devrait être fait n'est pas apte à la concordance. [...] Monsieur Blocher n'est, pour nous, pas éligible. [...] Depuis des années, il bafoue nos instances politiques [...]. L'UDC ne nous a pas proposé d'alternatives, au contraire : elle a commencé à exercer plus de pression avec la menace d'une non-réélection de la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey. Tout ceci dénote une carence dans la capacité de concordance. Notre but pour aujourd'hui est l'élection d'un Conseil fédéral comptant nos deux conseillers fédéraux sortants : [...] un Conseil fédéral qui se comporte en équipe, dans lequel on ne donnera pas des ordres, mais dans lequel on luttera durement pour trouver des solutions solides. Il

⁶²⁴ Voir l'analyse historique qu'en fait d'ailleurs François Masnata (1963).

faut également que des majorités changeantes soient possibles au sein du nouveau Conseil fédéral : une fois plutôt à gauche, une fois plutôt à droite. Les choses sont par conséquent claires pour la fraction socialiste : nous allons réélire les six membres sortants du Conseil fédéral, et, en ce qui concerne la succession Villiger, nous élirons le candidat ou la candidate du PRD. [...] Il est également clair que la question de l'imposition, au nom de l'aspect arithmétique de la concordance – concrètement la question d'un deuxième siège pour l'UDC – reviendra sur nous. Nous sommes tout à fait prêts à engager la discussion. »⁶²⁵

Rappelant son excellent score aux élections fédérales d'octobre, le PS justifie ici sa présence au sein de la coalition gouvernementale et revendique le maintien de ses deux sièges au sein de celle-ci, ce qui constitue son intérêt premier. Le PS refuse par ailleurs de fait la revendication de l'UDC à un second siège gouvernemental et se prononce en faveur du statu quo au niveau de la « formule magique », proposant de réélire tous les conseillers fédéraux sortants et d'élire l'un des deux candidats du PRD sur le siège vacant. Afin de justifier sa position, le PS va mobiliser des arguments purement « qualitatifs » de la concordance. Il remet notamment en question la capacité de l'UDC à s'intégrer au Conseil fédéral, à travailler en équipe et à trouver des solutions négociées aux problèmes politiques. Il avance également un argument nouveau : la nécessité de la présence de deux sièges PDC au Conseil fédéral, seul moyen – le PS reprend ici l'argumentaire démocrate-chrétien – d'obtenir des majorités changeantes. Il manifeste par ce biais son soutien au PDC dans la prétention de ce dernier à maintenir ses deux sièges gouvernementaux.

⁶²⁵ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, 2003, p. 2149 s.

4.5. L'élection au Conseil fédéral

Le 10 décembre 2003, le leader de l'UDC et unique candidat de son parti au Conseil fédéral, Christoph Blocher, est élu au Conseil fédéral à la place de la conseillère fédérale PDC sortante Ruth Metzler. Il s'agit là du premier cas de non-réélection d'un conseiller fédéral en place depuis près de 150 ans. C'est également à ce prix que la « formule magique » est finalement modifiée, alors qu'elle avait résisté à toutes les attaques portées à son encontre depuis sa mise en place en 1959. Cette modification de la coalition gouvernementale est le fruit d'un processus long et complexe jalonné de luttes symboliques pour l'imposition d'une vision particulière de la « formule magique ». Cette élection consacre à ce titre la victoire (provisoire ?) d'une représentation « arithmétique » de la « formule magique » au détriment d'une vision plus « qualitative » de celle-ci.

5. L'élection au Conseil fédéral de décembre 2007. Une campagne personnalisée : Blocher contre tous

Ainsi, le changement opéré en 2003 constitue à la fois une rupture au niveau des représentations des acteurs en rapport avec le Conseil fédéral, mais également au niveau des pratiques partisans en rapport avec l'élection au Conseil fédéral. La modification de la « formule magique » ne règle cependant pas tout : loin d'être clos avec celle-ci, les débats vont ainsi se poursuivre au cours de la législature suivante, et avec des conséquences importantes au cours de l'année 2008.

Toutefois, à partir du début 2004, les débats ne vont quasiment plus s'articuler autour de l'opposition entre vision « arithmétique » et

« qualitative » de la « formule magique ». La nouvelle répartition des sièges ne sera ainsi pas remise en question au cours de ces quatre années, sauf à la veille de l'élection de décembre 2007 – dans des scénarios jugés peu vraisemblables toutefois. Au cours de la législature 2003-2007, les débats se recentrent ainsi sur la question de la collégialité gouvernementale.

Cette question se pose en effet au regard des nombreux cas de rupture de collégialité – ou en tout cas de pratiques à la limite de celle-ci – et indiscretions de la part de Christoph Blocher, mais également au regard des pratiques de l'UDC par rapport à un gouvernement où siège désormais son leader. Il serait trop long de restituer en détail ici tous les épisodes en question. Nous pouvons néanmoins en citer quelques parmi les principaux à avoir suscité de vives polémiques :

- Christoph Blocher lance l'idée de rendre publiques les séances du Conseil fédéral (avril 2004)
- Christoph Blocher attaque frontalement la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey, qui souhaite faire siéger la Suisse à la Commission de l'ONU sur les droits de l'homme (juillet 2004)
- Christoph Blocher refuse de commenter les résultats des votations populaires du 26 septembre 2004, estimant que « le Conseil fédéral n'a pas à mener campagne » (*24Heures*, 27.09.2004)
- Un mois avant la votation populaire sur les accords de Schengen, Christoph Blocher recommande, lors d'un discours public, la vigilance lors de ce scrutin et critique notamment la décision du Conseil fédéral de soutenir ces accords (mai 2005)
- L'UDC menace de ne pas élire le conseiller fédéral socialiste Moritz Leuenberger à la présidence de la Confédération pour l'année 2006, critiquant au passage la gestion de son département (novembre 2005)

- « Affaire Swisscom » : Christoph Blocher livre à la presse avant tous les conseillers fédéraux, et sans leur accord (sur un dossier qui ne relève d'ailleurs pas de son département), des informations relatives à la privatisation de l'opérateur de téléphonie national (décembre 2005)
- Christoph Blocher s'en prend à la politique d'asile de la Suisse (et notamment à la commission de recours pour l'asile) au travers de l'exemple de deux réfugiés albanais, qui se révélera faux (janvier 2006). La Commission de gestion du Conseil national ouvrira une enquête sur ces faits, mettant en lumière les erreurs et les mensonges du conseiller fédéral UDC (*Le Temps*, 12.7.2006)
- En visite officielle en Turquie, Christoph Blocher critique la norme pénale antiraciste votée par le peuple suisse en 1994, en disant qu'elle lui fait « mal au ventre » (presse du 06.10.2006). Ces propos suscitent un tollé général.
- L'assemblée des délégués UDC confirme la décision de la fraction UDC : si l'Assemblée fédérale ne réélit pas Christoph Blocher et Samuel Schmid en décembre 2007, l'UDC quittera le Conseil fédéral et partira dans l'opposition (*Der Bund*, 29.01.2007)
- « Affaire Roschacher » : Christoph Blocher est soupçonné par une commission du parlement d'avoir poussé l'ancien Procureur de la Confédération à la démission (septembre 2007) ; cette « affaire » débouchera sur un débat urgent au parlement (octobre 2007). L'UDC reprend la thèse du complot et d'un « plan secret » échafaudé par les autres partis et visant à évincer Christoph Blocher du Conseil fédéral (cf. par exemple : *Aargauer Zeitung* et *24Heures* 28.08.2007)
- L'UDC axe sa campagne publicitaire en vue des élections fédérales d'octobre 2007 sur la personnalité de Christoph Blocher. Elle met en avant la thèse du complot à son encontre pour l'évincer du Conseil fédéral et met en place une campagne d'affichage mettant en scène le conseiller fédéral UDC (septembre-octobre 2007)

- Blocher propose de créer un gouvernement de centre-droit, dont le PS serait exclu et présente un programme de gouvernement afférent (octobre 2007)

Ainsi, contrairement à ce qui se passe en 2003, les débats qui interviennent au cours des quatre années de la législature 2003-2007, même s'ils touchent à la question du Conseil fédéral, se déplacent clairement du terrain des luttes relatives à la répartition des sièges au terrain de la collégialité et des relations entre les conseillers fédéraux et leurs partis respectifs. Ce déplacement du débat se conjugue avec un changement dans la manière dont les partis prennent position, jouent des coups politiques, « investissent » l'institution, mais également dont les médias traitent plus généralement de la question du Conseil fédéral.

Prenant acte de la nouvelle configuration des forces au gouvernement, il va en effet s'agir, pour les partis politiques, de se positionner par rapport aux événements décrits ci-dessus. Ces derniers se situent toutefois, suite à l'élection de Christoph Blocher au Conseil fédéral, dans une logique de « fin de l'histoire » : le siège acquis par l'UDC n'est plus contestable, du moins dans une logique « arithmétique », cette dernière s'étant imposée comme légitime. Il s'agit donc, pour eux, de se positionner selon des logiques nouvelles. Or, loin de faire acte de « réinvention », ils le font en réactivant des logiques et des arguments déjà « routinisés » : ceux relatifs à une vision « qualitative » de la « formule magique ». La présence de Christoph Blocher n'étant pas contestable à court voire à moyen terme, les partis vont juger les pratiques à la limite de la collégialité du conseiller fédéral zurichois au regard du bon fonctionnement du Conseil fédéral. Pour parler en termes économiques, nous pourrions dire que, dans ce contexte, capitaliser sur des logiques largement acceptées et valorisées au sein du monde politique était sans doute peu risqué et à même de procurer les plus grands bénéfices à terme. C'était par ailleurs sans doute un choix qui s'inscrivait plus largement dans les habitus des acteurs politiques, la collégialité – prévue par la

Constitution fédérale – étant une valeur politique incontestée, parce qu'intériorisée durant toute la socialisation secondaire.

Ainsi, dans le contexte de cette nouvelle configuration, les pratiques de Christoph Blocher et de l'UDC – mais également les représentations du pouvoir et des relations parti/conseiller fédéral qu'ils vont mobiliser – vont se trouver en décalage, voire même en porte-à-faux avec les pratiques institutionnalisées et les représentations dominantes de la fonction et du rôle du conseiller fédéral, et un respect de la « concordance » érigé en postulat indépassable⁶²⁶, renforçant au passage l'image d'un gouvernement qui ne fonctionne plus :

- « Si on ne veut pas gouverner, il faut démissionner » (Pascal Couchepin, conseiller fédéral ; *24Heures*, 27.09.2004)
- « La Suisse est bloquée comme elle ne l'a jamais été » (Bruno Frick, conseiller aux Etats PDC schwyzois ; *Neue Luzerner Zeitung*, 29.02.2005)
- « Blocher veut un autre système. Il travaille dès lors contre la concordance » (Fulvio Pelli, président du PRD ; *SonntagsZeitung*, 04.12.2005)
- Christophe Darbellay, le président du PDC déclare à plusieurs reprises que Christoph Blocher ne respecte pas les règles du jeu au Conseil fédéral et qu'il ne pourra y rester que s'il s'y tient désormais (*Le Nouvelliste*, 06.09.2006)
- « [...] pour garantir la concordance, il ne s'agit pas d'intégrer seulement les forces en présence, mais les forces qui sont d'accord de travailler ensemble. Ce qui n'est pas le cas avec M. Blocher » (Pierre-Yves Maillard, vice-président du PS ; *La Liberté*, 21.10.2006)

⁶²⁶ Les allégeances à la concordance seront d'ailleurs nombreuses de la part de tous les partis ; voir par exemple : *Tages Anzeiger*, 13.10.2006.

De manière relativement unanime, le PS, le PDC et le PRD critiquent Christoph Blocher au cours de cette législature et en stigmatisent le comportement à la limite de la collégialité. Ils relèvent de manière générale son incompatibilité avec le rôle de conseiller fédéral et son incapacité à travailler avec les autres conseillers fédéraux. Au cours de l'été qui précède l'élection au Conseil fédéral de décembre 2007, l'idée d'une non-réélection de Christoph Blocher commence à prendre consistance, sous l'effet des critiques qui lui ont été adressées jusqu'ici. Au moins d'août, cette idée apparaît clairement dans les médias, notamment parce que l'idée d'élire le conseiller fédéral UDC à la vice-présidence de la Confédération suscite le débat dans la presse (cf. notamment : *La Liberté*, 25.08.2007 ; *Le Temps*, 27.08.2007 ; *Basler Zeitung*, 28.08.2007 ; *Le Temps*, 05.10.2007). La presse estime néanmoins que le statut quo est le scénario qui devrait s'imposer en décembre (*Le temps* 05.10, 2007 ; *Le Temps*, 26.10.2007 ; *Le Temps*, 30.11.2007). Les résultats des élections fédérales⁶²⁷, dont l'UDC sort encore renforcée, ne viennent ensuite pas infirmer la croyance – certes encore diffuse – du maintien du statu quo au Conseil fédéral. Jusqu'à la veille de l'élection au Conseil fédéral, la presse va finalement estimer, que sauf surprise, le statu quo sera maintenu (*Le Nouvelliste*, *NZZ* et *Tages Anzeiger*, 10.12.2007 ; *24Heures*, *Der Bund*, *La Liberté* et *NZZ*, 12.12.2007).

5.1. L'élection au Conseil fédéral

Le 12 décembre 2007, le conseiller fédéral UDC Christoph Blocher, très critiqué sur son bilan gouvernemental, notamment en ce qui concerne ses multiples ruptures de collégialité, subit le même sort que la démocrate-chrétienne Ruth Metzler en 2003 : l'Assemblée fédérale choisit de ne pas le

⁶²⁷ L'UDC obtient les meilleurs résultats avec 26,7% des voix, devant le PS (23,3%), le PRD (17,3%) et le PDC (14,4%) (Source : Office fédéral de la statistique).

réélire dans ses fonctions. Elle élit, à la surprise générale, la conseillère d'Etat grisonne UDC Eveline Widmer-Schlumpf, qui n'était d'ailleurs pas candidate⁶²⁸. Après un jour de réflexion, et la menace de l'UDC de quitter le gouvernement et de partir dans l'opposition si elle ne se retirait pas et que Christoph Blocher n'était pas réélu à sa place, Eveline Widmer-Schlumpf décide malgré tout d'accepter son élection⁶²⁹. Du coup, l'UDC annonce son départ dans l'opposition. Le parti exclut par ailleurs les deux conseillers fédéraux Samuel Schmid et Eveline Widmer-Schlumpf de son groupe parlementaire.

Même si nous ne pouvons pas développer ici plus en détail les tenants et aboutissants de cette élection, il convient de faire deux remarques importantes : premièrement, se donner les moyens de comprendre cette (non-)élection implique sans doute de devoir examiner empiriquement (au travers d'entretiens notamment) de manière extrêmement fine, et d'ailleurs sans véritable garantie d'en retirer quelque chose de véritablement concret, les stratégies mises en place par un certain nombre de parlementaires dans les heures qui ont précédé cette élection. La nuit du 11 au 12 décembre, surnommée d'ailleurs par la suite « nuit des longs couteaux » par la presse, a en effet vu un petit groupe d'élus socialistes et Verts échafauder un plan visant l'éviction de Christoph Blocher du gouvernement. Deuxièmement, nous pouvons faire l'hypothèse que la menace réitérée de l'UDC de partir dans l'opposition en cas de non-réélection de Christoph Blocher, proférée dès le début de l'année 2007 (*Der Bund*, 29.01.2007), n'a pas « pesé » de la même manière sur cette élection que lors de celle de 2003. En effet, alors que cette menace a sans doute été prise très au sérieux par l'ensemble des partis politiques en 2003 – prévalait d'ailleurs l'idée à cette époque que Christoph Blocher au Conseil fédéral serait « neutralisé » et donc potentiellement moins dangereux que dans l'opposition –, celle-ci n'a pas

⁶²⁸ Par 125 voix contre 115 au second tour.

⁶²⁹ *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, 2007, p. 2088 ss. et 2095 ss.

déployé le même « effet dissuasif », les parlementaires ayant pu juger de la situation au regard des quatre années écoulées, au cours desquelles l'UDC a joué un rôle de parti d'opposition malgré la présence de Christoph Blocher au gouvernement.

L'élection d'Eveline Widmer-Schlumpf crée de fait une cassure très nette au sein de l'UDC, entre les partisans de la nouvelle conseillère fédérale que l'on retrouve dans l'aile dite « modérée » du parti, et ceux, largement majoritaires au sein du parti, de l'ancien conseiller fédéral Christoph Blocher. Ces derniers agitent en effet la thèse d'un complot qui a visé à l'éviction du zurichois et auquel aurait pris part la conseillère fédérale élue, soutenue par les « adversaires politiques » du parti. N'ayant désormais plus de conseiller fédéral qui représente la ligne majoritaire du parti et décidée à l'imposer désormais à toutes les sections cantonales, la direction de l'UDC exige au printemps 2008 de la section cantonale des Grisons, à laquelle est rattachée la nouvelle conseillère fédérale, de l'exclure pour trahison, à défaut de quoi la section récalcitrante entière serait elle-même exclue. Mise sous pression, la section cantonale des Grisons apporte malgré tout son soutien à Eveline Widmer-Schlumpf et se retrouve exclue de l'UDC Suisse le 1^{er} juin 2008.

Cette exclusion a un certain nombre de conséquences directes. En premier lieu, et cela est une première dans l'histoire suisse, un conseiller fédéral en fonction se trouve exclu de son parti. En second lieu, elle induit un important remodelage du paysage partisan. En effet, peu de temps après, le 16 juin 2008, une partie de la section exclue, décide de créer un nouveau parti cantonal, auquel Eveline Widmer-Schlumpf va rapidement confirmer son adhésion. En réalité, l'UDC enclenche un processus de « purge » : toutes les sections cantonales sont poussées à prendre position par rapport à la situation, et de faire, le cas échéant (et sous peine d'exclusion), allégeance à la direction du parti et donc à la ligne blochérienne. Quelques « défections » vont ainsi avoir lieu parmi les sections cantonales traditionnellement plus

« modérées », comme celle de Berne, notamment. Une partie de cette dernière, qui se distancie de la direction nationale, décide de quitter l'UDC suisse et de créer un nouveau parti cantonal, auquel le conseiller fédéral bernois Samuel Schmid lui-même va se rallier, quittant de fait l'UDC. Dans la foulée, ces deux sections dissidentes sont également rejointes, en août, par une partie de l'UDC du canton de Glaris. Convergences de vue et d'intérêts poussent ces trois sections cantonales dissidentes à s'organiser dès lors au niveau national. Le 11 novembre 2008, elles se regroupent et créent le *Bürgerlich-Demokratische Partei* (Parti bourgeois démocratique, PBD). A ce jour, ce parti, relativement petit, revendique environ 6'000 membres. Aux trois sections fondatrices sont désormais venues se greffer onze nouvelles sections (Argovie, Saint-Gall et Schwytz, Soleure, Valais, Thurgovie et Zurich, créées en 2009 ; Bâle-Campagne, Fribourg, Lucerne et Neuchâtel, créées en 2010). Avec 5 conseillers nationaux et un conseiller aux Etats, il s'agit du plus petit groupe parlementaire présent à l'Assemblée fédérale. Par rapport à l'UDC, le PBD occupe des positions plus modérées, proches de celles de l'« ancienne » UDC.

Ce remodelage partisan, loin d'avoir porté un coup à l'UDC blochérienne, dans la mesure où le parti n'a globalement perdu à cette occasion que peu de personnel politique ou de ressources militantes, peut être interprété au contraire comme une démonstration de force de sa direction et de la capacité de celle-ci à imposer sa ligne à l'ensemble des sections cantonales. Pour elle, cette opération doit permettre au parti d'éviter toute mauvaise surprise à l'avenir, et surtout d'être en mesure d'imposer des candidats au Conseil fédéral qui la représentent véritablement. Malgré tout, l'UDC ne dispose plus de conseiller fédéral : le gouvernement est en effet désormais composé de 2 PS + 2 PRD + 2 PBD + 1 PDC. Cette situation crée de fait une entorse au « principe de concordance », puisque le plus grand parti de Suisse n'est pas représenté au gouvernement, alors que le nouveau PBD, qui n'est représenté que marginalement à l'Assemblée fédérale, dispose, lui, de deux

sièges.

De fait, l'UDC se retrouve dès lors dans l'« opposition », position que le parti n'hésite pas à revendiquer publiquement, tentant au passage de retourner à son avantage le stigmatisme qu'elle confère en se posant comme le parti du peuple, et estimant que la volonté de ce dernier a été bafouée dans la mesure où l'UDC n'est plus représentée au Conseil fédéral. A la différence du PS entre 1953 et 1959 toutefois, l'UDC ne se retrouve pas dans l'« opposition » suite à un choix stratégique, mais bien parce qu'on l'y a contrainte.

Cette « mise à l'écart » du gouvernement débouche sur une période marquée avant tout par des tensions internes et les scissions évoquées ci-dessus. L'année 2008 est une année difficile pour le parti, qui semble en effet subir le coup qui lui a été porté par la non-réélection du zurichois au Conseil fédéral. La presse se fait d'ailleurs l'écho d'un Christoph Blocher vieillissant qui devrait laisser la place à la nouvelle génération.

Divisé, parfois incohérent (sur la question de l'extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux membres de l'UE par exemple), moins présent dans les médias, le parti semble méconnaissable. La gestion de cette nouvelle donne politique, la « purge » des sections dissidentes et les réorganisations à l'interne – qui sèment également une certaine confusion et occupent le parti pendant une longue période –, l'expliquent sans doute. Cette année passée loin des projecteurs du gouvernement témoigne toutefois avant tout de la difficulté qu'a l'UDC à exister dans son nouveau statut de parti d'« opposition », et surtout à donner un véritable sens et une véritable justification à son action hors du gouvernement après y avoir siégé continûment pendant 78 ans. Elle témoigne également de l'intérêt à siéger au Conseil fédéral, et en particulier l'accès direct à l'information gouvernementale et les capacités d'anticipation qui en résultent, ainsi que les

ressources médiatiques dont dispose le gouvernement. Dans ces conditions, l'UDC se résout à mettre fin le plus rapidement possible à son passage dans l'« opposition ».

5.2. 2008 : Blocher, Maurer ou Walter ? Le difficile retour de l'UDC au Conseil fédéral

L'occasion pour l'UDC de réintégrer le Conseil fédéral va se présenter moins d'une année après la déconvenue de décembre 2007. Le 12 novembre 2008, le conseiller fédéral PBD Samuel Schmid annonce en effet sa démission, officiellement pour des raisons de santé, mais surtout parce qu'il est très isolé politiquement et qu'il a été la cible de très violentes attaques de la part de l'UDC, qui demande sa démission à plusieurs reprises dans les mois qui précèdent. L'UDC revendique immédiatement le siège vacant, estimant, de par son statut de premier parti de Suisse, avoir droit à une représentation équitable au Conseil fédéral. Au regard du récent remodelage partisan et de conceptions « arithmétiques » de la formule gouvernementale, radicaux, démocrates-chrétiens et socialistes vont lui reconnaître ce droit. Si ces partis ne vont pas contester la légitimité de l'UDC à occuper le siège vacant, reste à savoir qui sera élu. Car les débats vont se concentrer en premier lieu, comme lors de la précédente élection, autour de la personnalité du futur conseiller fédéral UDC et de la collégialité gouvernementale. A ce titre, PRD, PDC et PS vont prendre position en faveur d'un candidat qui incarnera ce dernier principe. Cette unité de façade ne saurait toutefois cacher des conceptions différentes de la « collégialité » et du « consensus », qui mettent en lumière des stratégies et des intérêts propres à chaque parti en lien avec la future élection.

Afin d'augmenter ses chances de voir l'un des siens élu, l'UDC présente un

« double ticket » composé de Christoph Blocher et Ueli Maurer. En outre, pour éviter la répétition d'un scénario identique à celui de décembre 2007, la direction de l'UDC précise que tout membre du parti qui n'est pas candidat officiel et qui serait élu par l'Assemblée fédérale, serait immédiatement exclu. Tant l'opportunité de la double candidature, les candidats présentés que les menaces d'exclusion afférentes, vont susciter des remous au sein de l'UDC, dans la mesure où plusieurs autres candidats se déclarent également à l'interne. A ce titre, la décision de présenter une nouvelle fois la candidature de Christoph Blocher, dont les chances de réélection sont quasi nulles (les autres partis s'opposant catégoriquement à l'hypothèse d'une réélection), ainsi que celle d'Ueli Maurer, que les adversaires de l'UDC jugent trop proche de Christoph Blocher, ne manquent pas de créer des tensions additionnelles.

Cette perspective va d'ailleurs inciter, comme en 2007, certains membres du PS et des Verts à tenter de mettre en place une stratégie visant à élire une personnalité alternative aux deux candidats officiels, considérés par beaucoup au sein de ces deux partis comme inéligibles. Les deux candidats officiels de l'UDC étant trop éloignés de leurs positions politiques, il s'agit pour eux de tenter de faire élire une autre personnalité plus « modérée ». Cette personne s'avérera être le conseiller national UDC thurgovien Hansjörg Walter, par ailleurs président de l'Union suisse des paysans. Or, à la différence de 2007, la candidature de ce dernier va s'ébruiter dans les jours qui précèdent l'élection, compromettant dès lors l'effet de surprise. La direction de l'UDC, d'ailleurs sur ses gardes, anticipe le subterfuge : elle demande à Hansjörg Walter de refuser son éventuelle élection au Conseil fédéral, sans quoi il sera exclu du parti. Le stratagème mis en place par le PS et les Verts, qui ne sont pas soutenus cette fois-ci par la direction du PDC, échouera malgré tout de très peu. Ueli Maurer est en effet élu le 10 décembre 2008 d'extrême justesse (par 122 voix contre 121, la majorité absolue étant de 122 voix) au troisième tour de scrutin face à Hansjörg

Walter, après avoir frôlé l'élection de ce dernier au deuxième tour. Quant à Christoph Blocher, il retire sa candidature suite au premier tour au profit d'Ueli Maurer. La composition du Conseil fédéral est ainsi à nouveau modifiée, l'UDC retrouvant un siège gouvernemental. Elle est alors la suivante : 2 PS + 2 PRD + 1 PDC + 1 PBD + 1 UDC. Pour la première fois, cinq partis sont représentés au Conseil fédéral. Mais les choses ne vont pas en rester là.

5.3. L'élection au Conseil fédéral de 2009

Le 12 juin 2009, le conseiller fédéral libéral-radical Pascal Couchepin (le PRD ayant fusionné en février 2009 avec le PLS pour former le PLR) annonce sa démission. Or, pour la première fois depuis que la « formule magique » a vu le jour, le PDC va attaquer le siège radical-libéral vacant. Témoin de la tendance confirmée d'une recrudescence de la compétition politique en lien avec l'attribution des sièges gouvernementaux, cette élection va mettre aux prises deux partis proches sur certaines thématiques politiques, mais désormais au coude à coude au niveau électoral (le PLR devançant le PDC d'un peu plus d'un point lors des dernières élections fédérales). En vue de l'élection, le PDC présente son propre candidat en la personne du conseiller aux Etats fribourgeois Urs Schwaller. Les radicaux-libéraux présentent de leur côté un « double ticket » avec le conseiller aux Etats neuchâtelois Didier Burkhalter et le conseiller national genevois Christian Lüscher. Alors que le premier est présenté comme un homme politique pragmatique et consensuel, le second se situe à la droite de sa formation et représente une ligne plus proche de celle de l'UDC. Dans la mesure où il est susceptible de trouver des soutiens auprès de toutes les formations parlementaires, le candidat démocrate-chrétien constitue une menace très sérieuse pour le PLR. L'UDC, qui a en point de mire le siège de la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf lors du renouvellement

intégral de 2011, hésite à présenter son propre candidat, mais y renonce finalement.

Cette élection met toutefois en évidence un phénomène nouveau : l'usage d'un clivage particulier pour discréditer l'adversaire. S'appuyant sur la coutume qui veut qu'un candidat romand soit élu sur un siège revenant de fait à la Suisse romande, le PLR – par la voix de son conseiller fédéral Pascal Couchepin tout d'abord – va contester la qualité de « romand » au candidat PDC Urs Schwaller (qui réside dans la partie alémanique du canton de Fribourg) et donc la prétention de celui-ci à occuper le siège vacant. Le PDC et son candidat, qui ne s'attendaient sans doute pas à cette attaque, tentent de la minimiser en mettant en avant ses qualités personnelles (originaire d'une région fribourgeoise bilingue, lui-même parfaitement bilingue, mais de langue maternelle suisse-alémanique) et son ouverture à la Suisse romande. S'il est difficile de mesurer l'impact réel de ce stigmat, il paraît indéniable que des logiques territoriales et de représentation des minorités linguistiques ont guidé l'attribution des voix lors de cette élection.

Attestant de l'importante compétition politique et des intérêts et stratégies hétérogènes des partis gouvernementaux, les recommandations de vote officielles vont refléter une diversité étonnante. En effet, si le PLR et le PDC soutiennent leur(s) candidat(s) respectif(s), l'UDC appelle à voter uniquement pour Christian Lüscher, le PBD uniquement pour Didier Burkhalter, et les Verts pour Urs Schwaller. Quant au PS, il ne donne aucun mot d'ordre, se contentant d'ajouter à l'incertitude générale en précisant que la majorité du groupe parlementaire votera pour Urs Schwaller et une minorité pour Didier Burkhalter. Or, à ce niveau élevé de conflictualité s'ajoute un flou sur les critères à retenir dans le cadre de cette élection, au sujet desquels PLR et PDC s'opposent frontalement. Pouvant s'appuyer sur un poids électoral plus important que le PDC (notamment à la faveur de la fusion entre PRD et PLS), le PLR justifie sa prétention à occuper le siège vacant et à maintenir sa

double présence au gouvernement au travers d'une interprétation purement « arithmétique » de la concordance : 3^{ème} parti suisse, le PLR a, selon la direction du parti, droit à deux sièges, alors que le PDC, en tant que parti gouvernemental le plus faible n'a droit qu'à un seul siège. Ce point de vue est toutefois tempéré par un élément plus « qualitatif » : le PLR estime en effet qu'il est impératif de ne pas remettre en question la « stabilité » du pays en modifiant à nouveau la formule gouvernementale. De son côté, le PDC justifie son attaque au travers d'une vision purement « qualitative » de la concordance et en particulier du besoin de personnalités collégiales et « centristes » nécessaires à la bonne marche du gouvernement. Trouvant par ce biais une parade aux critiques portées à son candidat, le parti met en avant les qualités personnelles de celui-ci (homme politique reconnu, grande expérience, ouverture d'esprit, etc.). Une fois encore, la « concordance », en tant que règle implicite, fait l'objet d'interprétations propres à chaque parti en fonction de la configuration politique du moment et des intérêts politiques de chacun. Quant au terme « formule magique », il a disparu du vocabulaire des hommes politiques, qui ne l'emploient à aucun moment lors des débats à l'Assemblée fédérale avant l'élection.

Le 16 septembre 2009, c'est finalement le candidat libéral-radical neuchâtelois Didier Burkhalter qui est élu au Conseil fédéral au quatrième tour de scrutin (profitant du retrait de son collègue Christian Lüscher au 3^{ème} tour), par 129 voix contre 106 pour Urs Schwaller, qui n'avait aucune chance d'obtenir la majorité absolue, dans la mesure où il ne bénéficiait pas du soutien total de la gauche. Une partie du PS et des Verts vote en faveur du conseiller aux Etats libéral-radical tessinois Dick Marty, et trahit un stratagème qui rappelle celui des élections précédentes. Celui-ci fera toutefois rapidement savoir à la tribune de l'Assemblée fédérale qu'il n'est pas candidat et invite à voter pour l'un des candidats officiels. L'élection de Didier Burkhalter permet au Parti libéral-radical de conserver son deuxième

siège au gouvernement et n'apporte pas de modification à la formule gouvernementale.

5.4. 2010 : l'élection au Conseil fédéral entre intérêts partisans à court et à long terme

Deux conseillers fédéraux annoncent leur démission au cours de l'été 2010 : le socialiste Moritz Leuenberger et le radical Hans-Rudolf Merz. Fixée au 22 septembre, la double élection complémentaire au Conseil fédéral aiguise vite les appétits politiques. L'UDC rappelle après chacune des démissions sa prétention à occuper un second siège gouvernemental : pour elle, le fait de représenter près d'un tiers de l'électorat, justifie en soi l'obtention d'un second siège. Les Verts décident de leur côté d'attaquer le siège radical vacant, estimant qu'il était temps pour eux de se voir représentés au gouvernement. Quant au PDC, il va finalement renoncer à le faire.

Dans ce contexte, PLR et PS défendent avec vigueur leurs sièges respectifs. Pour justifier le maintien de la double présence de son parti au Conseil fédéral, la direction du PLR mobilise des conceptions de type tant « qualitatif » (nécessité de la concordance, importance de la collégialité) qu'« arithmétique » (soulignant son statut de troisième parti suisse et ses meilleurs résultats électoraux que le PDC et les Verts). PLR et PS décident finalement de soumettre chacun un « double ticket » à l'Assemblée fédérale : la conseillère d'Etat saint-galloise Karin Keller-Sutter et le conseiller national bernois Johann Schneider-Ammann pour le premier, et la conseillère nationale zurichoise Jacqueline Fehr et la conseillère aux Etats bernoise Simonetta Sommaruga pour le second. L'UDC présente le conseiller national fribourgeois Jean-François Rime (contrairement à l'élection de 2009, sa qualité de représentant de la Suisse romande n'est pas discutée, malgré le

fait que les deux sièges à repourvoir reviennent en principe à des candidats alémaniques), et les Verts la conseillère nationale soleuroise Brigit Wyss. Comme lors de la précédente élection, la reconduction des deux partis sur leurs sièges respectifs est loin d'être assurée : l'UDC attaque les deux sièges vacants, alors que les Verts attaquent le siège libéral-radical vacant.

Cette élection complémentaire est ainsi à nouveau marquée par un haut degré de compétition politique, ainsi qu'une incertitude importante, à laquelle les partis tentent tant bien que mal de s'adapter. Cela fera d'ailleurs dire à un élu du centre-droit : « Le système actuel se prête à trop d'interprétations discutables » (*Le Temps*, 27 septembre 2010). On saisit, à la lumière de ce témoignage, à quel point la lisibilité et la prévisibilité des élections au Conseil fédéral a diminué par rapport aux décennies précédentes, sous l'effet de la rediscussion des critères légitimes les encadrant, elle-même induite pas la transformation des rapports de force politiques. A l'instar des élections récentes, l'incertitude porte tant sur le résultat de l'élection que sur les critères à retenir pour cette dernière, puisque ce sont eux-mêmes qui sont au centre des luttes partisans qui semblent désormais devoir se rejouer à chaque élection. L'incertitude générale est en outre renforcée par le fait que les stratégies partisans, complexes, semblent s'inscrire dans une double perspective : à la fois dans l'immédiat de l'élection du 22 septembre, mais également dans l'optique du renouvellement intégral du Conseil fédéral de décembre 2011, qui verra probablement la non-reconduction de la conseillère fédérale PBD Eveline Widmer-Schlumpf.

Le 22 septembre, la socialiste Simonetta Sommaruga est élue à la succession de Moritz Leuenberger et le radical Johann Schneider-Ammann à celle de Hans-Rudolf Merz. La formule gouvernementale reste par conséquent inchangée : 2 PS, 2 PLR, 1 PDC, 1 UDC et 1 PBD. Pour la première fois de l'histoire du Conseil fédéral, deux Bernois sont élus lors de la même élection et une majorité de femmes y siège (4 femmes et 3

hommes). Signe d'enjeux politiques partisans qui semblent avoir évolué et ne se limitent plus à la simple occupation d'un siège gouvernemental, mais désormais à la conduite des départements considérés comme les plus importants en fonction de l'agenda politique notamment, la plus importante « rocade » depuis près de cinquante ans intervient le 27 septembre 2010 : quatre conseillers fédéraux changent de départements, dont les deux nouveaux, qui ne reprennent pas le département de leur prédécesseur. Le PS perd notamment le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), au profit du PDC, qui convoitait publiquement la direction depuis plusieurs mois. Le Département des finances (DFF) revient quant à lui au PBD. De manière significative, les conseillers fédéraux ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur cette nouvelle répartition des sièges, et ont dû procéder à un vote à la majorité, lors duquel les deux conseillers fédéraux socialistes ont été minorisés par 5 voix contre 2. Cette « alliance bourgeoise » ponctuelle a pour effet de marginaliser dans une certaine mesure le PS, la nouvelle conseillère fédérale socialiste n'étant pas en mesure de reprendre le DETEC, et héritant d'un département moins important, dont la gestion peut être à même de créer des tensions entre son parti et elle, vu les domaines qu'il recouvre (sécurité, population étrangère, etc.). Plus généralement, cet épisode laisse entrevoir un Conseil fédéral plus perméable aux calculs partisans et aux logiques de départementalisation, ainsi qu'une politisation croissante des départements. Alors que les conseillers fédéraux ont souvent fait leur le principe d'une indépendance vis-à-vis de leurs partis respectifs, ces évolutions tendent cependant à remettre ce principe en question.

6. 2003-2010 : quel bilan ?

L'élection au Conseil fédéral de 2003, qui modifie pour la première fois la répartition des sièges gouvernementaux établie en 1959, n'a de loin pas été sans conséquences sur l'institution même du Conseil fédéral et en particulier sur les pratiques en lien avec l'élection de ses membres. La « formule magique », qui semblait pourtant être, au regard de son extraordinaire longévité, une pierre angulaire, une sorte d'intangible de la démocratie suisse, a progressivement perdu de son aura et de sa signification, sous l'effet d'une transformation des rapports de force et d'une recrudescence de la compétition politique et d'une repolitisation des élections au Conseil fédéral. Il serait faux de dire que la « formule magique » n'a jamais été critiquée aux cours de la période 1959-2003. Toutefois, cette croyance, on l'a vu, se fondait sur le fait que les partis, pour des raisons différentes, partageaient en commun un intérêt au maintien de la formule. A ce titre, l'épisode de 2003 constitue un tournant dans l'histoire de cette institution : on passe en effet d'une situation où la « formule magique » ne pose en réalité pas problème, à une situation où les élections deviennent plus compliquées et sont combattues. Alors que l'accès à ces positions de pouvoir relevait auparavant presque de la simple formalité, il est véritablement réinvesti par la compétition politique et les luttes partisans.

Ce chapitre, ainsi que le précédent, ont mis en évidence une prise de distance des partis par rapport à certaines règles implicites fortement institutionnalisées, et notamment celle qui veut que tout conseiller fédéral sortant soit réélu automatiquement. Cette prise de distance, motivée par des intérêts partisans, n'aurait toutefois pas été possible sans un changement dans les perceptions de ce qui est possible ou prescrit de faire, elles-mêmes d'ailleurs tributaires des luttes sur le sens de la « formule magique ».

Or, tant les tentatives de redéfinition des règles que les changements intervenus au niveau de la formule gouvernementale en 2003 puis en 2007 (et qui ont d'ailleurs, en retour, renforcé l'idée d'une fragilisation des règles implicites évoquées et donc des conceptions jusqu'alors dominantes), n'ont pas été sans effet. Ils ont réintroduit un élément qui avait été réduit à sa portion congrue depuis 1959 : l'incertitude politique. Ecarté de facto de l'élection au Conseil fédéral pendant plus de quarante ans, chaque parti adoubant – à quelques exceptions près – les candidats des trois partenaires, cet élément les contraint à s'adapter aux transformations en cours. A la fois cause et conséquence de ces transformations, la perte de légitimité de la « formule magique » telle qu'établie en 1959 est indéniable. La « formule magique » n'est finalement plus si « magique » que cela, si l'on veut bien nous passer l'expression. Pour les acteurs, c'est la « magie » de la formule gouvernementale, telle qu'elle s'est construite au cours des années 1960-1980, qui a perdu de son sens. Des entretiens réalisés avec des membres de la direction de partis politiques le confirment : pour eux, la « formule magique » n'existe tout simplement plus – dans son ancienne acception toutefois.

Malgré tout, cette transformation de la formule gouvernementale et des représentations qui lui sont attachées, n'a pas encore débouché sur l'établissement d'un nouveau modèle politique (modèle majoritaire par exemple) ou sur une reconfiguration radicale de l'exécutif helvétique (modèle de coalition plus restreinte). Au contraire, le changement semble plutôt s'inscrire dans la continuité, et si changement il y a, il sera plutôt à la marge. Car les partis gouvernementaux restent attachés au principe d'une coalition gouvernementale large (à quatre, en principe), et continuent à valoriser les principes de « concordance » et de « collégialité ». Ce sont donc simplement les termes de l'alliance gouvernementale large (combien de sièges et à qui ?) et non pas son principe même qui sont discutés. A cet égard, le Conseil fédéral n'a plus le lustre d'un gouvernement de large consensus,

mais semble désormais ne réunir les acteurs qu'autour d'un simple « plus petit dénominateur commun minimal » ajusté à leur intérêt le plus direct : y être représenté. Cela s'explique par le fait que les partis gouvernementaux considèrent tous qu'il est bien plus dans leur intérêt de siéger au gouvernement que d'en être absent. L'expérience peu convaincante de l'UDC dans l'opposition en 2008 n'a d'ailleurs sans doute fait que renforcer cette idée. L'opposition ne fait plus recette. Le retour rapide de l'UDC au gouvernement en 2008, ou la manière dont le PS est parvenu à justifier à l'interne, à partir de 2004 (la direction du parti développe alors le concept de « résistance gouvernementale »), le fait de siéger dans le même gouvernement que Christoph Blocher, témoignent d'un impératif partisan partagé de participation aux affaires gouvernementales, qui a pour effet paradoxal de solidifier encore la formule 2+2+2+1 malgré le niveau croissant de compétition politique.

Si la démocratie suisse semble dès lors évoluer d'un « Sonderfall » de la théorie politique, d'un cas extrême de démocratie consensuelle, vers un modèle moins extrême et plus proche des démocraties de consensus européennes (Vatter 2008), le mérite de ces deux derniers chapitres est d'en avoir montré les ressorts et la dynamique sur le temps long. La perte de légitimité de la « formule magique » trouve son origine dans une série de facteurs que l'on pourrait qualifier de « structurels » : polarisation, transformation des équilibres politiques et augmentation de la compétition politique sous l'effet du nouveau style de l'UDC ; évolution des médias vers une personnalisation/pipolisation de la politique ; tendance à la « départementalisation ». Cette perte de légitimité ne s'explique toutefois pas uniquement par ces seuls éléments. Elle s'inscrit en effet également dans une transformation des pratiques en lien avec l'élection au Conseil fédéral et des représentations qui leur sont rattachées. Alors qu'elle ne l'a pour ainsi dire pas été pendant près de quarante ans, l'élection au Conseil fédéral est (re)devenue un enjeu politique central. « Formule magique »,

« concordance », « collégialité », « consensus », sont autant de critères censés incarner cette institution. Sujets à interprétations concurrentielles, ces notions constituent des règles autorisant des usages et des significations variables selon les époques et les rapports de force. Les luttes politiques dont elles sont investies contribuent à redéfinir l'institution gouvernementale et les contours de ce qui « fait » la démocratie suisse.

Remarques conclusives

« *La "formule magique"* prolonge sur le plan gouvernemental, la "paix sociale" réalisée à la veille de la Seconde Guerre mondiale. [...] elle exprime le désir des partis "bourgeois" et du parti socialiste d'œuvrer pour une politique nationale élaborée en commun. »

(André Reszler 1991, 75)

« Nous devons faire parler le silence et découvrir le sens caché des mots. Voir au travers des événements, les retourner pour pouvoir les remettre à l'endroit. »

(Henning Mankell)

Au moment d'apporter les remarques conclusives à cette recherche, de jeter un regard en arrière sur les apports (et les limites) de ce travail, il convient de revenir tout d'abord sur son questionnement de base et sur ses enjeux intellectuels. Qu'est-ce que la « formule magique », cet objet un peu bizarre (surtout pour des non-Suisses) ? En quoi est-il intéressant, notamment pour la science politique alors même qu'elle l'a pourtant quasiment ignoré ? Et surtout, comment justifier dès lors de consacrer une thèse à son sujet ? Ces questions ont hanté notre travail, comme autant de rappels à l'ordre, de remises dans le « droit chemin », lorsque, parfois, nous avons pu douter de sa raison d'être. Toutefois, elles se sont posées avec d'autant plus de force que nous avons dû constamment « lutter » contre notre objet lui-même et

contre ce que matériau empirique, travaux savants ou lieux communs avancent ou en tout cas prétendent à son sujet. La « formule magique » : un objet public et a priori tellement partagé que tout le monde a une opinion à son sujet. Des opinions, nous en avons aussi, sans aucun doute, et cela ne nous a pas aidé, bien au contraire. Il était donc essentiel de se donner un point de vue qui dépasse celui de l'opinion sur un sujet public, à moins de n'avoir pour seule ambition que de participer au débat d'opinion. Conscients de cela, il nous fallait nous doter d'un cadre heuristique et théorique qui nous permette d'oublier d'une certaine manière tout ce que nous savions, ou tout ce que nous croyions savoir au sujet de la « formule magique ». L'un des enjeux centraux de ce travail résidait donc dans la démarche intellectuelle choisie, dans la mesure où il était impératif de se donner les moyens de saisir un objet particulièrement chargé en représentations et en lieux communs.

Derrière la « formule magique », c'est la question de la composition partisane du Conseil fédéral et donc celle de l'exercice du pouvoir politique en Suisse qui se posent, la « formule magique » étant un « révélateur » à cet égard. C'est cet angle d'attaque que nous avons choisi pour construire notre objet. La problématique posée par la « formule magique » ne se limite dès lors pas à sa mise en place en 1959 et aux années suivantes, mais renvoie plus largement aux modifications successives de la composition partisane du Conseil fédéral. Nous avons donc retracé les différents changements intervenus à ce niveau-là avec plusieurs questionnements sous-jacents : comment en est-on arrivé à la « formule magique » (question de sa genèse) ? Comment la composition partisane de 1959 parvient-elle à se pérenniser (question de sa consolidation) ? Pourquoi et selon quels ressorts, enfin, cette composition est-elle remise en question (question de l'entrée en « crise » de la formule) ? Ces interrogations renvoient donc plus largement à trois questionnements théoriques fondamentaux à propos des institutions politiques : genèse, consolidation/fonctionnalisation et transformations (conjonctures critiques).

Qu'avons-nous déployé comme méthode pour y répondre ? Nous avons mobilisé une approche historique inspirée de la sociologie des institutions et notamment des travaux de Jacques Lagroye et Bernard Lacroix (1992), de Jacques Lagroye et Michel Offerlé (2010a ; 2010b), de Brigitte Gaïti (2006), de Bastien François (2002) et de Bernard Voutat (2005), entre autres, avec des « coups de projecteurs » historiques à même de mettre en évidence ce qui se joue dans les conjonctures de transformation de la composition politique du Conseil fédéral. Cette perspective est caractérisée par sa dimension historique et par son interdisciplinarité. Elle ne se limite donc pas aux seuls travaux de science politique, mais intègre des contributions de l'histoire, de la sociologie et du droit. Notre ambition était de déconstruire un phénomène politique singulier sans pour autant le réduire à une singularité. Cette approche imposait alors d'analyser les moments historiques « saillants » lors desquels la composition partisane du Conseil fédéral se (re)jouait et de rendre compte de ce que ces transformations signifiaient alors pour les acteurs en fonction de leurs intérêts respectifs et de leurs représentations des institutions politiques. Il s'agissait également de saisir comment, de manière plus large, ces différentes conjonctures participaient d'un processus d'institutionnalisation du gouvernement de la Suisse, dont les ressorts étaient en partie contingents, tributaires de rapports de force non réductibles à la seule arène parlementaire.

L'un des enjeux centraux de notre perspective était de dépasser aussi bien les explications que l'on peut qualifier de « fonctionnalistes » (Lijphart 1968a, 1968b, 1969, 1977, 1998, 1999, 2008 ; Lehmbuch 1967, 1977, 1991, 1993, 1996 ; Germann 1975, 1994, 1996 ; Steiner 1974a, 1974b ; Linder 1998, 1999 ; Fleiner-Gerster 1987 ; Church 1989 ; Armingeon 2002 ; Ossipow 1994 ; Papadopoulos 1991, 1994, 1998, 2002 ; Vatter 1997, 2000, 2008 ; etc.) que celles mobilisées par l'histoire dite « critique » (Masnata 1963 ; Masnata & Rubattel 1995 ; Jost 2001, 2004) pour comprendre l'institution politique « Conseil fédéral » *en train de se faire*. En effet, les unes comme les autres, en dépit d'apports indéniables, manifestent certaines apories inhérentes à leur démarche qui, souvent, consiste à appréhender la composition partisane du Conseil fédéral sous l'angle d'une interrogation

plus générale concernant le « rôle du gouvernement » dans le système politique. Les premières privilégient des explications « systémiques » ou « culturalistes » (à propos du consensus notamment) au détriment de la pratique des acteurs et de la réalité des contextes historiques. A l'inverse, les secondes sont attentives aux rapports de forces entre groupes sociaux et aux conflits entre classes sociales, mais elles restent peu enclines à considérer les pratiques institutionnelles pour elles-mêmes. Les unes comme les autres, en définitive et en dépit de leur pertinence, restent captives d'une interprétation par les « fonctions » de l'institution, pour le « meilleur » (recherche du consensus, de l'intégration des conflits et de la concordance) ou pour le « pire » (pérennisation et reproduction de la domination politique), alors que notre analyse entend déplacer la focale pour s'interroger sur des processus d'institutionnalisation (mise en forme, légitimation, consolidation, remise en cause) et les relations dont ils sont faits (Bourdieu 2012).

Genèse de la « formule magique » et enjeux de connaissance

L'analyse des ressorts sous-jacents aux différentes modifications de la composition partisane du Conseil fédéral comporte un *enjeu de connaissance* central : il s'agissait en effet de tester les liens de causalité implicitement (ou parfois explicitement) posés par les différentes explications de la « formule magique » et de ses « origines », ainsi que plus largement des représentations afférentes comme celle de « concordance ». Un tel questionnement à propos de la causalité en histoire porte sur la connaissance du « fonctionnement » des institutions, mais également sur l'interprétation même des événements historiques, de leur portée et donc finalement du « sens » de l'histoire. Par conséquent, les conceptions du politique en Suisse étaient aussi en jeu, raison pour laquelle nous avons choisi de porter notre attention sur les moments où sont intervenus des changements au niveau de la composition partisane du gouvernement. Ce choix se justifiait dans la mesure où les séquences de « crise » (ou de remise en cause de certaines routines institutionnelles) agissent comme des « révélateurs ». Elles donnent à voir les enjeux matériels et symboliques

attachés aux institutions bien plus que dans les conjonctures ordinaires où ces enjeux sont inaperçus, naturalisés comme allant de soi. C'est dans cette optique en quelque sorte que nous avons retourné la perspective fonctionnaliste : au lieu de proposer une analyse du rôle (c'est-à-dire de la « fonction ») de la « formule magique », nous avons tenté de saisir, hors de toute perspective finaliste ou téléologique, la façon dont cet arrangement politique s'est réalisé pour ensuite se consolider au niveau des pratiques et des représentations des acteurs *via* ce que nous appelons un processus de « fonctionnalisation » de l'institution.

Les résultats que nous avons obtenus en procédant à l'analyse de la « genèse » de la « formule magique » mettent tout d'abord en question les travaux relevant (de près ou de loin) de la théorie dite « consociative » (Lijphart 1968a, 1968b, 1969, 1977, 1998, 1999, 2008), ainsi que les interprétations dominantes des institutions politiques et du pouvoir en Suisse comme vecteurs du consensus et de la concordance. Nous avons en effet montré que la « formule magique » ne peut être envisagée comme l'aboutissement *nécessaire* d'un « mouvement » historique dont la causalité serait en quelque sorte immuable. En effet, contrairement à l'interprétation proposée par Arendt Lijphart (qui rapporte l'élargissement progressif de la composition partisane du Conseil fédéral à la volonté des élites d'intégrer l'opposition afin d'éviter la désintégration du système sous l'effet des forces centrifuges induites par l'existence de nombreux clivages socio-culturels), notre analyse montre que le processus qui précède la conjoncture de 1959 ne peut se réduire à une causalité aussi univoque et homogène. A tout le moins, la comparaison diachronique des différentes conjonctures de transformation de la composition partisane du Conseil fédéral (1891, 1919, 1929, 1943) infirme l'hypothèse d'un élargissement progressif imputable aux comportements « volontaires » d'élites essentiellement animées d'un esprit de consensus et de concordance (sorte de « matrice » comportementale) se reproduisant à l'identique lors de chacun de ces différents épisodes. Regula Zürcher montre notamment dans sa thèse de doctorat, en analysant historiquement les comportements des élites au pouvoir lors des votations populaires, que celles-ci s'écartent du comportement mis en avant par

Lijphart (Zürcher 2006, 414 ss.). Si nous ne partageons pas intégralement son étonnement, l'analyse qu'elle propose est intéressante, car il s'agit d'une des rares tentatives de mise à l'épreuve des faits historiques de la théorie consociative. De notre côté, nous avons été en mesure de corroborer et de confirmer ce constat – à l'aide d'une méthode différente cependant – en montrant comment, pour chaque épisode qui a suivi celui de 1891 (sur lequel elle a concentré son analyse), la théorie consociative présente d'indubitables faiblesses au niveau de la démonstration empirique. Si Raimund Germann (1975, 1994 et 1996) ou d'autres (notamment : Lehmbuch 1967, 1977, 1991, 1993, 1996 ; Linder 1998, 1999 ; Papadopoulos 1991, 1994, 1998, 2002) ont mis en évidence d'autres facteurs ou « contraintes » dites institutionnelles poussant à l'« intégration » des conflits, leurs analyses documentent peu (sous réserve des travaux de Leonhard Neidhart) les conjonctures critiques – et fortement disputées – au cours desquelles la composition partisane du Conseil fédéral s'est modifiée.

Il en découle, et cela est central, que l'arrangement de 1959, dénommé (d'abord de façon ironique) « formule magique » et qui lui-même répond à des circonstances historiques très particulières et en partie contingentes, ne s'inscrit pas dans une continuité historique inéluctable qui lui conférerait un sens univoque en le comprenant comme un « aboutissement », voire une « fin de l'histoire ». Ou pour le dire plus directement : la « formule magique » n'est pas la conséquence directe, inscrite dans une téléologie de l'histoire suisse, des changements qui l'ont précédée, pas plus qu'elle ne doit être envisagée dès lors comme la fin – somme toute logique – de ce processus. On l'a vu, chaque modification de la composition gouvernementale (1891, 1919, 1929, 1943) s'inscrit dans une conjoncture spécifique, dont l'analyse montre que l'élargissement (aux conservateurs, puis aux agrariens et aux socialistes) ne saurait être réduit à la volonté de concordance des élites au pouvoir, fût-ce sous l'effet de contraintes « socio-culturelles » (clivages religieux et linguistiques) ou institutionnelles (usages des instruments de la démocratie directe). La réalité est bien plus complexe. Et différente.

Quant aux travaux historiques dits « critiques », nous ne saurions, dans un souci d'égalité de traitement, passer ici à côté des apories dont ils font preuve. Au regard de nos résultats, leur évaluation repose toutefois sur d'autres considérations. Si ces travaux (Masnata 1963 ; Masnata & Rubattel 1995 ; Jost 2001, 2004) ont en effet le mérite de ne pas considérer la « formule magique », la « concordance » ou le « consensus » comme des données, mais de les saisir d'un œil critique en les mettant à l'épreuve des faits historiques, nous relevons qu'ils n'offrent pas d'analyses comparatives et diachroniques des transformations de la composition partisane du Conseil fédéral à partir d'un questionnement sur les institutions politiques et la façon dont s'y réfractent des enjeux sociopolitiques de plus grande ampleur. Dès lors, si ces travaux nous renseignent sur les intérêts en présence, ceux des élites économiques notamment, l'analyse peine toutefois à saisir leur « traduction institutionnelle », non seulement les résistances à la mise en place de la formule magique en 1959 (et auparavant aux élargissements successifs de la composition partisane du gouvernement), mais aussi les ressorts de la consolidation des accords passés. Autrement dit, l'histoire d'inspiration marxiste tend à occulter la complexité des configurations dans lesquels les acteurs sont pris dans chacune des conjonctures étudiées ici et partant des usages qu'ils font des institutions politiques.

Quels résultats ?

Cette recherche a abouti à une série de résultats en termes de connaissance et de compréhension des institutions politiques suisses, en particulier du Conseil fédéral. Dans une perspective critique tendant à se départir d'une tendance à « mythifier » la formule dite magique, nous nous sommes efforcés de proposer une lecture « réaliste » de la composition politique du gouvernement, attentive aux conjonctures historiques au cours desquelles celle-ci a constitué (ou non) un enjeu pour les acteurs

a) La « formule magique » : invention du mot et usages originels

A la lumière des recherches historiques sur la « formule magique » et ses « origines », nous avons pu montrer que le terme même ne va pas autant de soi qu'on a pu le croire jusqu'ici. Par un retour historique sur l'*invention* de cette notion, nous avons pu mettre en lumière comment celle-ci était à l'origine très labile et ses usages ô combien fragiles et tributaires des positions et des intérêts des différents acteurs. En effet, le terme même de « formule magique » a été inventé par un détracteur – le conseiller national radical et rédacteur en chef de la *Neue Zürcher Zeitung* Willy Bretscher – d'une modification de la composition partisane du Conseil fédéral reposant sur une nouvelle clé d'interprétation, dite « arithmétique », défavorable aux radicaux. Le terme était donc largement connoté négativement par son inventeur, qui l'utilisait de manière très ironique à l'attention des partisans d'une « proportionnalisation » des sièges gouvernementaux. Or, nous avons montré – les mots étant eux-mêmes des enjeux politiques – comment socialistes et catholiques conservateurs, à la faveur d'une alliance partisane de circonstance, sont parvenus à renverser le sens de la formule en lui attribuant une connotation positive, concourant alors, au nom de la concordance, à transformer l'« arithmétique » de la composition partisane du Conseil en une règle légitime du jeu politique qui leur était favorable.

b) Les ressorts de la consolidation d'un arrangement ponctuel

Sur cette base, c'est à la fois la consolidation de l'arrangement de 1959, mais également le terme même censé le caractériser (la « formule magique ») que nous avons mis en énigme. Car, encore une fois, ni l'une ni l'autre n'allaient de soi. Avec le ralliement des radicaux à la présence de deux socialistes au gouvernement au cours des années 1960, la « formule magique » perd son adversaire principal. Les conditions sont dès lors réunies pour que le terme s'ancre davantage dans l'univers politique, au point de s'imposer dans le langage commun et auprès des acteurs politiques, mais aussi dans les médias et les analyses savantes, qui l'érigent en dimension explicative des comportements politiques et plus largement de l'« esprit »

des institutions helvétiques. Résultat important de cette recherche, nous avons pu mettre en évidence le rôle joué par les spécialistes de science politique, mais aussi d'histoire et de droit public dans le processus de légitimation de la « formule magique » en tant que notion légitime pour décrire et justifier la composition partisane du Conseil fédéral. Il s'agissait notamment pour les politologues, alors nouveaux venus dans l'univers académique et dans le débat public (Lijphart, Neidhart, Lehmbuch, Sidjanski, Meynaud, etc.), de démontrer la pertinence, voire l'utilité d'une discipline naissante à travers sa capacité à fournir des explications alternatives aux théories classiques de l'Etat⁶³⁰. Or, leur parole paraît alors d'autant plus légitime qu'elle s'inscrit dans un univers symbolique très largement en phase avec celle-ci (les savants y puisant d'ailleurs allègrement) et qui lui préexistait. Ainsi la « formule magique » fournit un élément explicatif supplémentaire, mais en même temps décisif : elle qualifie le phénomène institutionnel gouvernemental de manière relativement incontestable, voire indiscutable. Dès lors qu'il s'inscrit dans la continuité du *Sonderfall* helvétique et qu'il s'articule aux autres dimensions de l'institution (collégialité, concordance, accord amiable), il participe d'une interprétation d'ensemble du système politique. La « formule magique » devient ainsi progressivement un nouveau « lieu commun », un emblème de la vie politique suisse. Articulée à une vision enchantée largement dominante de l'histoire nationale, elle consacre la singularité d'un arrangement politique ponctuel présenté comme s'inscrivant dans l'inévitabilité, car propre à la culture politique helvétique. Marquée à ce sceau, présentée comme un élément presque « organique » d'un système dont la cohérence et l'efficacité sont si vantées, confirmée par la stabilité des rapports de force politiques sur les décennies qui suivent sa mise en place, la « formule magique », peu à peu naturalisée et mise à l'abri de la critique, se transforme en puissant vecteur de la légitimité du système politique dans son ensemble.

⁶³⁰ Rappelons ici notamment que l'Association suisse de science politique est créée à Genève le 18 avril 1959 (Weibel 1988, 306).

c) Les ressorts sociologiques de la « magie »

C'est dès lors la « magie » de la formule et la vision afférente et dominante des institutions politiques suisses que nous avons remises en question. On pourra certes nous objecter la trivialité de ce résultat et relever également la naïveté dont l'analyse ferait preuve si elle considérait que les acteurs croient véritablement en la « magie » de la formule gouvernementale. Nous sommes conscients que cette critique pourrait être faite. Cependant, elle ne nous semblerait pas justifiée pour plusieurs raisons. Pour nous donner les moyens de comprendre la « formule magique », nous avons posé en préalable une question *volontairement triviale* : la formule magique est-elle « magique » ? Derrière cette trivialité résident cependant un certain nombre de réflexions à caractère heuristique : il fallait en effet se donner les moyens de rompre préalablement avec les représentations enchantées des acteurs à l'égard de cet objet, de nous en affranchir pour pouvoir les dépasser, tout en prenant, en même temps, *au sérieux* cette « magie » pour en comprendre les effets dans les processus étudiés. Loin d'être associée à de simples représentations naïves (fausses car réductrices), nous avons au contraire problématisé la question de la « magie » en recourant notamment aux travaux de Marcel Mauss et de Peter Berger & Thomas Luckmann. Dans cette perspective, il s'agit de saisir la « magie » en tant que relation sociale : si elle peut en effet avoir des effets, c'est parce qu'elle repose avant tout sur une *croyance* collective largement partagée. Car comme le disait Marcel Mauss, « c'est la nature de cette croyance qui fait que la magie peut aisément franchir le gouffre qui sépare ses données de ses conclusions » (Mauss 2010, 90). Ce faisant, nous n'avons pas relégué le rôle de la « magie » à une simple opposition entre naïveté et lucidité, c'est-à-dire à un jugement de valeur dont le lecteur de ce travail pourrait faire preuve pour nous contredire, à l'image d'un « je n'y crois pas » ou d'un « c'est plutôt vous le naïf dans l'histoire ». Au contraire, en posant la question de la « magie » en lien avec l'événement de 1959, nous nous sommes donné les moyens de comprendre le rôle joué par celle-ci, ou pour le formuler avec des termes adéquats, de comprendre comment la « magie » a pu « opérer ».

Nous avons ainsi pu mettre en lumière comment le terme « formule magique » s'est inscrit dans un registre déjà balisé de représentations largement dominantes, notamment en lien avec cet univers « sacralisé » dans sa singularité et son fonctionnement qu'est le système politique suisse depuis 1848. Dans la mesure où elle est mobilisée par les savants pour expliquer la composition gouvernementale (dans l'optique de « totalité », de nécessité et d'« inévitabilité » propre au système lui-même) et une fois relayée par l'expertise savante et les médias, la « formule magique » vient en quelque sorte « couronner » celui-ci. C'est un peu la cerise sur le gâteau, pourrait-on dire. Elle constitue finalement le point d'orgue ou le chaînon manquant d'une architecture institutionnelle (articulation et cohérence de toutes les composantes) reposant sur une culture politique suisse privilégiant le consensus plutôt que le conflit. Elle renforce de fait le caractère sacré de cette institution et des institutions politiques helvétiques en général, et cela d'autant qu'elle est mise en relation avec une nouvelle notion issue de la science politique (inventée par Gerhard Lehmbuch) et qui s'imposera également dans le langage courant : la concordance (*Konkordanz* dans la version allemande originelle).

Finalement, si la « magie » de la formule gouvernementale a pu avoir des effets (consolidation de l'arrangement de 1959, stabilité de la composition gouvernementale, croyances en la légitimité du système, etc.), c'est que les commentaires politiques savants ont largement contribué à la construction du sens de la magie *via* un travail de légitimation associant les différentes composantes de l'ordre politique (composition politique du gouvernement, instruments de la démocratie directe, bicamérisme, scrutin proportionnel, fédéralisme, etc.) aux propriétés d'une culture de la concordance propre au Sonderfall helvétique. Comme l'évoquent Berger & Luckmann (2003, 150) à propos de la légitimation, ces conceptualisations savantes ont systématisé des représentations de l'univers politique à un niveau supérieur d'intégration théorique. A ce niveau de légitimation, « un monde entier est créé. Toutes les théories moins légitimantes sont vues comme des perspectives spéciales sur des phénomènes qui sont des aspects de ce monde. Les rôles institutionnels

deviennent des modes de participation dans un univers qui transcende *et* inclut l'ordre institutionnel » (Berger & Luckmann 2003, 133 s.).

Toutefois, si la « formule magique » a pu se consolider et se pérenniser, ça n'est pas seulement en raison du rôle des savants et des vulgarisations médiatiques, mais également parce que les acteurs politiques eux-mêmes ont progressivement trouvé intérêt à maintenir l'arrangement conclu en 1959. Comme le relèvent encore Peter Berger et Thomas Luckmann, « il ne devrait pas nous surprendre alors qu'une affinité profonde existe entre ceux dont l'intérêt est de maintenir le pouvoir établi et le personnel qui administre les traditions monopolistiques de la conservation de l'univers. En d'autres termes, les forces politiques conservatrices tendent à appuyer les revendications monopolistiques des experts universels, dont les organisations monopolistiques à leur tour tendent à être politiquement conservatrices » (Berger et Luckmann 2003, 168). Si le propos des deux auteurs va sans doute au-delà de la question du rôle joué par les savants (Peter Berger & Thomas Luckmann font référence à l'Eglise dans leurs travaux), nous avons été amenés à nous interroger sur les intérêts des différents acteurs politiques au maintien de l'arrangement de 1959. Nous avons souligné, notamment en revenant sur les différents épisodes de « crise » de l'institution gouvernementale (affaire des Mirages, non-élection de Lilian Uchtenhagen en 1983 et non-élection de Christiane Brunner en 1993) comment les quatre principaux partis se convainquent progressivement, au vu de la stabilité des rapports de forces politiques et du peu de perspectives de changement qu'elles induisent, qu'il était dans leur intérêt de maintenir la clé de répartition des sièges gouvernementaux telle qu'établie en 1959. Une modification de la composition partisane du gouvernement leur semblait d'ailleurs pratiquement injustifiable et quitter le Conseil fédéral relevait quasiment de l'impensable pour les partis bourgeois, attendu que, majoritaires aussi bien au Conseil fédéral qu'à l'Assemblée fédérale, ils étaient les plus à même de réaliser leurs buts politiques. Si la question se pose par deux fois pour le PS, nous avons pu mettre en lumière comment à chaque épisode seule une minorité au sein du parti penchait pour un départ du Conseil fédéral. Ainsi, les quatre partis gouvernementaux se

retrouvent assez rapidement autour d'un *plus petit dénominateur commun* : le maintien de la clé de répartition du pouvoir entre eux, telle qu'établie en 1959. Malgré les critiques ponctuelles à l'interne, les partis politiques ont plus à gagner qu'à perdre à rester au gouvernement et à maintenir la composition partisane de celui-ci en l'état. Or, cela a été d'autant plus facile à réaliser que leurs dirigeants ont pu compter sur une *discipline parlementaire* quasiment sans failles lors des renouvellements du Conseil fédéral ou des élections complémentaires. Se donne à voir à ces occasions une manifestation de la « contrainte » que les règles de l'élection au Conseil fédéral font peser sur les pratiques : aucun parti n'étant en mesure d'assurer seul l'élection de son/sa(s) candidat-e(s), et par crainte de représailles en cas de défection, chacun se voit contraint de voter pour le(s) candidat-e(s) de ses adversaires. C'est aussi dans cette optique que les partis présentent des candidat-e(s) acceptables par les adversaires ou que s'est développée la pratique dite du « double ticket ».

Nous avons en outre pu mettre en évidence que les partis ne partagent pas un intérêt commun et immuable au maintien du statu quo, mais agissent en fonction d'intérêts hétérogènes et changeants. Ce point s'avère central lui aussi, car il remet en question l'explication du maintien de l'arrangement de 1959 par une volonté supposée commune des élites de le pérenniser, au nom d'un intérêt commun transcendant leurs oppositions. Nous avons montré à cet égard que la magie de formule tient aux relations sociales au fondement des croyances qui la constitue comme telle. Les partis manifestent des intérêts politiques particuliers et même opposés, mais qui convergent pour maintenir un arrangement « par défaut », ou « faute de mieux » (Burgos, Mazzoleni et Rayner 2009). En témoigne notamment l'échec de toute tentative de réforme du Conseil fédéral (notamment l'augmentation du nombre de sièges) à partir des années 1970, dès lors qu'elle est perçue comme susceptible de remettre en cause les équilibres politique, ainsi que le phénomène de « cloisonnement » du gouvernement, qui ne sera jamais ouvert à d'autres partis politiques (l'Alliance des Indépendants ou les Verts, notamment), puisque cela se serait réalisé au détriment d'un ou de plusieurs « partenaires » gouvernementaux.

d) Les transformations de la « formule magique »

Depuis plus d'une décennie maintenant, la « formule magique » et la composition partisane du gouvernement telle qu'établie en 1959 sont largement remises en question. La certitude d'une (ré)élection presque sans surprise, telle qu'éprouvée au cours du siècle dernier (à quelques exceptions près) a laissé place à une large incertitude quant aux résultats des élections au Conseil fédéral, ainsi que, partant, quant à la composition partisane du gouvernement. Cette dernière, qui semblait gravée dans le marbre depuis les années 60, ne va plus de soi. Au contraire, elle est désormais l'objet de luttes politiques intenses, qui tranchent avec les rares tentatives de remise en question dont l'arrangement de 1959 avait fait l'objet au cours de ces décennies. Ces luttes sont avant tout des luttes sur le sens de la « formule » et de la composition partisane du Conseil fédéral, qui mettent aux prises des arguments *ad hoc* visant à (dé)légitimer telle ou telle répartition des sièges ou tel profil des candidats. Nous avons montré que ces luttes opposent une vision « arithmétique » à une vision « qualitative » de la « formule » de gouvernement, une opposition entre deux conceptions fortement indexées aux intérêts politiques (eux-mêmes évolutifs) des uns et des autres. L'UDC, notamment, après avoir revendiqué la mise en place d'un gouvernement exclusivement « bourgeois », défend en 2003 une conception « arithmétique » de la « formule » en fonction d'un nouvel objectif : obtenir un second siège qui refléterait son poids politique réel. A l'opposé, le PDC, directement menacé par cette revendication de l'UDC, va, lui, défendre une conception « qualitative » de la « formule » gouvernementale afin de maintenir sa représentation au sein du Conseil fédéral au nom de la capacité du parti à nouer et (faire) accepter des compromis politiques au nom de la concordance. Ce sont ainsi des usages différenciés et des interprétations concurrentielles qui se donnent à voir de la composition gouvernementale, elles-mêmes tributaires des configurations spécifiques (Elias 1991) à chaque vacance et nouvelle élection au Conseil fédéral.

Après avoir montré comment l'arrangement de 1959 a été en mesure de se consolider et de se pérenniser, nous avons analysé les ressorts sociopolitiques à l'origine de sa fragilisation et de sa remise en question, et

notamment sur la modification des rapports de force électoraux qui tranche avec la grande stabilité que ceux-ci avaient connue pendant plus de quatre décennies. Avec la montée en puissance de la « nouvelle » UDC au cours des années 1990, c'est véritablement la manière même de faire de la politique qui se voit remise en cause, sous l'influence également des changements à l'œuvre au sein du champ médiatique (personnalisation des enjeux politiques, pipolisation, etc.). Au cours de cette période, la politique suisse devient plus conflictuelle et les acteurs jouent moins le jeu de la « concordance », notamment lors des élections au Conseil fédéral. Des thématiques comme la politique étrangère ou la défense nationale sont alors le théâtre de dissidences largement publiques entre les coalisés (Burgos, Mazzoleni et Rayner 2011, 123 s.). Des tendances nettement plus concurrentielles s'affirment. Au niveau de la composition partisane du gouvernement, les luttes sur la lettre et l'esprit de la « formule magique » participent de sa perte de sens et de sa plasticité.

Témoignage de ce changement qui ne passe pas inaperçu et qui est très significatif : le terme même de « formule magique » ne semble en réalité plus vraiment faire sens pour les différents acteurs politiques, qui ont largement pris leurs distances avec son usage. En effet, à lire la presse ou les prises de position des acteurs depuis 2003, le constat s'impose que l'usage de ce terme a été s'amenuisant au cours des dix dernières années, pour ne finalement presque plus être utilisé à l'aube du renouvellement intégral du Conseil fédéral du 9 décembre 2015. La notion même de « formule magique » ne fait plus recette, indice sans doute de transformations politiques de plus grande ampleur affectant les croyances qui lui étaient attachées, et que relève Pascal Sciarini (Professeur de science politique à l'Université de Genève) dans un article publié dans le journal *Le Temps* du 13 octobre 2015, au titre sans équivoque : « La formule magique est morte ». Ce que confirme d'ailleurs René Zeller (chef de la rubrique suisse) dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 25 août 2015 avec un cinglant « Zauberformel ade » (« Au revoir formule magique »). Le terme de « concordance », largement moins connoté que celui de « formule magique », semble avoir remplacé ce dernier dans le discours des acteurs, même si sa signification

fait l'objet de débats d'experts et d'analyses parfois contradictoires dans ce contexte incertain. Or, ce que nous pouvons observer à nouveau n'est rien d'autre que le jeu renouvelé des luttes autour de la question de la composition partisane du Conseil fédéral via des termes interchangeables et d'ailleurs interchangés, qui demeurent polysémiques et objets d'interprétations concurrentes selon les configurations et les rapports de force politiques.

De manière paradoxale au premier abord, la réintroduction d'une importante incertitude politique quant à l'issue des élections au Conseil fédéral et de sa composition partisane n'a cependant pas conduit à un véritable changement de système. Au contraire, celle qui a le plus largement contribué à cette ouverture, l'UDC, a inscrit son action et ses revendications dans les limites strictes d'un gouvernement à sept membres, dont la répartition des sièges correspond au poids politique respectif des coalisés. Cette position n'est guère paradoxale attendu qu'une telle configuration favorise ce parti, qui, « un pied dedans un pied dehors », est à même de participer au gouvernement tout en pouvant jouer un rôle de force d'« opposition » via les instruments de la démocratie directe, dont elle fait du reste un usage intensif. Ainsi, l'UDC n'a donc pas de véritable intérêt à une remise en question en profondeur du système. Elle est toutefois soumise au même titre que les autres partis à l'incertitude qui pèse désormais sur les élections au Conseil fédéral et n'a pas de garantie d'obtenir les sièges qu'elle revendique.

Conjonctures de stabilisation et de déstabilisation : apports et pistes de réflexion

Contribution à une analyse « ouverte » et « réaliste » (François 2002) des institutions politiques, l'objectif de cette recherche était de rendre compte dans la longue durée d'un processus comprenant la genèse d'une institution, le moment de sa mise en place, les ressorts de sa consolidation, ainsi que les remises en cause dont elle a ensuite été l'objet. Notre ambition était d'éclairer empiriquement l'ensemble des conjonctures qui caractérisent la

construction d'une institution de la vie et la mort, pour reprendre les mots de Virginie Tournay (2009).

Pour se donner les moyens de comprendre la formule gouvernementale, il a ainsi fallu revenir sur sa genèse et sur le travail continu de formalisation (Lacroix et Lagroye 1992) dont le Conseil fédéral a été l'objet depuis 1848. La domination politique des radicaux-libéraux sur cette institution au cours des premières décennies de son existence lui a assuré une très forte stabilité, ne serait-ce qu'en favorisant la longévité des mandats, ainsi qu'en permettant un encadrement étroit de l'élection de ses membres. Le ralliement *de facto* des catholiques conservateurs en 1891, puis des agrariens en 1929 aux règles implicites suivies pour désigner les conseillers fédéraux a ensuite contribué durablement à les faire apparaître comme naturelles et allant de soi. De cette stabilité découlent des routines institutionnelles et inversement. Les acteurs perçoivent progressivement cette institution comme dotée d'une « réalité » et de règles propres, qu'il convient de respecter pour en garantir la cohérence (Lagroye et al. 2002, 147 s.). Les parlementaires fédéraux, qui désignent les membres du Conseil fédéral, pratiquent des élections souvent a-conflictuelles. Les candidats élus sont ceux qui acceptent de se soumettre aux règles du jeu et au fonctionnement – même inégalitaire – de l'institution. Se consolide ainsi rapidement la pratique électorale de la réélection automatique d'un conseiller fédéral qui se représente pour un nouveau mandat. De plus, au cours de ces décennies, les conseillers fédéraux en poste endossent leur « rôle » institutionnel via des routines, des pratiques et savoir-faire fortement intériorisés, s'approprient et souscrivent aux représentations liées à la fonction. Bien plus, ils contribuent même souvent personnellement à l'écriture de l'histoire de l'institution dans laquelle ils ont évolué et donc à la diffusion de ses représentations dominantes. Entre 1848 et 1920, pas moins de 30% des conseillers fédéraux rédigent des ouvrages à vocation historique (Hermann et Boucherin 2009) et participent de fait à l'objectivation de cette institution en l'inscrivant dans la logique du récit national (Burgos, Mazzoleni et Rayner 2011, 110 s.).

Avec l'introduction du système proportionnel pour les élections fédérales en 1919 et la modification des rapports de force qui en a résulté au parlement, la composition politique du gouvernement devient un enjeu politique central. Les élections au Conseil fédéral, qui faisaient jusque-là figure de formalité et surtout de « chasse gardée » des radicaux-libéraux largement majoritaires, divisent les partis politiques. Dès lors, c'est non seulement la composition partisane du gouvernement qui est discutée, mais également – dans une large mesure – les règles relatives à l'élection au Conseil fédéral. Toutefois, on n'assiste pas à un mouvement de désinstitutionnalisation, mais à une sorte de rappel à l'ordre de la part des partis bourgeois à l'attention du gouvernement : ce sont eux qui dictent les règles de l'élection et qui choisiront de facto le candidat socialiste qui leur convient en 1943, lorsque l'entrée d'un premier socialiste devient difficilement évitable. Ces évolutions de la composition politique du gouvernement (et notamment le retrait du PS du Conseil fédéral en 1953), ainsi que des transformations affectant la dynamique des relations entre les partis durant les années 1950 contribuent à rendre pensable, puis possible l'intégration de deux socialistes au gouvernement, alors même que les partis bourgeois s'y étaient montrés très hostiles jusqu'alors. Ça n'est d'ailleurs qu'à la faveur d'une « fenêtre d'opportunité » rare et d'un repositionnement politique du Parti chrétien-social (ancêtre du PDC) que le PS entre à nouveau au Conseil fédéral en 1959, mais cette fois avec deux représentants.

Comme nous l'avons montré, la « formule magique », en tant que formule de répartition du pouvoir entre les quatre plus grands partis politiques au sein du Conseil fédéral, est un phénomène historiquement daté qui, à l'origine, a cristallisé de nombreuses oppositions. Or, c'est sans doute au prix de l'oubli de ces conditions historiques que la « formule magique », pourtant aléatoire en 1959, va être en mesure de se consolider, de se légitimer et de se maintenir pendant plus de quatre décennies. L'apport de cette recherche réside dans la mise en lumière des ressorts de cette consolidation et en particulier dans l'analyse des représentations dont l'institution, a priori fragile et contestée, a progressivement été investie pour s'inscrire dans un récit national mythifié et fétichisé dont les origines remonteraient au processus de

construction nationale. Il ne s'agissait toutefois pas de porter uniquement l'attention sur le rôle des représentations associées à la « formule magique », mais de rendre compte de la façon dont celles-ci se sont articulées à un spectre plus large de représentations concernant le Conseil fédéral comme institution gouvernementale, le rôle des conseillers fédéraux en son sein ou dans les processus politiques et les fonctions assignées au système politique dans son ensemble. .

Pour comprendre comment un arrangement par définition instable (car consacrant un nouveau rapport de force à quatre partis sans que l'un dispose de la majorité et ouvrant par conséquent sur de nouvelles pratiques possibles en lien avec l'institution) s'est pérennisé, nous avons montré que les différents acteurs aux prises avec l'institution en ont *intériorisé* les règles dans un contexte marqué par une extraordinaire stabilité des rapports de force politiques. C'est ainsi que la « formule magique » de 1959 devient progressivement un arrangement « faute de mieux » (Burgos, Mazzoleni et Rayner 2009), mais qui correspond aux intérêts propres à chaque parti : en attribuant à la « formule magique » une fonction sociale indispensable à la survie du système (Lacroix et Lagroye 1992, 11), en érigeant les règles en lien avec cette institution comme des nécessités, en consacrant les discours et les rôles y relatifs et en fétichisant ces « règles du jeu » à la fois normatives et pragmatiques (Bailey 1971), les partis cimentent leurs propres positions, au mieux de leurs intérêts respectifs. Et en lien avec ces intérêts, la réduction de l'incertitude politique inhérente à un tel arrangement : les attentes des uns et des autres convergent donc vers la reconduction et le maintien même de cet arrangement. On passe ainsi imperceptiblement, avec la création d'un nouvel univers de sens (Berger et Luckmann 2003), de la mathématique de la « formule » à la « magie » de la « formule ».

Cette analyse a mis en lumière les ressorts complexes des processus de stabilisation et de déstabilisation de la « formule magique » et a fortiori des dynamiques de consolidation et d'entrée en « crise » (désobjectivation ou fragilisation) de l'arrangement de 1959. C'est ce que Brigitte Gaïti a nommé la « double face des institutions » : la dynamique entre l'« institué » et

l'« instituant » (Gaïti 2006). Nous avons montré que les processus de stabilisation, qui répondaient à chaque fois à des conjonctures différentes, avaient néanmoins pour caractéristique commune que les termes même de l'arrangement n'étaient pas – ou peu – discutés. Au contraire, lors des conjonctures de déstabilisation, ce sont précisément ces termes qui sont débattus. Une telle démarche fait d'ailleurs particulièrement sens dans le cas suisse, dans la mesure où le Conseil fédéral, sous ses différentes « formes », fait l'objet d'une forte sacralisation (depuis 1959 et la « formule magique », certes, mais avec des origines bien plus anciennes). Cette sacralisation de l'institution et des sept « sages » qui la composent tendait dès lors à invalider toute explication remettant en question son inaltérabilité. L'enjeu était donc pour l'analyse de reconstruire ces différentes dynamiques dans leur historicité propre, seul moyen de « désacraliser » l'institution, pour montrer que celle-ci est faite d'une succession d'états plus ou moins stabilisés qui traduisent la rencontre et la dynamique constante entre des processus de stabilisation/déstabilisation et d'institutionnalisation/désinstitutionnalisation.

A ce titre, tant la « formule magique » de 1959 que le changement de la composition partisane du Conseil fédéral de 2003 ont été dépendants de micro-contextes sociopolitiques, comme du reste les différentes élections ayant sanctionné un élargissement progressif de la composition politique du gouvernement. Finalement, nous serions tentés de dire que la force de cette institution a résidé dans sa « faculté » d'adaptation à différents contextes historiques sans être fondamentalement remise en cause.

La « consensualisation » du politique

Ce qui précède soulève plus largement le problème du « consensus », compris comme une véritable règle du jeu censé structurer la vie politique suisse. Cette question, qui a hanté ce travail tant nous y avons constamment été confronté, s'est avérée éminemment délicate. Les questions qui se posaient étaient nombreuses et complexes : quelle véritable place faut-il

donner au « consensus » dans l'analyse ? Comment l'articuler à la question du conflit ? Pourquoi les acteurs croient-ils au consensus et à la nécessité de comportements consensuels ? Pourquoi croient-ils à la concordance ou à la « formule magique » ? Y croient-ils vraiment ?

La difficulté de l'analyse résidait dans la nécessité d'articuler la notion de consensus à celle de conflit et cela tout en les intégrant dans une dimension historique. En réalité, le consensus, sorte de mot-valise aux interprétations et usages très différents, est une figure multidimensionnelle difficilement saisissable. La difficulté résidait également dans la nécessité, après avoir opéré une première rupture avec cette notion, d'écarter également les conceptions qui l'auraient mise hors-jeu. En effet, il était essentiel de considérer dans l'analyse certains comportements comme « consensuels », dans la mesure où les acteurs eux-mêmes croient en leur nécessité. Il fallait donc en quelque sorte pouvoir écarter le consensus dans un premier temps, pour ensuite, dans un second temps, le réintégrer dans l'analyse. Il fallait, en d'autres termes, rompre avec l'idée que le consensus serait en quelque sorte immanent à l'institution, pour saisir la façon dont il servait de justification à certains comportements au point de devenir une règle du jeu particulièrement contraignante et fortement intériorisée. L'enjeu épistémologique était d'autant plus important que de nombreux spécialistes de science politique érigent le consensus (ou la concordance) en véritable postulat ou point de départ de leurs analyses. Considéré comme une variable explicative, le consensus induit alors des raisonnements circulaires, la notion servant aussi bien à décrire la politique suisse qu'à en expliquer les ressorts fondamentaux.

Inspirée des travaux de Georg Simmel (1992), notre analyse des différents changements de la composition partisane du Conseil fédéral nous a permis de montrer, dans chacune des conjonctures étudiées, que les acteurs invoquent le consensus (et sa nécessité) pour peser sur le comportement de leurs adversaires. Véritable ressource dans la lutte politique, la notion s'intègre alors plus largement dans le processus même de construction nationale.

Quand les catholiques conservateurs prétendent adopter un comportement « consensuel » à partir de 1891⁶³¹ et renoncent à faire un usage « oppositionnel » du référendum facultatif, c'est pour sortir du « ghetto » politique (cf. Altermatt) dans lequel les libéraux-radicaux les avaient maintenus depuis 1848 et, en dépit de leur position minoritaire au Conseil fédéral, retrouver une respectabilité politique. L'entrée des agrariens au Conseil fédéral en 1929 répond à une logique différente, celle d'une alliance bourgeoise faisant barrage à la montée du socialisme. Lorsque les socialistes entrent au Conseil fédéral en 1943, ils ont renoncé préalablement aux idéaux marxistes de la lutte des classes, ainsi qu'à leur opposition aux partis bourgeois et à la défense nationale. Enfin, la modification de la composition gouvernementale de 1959 et la consolidation de la « formule magique » ne répondent pas principalement à des logiques consensuelles, mais à une configuration d'intérêts hétérogènes qui parvient à se stabiliser durablement. Il est ainsi essentiel d'avoir à l'esprit que le « consensus » n'a pas le même prix pour les différents acteurs selon les rapports de force du moment, de même qu'il n'a pas la même portée ni la même signification selon les époques.

Bien plus qu'à une logique du « consensus », c'est à un processus de « consensualisation » du politique que nous avons véritablement affaire : « L'un des ressorts décisifs de l'institutionnalisation de la formule magique tient dans cette disposition des gouvernants et de leurs entourages à accepter ce qu'ils perçoivent et, ce faisant, consolident comme des "règles du jeu". Des représentants de partis dont les différences idéologiques restent marquées se plient à des pratiques et à des normes qu'ils ne professaient pas initialement, conversion qu'ils jugent convenable et qui, en retour, accentue ce phénomène de convergence des attentes vers ce que les institutions 'requièrent'. Voilà aussi ce que fait l'institution à ses occupants ou comment la 'concordance', de principe abstrait, se transforme en véritable ligne de conduite et produit des effets vérifiables sur les pratiques. Les alliances à la base de la formule magique peuvent ainsi être comprises à la

⁶³¹ En réalité depuis 1883, lorsqu'ils renoncent à une posture oppositionnelle systématique (cf. partie I, point 1.8).

fois comme des connivences soigneusement entretenues et comme une série de micro-ajustements, souvent inconscients, à ce que la situation paraît exiger, à des jeux de miroir. Il en résulte une stabilisation relative des relations entre les acteurs, une sorte d'orchestration de leurs comportements, une acceptation des rôles constitutive de l'institution. [...] » (Burgos, Mazzoleni et Rayner 2011, 120-121). Faire le « consensus » présente certains avantages, dont notamment celui de réduire l'incertitude politique et de stabiliser, faute de mieux, un rapport de force politique qui paraît durablement gravé dans le marbre, deux éléments qui se conjuguent avec la marge de manœuvre importante des partis (le PS et ensuite l'UDC) sur le terrain de la démocratie directe où, en revanche, ils peuvent revendiquer leurs différences.

Du reste, depuis une quinzaine d'années, spécialistes de science politique⁶³² et observateurs qualifiés constatent une très forte polarisation de la vie politique suisse, consécutive à la montée en puissance de l'UDC blochéenne. La transformation rapide et spectaculaire de rapports de force longtemps considérés comme immuables entre les principaux partis politiques accentue la compétition politique, modifie la structure de l'offre partisane et renforce l'imprévisibilité de processus décisionnels rendus aléatoires par les alliances à géométrie variable qui les caractérisent désormais, notamment sur des enjeux de grande ampleur. Le consensus ne semble plus vraiment faire recette, ni les invocations rituelles à la concordance qui pourtant perdurent. A contrario, ces évolutions confirment la pertinence de notre démarche : ni composante d'une culture politique intangible ni propriété essentielle des institutions politiques de la Suisse, le consensus comme règle du jeu politique censée s'incarner dans la formule magique a reposé sur la stabilité des rapports de force tout au long du 20^{ème}

⁶³² Voir notamment le numéro spécial de la *Revue suisse de science politique* de 2015 édité par Daniel Bochsler, Regula Hänggli & Silja Häusermann : Bochsler Daniel, Hänggli Regula & Häusermann Silja (eds), 2015, « Consensus lost? Disenchanted Democracy in Switzerland », *Swiss Political Science Review (Special Issue)*, vol. 21, n° 4, pp. 475-739; Church Clive H., 2016, *Political Change in Switzerland: From Stability to Uncertainty*, London/NewYork, Routledge. Voir également : Rayner Hervé et Voutat Bernard, 2017, « Inerties et transformations de la politique suisse », *Questions internationales*, n° 87, pp. 43-56.

siècle. Reléguant durablement les socialistes dans une position politique subalterne, cette stabilité s'est prolongée dès 1959 et pour une quarantaine d'années via un arrangement institutionnel conclu à la faveur d'une alliance insolite avec les démocrates-chrétiens, étendue rapidement aux autres partis bourgeois. Compromis durable peu à peu perçu comme fonctionnellement nécessaire à une démocratie de concordance, règle du jeu politique contraignante et fortement intériorisée, la formule ne tenait sa magie qu'à la convergence d'intérêts entre des acteurs socialisés aux croyances dont elle était investie. Bien que remise en cause, discutée dans sa lettre ou dans son esprit, la formule applicable à la composition politique du gouvernement subsiste certes, mais sans sa magie initiale. Pour autant, les acteurs politiques s'en revendiquent encore pour peser, comme par le passé, sur leurs adversaires, preuve sans doute que les croyances survivent à leurs origines tant qu'elles constituent une ressource dans le jeu politique.

Epilogue

Il faut savoir mettre un point final à une recherche, malgré l'envie de constamment perfectionner celle-ci et sans doute aussi malgré les inconnues qui caractérisent son « après ». Cette thèse de doctorat est le fruit de près d'une décennie de travail plus ou moins constant. Les événements de 2003 ont orienté mon choix de rédiger une thèse sur la thématique de la composition partisane du Conseil fédéral et je n'aurais pas imaginé que ce voyage m'emmènerait aussi loin et que cette expérience serait aussi enrichissante, malgré les difficultés. Sans enrichissement personnel, sans la possibilité de proposer une « sociologie du dévoilement »⁶³³, il m'aurait été difficile de mener cette recherche – trop ambitieuse avec le recul ? – à son terme. Or, revenant à la posture « réflexive » proposée par Pierre Bourdieu

⁶³³ Voir Golsorkhi et Huault 2006.

(2001b), je me suis constamment interrogé sur le rapport que j'entretenais à mon objet, avant tout dans une perspective autocritique.

En parlant de mes travaux à mes pairs ou à d'autres, j'ai été confronté à de l'incompréhension, à de nombreuses critiques, à un certain désintérêt, voire même à quelques moqueries. Ces travaux ont suscité cependant autant d'étonnement, de curiosité, d'intérêt et d'engouement chez d'autres. Avec le recul, mon travail aurait pu s'avérer délicat suivant la position que j'aurais occupée ou souhaité occuper dans le champ académique. Ma chance a sans doute dès lors été de me situer très tôt plutôt hors de celui-ci, dans la mesure où j'ai toujours eu un emploi en parallèle, dans le cadre universitaire (dans une autre université sans aucun lien de quelle nature que ce soit avec ma thèse), mais surtout depuis quelques années dans l'administration fédérale. Cette « indépendance » a eu un prix élevé à payer (un temps limité à consacrer à ma thèse et donc le temps important mis à la rédiger, des contacts moins fréquents avec le monde universitaire, une insertion plus faible dans les réseaux scientifiques, notamment), mais elle m'a aussi permis d'avoir plus de liberté. Echapper en partie aux règles parfois relativement contraignantes du champ académique m'en aura finalement éloigné d'un point de vue professionnel, par la force des choses. Le prix de l'indépendance et de la liberté. Car ce sont bien ces valeurs qui ont guidé ma démarche et mon parcours. Le défi était tentant : se donner pour objet une institution politique centrale, un sujet « classique » en quelque sorte, et déplacer l'angle d'attaque de quelques degrés pour l'éclairer d'une lumière nouvelle. L'ambition de proposer quelque chose d'inédit a été présente dès le départ. Je suis heureux d'avoir pu – à mon humble avis – la réaliser.

Bibliographie

Sources et documents

Année politique suisse (Schweizerische Politik), Institut de science politique, Université de Berne. [divers numéros]

Feuille fédérale [diverses années]

Pfister Martin, 1999 (8. Dezember), « Die Zauberformel - Erbe der dreissiger Jahre? Der Weg zur politischen Konkordanz », *Neue Zürcher Zeitung*.

Protocole des délibérations de la commission chargée le 16 août 1847 par la Haute Diète fédérale de la révision du Pacte fédéral du 7 août 1815 (sans lieu ni date).

Rapport présenté aux chambres fédérales par les commissions constituées par le Conseil national et le Conseil des Etats pour enquêter sur l'affaire du Mirage, du 1^{er} septembre 1964 (Feuille fédérale, 1964 II, 20 ss. ; <http://www.parlament.ch/f/dokumentation/berichte/berichte-puk/Documents/mirage-bericht-1964-09-01-f.pdf>)

Seidl Christian, 2003 (27. November), « Magie von der Falkenstrasse. Die Genese des Begriffs «Zauberformel», *Neue Zürcher Zeitung*.

Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs et Confédération romande du travail (éd.), 1988, « Paix du travail : mythes, réalités et enjeux ».

Littérature scientifique

Almond Gabriel A., 1956, « Comparative political systems », *The Journal of Politics*, vol. 18, n° 03, pp. 391-409.

Altermatt Urs, 1983, « Von den Hinterbänkclern von 1848 zur Regierungspartei von heute », *100 Jahre CVP-Fraktion der Bundesversammlung. Festschrift zur Jubiläumsfeier vom 27. Mai 1983 in Bern*, Christlichdemokratische Fraktion der Bundesversammlung

(Hrsg.), pp. 10-28.

- Altermatt Urs, 1989, *Katholizismus und Moderne: Zur sozial- und Mentalitätsgeschichte der Schweizer Katholiken im 19. und 20. Jahrhundert*, Zürich, Benziger.
- Altermatt Urs, 1991, *Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto : Die Entstehungsgeschichte der nationalen Volksorganisationen im Schweizer Katholizismus 1848-1919*, [2. überarbeitete Auflage], Freiburg (Schweiz), Universitätsverlag.
- Altermatt Urs, 1993a, « Bernhard Hammer », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 212-217.
- Altermatt Urs, 1993b, *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita.
- Altermatt Urs, 1993c, « Josef Zemp », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 254-259.
- Altermatt Urs, 1996, *Das Fanal von Sarajevo. Ethnonationalismus in Europa*, München/Zürich, Schöningh.
- Altermatt Urs, 2009, « Konkordanz im Spiegel der Bundesratswahlen », in Vatter Adrian, Varone Frédéric & Sager Fritz (Hrsg.), *Demokratie als Leidenschaft. Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie. Festschrift für Prof. Dr. Wolf Linder zum 65. Geburtstag*, Bern/Stuttgart/Wien, Haupt, pp. 247-270.
- Altermatt Urs, Bosshart-Pfluger Catherine & Tanner Albert, 1998, *Die Konstruktion einer Nation : Nation und Nationalisierung in der Schweiz 18.-20. Jahrhundert*, Zürich, Chronos.
- Altermatt, Urs & Faganini Hans Peter (Hrsg.), 1979, *Die CVP zwischen Programm und Wirklichkeit*, Zürich.
- Altman David, 2008, « Collegiate executives and direct democracy in Switzerland and Uruguay : similar institutions, opposite political goals, distinct results », *Swiss Political Science Review*, vol. 14, n° 3, pp. 483-520.
- Andeweg Rudy B., 2000, « Consociational Democracy », *Annual Review of Political Science*, vol. 3, n° 1, pp. 509-536.
- Andrey George, 1986, « La quête d'un Etat national (1798-1848) », *Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne, Payot, pp. 497-598.
- App Rolf, 1993, « Wilhelm Matthias Näff », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 138-142.

- Arlettaz Gérald et al. (éd.), 1991, *Les Suisses dans le miroir. Les Expositions nationales suisses : de Zurich 1883 à L'ex-future Expo tessinoise de 1998, en passant par Genève 1896, Berne 1914, Zurich 1939, Lausanne 1964 et l'échec de CH-91*, Lausanne, Payot.
- Armingeon Klaus, 1997, « Swiss corporatism in comparative perspective », *West European Politics*, vol. 20, n° 4, pp. 164-179.
- Armingeon Klaus, 2002, « Die Vier-Parteien-Koalition in der Schweiz : Gründe für extreme Regierungsstabilität », in Kropp Sabine, Schüttemeyer Suzanne S. & Sturm Roland (Hrsg.), *Koalitionen in West-und Osteuropa*, Opladen, Leske + Budrich, pp. 89-106.
- Aubert Jean-François, 1967, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Ides et Calendes, Neuchâtel.
- Auer Andreas & Delley Jean-Daniel, 1979, « Le référendum facultatif ; la théorie à l'épreuve de la réalité », *Revue de droit suisse*, vol. 1, pp. 119-138.
- Bacher Hansueli, Lambelet Jean-Christian et Anson José, 2002, « La réélection des Conseillers fédéraux : Sanctions ciblées ou résultats prédéterminés? Une analyse économétrique des réélections au Conseil fédéral », *Cahiers de Recherches Economiques du Département d'Econométrie et d'Economie politique (DDEP)*, Université de Lausanne, Faculté des HEC (DEEP). (<http://www.hec.unil.ch/deep/textes/02.09.pdf>)
- Bailey Frederick George, 1971, *Les règles du jeu politique : étude anthropologique*, Paris, PUF.
- Barry Brian, 1975a, « Review article : political accommodation and consociational democracy », *British Journal of Political Science*, vol. 5, n° 4, pp. 477-505.
- Barry Brian, 1975b, « The consociational model and its dangers », *European Journal of Political Research*, vol. 3, n° 4, pp. 393-412.
- Baumgartner Peter, 1993, « Hans Streuli », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 458-462.
- Berger Peter et Luckmann Thomas, 2003 [éd. originale 1966], *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin.
- Bischof Franz Xaver, 2009, « Kulturkampf », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17244.php>]
- Blaser Jeremias, 2003a, *Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz : Organisation, Entwicklung und aktuelle Situation*, Lausanne, Institut d'études politiques et internationales, Université de Lausanne.

- Blaser Jeremias, 2003b, « Le système de consultation en Suisse : esquisse réflexive d'une analyse empirique », *A Contrario*, vol. 1, n° 1, pp. 10-31.
- Blaser Jeremias et Voutat Bernard, 2002, « La consultation des groupes d'intérêt dans le processus législatif en Suisse », in Déloye Yves et Voutat Bernard (éd.), *Faire de la science politique. Pour une analyse socio-historique du politique*, Coll. Socio-Histoires, Paris, pp. 87-107 et pp. 287-289.
- Bochsler Daniel, Hänggli Regula & Häusermann Silja (eds), 2015, « Consensus lost? Disenchanted Democracy in Switzerland », *Swiss Political Science Review (Special Issue)*, vol. 21, n° 4, pp. 475-739.
- Bolliger Christian, 2007, *Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz, 1945 bis 2003 Parteienkooperation, Konfliktdimensionen und Gesellschaftliche Polarisierungen bei den Eidgenössischen Volksabstimmungen*, Bern, Haupt.
- Bolliger Christian & Zürcher Regula, 2004, « Deblockierung durch Kooptation ? Eine Fallstudie zur Aufnahme der Katholisch-Konservativen in die schweizerische Landesregierung 1891 », *Swiss Political Science Review*, vol. 10, n° 4, pp. 59-92.
- Bolliger Christian & Zürcher Regula, 2009, « Die Geburtsstunde der Konkordanz 1959 : Anfang oder Ende der Annäherung zwischen Sozialdemokratie und Bürgerblock ? », in Vatter Adrian, Varone Frédéric et Sager Fritz (Hrsg.), *Demokratie als Leidenschaft. Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie. Festschrift für Prof. Dr. Wolf Linder zum 65. Geburtstag*, Bern/Stuttgart/Wien, Haupt, pp. 225-245.
- Boltanski Luc, 1966, *Le bonheur suisse*, Paris, Editions de Minuit.
- Böschenstein Hermann, 1993, « Hermann Obrecht », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 395-399.
- Bouquet Jean-Jacques, 2010, « Parti libéral », in *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17386.php>]
- Bourdieu Pierre, 1979, *La distinction : critique sociale du jugement*, Paris, Éditions de Minuit.
- Bourdieu Pierre, 1980, « L'opinion publique n'existe pas », *Questions de sociologie*, Paris, Les Éditions de Minuit, p. 222-235.
- Bourdieu Pierre, 1994, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil.
- Bourdieu Pierre, 2000, *Propos sur le champ politique*, Lyon, Presses universitaires de Lyon.

- Bourdieu Pierre, 2001, *Science de la science et réflexivité*, Paris, Raisons d’agir.
- Bürgi Markus, 2012, « Bretscher, Willy », in *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F6212.php>]
- Burgos Elie, 2004, « Le cas de l’initiative populaire en Suisse : Démocratie et ‘frontières’ du jeu politique », Mémoire de DEA, Université Paris I Panthéon-Sorbonne.
- Burgos Elie, 2009, « Lutttes et enjeux partisans : l’élection au gouvernement de 2003 et ses suites », in Mazzoleni Oscar et Rayner Hervé (éd.), *Les partis politiques suisses : traditions et renouvellements*, Paris, Michel Houdiard, pp. 169-207.
- Burgos Elie, Mazzoleni Oscar & Rayner Hervé, 2009, « Le gouvernement de tous faute de mieux. Institutionnalisation et transformation de la “formule magique” (1959-2003) », *Politix*, vol. 22, n° 88, pp. 39-61.
- Burgos Elie, Mazzoleni Oscar & Rayner Hervé, 2011, *La formule magique. Conflits et consensus dans l’élection du Conseil fédéral*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes (Collection Le Savoir suisse, n° 75).
- Caluori Ladina et Hug Simon, 2005, « Changes in the Partisan Composition of the Swiss Government. 1891, 1919, 1929, 1943, 1959, 2003,...? », *Swiss Political Science Review*, vol. 11, n° 3, pp. 101-121.
- Carlen Louis, 1993, « Josef Escher », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 442-446.
- Cattani Alfred, 1993, « Albert Meyer », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 378-383.
- Centlivres Pierre, 2002, « Le portrait introuvable : la Suisse des expositions nationales », *Ethnologie française*, vol. 90, n° 2, p. 311.
- Ceschi Raffaello, 1993, « Stefano Franscini », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 127-132.
- Chenau Philippe, 1993, « Jean-Jacques Challet-Venel », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 174-177.
- Chuard Jean-Pierre, 1993, « Ernest Chuard », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 349-354.
- Church Clive H., 1989, « Behind the consociational screen : politics in

- contemporary Switzerland », *West European Politics*, vol. 12, n° 2, pp. 35-54.
- Church Clive H., 2000, « Switzerland : a paradigm in evolution », *Parliamentary Affairs*, vol. 53, n° 1, pp. 96-113.
- Church Clive H., 2016, *Political Change in Switzerland: From Stability to Uncertainty*, London/NewYork, Routledge.
- Danaci Deniz, 2008, *Die Rechte religiöser Minderheiten in der direkten Demokratie*, Papier für Jahreskongress der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft - SVPW/ASSP, St.Gallen, 8./9. Januar 2009.
- Degen Bernard, 1988, « Zwischen Opposition und Bundesratsbeteiligung », *Solidarität, Widerspruch, Bewegung. 100 Jahre Sozialdemokratische Partei der Schweiz*, Sozialdemokratischen Parteien der Schweiz (Hrsg.) éd., Zürich, Limmat Verlag Genossenschaft, pp. 369-397.
- Degen Bernard, 1993, *Sozialdemokratie: Gegenmacht ? Opposition ? Bundesratspartei ? Die Geschichte Der Regierungsbeteiligung Der Schweizerischen Sozialdemokraten*, Zürich, Orell Füssli.
- Degen Bernard, 2007a, « Grève générale », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F16533.php>]
- Degen Bernard, 2007b, « Grèves », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F16528.php>]
- Degen Bernard, 2010a, « Mouvement des lignes directrices », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17395.php>]
- Degen Bernard, 2010b, « Organisations progressistes (POCH) », *Dictionnaire Historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17404.php>]
- Delley Jean-Daniel & Mascotto Claudio, 1997, *Parler des droits populaires. Les discours des élites, des sciences sociales et des juristes sur la démocratie directe*, Rapport au Fonds national suisse de la recherche scientifique, Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe (C2D), Université de Genève.
- De Munck Jean, 2009, « Que reste-t-il des clivages en Belgique ? », *La Revue Nouvelle*, octobre, pp. 45-57.
- Dobry Michel, 1986, « Le jeu du consensus », *Pouvoirs*, n° 38, p. 47-66.
- Dobry Michel (dir.), 2003, *Le Mythe de l'allergie française au fascisme*, 2003, Paris, Albin Michel.
- Du Bois Pierre, 1993, « Pierre Graber », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil*

fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux, Yens, Cabédita, pp. 528-533.

Dunand Fabien, 1991, *Le modèle suisse*, Lausanne, Payot.

Durrer Sylvie, Jufer Nicole & Pahud Stéphanie, *La place des femmes et des hommes dans la presse écrite généraliste de Suisse romande des années 80 à nos jours*, Seismo, Zurich, 2009.

Dürsteler Johannes, 1911, *Die Organisation der Exekutive der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit 1798 in geschichtlicher Darstellung*, Zürich, Thèse de doctorat.

Ehinger Paul, 1993a, « Arthur Hoffmann », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 300-305.

Ehinger Paul, 1993b, « Eduard von Steiger », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 415-419.

Elias Norbert, 1991 [éd. originale 1970], *Qu'est-ce que la sociologie ?*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.

Engeler Urs Paul, 1993, « Adolf Deucher », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 238-243.

Erne Emil, 2009, « Nouvelle Société helvétique », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F16430.php>]

Fankhauser Andreas, 2009, « Landamman de la Suisse », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10080.php>]

Fasel Edgar, 1983, *Faut-il brûler la Suisse?*, Lausanne et Paris, L'Âge d'homme/Julliard.

Favez Jean-Claude et Fleury Michèle, 1993, « Marcel Pilet-Golaz (1889-1958) », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 366-371.

Fehr Christian, 1984, « Das Beispiel vom 7. Dezember 1983 : Drehbuch einer Bundesratswahl », in Fehr Christian (Hrsg.), *Heil Dir Helvetia. Die Freude an der Macht*, Högendörf, Gutenberg, pp. 5-25.

Festinger Leon, 1957, *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford, Stanford University Press.

Feusi Widmer Roswitha, 1993, « Jonas Furrer », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers*

- conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 103-108.
- Fink Paul, 2010, « Dürrenmatt Peter », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6272.php>]
- Fleiner-Gerster Thomas, 1987, « Le Conseil fédéral : Directoire de la Confédération », *Pouvoirs*, n° 43, pp. 49-63.
- François Bastien, 2002, « Droit constitutionnel et/ou institutions politiques. Pour sortir de la réserve d'indiens », in Sfez Lucien (éd.), *Science politique et interdisciplinarité. Conférences (1998-2000)*, Paris, Publications de la Sorbonne, pp. 35-41.
- Froidevaux Didier, 1997, « Construction de la nation et pluralisme suisses : idéologie et pratiques », *Revue suisse de science politique*, vol. 3, n° 4, pp. 29-58.
- Furrer Daniel, 2009, *Gründervater der modernen Schweiz. Ignaz Paul Vital Troxler (1780-1866)*, Université de Fribourg (Faculté des Lettres), Thèse de doctorat en histoire.
- Furrer Markus, 1998, « Die Apotheose der Nation. Konkordanz und Konsens in den 1950er Jahren », in Altermatt Urs, Bosshart-Pflugger Catherine et Tanner Albert (Hrsg.), *Die Konstruktion einer Nation. Nation und Nationalisierung in der Schweiz, 18.-20. Jahrhundert*, Zürich, Chronos, pp. 101-118.
- Gaïti Brigitte, 2006, « Entre les faits et les choses. La double face de la sociologie politique des institutions », in Cohen Antonin, Lacroix Bernard et Riutort Philippe (éd.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique du XVIIIe siècle à nos jours*, Paris, PUF, pp. 39-64.
- Gautschi Willi, *Der Landesstreik 1918*, Zürich, Einsiedeln & Köln, Benziger, 1968.
- Genoud François, 2002, « Baden, articles de », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17236.php>]
- Genoud François, 2003, « Concordat des Sept », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17232.php>]
- Germann Raimund E., 1975, *Politische Innovation und Verfassungsreform. Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung*, Bern, Haupt.
- Germann Raimund E., 1994, *Staatsreform : Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie*, Bern, Haupt.
- Germann Raimund E., 1996, *Administration publique en Suisse. L'appareil étatique et le gouvernement*, Bern/Stuttgart/Wien, Haupt.

- Gilg Peter & Hablützel Peter, 2004 [éd. originale 1983], « Une course accélérée vers l'avenir 1945-... », in *Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne, Payot, pp. 771-912.
- Giovanoli Fritz, 1948, *Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz. Entstehung, Entwicklung und Aktion*, Bern, Sozialdemokratische Partei des Kantons Bern.
- Giraud Olivier, 2002, « Une école allemande d'analyse des politiques publiques entre traditions étatiques et théoriques », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, pp. 5-21.
- Giraud Olivier, 2009, « De la démocratie de négociation à la démocratie délibérative – débats théoriques et trajectoires nationales », *Négociations*, vol. 12, n° 2, pp. 215-227.
- Girod Roger, 1964, « Le système des partis en Suisse », *Revue française de science politique*, vol. 14, n° 6, pp. 1114-1133.
- Giudici Anja & Stojanovic Nenad, 2016, « Die Zusammensetzung des Schweizerischen Bundesrates nach Partei, Region, Sprache und Religion, 1848-2015 », *Revue suisse de science politique*, vol. 22, n° 2, pp. 288-307.
- Godelier Maurice, 1984, *L'idéal et le matériel : pensée, économies, sociétés*, Paris, Fayard.
- Golsorkhi Damon et Huault Isabelle, 2006, « Pierre Bourdieu : critique et réflexivité comme attitude analytique », *Revue française de gestion*, vol. 6, n° 165, pp. 15-34.
- Graf Christoph, 1993, « Rudolf Minger », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 372-377.
- Grieder Fritz, 1993, « Emil Frey », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 248-253.
- Grisel Etienne (avec la collaboration de Neuenschwander Anouk), 2009, *Gouvernement suisse. Le Conseil fédéral*, Stämpfli, Bern.
- Gruner Erich, 1973, *Politische Führungsgruppen im Bundesstaat*, Bern, Francke Verlag.
- Gruner Erich, 1977, *Die Parteien in der Schweiz*, Bern, Francke.
- Guanzini Catherine, 2007, « Affaire Grimm-Hoffmann », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17333.php>]
- Guanzini Catherine, 2009, « Affaire des colonels », *Dictionnaire historique de*

la Suisse. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17332.php>]

Guex Sébastien & Schnyder Burghartz Albert, 2001, « La Suisse : pays du consensus ? », *Traverse*, vol. 3, pp. 7-23.

Hablützel Peter & Schwaar Karl, 1993, « Willi Ritschard », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 545-550.

Hafner Georg, 1993, « Walther Stampfli », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 409-413.

Halpern Sue M., 1986, « The disorderly universe of consociational democracy », *West European Politics*, vol. 9, n° 2, pp. 181-197.

Hangartner Yvo, 2002, « Articles économiques ». *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F13805.php>]

Hartmann Alois et Moos Hans, 2008, *Josef Zemp. Ein Bundesrat schafft den Ausgleich. Sein Leben und Wirken im Dialog mit der Gegenwart*, Schüpheim.

Hermann Irène, 1993, « Adrien Lachenal », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 260-263.

Hermann Irène, 2001, « 'La patrie au-dessus des partis' : gestion et prévention des conflits en Suisse (1798-1918) », *Traverse*, vol. 3, pp. 80-100.

Hermann Irène et Boucherin Nadine, 2009, « Le pouvoir par l'histoire? Les hommes politiques suisses et leurs relations du/au passé », in Metzger Franziska & Vallotton François (éd.), *L'historien, l'historienne dans la cité*, Lausanne, pp. 39-52.

Humair Cédric, 2009, *1848 : Naissance de la Suisse moderne*, Lausanne, Editions Antipodes.

Imboden Max, 1964, *Helvetisches Malaise*, Zürich, EVZ-Verlag.

Ineichen Andreas, 2005, « Formule magique », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10097.php>]

Jilek Lubor, 1993, « Rodolphe Rubattel », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 437-441.

Jost Hans-Ulrich, 1977, *Die Altkommunisten : Linksradikalismus und Sozialismus in der Schweiz 1919 bis 1921*, Frauenfeld, Huber.

Jost Hans-Ulrich, 1989, « La nation, la politique et les arts », *Revue suisse d'Histoire*, vol. 39, pp. 293-303.

- Jost Hans-Ulrich, Vuilleumier Marc & Udry Charles-André (éd.), 1992, *Cent Ans de police politique en Suisse (1889-1989)*, Lausanne, Editions d'En bas.
- Jost Hans-Ulrich, 1993, « Max Weber », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 452-457.
- Jost Hans-Ulrich, 1996, « Le courant radical », in Auer Andreas (éd.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Bâle et Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn, pp. 119-130.
- Jost Hans-Ulrich, 2001, « Critique historique du consensus helvétique. Si le légendaire Guillaume Tell et le mythe du serment du Grütli ne nourrissent plus guère l'imaginaire de la jeune génération, la Suisse comme pays modèle du consensus est un cliché qui se porte bien », *Traverse*, vol. 3, pp. 57-79.
- Jost Hans-Ulrich, 2004, « Menace et repliement (1914-1945) », in *Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne, Payot, pp. 683-770.
- Junker Beat, 1993, « Ulrich Ochsenbein », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 109-114.
- Junker Beat & Maurer Rudolf, 1968, *Kampf Und Verantwortung : Bernische Bauern-, Gewerbe und Bürgerpartei, 1918 - 1968*, Bern, Kommissionsverlag Verbandsdruckerei.
- Kaiser Chantal, 1999, *Bundesrat Jean-Marie Musy 1919-1934*, Freiburg (Schweiz), Universitätsverlag Freiburg.
- Keck Frédéric, 2002, « Les théories de la magie dans les traditions anthropologiques anglaise et française », *Methodos*, n° 2 (en ligne : <http://journals.openedition.org/methodos/90>).
- Kley Andreas, 2006a, « La Constitution fédérale », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F9811.php>]
- Koller Christian, 2010, « Régénération », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F9800.php>]
- Kreis Georg, 1991, *Der Mythos von 1291 : Zur Entstehung des schweizerischen Nationalfeiertags*, Basel, F. Reinhardt.
- Kreis Georg, 1993, *La protection politique de l'Etat en Suisse. L'évolution de 1935 à 1990 : étude pluridisciplinaire effectuée et éditée sur mandat du Conseil fédéral*, Berne, Haupt.
- Kreis Georg, 2004, *Mythos Rütli : Geschichte eines Erinnerungsortes*, Zürich, Orell Füssli.

- Kriesi Hanspeter, 1998, *Le système politique suisse*, Paris, Economica (2^{ème} éd.).
- Kriesi Hanspeter, Lachat Romain, Selb Peter, Bornschier Simon & Helbling Marc, 2005, *Der Aufstieg der SVP : Acht Kantone Im Vergleich*, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Kunz Matthias et Morandi Pietro, 1998, « Zwischen Nützlichkeit und Gerechtigkeit. Zur Entwicklung der sozialpolitischen Debatte in der Schweiz im Lichte ihrer Argumente », in Guex Sébastien, Studer Brigitte, Bernard Bernard, Kübler Markus, Schade Edzard & Ziegler Béatrice (Hrsg.), *Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit. Die Schweiz 1798-1998 : Staat-Gesellschaft-Politik*, Zürich, Chronos, pp. 145-161.
- Lacroix Bernard, 1985, « Ordre politique et ordre social », in Grawitz Madeleine et Leca Jean, *Traité de science politique*, Paris, PUF, pp. 469-565.
- Lacroix Bernard & Lagroye Jacques (éd.), 1992, *Le président de la République : usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Lafontant Chantal & Jequier François, 1993, « Paul Chaudet », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 467-472.
- Lagroye Jacques, 1991, *Sociologie Politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques et Dalloz.
- Lagroye Jacques (avec François Bastien et Sawicki Frédéric), 2002, *Sociologie Politique*, Paris, Presses de Science Po et Dalloz (4e éd. revue et mise à jour).
- Lagroye Jacques & Offerlé Michel, 2010a, « Pour une sociologie des institutions », in Lagroye Jacques et Offerlé Michel (éd.), *Sociologie de l'Institution*, Paris, Belin, pp. 11-29.
- Lagroye Jacques & Offerlé Michel (éd.), 2010b, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin.
- Lang Karl, 1988, « Chronologie der Ereignisse », *Solidarität, Widerspruch, Bewegung. 100 Jahre Sozialdemokratische Partei der Schweiz*, Zürich, Limmat Verlag Genossenschaft, pp. 31-78.
- Lang Karl, 1993a, « Ernst Nobs », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 427-430.
- Lang Karl, 1993b, « Willy Spühler », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 488-493.

- Lauvaux Philippe, 1990, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF.
- Lehmbruch Gerhard, 1967, *Proporzdemokratie : Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, Tübingen, J.C.B. Mohr.
- Lehmbruch Gerhard, 1977, « Liberal corporatism and party government », *Comparative Political Studies*, vol. 10, n° 1, pp. 91-126.
- Lehmbruch Gerhard, 1991, « Das konkordanzdemokratische Modell in der vergleichenden Analyse politischer Systeme », in Michalsky Helga (Hg.), *Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen*, Liechtenstein Politische Schriften, Band. 15, Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, pp. 15-24.
- Lehmbruch Gerhard, 1993, « Consociational democracy and corporatism in Switzerland », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 23, n° 2, pp. 43-60.
- Lehmbruch Gerhard, 1996, « Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa », *Swiss Political Science Review*, vol. 2, n° 4, pp. 1-41.
- Lepori Alberto, 1993, « Giuseppe Lepori », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 473-477.
- Lijphart Arend, 1968a, *The politics of accommodation : pluralism and democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press.
- Lijphart Arend, 1968b, « Typologies of democratic systems », *Comparative Political Studies*, vol. 1, n° 3, pp. 3-44.
- Lijphart Arend, 1969, « Consociational Democracy », *World Politics*, vol. 21, n° 2, pp. 207-225.
- Lijphart Arend, 1977, *Democracy in plural societies. A comparative exploration*, New Haven, Yale University Press.
- Lijphart Arend, 1998, « Consensus and consensus democracy : cultural, structural, functional, and rational-choice explanations », *Scandinavian Political Studies*, vol. 21, n° 2, pp. 99-108.
- Lijphart Arend, 1999, *Patterns of democracy government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven, Yale University Press.
- Lijphart Arend, 2008, *Thinking about democracy power sharing and majority rule in theory and practice*, London, Routledge.
- Linder Wolf, 1993, « Hans Peter Tschudi », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil*

fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux, Yens, Cabédita, pp. 500-505.

- Linder Wolf, 1998, *Swiss Democracy Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Basingstoke, Macmillan (2nd ed.).
- Linder Wolf, 1999, *Schweizerische Demokratie : Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, Bern, Haupt.
- Linder Wolf, 2006, « De la planification politique au New Public Management », in Chappelet Jean-Louis (éd.), *Contributions à l'action publique*, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 185-192.
- Linder Wolf, Bolliger Christian & Rielle Yvan, 2010, *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848-2007*, Bern, Haupt.
- Lipset Seymour Martin & Rokkan Stein, 1967, *Cleavage structures, party systems, and voter alignments : An introduction*, The Free Press.
- Lipset Seymour Martin & Rokkan Stein, 2008, *Structures de clivages, systèmes de partis et alignement des électeurs : une introduction*, Université de Bruxelles.
- Locarnini Guido, 1993, « Nello Celio », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 523-527.
- Masnata François, 1963, *Le Parti socialiste et la tradition démocratique en Suisse*, Neuchâtel, La Baconnière.
- Masnata François & Rubattel Claire, 1995, *Le Pouvoir Suisse. Séduction démocratique et répression suave*, Paris, Ed. de l'Aire (2^{ème} éd.).
- Matyassy Johannes, 2000, « Regierungsreform und Zauberformel », in Emery Yves (éd.), *L'administration dans tous ses états. Réalisations et conséquences*, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 73-80.
- Mauss Marcel, 2010, *Sociologie et anthropologie*, Paris, Quadrige/PUF (éd. originale 1950).
- Mazzoleni Oscar, Gottraux Philippe & Péchu Cécile (dir.), 2007, *L'Union démocratique du centre : un parti, son action, ses soutiens*, 2007, Lausanne, Antipodes.
- Mazzoleni Oscar & Rayner Hervé, 2008, *Une coalition gouvernementale durable : Émergence, institutionnalisation et crise de la « formule Magique » en Suisse (1959-2003)*, Lausanne, Université de Lausanne (Institut d'études politiques et internationales).
- Mazzoleni Oscar & Rayner Hervé, 2009, « Une coalition gouvernementale

"immuable" ? Emergence, institutionnalisation et crise de la "formule magique" en Suisse (1959-2003)», in Mazzoleni Oscar & Rayner Hervé (dir.), *Les partis politiques suisses : traditions et renouvellements*, Paris, Michel Houdiard, pp. 127-168.

Mazzoleni Oscar & Skenderovic Damir, 2007, « The Rise and Impact of the Swiss People's Party : Challenging the Rules of Governance in Switzerland », in Delwit Pascal & Poirier Philippe (éd.), *Extrême-droite et pouvoir en Europe*, Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, pp. 85-116.

Menz Peter, 1976, *Der « Königsmacher » Heinrich Walther : Zur Wahl von vierzehn Bundesräten 1917-1940*, Freiburg/Schweiz, Universitätsverlag Freiburg.

Merki Christoph, 1995, *Und wieder lodern die Höhenfeuer : Die schweizerische Bundesfeier als Hoch-Zeit der nationalen Ideologie : 1.-August-Artikel in der Parteipresse 1891-1935*, Zürich, Chronos.

Merrien François-Xavier, 1999, « La nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et politique*, n° 41, pp. 95-103.

Mesmer Beatrix, 1993, « Jakob Stämpfli », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 143-148.

Meuwly Olivier, 2002, « Alliance des Indépendants (AdI) », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17394.php>]

Meuwly Olivier, 2007a, « Corporatisme », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F9931.php>]

Meuwly Olivier, 2007b, *Les penseurs politiques du 19e siècle. Les combats d'idées à l'origine de la Suisse moderne*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

Meuwly Olivier, 2007c, *L'unité impossible : le Parti radical-démocratique suisse à la Belle époque 1891-1914*, Hauterive, G. Attinger.

Meuwly Olivier, 2009, « Pour une histoire des partis politiques. Le cas du Parti radical-démocratique suisse », in Mazzoleni Oscar & Rayner Hervé (dir.), *Les partis politiques en Suisse : traditions et renouvellements*, Paris, Michel Houdiard, pp. 88-123.

Meuwly Olivier, 2010, *Les partis politiques. Acteurs de l'histoire suisse*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

Moos Carlo, 1993, « Joachim Heer », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 202-206.

- Morandi Pietro, 2005, « Démocratie de concordance », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10095.php>]
- Moser Daniel V., 2002, « Eidgenössischer Verein », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17385.php>]
- Müller Felix, 2008, « Grütli (société) », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17397.php>].
- Müller Kurt, 1963, *Quatre ans de politique de gauche*, Berne, Parti radical-démocratique.
- Muralt-Müller Hanna, 1997, « Vernehmlassungsverfahren – helvetisches Ritual oder modernes partizipatorisches Instrument der Konkordanzdemokratie ? », *LeGes*, vol. 8, n° 2, pp. 17-41.
- Nägeli Hans, 1969, « Von der Opposition zur Mitverantwortung », In Kägi Ulrich (Hg.), *Unterwegs zur sozialen Demokratie. Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Oprecht*, Zürich/Wien/Frankfurt, Europa-Verlag, pp. 85-97.
- Natsch Rudolf, 1972, « Die Einführung des Proporzwahlrechts für die Wahl des Schweizerischen Nationalrates (1900-1919) », in Ruffieux Roland et al. (éd.), *La démocratie référendaire en Suisse au XXe siècle*, Fribourg, Editions universitaires, pp. 119-192.
- Neidhart Leonhard, 1970, *Plebiszit Und Pluralitäre Demokratie Eine Analyse Der Funktion Des Schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern, Francke.
- Offerlé Michel, 2002, *Les partis politiques*, Paris, PUF (4^{ème} édition ; éd. originale 1987).
- Ossipow William, 1994, Le système politique suisse ou l'art de la compensation, in Papadopoulos Yannis (éd.), *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales : 1970-1987*, Lausanne, Réalités sociales, pp. 9-56.
- Panzer Fabrizio, 1993, « Enrico Celio », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 405-408.
- Papadopoulos Yannis, 1991, *La Suisse : un « Sonderfall » pour la théorie politique?*, Lausanne, Université de Lausanne (Institut de science politique).
- Papadopoulos Yannis (dir.), 1994, *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales (1970-1987)*, Lausanne, Réalités sociales.
- Papadopoulos Yannis, 1998, *Démocratie Directe*, Paris, Economica.

- Papadopoulos Yannis, 2002, « Connecting Minorities to the Swiss Federal System : A Frozen Conception of Representation and the Problem of “ Requisite Variety” », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 32, n° 3, pp. 47-65.
- Pappalardo Adriano, 1981, « The Conditions for Consociational Democracy : a Logical and Empirical Critique », *European Journal of Political Research*, vol. 9, n° 4, pp. 365-390.
- Perrenoud Philippe, 2003, « Ancrer le curriculum dans les pratiques sociales », *Résonances*, n° 6, février, pp. 18-20.
- Pierson Paul, 2000, « The Limits of Design : Explaining Institutional Origins and Change », *Governance : An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, n° 4, p. 475-499.
- Pfister Martin, 1999, "Die Zauberformel - Erbe der dreissiger Jahre? Der Weg zur politischen Konkordanz", *Neue Zürcher Zeitung*, 8 décembre 1999.
- Portmann Jean-Luc, 2008, *Histoire de la composition du gouvernement fédéral de la Confédération suisse*, Neuchâtel, Thèse présentée à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel.
- Portmann Jean-Luc, 2009, *Histoire du gouvernement fédéral suisse. Le Conseil fédéral des prémices de l'Ancien Régime à 2009*, Lausanne/Zurich/Lugano, Artesia.
- De Pretto Renato, 1988, *Bundesrat Und Bundespräsident : Das Kollegiale Regierungssystem Schweizerischer Prägung*, Grüschi, Rüegger.
- Python Francis, 1993, « Jean-Marie Musy », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 355-360.
- Rappard William Emmanuel, 1948, *La Constitution fédérale de la Suisse 1848-1948 : ses origines, son élaboration, son évolution*, Neuchâtel, La Baconnière.
- Rappard William Emmanuel, 1951, « De la centralisation en Suisse », *Revue française de science politique*, n° 1-2, pp. 133-155.
- Rayner Hervé, 2005, *Les scandales politiques. L'opération "mains propres" en Italie*, Paris, Michel Houdiard.
- Rayner Hervé et Voutat Bernard, 2017, « Inerties et transformations de la politique suisse », *Questions internationales*, n° 87, pp. 43-56.
- Reber Arthur Fritz, 1979, *Der Weg zur Zauberformel : Die Bundesratswahlen der Vereinigten Bundesversammlung seit der Wahl des Nationalrates nach dem Verhältniswahlrecht 1919 bis zur Verwirklichung eines « freien Proporz » für die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung 1959*, Bern, Peter Lang.

- Reszler André, 1986, *Mythes et identité de la Suisse*, Genève, Georg.
- Reszler André, 1991, « Mythes - utopie et identité de la Suisse », in Arlettaz Gérald et al. (éd.), *Les Suisses dans le miroir : les Expositions nationales Suisses : de Zurich 1883 à l'ex-future Expo tessinoise de 1998, en passant par Genève 1896, Berne 1914, Zurich 1939, Lausanne 1964 et l'échec de CH-91*, Lausanne, Payot, pp. 9-12.
- Riker William H., 1967, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.
- Roca René, 2010a, « Sarnen, Ligue de », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17233.php>]
- Roca René, 2010b, « Sonderbund », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17241.php>]
- Rosenberg Martin, 1968, « Sinn und Zweck der 'Zauberformel' », in Hartmann Alois, *Im Spannungsfeld der Politik. Festgabe für Dr. Martin Rosenberg Generalsekretär der konservativ-christlichsozialen Volkspartei der Schweiz, zu seinem 60. Geburtstag*, Bern, pp. 158-162.
- de Rougemont Denis, 1965, *La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux*, Hachette, Paris.
- Ruffieux Roland, 1974, *La Suisse de l'entre-deux-guerres*, Payot, Lausanne.
- Ruffieux Roland, 1979, « Etappen auf dem Weg zur CVP », in Altermatt Urs & Faganini Hans Peter (Hg.), *Die CVP zwischen Programm und Wirklichkeit*, Zürich/Köln, Benziger, pp. 11-28.
- Ruffieux Roland, 2004, « La Suisse des Radicaux (1848-1914) », *Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne, pp. 599-682.
- Ruffieux Roland & Meier-Schatz Lucrezia, 1981, *L'enjeu du centre : le cas du Parti démocrate-chrétien*, Fribourg, La Sarine.
- Salais Robert, 2009, « Conventions de travail, mondes de production et institutions : un parcours de recherche », *L'homme et la société*, n° 170 (L'économie hétérodoxe en crise et en critique), pp. 151-174.
- Schaffner Martin, 1996, « Die demokratische Bewegung », in Auer Andreas (éd.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Bâle et Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn, pp. 155-162.
- Schatz Lucrezia, 1979, « Organisation der Bundespartei », in Altermatt Urs & Faganini Hans Peter (Hg.), *Die CVP zwischen Programm und Wirklichkeit*, Zürich/Köln, Benziger, pp. 51-62.
- Schelling Thomas C., 1980, *The strategy of conflict*, Cambridge/London, Harvard University press.

- Schorderet Pierre-Antoine, 2005, *Elire, voter, signer. Pratiques de vote, luttes politiques et dynamiques d'institutionnalisation de la démocratie en Suisse au XIXe siècle*, Thèse de doctorat, Université de Lausanne.
- Schorderet Pierre-Antoine, 2009, « Retour sur les origines des partis politiques. Les transformations du mouvement catholique-conservateur », in Mazzoleni Oscar & Rayner Hervé (dir.), *Les partis politiques suisses : traditions et renouvellements*, Paris, Michel Houdiard, pp. 23-44.
- Schwaar Karl, 1993, *Isolation und Integration : Arbeiterkulturbewegung und Arbeiterbewegungskultur in der Schweiz 1920-1960*, Basel/Frankfurt am Main, Helbing und Lichtenhahn.
- Sciarini Pascal, 2011, « Les effets de la consultation sur les processus de décision au niveau fédéral », *LeGes*, vol. 22, n° 2, p. 191-204.
- Sebastiani Daniel, 2007, « Jean-Marie Musy (1876-1952), un ancien conseiller fédéral entre rénovation nationale et régimes autoritaires », *Thèse de doctorat présentée devant la Faculté des Lettres de l'Université de Fribourg*.
- Seidl Christian, 2003, « Magie von der Falkenstrasse. Die Genese des Begriffs 'Zauberformel' », *Neue Zürcher Zeitung*, 27.11.2003.
- Senn Hans, 2007, « Ligue du Gothard », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17417.php>].
- Sidjanski Dusan, 1978, « La Suisse : le pouvoir des gouvernés, le pouvoir des préjugés », *Pouvoirs*, n° 7, pp. 115-119.
- Siegfried André, 1948, *La Suisse démocratie-témoin*, Neuchâtel, La Baconnière.
- Simmel Georges, 1992, *Le Conflit*, Saulxures, Circé.
- Skenderovic Damir, 2014, « Union démocratique du centre (UDC) », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17389.php>].
- Soland Rolf, 1992, *Staatsschutz in schwerer Zeit. Bundesrat Heinrich Häberlin und der Ordnungsstaat 1920 bis 1934*, Bern, Stämpfli.
- Soland Rolf, 1993, « Heinrich Häberlin », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 361-365.
- Stadler Hans, 2009, « Landamman », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10256.php>].
- Stähelin Heinrich, 1993, « Emil Welti », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers*

- fédéraux, Yens, Cabédita, pp. 178-183.
- Stahlberger Peter, 1993, « Karl Kobelt », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 421-426.
- Stamm Konrad, 1993, « Hans Schaffner », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 506-511.
- Stauffer Paul, 1973, « Die Affäre Hoffmann/Grimm », *Schweizer Monatshefte*, pp. 1-30.
- Stauffer Pierre-André, 1993, « Pierre Aubert », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 569-574.
- Steiner Jürg, 1974a, *Amicable Agreement Versus Majority Rule Conflict Resolution in Switzerland*, Rev. and enlarged ed. Chapel Hill (N.C.), The University of North Carolina Press.
- Steiner Jürg, 1974b, « The Principles of Majority and Proportionality », in McRae Kenneth D. (ed.), *Consociational Democracy, Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto, McClelland and Stewart, pp. 98-106.
- Steiner Michel, 1993a, « Constant Fornerod », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 149-152.
- Steiner Michel, 1993b, « Henri Druey », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 115-120.
- Studer Brigitte, 1994, *Un parti sous influence : le parti communiste suisse, une section du Komintern 1931 à 1939*, Lausanne, L'Age d'Homme.
- Studer Brigitte, 1998, « Verfassung, Staat und Nation in der Schweiz seit 1848 », in Studer Brigitte (Hg.), *Etapen des Bundestaates : Staats- und Nationalbildung der Schweiz, 1848-1998*, Zurich, Chronos, pp. 13-20.
- Studer Brigitte, 2009, « Parti du travail (PdT) », *Dictionnaire historique de la Suisse*. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17401.php>].
- Studer Eduard, 1993, « Josef Munzinger », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 121-126.
- Stüssi-Lauterburg Jürg, 1993, « Friedrich Frey-Hérosé », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 133-137.

- Tanner Albert, 1998, « Ein Staat nur für die Hablichen ? Demokratie und politische Elite im früheren Bundestaat », in Studer Brigitte (Hg.), *Etapen des Bundestaates : Staats- und Nationalbildung der Schweiz, 1848-1998*, Zurich, Chronos, pp. 63-88.
- Tanquerel Thierry, 1991, « La Suisse doit-elle choisir entre l'Europe et la démocratie directe ? », *Revue de droit suisse*, vol. 1, n° 2, pp. 187-220.
- Tournay Virginie, 2009, *Vie et mort des agencements sociaux. De l'origine des institutions*, Paris, PUF.
- Trechsel Alexander H., 2000, *Feuerwerk Volksrechte : die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*, Basel, Helbing & Lichtenhahn.
- Tsebelis George, 1990, « Elite interaction and constitution building in consociational democracies », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n° 1, p. 5.
- Urio Paolo, 1972, *L'affaire des Mirages : Décision administrative et contrôle parlementaire*, Genève, Editions Médecine et Hygiène.
- Vatter Adrian, 1997, « Die Wechselbeziehungen zwischen Konkordanz- und Direktdemokratie. Ein Vergleich am Beispiel westlicher Industriestaaten und der Schweizer Kantone », *Politische Vierteljahresschrift*, 38 (4), pp. 743-770.
- Vatter Adrian, 2000, *Kantonale Demokratien im Vergleich : Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Oplanden, Leske+Budrich.
- Vatter Adrian, 2008, « Vom Extremtyp zum Normalfall? Die schweizerische Konsensusdemokratie im Wandel : Eine Re-Analyse von Lijpharts Studie für die Schweiz von 1997 bis 2007 », *Swiss Political Science Review*, vol. 14, n° 1, pp. 1-47.
- Vatter Adrian, Varone Frédéric & Sager Fritz, 2009, *Demokratie als Leidenschaft : Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie*, Bern, Haupt.
- Voutat Bernard, 2005, « A propos de la démocratie directe. L'expérience helvétique », in Bacqué Marie-Hélène et Rey Henri, *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, pp. 197-216.
- Vuilleumier Marc, 1977, « La grève générale de 1918 en Suisse », in Vuilleumier Marc (et al.), *La grève générale de 1918 en Suisse*, Genève, Grounauer, pp. 7-59.
- Walter François, 1993, « Gustave Ador », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers*

- fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 333-338.
- Walter François, 2009, *Histoire de la Suisse. Certitudes et incertitudes du temps présent (de 1930 à nos jours)*, Neuchâtel, Editions Alphil - Presses universitaires suisses.
- Walter François, 2010, *Histoire de la Suisse. La création de la Suisse moderne (1830-1930)*, Neuchâtel, Editions Alphil - Presses universitaires suisses.
- Wehrli Christoph, 1993, « Ernst Wetter », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 400-404.
- Weibel Ernest, 1988, « Jean Meynaud et la Suisse des années soixante : système et vie politique », in *Jean Meynaud ou l'utopie revisitée*, Actes du Colloque de science politique, Université de Lausanne (25 et 26 septembre 1986), pp. 305-315.
- Widmer Josef, 1993, « Philipp Etter », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 389-394.
- Windisch Uli, 2007, *Le modèle suisse*, Lausanne, L'Age d'Homme.
- Wirth Franz, 1996, « Die protodemokratische Bewegung im Kanton Zürich », in Auer Andreas (éd.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Bâle et Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn, pp. 131-154.
- Ziegler Peter, 1993, « Robert Haab », in Altermatt Urs (éd.), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita, pp. 339-343.
- Zimmermann Adrian, 2007, « Von der Klassen- zur Volkspartei? Anmerkungen zum ideologischen Selbstverständnis und zur gesellschaftlichen Basis der SPS im "kurzen 20. Jahrhundert" », *Traverse*, vol. , n° 1, pp. 95-113.
- Zürcher Regula C., 2006, *Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz : Eine Überprüfung der Konkordanztheorie aufgrund qualitativer und quantitativer Analysen der eidgenössischen Volksabstimmungen von 1848 bis 1947*, Bern, Haupt.

Sources consultées mais non citées

Biographies d'anciens conseillers fédéraux et recueils de discours :

Barbey Frédéric, 1945, *Un homme d'Etat suisse – Gustave Ador (1845-1928)*, Genève, Edition J.-H. Jeheber.

Böschenstein Hermann, 1981, *Bundesrat Obrecht (1882-1940)*, Solothurn, Verlag Vogt-Schild.

Bovard Pierre-André, 1997, *Nos Excellences à Berne. D'Henry Druet à Pierre Graber 1848-1977. Portraits de vingt-quatre conseillers fédéraux romands*, Morges, Editions de Peyrollaz.

Cattani Alfred, 1992, *Albert Meyer. Chefredaktor der Neuen Zürcher Zeitung von 1915 bis 1929. Bundesrat von 1930 bis 1938*, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung.

de Mestral Aymon, 1941, *Bundesrat Motta. Die Schweiz zwischen zwei Weltkriegen*, Bern, Alfred Scherz Verlag.

Gsteiger Fredy, 2002, Blocher. *Ein unschweizerisches Phänomen*, Basel, Opinio Verlag.

Hafner Georg, 1986, *Walther Stampfli. Leiter der Kriegswirtschaft im Zweiten Weltkrieg. Bundesrätlicher Vater der AHV*, Olten, Dietschi Verlag.

Hubacher Helmut, 2001, *Ogi – Macht und Ohnmacht*, Basel, Opinio Verlag.

Kaufmann Eugen, 1957, *Bundesrat Jakob Dubs und die Bundesrevision von 1872-74 im Lichte seiner Zeitung « Die Eidgenossenschaft »*, Rorschach, Buchdruckerei Dr. H. Cavelti.

Letter Paul, 1981, *Philipp Etter und seine Zeit 1891-1977. Christ, Staatsmann, Eidgenosse, Europäer*, Freiburg, Kanisius Verlag.

Margot Daniel, 1998, *Jean-Pascal Delamuraz. Du caractère et du cœur, l'itinéraire d'un surdoué*, Lausanne, Editions Favre.

Matt Alphons (Hsg.), 1972, *Nello Cellio. Demokratie im Wandel. Reden 1967-1971*, Frauenfeld, Verlag Huber.

Mayer Frank A. (Hsg.), 1984, *Willi Ritschard. Bilder und Reden aus seiner Bundesratszeit*, Zürich, Ringier Verlag.

Scapa Ted (Hsg.), 1983, *Das Wort hat wiederum Herr Bundesrat Ritschard*, Bern, Benteli Verlag.

Teucher Eugen, 1981, *Bundesrat Obrecht (1882-1940)*, Solothurn, Verlag Vogt-Schild.

Wahlen Hermann, 1944, *Unsere Bundesräte seit 1848 in Bild und Wort*, Basel, Verlag für Wissenschaft, Technik und Industrie.

Wahlen Hermann, 1965, *Bundesrat Rudolf Minger 1881-1955. Bauer und Staatsmann*, Bern, Buchverlag Verbandsdruckerei.

Wahlen Hermann, 1977, *Bundesrat Rudolf Gnägi. Zum 60. Geburtstag*, Münsingen, Buchverlag Fischer.

Weber Hans, 1903, *Bundesrat Emil Welti. Ein Lebensbild*, Aarau, Druck und Verlag von H. R. Sauerländer & Co.

Annexes

Annexe 1 :

Elections au Conseil national 1848 – 1917: répartition des mandats par parti ou par orientation politique

Parti / orientation politique	1848	1851	1854	1857	1860	1863	1866	1869	1872	1875	1878	1881	1884	1887	1890	1893	1896	1899	1902	1905	
Total	111	120	120	120	120	128	128	128	135	135	135	145	145	145	147	147	147	147	167	167	
Gauche radicale	Gauche, radicaux, radicaux-démocrates	79	78	80	80	64	59	53	56	60	63	57	75	74	73	74	74	86	84	100	104
Centre libéral	Centre, libéraux, libéraux-démocrates	11	16	16	15	37	37	39	31	27	22	26	22	18	19	20	27	21	20	20	19
Droite catholique	Catholiques-conservateurs	10	16	14	20	15	21	21	23	30	33	37	35	37	35	35	29	30	32	35	35
Droite évangélique	Évangéliques-conservateurs	5	7	6	5	3	5	4	3	3	2	5	3	1	4	2					
Gauche démocratique	Extrême-gauche, groupe de politique sociale, démocrates	6	3	2	0	1	6	11	15	15	15	10	10	15	14	15	16	8	7	4	6
Socialistes	Socialistes															1	1	2	4	7	2
PAB	Parti des paysans, artisans et bourgeois																				
Dissidents	Dissidents, autres																			1	1

Sources: Gruner, Erich: Die Parteien in der Schweiz (Berne 1977), page 186s et Statistique historique de la Suisse (Zurich 1996), tableau X.6

Voir aussi: Gruner, Erich: Les Elections au Conseil national suisse 1848—1919. Droit et système électoral. Participation au scrutin. Comportement de l'électorat et des partis. Thèmes dominants et données majeures des campagnes électorales. Tomes 1 à 3 (Berne 1978)

De 1848 à 1917, les élections au Conseil national se faisaient selon le système majoritaire, avec jusqu'à 3 tours de scrutin. Dans ce cas, il est relativement difficile de répartir les élus selon les partis ou les groupements politiques, car les élus ne se présentaient pas sur une liste officielle d'un parti. En tenant compte de la réalité politique du 19^{ème} et du début du 20^{ème} siècle, il s'agit plutôt d'orientations ou de groupements politiques (voir Gruner 1978, volume 2, p. 56).

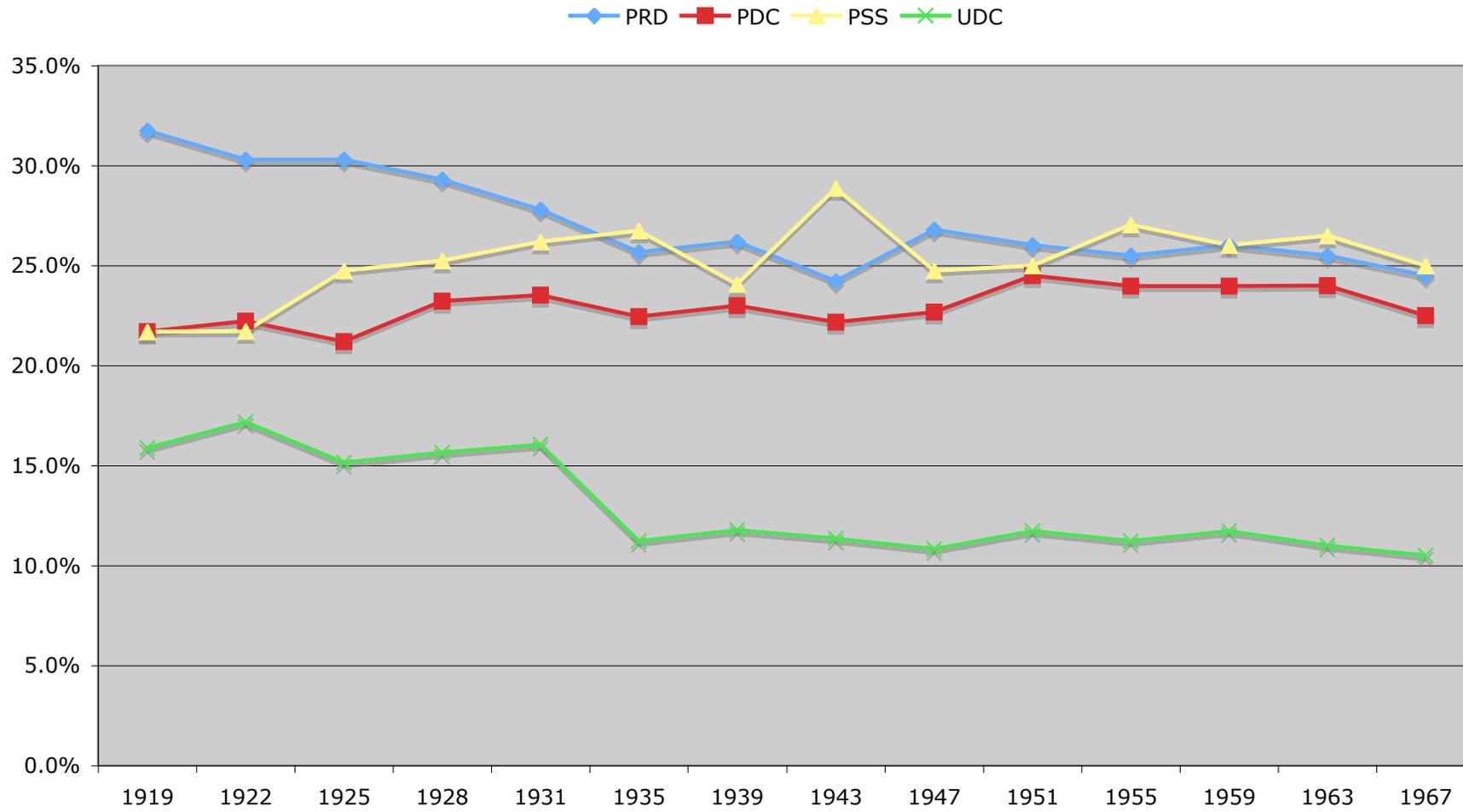
Annexe 2 : Répartition des mandats au Conseil national 1919-1967

	1919	1922	1925	1928	1931	1935	1939	1943	1947	1951	1955	1959	1963	1967
PRD	60	60	60	58	52	48	49	47	52	51	50	51	51	49
PDC	41	44	42	46	44	42	43	43	44	48	47	47	48	45
PSS	41	43	49	50	49	50	45	56	48	49	53	51	53	50
UDC	30	34	30	31	30	21	22	22	21	23	22	23	22	21
Total	189	198	198	198	187	187	187	194	194	196	196	196	200	200

En %	1919	1922	1925	1928	1931	1935	1939	1943	1947	1951	1955	1959	1963	1967
PRD	31.7%	30.3%	30.3%	29.3%	27.8%	25.7%	26.2%	24.2%	26.8%	26.0%	25.5%	26.0%	25.5%	24.5%
PDC	21.7%	22.2%	21.2%	23.2%	23.5%	22.5%	23.0%	22.2%	22.7%	24.5%	24.0%	24.0%	24.0%	22.5%
PSS	21.7%	21.7%	24.7%	25.3%	26.2%	26.7%	24.1%	28.9%	24.7%	25.0%	27.0%	26.0%	26.5%	25.0%
UDC	15.9%	17.2%	15.2%	15.7%	16.0%	11.2%	11.8%	11.3%	10.8%	11.7%	11.2%	11.7%	11.0%	10.5%

Source : Office fédéral de la statistique

Répartition des mandats au Conseil national (1919-1967)



Annexe 3 : Elections au Conseil fédéral 1919-2006 / Bundesratswahlen 1919-2006

(Les tableaux suivants ont été publiés par les Services du Parlement jusqu'en 2006 et plus depuis lors)

11.12.1919					Ersatz für Herr MÜLLER Fünfte Wahl
	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	
Wahlzettel					
• ausgeteilt	216	219	212	222	223
• eingelangt	216	219	212	218	220
• leer	28	29	27	25	27
• ungültig	0	0	0	0	0
• gültig	188	190	185	193	193
absolutes Mehr	95	96	93	97	97
gewählt ist Herr	MOTTA	SCHULTHESS	CALONDER	HAAB	SCHEURER
mit ... Stimmen	172	161	146	179	155
Stimmen haben erhalten					Lohner 20
weitere Stimmen	16	29	39	14	18

11.12.1919	Ersatz für Herr DECOPPET Sechste Wahl					Ersatz für Herr ADOR Siebte Wahl
Wahlzettel	1. Wahlgang	2. Wahlgang	3. Wahlgang	4. Wahlgang	5. Wahlgang	
• ausgeteilt	223	225	226	228	228	227
• eingelangt	220	225	223	224	225	224
• leer	17	21	18	8	9	15
• ungültig	0	0	0	0	0	0
• gültig	203	204	205	216	216	209
absolutes Mehr	102	103	103	109	109	105
gewählt ist Herr					CHUARD	MUSY
mit ... Stimmen					159	144
Stimmen haben erhalten	Maillefer 84 Chuard 75 Rappard 13 Calame 0	Maillefer 91 Chuard 50 Rappard 17 Calame 24	Maillefer 94 Chuard 59 Rappard 36 Calame 16	Chuard 89 Maillefer 88 Rappard 39	Maillefer 57	Rappard 43 Walther 6
weitere Stimmen	31	22				16

12.02.1920	Ersatz für Herr CALONDER	
Wahlzettel		
• ausgeteilt		199
• eingelangt		197
• leer		38
• ungültig		0
• gültig		159
absolutes Mehr		80
gewählt ist Herr	HÄBERLIN	
mit ... Stimmen		124
Stimmen haben erhalten	Baumann	13
	Hofmann	5
	Mächler	5
	Forrer	2
weitere Stimmen		10

14.12.1922					
	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
• ausgeteilt	227	224	213	210	220
• eingelangt	222	218	213	206	214
• leer	33	38	33	35	40
• ungültig	3	0	0	0	0
• gültig	186	180	180	171	174
absolutes Mehr	94	91	91	86	88
gewählt ist Herr	MOTTA	SCHULTHESS	HAAB	SCHEURER	CHUARD
mit ... Stimmen	148	136	170	156	151
Stimmen haben erhalten					
weitere Stimmen	38	44	10	15	23

14.12.1922		
	Sechste Wahl	Siebte Wahl
Wahlzettel		
• ausgeteilt	221	219
• eingelangt	217	215
• leer	49	42
• ungültig	1	3
• gültig	167	170
absolutes Mehr	84	86
gewählt ist Herr	MUSY	HÄBERLIN
mit ... Stimmen	143	149
Stimmen haben erhalten		
weitere Stimmen	24	21

17.12.1925					
	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
• ausgeteilt	215	219	211	212	206
• eingelangt	215	218	211	212	206
• leer	34	32	25	35	34
• ungültig	1	0	1	2	10
• gültig	180	186	185	175	162
absolutes Mehr	91	94	93	88	82
gewählt ist Herr	MOTTA	SCHULTHESS	HAAB	SCHEURER	CHUARD
mit ... Stimmen	164	155	175	152	142
Stimmen haben erhalten					
weitere Stimmen	16	31	10	23	20

17.12.1925		
	Sechste Wahl	Siebte Wahl
Wahlzettel		
• ausgeteilt	203	191
• eingelangt	201	190
• leer	50	48
• ungültig	1	1
• gültig	150	141
absolutes Mehr	76	71
gewählt ist Herr	MUSY	HÄBERLIN
mit ... Stimmen	121	123
Stimmen haben erhalten		
weitere Stimmen	29	18

13.12.1928					
	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
• ausgeteilt	227	232	232	226	230
• eingelangt	223	232	231	226	230
• leer	33	17	30	36	23
• ungültig	0	0	0	0	4
• gültig	190	215	201	190	203
absolutes Mehr	96	108	101	96	102
gewählt ist Herr	MOTTA	SCHULTHESS	HAAB	SCHEURER	MUSY
mit ... Stimmen	177	184	183	151	152
Stimmen haben erhalten					
weitere Stimmen	13	31	18	39	51

13.12.1928		Ersatz für Herr CHUARD Siebte Wahl
	Sechste Wahl	
Wahlzettel		
• ausgeteilt	232	234
• eingelangt	231	233
• leer	23	9
• ungültig	1	0
• gültig	207	224
absolutes Mehr	104	113
gewählt ist Herr	HÄBERLIN	PILET-GOLAZ
mit ... Stimmen	160	151
Stimmen haben erhalten		Logoz 66
weitere Stimmen	47	7

13.12.1929	Ersatz für Herr SCHEURER	Ersatz für Herr HAAB			
Wahlzettel		1. Wahlgang	2. Wahlgang	3. Wahlgang	4. Wahlgang
• ausgeteilt	240	240	238	238	237
• eingelangt	239	238	238	238	235
• leer	6	3	2	2	17
• ungültig	1	0	0	0	19
• gültig	232	235	235	236	199
absolutes Mehr	117	118	119	119	100
gewählt ist Herr	MINGER				MEYER
mit ... Stimmen	148				112
Stimmen haben erhalten	Schüpbach 57	Meyer 81 Wettstein 91 Klāti 60	Meyer 88 Wettstein 87 Klāti 60	Meyer 107 Wettstein 66 Klāti 63	Wettstein 87
weitere Stimmen	27	3	1		

17.12.1931					
	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
• ausgeteilt	207	220	223	220	219
• eingelangt	206	220	222	218	219
• leer	41	34	18	50	55
• ungültig	1	0	0	6	3
• gültig	164	186	204	162	161
absolutes Mehr	83	94	103	82	81
gewählt ist Herr	MOTTA	SCHULTHESS	MUSY	HÄBERLIN	PILEZ-GOLAZ
mit ... Stimmen	161	172	128	154	144
Stimmen haben erhalten			Perret (Le Locle) Perrier		
			45 12		
weitere Stimmen	3	14	19	8	17

17.12.1931		
	Sechste Wahl	Siebte Wahl
Wahlzettel		
• ausgeteilt	209	215
• eingelangt	208	207
• leer	38	40
• ungültig	3	4
• gültig	167	163
absolutes Mehr	84	82
gewählt ist Herr	MINGER	MEYER
mit ... Stimmen	146	145
Stimmen haben erhalten		
weitere Stimmen	21	18

22.03.1934	Ersatz für Herr HÄBERLIN		
Wahlzettel	1. Wahlgang	2. Wahlgang	3. Wahlgang
• ausgeteilt	222	221	222
• eingelangt	221	221	222
• leer	8	5	7
• ungültig	0	0	1
• gültig	213	216	214
absolutes Mehr	107	109	108
gewählt ist Herr			BAUMANN
mit ... Stimmen			141
Stimmen haben erhalten	Baumann 87 Ludwig 71 Huber 52	Baumann 93 Ludwig 76 Huber 47	Ludwig 73
weitere Stimmen	3		

	22.03.1934 Ersatz für Herr MUSY	04.04.1935 Ersatz für Herr SCHULTHESS
Wahlzettel		
• ausgeteilt	218	214
• eingelangt	217	213
• leer	11	5
• ungültig	0	3
• gültig	206	205
absolutes Mehr	104	103
gewählt ist Herr	ETTER	OBRECHT
mit ... Stimmen	115	125
Stimmen haben erhalten	Huber 62 Mäder 20	Perret 54 Seiler 9
weitere Stimmen	9	17

11.12.1935					
	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
• ausgeteilt	215	221	223	220	214
• eingelangt	215	211	223	219	211
• leer	10	24	20	14	16
• ungültig	0	2	1	1	1
• gültig	205	185	202	204	194
absolutes Mehr	103	93	102	103	98
gewählt ist Herr	MOTTA	PILET-GOLAZ	MINGER	MEYER	BAUMANN
mit ... Stimmen	147	119	134	148	139
Stimmen haben erhalten	Perret 42 Huber 7	Perret 51 Huber 4	Huber 47	Huber 40 Musy 6	Huber 45
weitere Stimmen	9	11	21	10	10

11.12.1935		
	Sechste Wahl	Siebte Wahl
Wahlzettel		
• ausgeteilt	216	207
• eingelangt	213	204
• leer	19	15
• ungültig	0	0
• gültig	194	189
absolutes Mehr	98	95
gewählt ist Herr	ETTER	OBRECHT
mit ... Stimmen	124	131
Stimmen haben erhalten	Huber 53 Musy 4	Huber 47
weitere Stimmen	13	11

15.12.1938	
Ersatz für Herr MEYER	
	223
	223
	8
	0
	215
	108
WETTER	
	117
Klöti	98

13.12.1939	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
• ausgeteilt	213	215	214	219	215
• eingelangt	212	213	212	216	215
• leer	46	39	45	16	43
• ungültig	0	0	0	0	0
• gültig	166	174	167	200	172
absolutes Mehr	84	88	84	101	87
gewählt ist Herr	MOTTA	PILET-GOLAZ	MINGER	BAUMANN	ETTER
mit ... Stimmen	140	145	130	132	144
Stimmen haben erhalten				Huber Klöti Obrecht	49 9 4
weitere Stimmen	26	29	37	6	28

13.12.1939		
	Sechste Wahl	Siebte Wahl
Wahlzettel		
• ausgeteilt	214	212
• eingelangt	213	212
• leer	32	9
• ungültig	0	0
• gültig	181	203
absolutes Mehr	91	102
gewählt ist Herr	OBRECHT	WETTER
mit ... Stimmen	166	152
Stimmen haben erhalten		Klöti 46
weitere Stimmen	15	9

	22.02.1940 Ersatz für Herr MOTTA		18.07.1940 Ersatz für Herr OBRECHT		10.12.1940 Ersatz für Herr MINGER	
Wahlzettel	1. Wahlgang	2. Wahlgang				
• ausgeteilt	226	227		229		226
• eingelangt	225	226		228		226
• leer	2	4		10		0
• ungültig	2	0		1		0
• gültig	221	222		217		226
absolutes Mehr	111	112		109		114
gewählt ist Herr		CELIO	STAMPFLI		VON STEIGER	
mit ... Stimmen		118		142		130
Stimmen haben erhalten	Celio 107 Canevascini 53 Troillet 46 Aeby 6	Canevascini 50 Troillet 41 Aeby 5	Wenk 51 Koechelin 15 Picot 6		Bratschi 56 Wahlen 13 Feldmann 12	
weitere Stimmen	15	8		3		8

10.12.1940	Ersatz für Herr BAUMANN				
Wahlzettel	1. Wahlgang	2. Wahlgang	3. Wahlgang	4. Wahlgang	5. Wahlgang
• ausgeteilt	225	226	225	226	226
• eingelangt	225	226	225	226	226
• leer	0	1	4	3	9
• ungültig	5	1	1	2	2
• gültig	220	224	220	221	215
absolutes Mehr	111	113	111	111	108
gewählt ist Herr					KOBELT
mit ... Stimmen					117
Stimmen haben erhalten	Crittin 62 Huber 51 DuPasquier 44 Kobelt 42 Burekhardt 13	Crittin 61 Kobelt 59 DuPasquier 48 Huber 40 Burekhardt 14	Crittin 89 Kobelt 84 DuPasquier 44 Huber 3	Kobelt 103 Crittin 95 DuPasquier 23	Crittin 98
weitere Stimmen	8	2			

15.12.1943	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
• ausgeteilt	231	232	234	232	229
• eingelangt	231	231	214	232	229
• leer	0	0	0	0	0
• ungültig	4	51	37	29	35
• gültig	227	180	177	203	194
absolutes Mehr	114	91	89	102	98
gewählt ist Herr	PILET-GOLAZ	ETTER	CELIO	STAMPFLI	VON STEIGER
mit ... Stimmen	154	163	164	194	183
Stimmen haben erhalten	Perret Rossy				
	59 10				
weitere Stimmen	4	17	13	9	11

15.12.1943		Ersatz für Herr WETTER
	Sechste Wahl	Siebte Wahl
Wahlzettel		
• ausgeteilt	232	233
• eingelangt	231	233
• leer	0	0
• ungültig	49	52
• gültig	182	181
absolutes Mehr	92	91
gewählt ist Herr	KOBELT	NOBS
mit ... Stimmen	163	122
Stimmen haben erhalten		Gut 38 Huber 12
weitere Stimmen	19	9

14.12.1944	
Ersatz für Herr PILET-GOLAZ	
	235
	229
	2
	0
	227
	114
PETITPIERRE	
	122
Perret	67
Vodoz	26
Rappard	9
	3

11.12.1947	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
• ausgeteilt	237	233	237	234	235
• eingelangt	237	233	236	231	235
• leer	52	44	37	52	73
• ungültig	1	0	0	0	1
• gültig	184	189	199	179	161
absolutes Mehr	93	95	100	90	81
gewählt ist Herr	ETTER	CELIO	VON STEIGER	KOBELT	NOBS
mit ... Stimmen	167	177	186	155	137
Stimmen haben erhalten	Nobs 5 Wenk 5			Bircher 8	Wenk 7
weitere Stimmen	7	12	13	16	17

11.12.1947		Ersatz für Herr STAMPFLI
	Sechste Wahl	Siebte Wahl
Wahlzettel		
• ausgeteilt	235	233
• eingelangt	234	235
• leer	28	5
• ungültig	0	0
• gültig	206	230
absolutes Mehr	104	116
gewählt ist Herr	PETITPIERRE	RUBATTEL
mit ... Stimmen	201	138
Stimmen haben erhalten		Wenk 62 Speiser 21
weitere Stimmen	5	9

14.09.1950	
	Ersatz für Herr CELIO
	219
	219
	22
	0
	197
	99
	ESCHER
	165
Maspoli	17
Condrau	7
	8

13.12.1951	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
• ausgeteilt	234	231	230	233	232
• eingelangt	224	231	229	233	232
• leer	49	47	28	36	31
• ungültig	0	0	1	1	0
• gültig	175	184	200	196	201
absolutes Mehr	88	93	101	99	101
gewählt ist Herr	ETTER	KOBELT	PETITPIERRE	RUBATTEL	ESCHER
mit ... Stimmen	167	176	192	191	194
Stimmen haben erhalten					
weitere Stimmen	8	8	8	5	7

13.12.1951	Ersatz für Herr VON STEIGER Sechste Wahl	Ersatz für Herr NOBS Siebte Wahl
Wahlzettel		
• ausgeteilt	232	234
• eingelangt	230	233
• leer	27	22
• ungültig	1	1
• gültig	202	210
absolutes Mehr	102	106
gewählt ist Herr	FELDMANN	WEBER
mit ... Stimmen	184	133
Stimmen haben erhalten		Spühler 60 Meierhans 7 Oprecht 4
weitere Stimmen	18	6

	22.12.1953 Ersatz für Herr WEBER		16.12.1954 Ersatz für Herr ESCHER		16.12.1954 Ersatz für Herr RUBATTEL	
Wahlzettel	1. Wahlgang	2. Wahlgang				
• ausgeteilt	234	236		234		234
• eingelangt	234	236		234		234
• leer	21	20		19		15
• ungültig	0	0		0		0
• gültig	213	216		215		219
absolutes Mehr	107	109		108		110
gewählt ist Herr		STREULI	HOLENSTEIN		CHAUDET	
mit ... Stimmen		113	182		135	
Stimmen haben erhalten	Streuli 101 Duft 71	Duft 73	Lepori 10 Pini 9		Pini 52 Lepori 12 Jaquet 11	
weitere Stimmen	41	30	14		9	

	16.12.1954 Ersatz für Herr KOBELT			
Wahlzettel	1. Wahlgang		2. Wahlgang	
• ausgeteilt	235		235	
• eingelangt	235		235	
• leer	4		3	
• ungültig	0		0	
• gültig	231		232	
absolutes Mehr	116		117	
gewählt ist Herr			LEPORI	
mit ... Stimmen			128	
Stimmen haben erhalten	Lepori	112	Schaller	70
	Schaller	61	Pini	14
	Pini	24	Jaquet	10
	Renold	15	Renold	10
weitere Stimmen	19			

15.12.1955	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
• ausgeteilt	232	232	228	228	230
• eingelangt	232	232	228	228	227
• leer	61	64	66	72	69
• ungültig	0	0	0	0	0
• gültig	171	168	162	156	158
absolutes Mehr	86	85	82	79	80'
gewählt ist Herr	ETTER	PETITPIERRE	FELDMANN	STREULI	HOLENSTEIN
mit ... Stimmen	154	157	161	150	153
Stimmen haben erhalten	Bringolf 14	Favre 9			
weitere Stimmen	3	2	1	6	5

15.12.1955	Sechste Wahl	Siebte Wahl
Wahlzettel		
• ausgeteilt	227	230
• eingelangt	226	230
• leer	77	78
• ungültig	1	0
• gültig	148	152
absolutes Mehr	75	77
gewählt ist Herr	CHAUDET	LEPORI
mit ... Stimmen	144	145
Stimmen haben erhalten		
weitere Stimmen	4	7

11.12.1958 Ersatz für Herr FELDMANN	
1. Wahlgang	2. Wahlgang
232	236
231	235
3	5
1	0
227	230
114	116
	WAHLEN
	125
Wahlen 106	Gnägi 57
Gnägi 68	Siegenthaler 45
Siegenthaler 45	
8	3

17.12.1959				Ersatz für Herr ETTER Vierte Wahl	Ersatz für Herr STREULI Fünfte Wahl
	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl		
Wahlzettel					
• ausgeteilt	239	240	239	240	238
• eingelangt	239	240	239	240	238
• leer	18	26	15	7	12
• ungültig	0	2	0	0	0
• gültig	221	212	224	233	226
absolutes Mehr	111	107	113	117	114
gewählt ist Herr	PETITPIERRE	CHAUDET	WAHLEN	BOURGKNECHT	SPÜHLER
mit ... Stimmen	213	198	215	134	149
Stimmen haben erhalten				Tenchio 44 Bonvin 42	Eggenberger 28 Tenchio 15 Schaffner 10
weitere Stimmen	8	14	9	13	24

17.12.1959	Ersatz für Herr HOLENSTEIN Sechste Wahl	Ersatz für Herr LEPORI Siebte Wahl		
		1. Wahlgang	2. Wahlgang	3. Wahlgang
Wahlzettel				
• ausgeteilt	238	235	235	235
• eingelangt	238	235	235	235
• leer	12	5	2	5
• ungültig	0	0	0	0
• gültig	226	230	233	230
absolutes Mehr	114	116	117	116
gewählt ist Herr	VON MOOS			TSCHUDI
mit ... Stimmen	148			129
Stimmen haben erhalten	Tenchio 39 Bonvin 30	Schaffner 84 Tschudi 73 Bringolf 66	Tschudi 107 Schaffner 91 Bringolf 34	Schaffner 97
weitere Stimmen	9	7	1	4

15.06.1961	Ersatz für Herr PETITPIERRE
Wahlzettel	
• ausgeteilt	232
• eingelangt	232
• leer	15
• ungültig	3
• gültig	214
absolutes Mehr	108
gewählt ist Herr	SCHAFFNER
mit ... Stimmen	175
Stimmen haben erhalten	
weitere Stimmen	39

27.09.1962	Ersatz für Herr BOURGKNECHT				
Wahlzettel	1. Wahlgang	2. Wahlgang	3. Wahlgang	4. Wahlgang	5. Wahlgang
• ausgeteilt	234	235	234	234	234
• eingelangt	234	235	234	234	233
• leer	0	1	0	1	4
• ungültig	0	0	1	0	4
• gültig	234	234	233	233	227
absolutes Mehr	118	118	117	117	114
gewählt ist Herr					BONVIN
mit ... Stimmen					142
Stimmen haben erhalten	Bonvin 87 Tenchio 67 Maspoli 38 Torche 26 Clottu 14	Bonvin 99 Tenchio 67 Torche 39 Maspoli 27 Clottu 2	Bonvin 101 Tenchio 64 Torche 58 Maspoli 10	Bonvin 114 Torche 65 Tenchio 54	Torche 85
weitere Stimmen	2				

12.12.1963					
	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
• ausgeteilt	223	230	234	235	235
• eingelangt	223	229	234	235	235
• leer	33	22	58	51	31
• ungültig	0	1	0	2	0
• gültig	190	206	176	182	204
absolutes Mehr	96	104	89	92	103
gewählt ist Herr	CHAUDET	WAHLEN	SPÜHLER	VON MOOS	TSCHUDI
mit ... Stimmen	185	197	164	160	190
Stimmen haben erhalten					
weitere Stimmen	5	9	12	22	24

12.12.1963		
	Sechste Wahl	Siebte Wahl
Wahlzettel		
• ausgeteilt	234	228
• eingelangt	232	228
• leer	37	35
• ungültig	0	3
• gültig	195	190
absolutes Mehr	98	96
gewählt ist Herr	SCHAFFNER	BONVIN
mit ... Stimmen	171	169
Stimmen haben erhalten		
weitere Stimmen	24	21

08.12.1965		14.12.1966	
Ersatz für Herr WAHLEN		Ersatz für Herr CHAUDET	
	242		236
	239		236
	23		2
	1		2
	215		232
	108		117
GNÄGI		CELIO	
	176		136
Dürrenmatt	20	Chevallaz	73
		Glasson	16
	19		7

14.12.1967					
	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
• ausgeteilt	241	241	242	241	242
• eingelangt	241	241	240	240	241
• leer	54	64	49	58	64
• ungültig	0	0	0	0	0
• gültig	187	177	191	182	177
absolutes Mehr	94	89	96	92	89
gewählt ist Herr	SPÜHLER	VON MOOS	TSCHUDI	SCHAFFNER	BONVIN
mit ... Stimmen	170	162	171	162	151
Stimmen haben erhalten					
weitere Stimmen	17	15	20	20	26

14.12.1967		
	Sechste Wahl	Siebte Wahl
Wahlzettel		
• ausgeteilt	242	239
• eingelangt	240	239
• leer	66	40
• ungültig	0	0
• gültig	174	199
absolutes Mehr	88	100
gewählt ist Herr	GNÄGI	CELIO
mit ... Stimmen	152	180
Stimmen haben erhalten		
weitere Stimmen	22	19

10.12.1969		
Ersatz für Herr SCHAFFNER		Ersatz für Herr SPÜHLER
	243	243
	241	243
	5	22
	0	0
	236	221
	119	112
BRUGGER		GRABER
	160	188
Freymond	31	
	45	33

08.12.1971					
	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
• ausgeteilt	238	240	229	235	238
• eingelangt	238	240	228	235	238
• leer	8	27	21	30	19
• ungültig	0	0	0	0	0
• gültig	230	213	207	205	219
absolutes Mehr	116	107	104	103	110
gewählt ist Herr	TSCHUDI	BONVIN	GNÄGI	CELIO	BRUGGER
mit ... Stimmen	220	164	178	194	214
Stimmen haben erhalten		Furgler 19 Schürmann 12			
weitere Stimmen	10	18	29	11	5

08.12.1971	Ersatz für Herr VON MOOS	
	Sechste Wahl	Siebte Wahl
Wahlzettel		
• ausgeteilt	237	238
• eingelangt	237	238
• leer	47	10
• ungültig	0	0
• gültig	190	228
absolutes Mehr	96	115
gewählt ist Herr	GRABER	FURGLER
mit ... Stimmen	114	125
Stimmen haben erhalten	Reverdin 44	Schürmann 51 Hürlimann 46
weitere Stimmen	32	6

05.12.1973	Ersatz für Herr TSCHUDI	Ersatz für Herr BONVIN	Ersatz für Herr CELIO
Wahlzettel			
• ausgeteilt	242	241	241
• eingelangt	242	241	241
• leer	1	3	0
• ungültig	0	9	0
• gültig	241	229	241
absolutes Mehr	121	115	121
gewählt ist Herr	RITSCHARD	HÜRLIMANN	CHEVALLAZ
mit ... Stimmen	123	132	137
Stimmen haben erhalten	Schmid 77 Muheim 22	Franzoni 84	Schmitt 93
weitere Stimmen	19	13	11

10.12.1975					
	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
• ausgeteilt	233	237	239	239	239
• eingelangt	233	236	239	239	237
• leer	15	15	27	22	8
• ungültig	0	0	0	0	0
• gültig	218	221	212	217	229
absolutes Mehr	110	111	107	109	115
gewählt ist Herr	GNÄGI	BRUGGER	GRABER	FURGLER	RITSCHARD
mit ... Stimmen	189	211	177	187	213
Stimmen haben erhalten					
weitere Stimmen	29	10	35	30	16

10.12.1975		
	Sechste Wahl	Siebte Wahl
Wahlzettel		
• ausgeteilt	238	237
• eingelangt	238	237
• leer	11	17
• ungültig	0	0
• gültig	227	220
absolutes Mehr	114	111
gewählt ist Herr	HÜRLIMANN	CHEVALLAZ
mit ... Stimmen	206	178
Stimmen haben erhalten		
weitere Stimmen	21	42

07.12.1977		
	Ersatz für Herr BRUGGER	Ersatz für Herr GRABER
	240	239
	230	239
	20	7
	2	0
	208	232
	105	117
	HONEGGER	AUBERT
	173	190
		Canonica 24
		Felber 12
	35	6

05.12.1979					
	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
• ausgeteilt	246	244	246	244	243
• eingelangt	246	243	246	244	242
• leer	25	24	18	40	22
• ungültig	0	0	1	1	1
• gültig	221	219	227	203	219
absolutes Mehr	111	110	114	102	110
gewählt ist Herr	FURGLER	RITSCHARD	HÜRLIMANN	CHEVALLAZ	HONEGGER
mit ... Stimmen	206	212	214	170	198
Stimmen haben erhalten					
weitere Stimmen	15	7	13	33	21

05.12.1979		Ersatz für Herr GNÄGI Siebte Wahl
	Sechste Wahl	
Wahlzettel		
• ausgeteilt	246	246
• eingelangt	246	246
• leer	37	4
• ungültig	0	1
• gültig	209	241
absolutes Mehr	105	121
gewählt ist Herr	AUBERT	SCHLUMPF
mit ... Stimmen	124	159
Stimmen haben erhalten	Meylan Felber	Martignoni
	50 17	72
weitere Stimmen	18	10

08.12.1982		Ersatz für Herr HÖRLIMANN	Ersatz für Herr HONEGGER
	245		245
	245		245
	1		0
	0		0
	244		245
	123		123
EGLI		FRIEDRICH	
	125		130
Binder	60	Bonny	47
Wyer	31	Generali	36
		Wyss	15
(auch Fontanet)	28		17

07.12.1983					
	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
• ausgeteilt	246	246	246	244	245
• eingelangt	246	245	245	243	245
• leer	16	23	13	15	17
• ungültig	2	1	3	6	5
• gültig	228	221	229	222	223
absolutes Mehr	115	111	115	115	112
gewählt ist Herr	FURGLER	AUBERT	SCHLUMPF	EGLI	FRIEDRICH
mit ... Stimmen	198	151	189	185	175
Stimmen haben erhalten	Koller 10	Morel 38	Martignoni 13	Binder 12	
weitere Stimmen	20	32	27	25	48

07.12.1983	Ersatz für Herr RITSCHARD Sechste Wahl		Ersatz für Herr CHEVALLAZ Siebte Wahl	
Wahlzettel				
• ausgeteilt		246		246
• eingelangt		246		246
• leer		2		2
• ungültig		0		3
• gültig		244		241
absolutes Mehr		123		121
gewählt ist Herr	STICH		DELAMURAZ	
mit ... Stimmen		124		130
Stimmen haben erhalten	Uchtenhagen	96	Ducret	53
	Belser	17	Bauer	34
			Barchi	19
weitere Stimmen		7		5

	02.10.1984	Ersatz für	Herr FRIEDRICH
Wahlzettel			
• ausgeteilt			244
• eingelangt			244
• leer			0
• ungültig			3
• gültig			241
absolutes Mehr			121
gewählt ist Herr/Frau		KOPP	
mit ... Stimmen			124
Stimmen haben erhalten		Hunziker	95
weitere Stimmen			22

	10.12.1986	Ersatz für	Herr FURGLER	Ersatz für	Herr EGLI
			244		243
			243		242
			0		3
			1		0
			242		239
			122		120
		KOLLER		COTTI	
			180		163
		Stamm	49	Stamm	33
				Caccia	26
				Kündig	13
			13		4

09.12.1987	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
• ausgeteilt	245	244	239	245	244
• eingelangt	245	244	239	245	242
• leer	33	25	27	13	16
• ungültig	0	1	0	4	3
• gültig	212	218	212	228	223
absolutes Mehr	107	110	107	115	112
gewählt ist Herr / Frau	STICH	DELAMURAZ	KOPP	KOLLER	COTTI
mit ... Stimmen	185	194	166	178	205
Stimmen haben erhalten			Nabholz 20	Fetz 13	
weitere Stimmen	27	24	26	37	18

09.12.1987	Ersatz für Herr AUBERT Sechste Wahl		Ersatz für Herr SCHLUMPF Siebte Wahl	
Wahlzettel		1. Wahlgang	2. Wahlgang	
• ausgeteilt	242	245	245	
• eingelangt	242	244	245	
• leer	11	4	4	
• ungültig	3	0	0	
• gültig	228	240	241	
absolutes Mehr	115	121	121	
gewählt ist Herr	FELBER		OGI	
mit ... Stimmen	152		132	
Stimmen haben erhalten	Grobet 36 Morel 27	Ogi 114 Nebiker 43 Gadient 33 Siegrist 31 Robert 17	Nebiker 69 Gadient 22 Siegrist 16	
weitere Stimmen	13	2	2	

01.12.1989 Ersatz für Frau KOPP	
	241
	241
	6
	0
	235
	118
VILLIGER	
	124
Steinegger	35
Weber	33
Stucky	19
Uchtenhagen	13
	11

04.12.1991	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
• ausgeteilt	243	240	243	243	239
• eingelangt	243	240	243	243	238
• leer	17	12	19	19	17
• ungültig	0	0	0	1	12
• gültig	226	228	224	223	209
absolutes Mehr	114	115	113	112	105
gewählt ist Herr	STICH	DELAMURAZ	KOLLER	COTTI	FELBER
mit ... Stimmen	145	172	132	135	144
Stimmen haben erhalten	Belser 33	Jaggi 16	Stamm 27 Schmid 16 Gemperli 10	Maitre 24 Kündig 11	Coutau 14 Mauch 13
weitere Stimmen	48	40	39	53	38

04.12.1991		
	Sechste Wahl	Siebte Wahl
Wahlzettel		
• ausgeteilt	240	238
• eingelangt	240	238
• leer	22	19
• ungültig	2	14
• gültig	216	205
absolutes Mehr	109	103
gewählt ist Herr	OGI	VILLIGER
mit ... Stimmen	151	127
Stimmen haben erhalten	Robert Blocher	Spoerry
	19 10	13
weitere Stimmen	36	65

	03.03.1993 Ersatz für Herr FELBER	
Wahlzettel	1. Wahlgang	2. Wahlgang
• ausgeteilt	244	244
• eingelangt	244	244
• leer	5	2
• ungültig	0	0
• gültig	239	242
absolutes Mehr	120	122
gewählt ist Herr/Frau		MATTHEY
mit ... Stimmen		130
Stimmen haben erhalten	Brunner 101 Matthey 117	Brunner 108
weitere Stimmen	21	4

10.03.1993 Verzichtserklärung Herr Matthey		
1. Wahlgang	2. Wahlgang	3. Wahlgang
242	242	229
242	241	228
1	2	38
1	1	0
240	238	190
121	120	96
		DREIFUSS
		144
Dreifuss 92	Dreifuss 112	Brunner 32
Brunner 90	Brunner 86	Coutau 14
Spoerry 54	Coutau 14	
4	26	26

27.09.1995	Ersatz für Herr STICH				
Wahlzettel	1. Wahlgang	2. Wahlgang	3. Wahlgang	4. Wahlgang	5. Wahlgang
• ausgeteilt	244	243	244	244	244
• eingelangt	244	244	243	244	244
• leer	1	0	1	11	33
• ungültig	0	1	0	0	1
• gültig	243	243	242	233	210
absolutes Mehr	122	122	122	117	106
gewählt ist Herr					LEUENBERGER
mit ... Stimmen					124
Stimmen haben erhalten	Leuenberger 81 Spoerry 65 Piller 48 Belser 17 Haller 15	Leuenberger 96 Piller 68 Spoerry 45 Belser 27	Leuenberger 105 Piller 76 Belser 40 Spoerry 21	Leuenberger 110 Piller 73 Belser 50	Piller 86
weitere Stimmen	17	7			

13.12.1995	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
• ausgeteilt	243	244	241	243	243
• eingelangt	242	243	238	243	243
• leer	11	24	20	22	14
• ungültig	0	0	1	2	4
• gültig	231	219	217	219	225
absolutes Mehr	116	110	109	110	113
gewählt ist Herr	DELAMURAZ	KOLLER	COTTI	OGI	VILLIGER
mit ... Stimmen	193	176	171	164	175
Stimmen haben erhalten	Bühlmann 12	Gonseth 12	Hollenstein 13	Teuscher 20 Blocher 10	Bührer 22 Goll 12
weitere Stimmen	26	31	33	25	16

13.12.1995		
	Sechste Wahl	Siebte Wahl
Wahlzettel		
• ausgeteilt	241	239
• eingelangt	240	238
• leer	24	22
• ungültig	4	5
• gültig	212	211
absolutes Mehr	107	106
gewählt ist Herr / Frau	DREIFUSS	LEUENBERGER
mit ... Stimmen	124	144
Stimmen haben erhalten	Brunschwig 35 Brunner 10	Belser 16 Bührer 10
weitere Stimmen	43	41

11.03.1998	Ersatz für Herrn DELAMURAZ				
Wahlzettel	1. Wahlgang	2. Wahlgang	3. Wahlgang	4. Wahlgang	5. Wahlgang
• ausgeteilt	245	245	246	246	246
• eingelangt	244	244	246	246	246
• leer	1	0	0	0	7
• ungültig	0	0	0	0	1
• gültig	243	245	246	246	238
absolutes Mehr	122	123	124	124	120
gewählt ist Herr					COUCHEPIN
mit ... Stimmen					146
Stimmen haben erhalten	Couchepin 66 Langenberger 66 Frey Claude 61 Petitpierre 40	Couchepin 80 Langenberger 67 Frey Claude 53 Petitpierre 43	Couchepin 87 Langenberger 60 Frey Claude 50 Petitpierre 49	Couchepin 115 Langenberger 80 Frey Claude 51	Langenberger 92
weitere Stimmen	10	2			

11.03.1999	Ersatz für Herrn KOLLER							
Wahlzettel	1. Wahlgang		2. Wahlgang		3. Wahlgang	4. Wahlgang		
• ausgeteilt	244		245		245	245		
• eingelangt	244		244		245	244		
• leer	0		0		0	0		
• ungültig	0		0		1	0		
• gültig	244		244		244	244		
absolutes Mehr	123		123		123	123		
gewählt ist Frau						METZLER		
mit ... Stimmen						126		
Stimmen haben erhalten	Metzler	95	Metzler	106	Metzler	122	Roos	118
	Roos	87	Roos	113	Roos	122		
	Simmen	33	Simmen	23				
weitere Stimmen	29		2					

11.03.1999	Ersatz für Herrn COTTI											
Wahlzettel	1. Wahlgang		2. Wahlgang		3. Wahlgang		4. Wahlgang		5. Wahlgang		6. Wahlgang	
• ausgeteilt	245		245		245		245		244		244	
• eingelangt	245		244		244		245		244		244	
• leer	0		0		0		0		0		5	
• ungültig	0		0		0		0		0		0	
• gültig	245		244		244		245		244		239	
absolutes Mehr	123		123		123		123		123		120	
gewählt ist Herr											DEISS	
mit ... Stimmen											120	
Stimmen haben erhalten	Roth	60	Roth	73	Hess Peter	82	Hess Peter	98	Hess Peter	117	Hess Peter	119
	Hess Peter	54	Hess Peter	66	Roth	81	Roth	78	Deiss	104		
	Durrer	34	Durrer	35	Deiss	37	Deiss	51	Roth	23		
	Ratti	33	Deiss	34	Durrer	32	Durrer	18				
	Deiss	20	Ratti	17								
	Frick	16	Frick	11								
	David	14										
weitere Stimmen	14		8		12							

15.12.1999	Erste Wahl	Zweite Wahl	Dritte Wahl	Vierte Wahl	Fünfte Wahl
Wahlzettel					
• ausgeteilt	245	244	244	243	245
• eingelangt	245	244	244	243	245
• leer	14	11	8	6	20
• ungültig	2	0	1	2	1
• gültig	229	233	235	235	224
absolutes Mehr	115	117	118	118	113
gewählt ist Herr/Frau	OGI	VILLIGER	DREIFUSS	LEUENBERGER	COUCHEPIN
mit ... Stimmen	191	187	148	154	124
Stimmen haben erhalten	Steinegger 11	Steinegger 15	Blocher 58	Blocher 58	Steinegger 20 F.A. Meyer 19 Christen 15 Beerli 13
weitere Stimmen	27	31	29	23	33

13.12.1999		
	Sechste Wahl	Siebte Wahl
Wahlzettel		
• ausgeteilt	245	242
• eingelangt	242	241
• leer	11	7
• ungültig	0	5
• gültig	231	229
absolutes Mehr	116	115
gewählt ist Herr/Frau	METZLER	DEISS
mit ... Stimmen	144	173
Stimmen haben erhalten	Simoneschi 13 Zapfl 11	Hess 10
weitere Stimmen	63	46

06.12.2000	Ersatz für Herrn Ogi					
Wahlzettel	1. Wahlgang	2. Wahlgang	3. Wahlgang	4. Wahlgang	5. Wahlgang	6. Wahlgang
• ausgeteilt	245	246	246	241	245	244
• eingelangt	245	246	246	241	244	244
• leer	0	0	1	1	8	10
• ungültig	0	0	0	0	0	2
• gültig	245	246	245	240	236	232
absolutes Mehr	123	124	123	121	119	117
gewählt ist Herr						SCHMID
mit ... Stimmen						121
Stimmen haben erhalten	Fuhrrer 54 Bühlmann 53 Schmid 50 Siegrist 33 Brändli 25 Eberle 16	Schmid 76 Siegrist 55 Fuhrrer 50 Bühlmann 27 Brändli 19 Eberle 16	Schmid 91 Siegrist 68 Fuhrrer 38 Eberle 25 Bühlmann 13 Brändli 10	Schmid 103 Siegrist 72 Fuhrrer 29 Eberle 22 Bühlmann 14	Schmid 113 Siegrist 77 Fuhrrer 29 Eberle 17	Siegrist 83 Fuhrrer 28
weitere Stimmen	14	3				

04.12.2002	Ersatz für Frau DREIFUSS				
Wahlzettel	1. Wahlgang	2. Wahlgang	3. Wahlgang	4. Wahlgang	5. Wahlgang
• ausgeteilt	244	243	245	245	245
• eingelangt	244	243	245	245	244
• leer	3	2	1	2	44
• ungültig	2	0	0	0	1
• gültig	239	241	244	243	199
absolutes Mehr	120	121	123	122	100
gewählt ist Frau					CALMY-REY
mit ... Stimmen					131
Stimmen haben erhalten	Calmy-Rey 80 Bortoluzzi 69 Lüthi 61 Pesenti 15 Studer Jean 11	Calmy-Rey 94 Lüthi 69 Bortoluzzi 58 Pesenti 13	Calmy-Rey 98 Lüthi 78 Bortoluzzi 56 Pesenti 12	Calmy-Rey 113 Lüthi 71 Bortoluzzi 59	Lüthi 68
weitere Stimmen	3	7			

10.12.2003	Erste Wahl		Zweite Wahl		Dritte Wahl		
Wahlzettel					1. Wahlgang	2. Wahlgang	3. Wahlgang
• ausgeteilt	246	246	246	246	246	246	246
• eingelangt	246	246	246	246	246	246	246
• leer	11	13	4	2	5		
• ungültig	1	3	2	3	4		
• gültig	234	230	240	241	237		
absolutes Mehr	118	116	121	121	119		
gewählt ist Herr	LEUENBERGER	COUCHEPIN					BLOCHER
mit ... Stimmen	211	178					121
Stimmen haben erhalten		Pelli 17 Cuche 10	Metzler 116 Blocher 116	Blocher 119 Metzler 117	Metzler 116		
weitere Stimmen	23	25	8	5			

10.12.2003	Vierte Wahl		Fünfte Wahl		Sechste Wahl	
Wahlzettel						
• ausgeteilt	245	244	244	244		
• eingelangt	245	244	244	244		
• leer	4	39	17			
• ungültig	0	1	1			
• gültig	241	204	226			
absolutes Mehr	121	103	114			
gewählt ist Herr/Frau	DEISS	SCHMID	CALMY-REY			
mit ... Stimmen	138	167	206			
Stimmen haben erhalten	Metzler 96	Genner Ruth 13				
weitere Stimmen	7	24	20			

10.12.2003			Ersatz für Herrn Villiger	
Wahlzettel	1. Wahlgang		2. Wahlgang	
• ausgeteilt	246		244	
• eingelangt	246		244	
• leer	5		5	
• ungültig	0		0	
• gültig	241		239	
absolutes Mehr	121		120	
gewählt ist Frau			MERZ	
mit ... Stimmen			127	
Stimmen haben erhalten	Merz	115	Beerli	96
	Beerli	83		
	Steinegger	16		
	Pelli	11		
weitere Stimmen	16		16	

14.06.2006	Ersatz für Herrn DEISS
Wahlzettel	1. Wahlgang
• ausgeteilt	242
• eingelangt	242
• leer	5
• ungültig	3
• gültig	234
absolutes Mehr	118
gewählt ist Frau	LEUTHARD
mit ... Stimmen	133
Stimmen haben erhalten	Simoneschi-Cortesi 29 Meier-Schatz 28 Schmid-Sutter Carlo 11
weitere Stimmen	33

© Elie Burgos, 2018
Originally published at : Thesis, University of Lausanne