

Université de Lausanne

Travaux de Science Politique
Political Science Working Paper Series

Une coalition gouvernementale durable.

Emergence, institutionnalisation et crise de la
« formule magique » en Suisse (1959-2003)

Oscar Mazzoleni, Hervé Rayner

N° 39 (2008)

Editeur responsable

Dr. Lionel Marquis

Université de Lausanne
Institut d'Etudes Politiques et Internationales
Bâtiment Humense • 1015 Lausanne
CH – Switzerland

Tel +41 21 692 31 40

Fax +41 21 692 31 45

marie-francoise.herizo@unil.ch ou nicole.ferrari@unil.ch

<http://www.unil.ch/iepi>

CRAPUL

(Centre de Recherche sur l'Action Politique de l'Université de Lausanne)

La collection **Travaux de Science Politique** vise à diffuser des travaux de chercheuses et chercheurs rattachés à l'Institut d'Etudes Politiques et Internationales (IEPI) de l'Université de Lausanne. Il peut s'agir de textes en prépublication, de communications scientifiques ou d'excellents mémoires d'étudiants. Ces travaux sont publiés sur la base d'une évaluation interne par deux membres de l'IEPI. Les opinions émises n'engagent cependant que la responsabilité de l'auteur•e.

Les **Travaux de Science Politique** sont accessibles gratuitement sur www.unil.ch/iepi (suivre le lien « Publications »).

The **Political Science Working Papers Series** is intended to promote the diffusion of work in progress, articles to be published and research findings by researchers of the Institute of Political and International Studies, University of Lausanne. The papers submitted are refereed by two members of the Institute. The opinions expressed are those of the author(s) only.

The **Political Science Working Papers** are available free of charge at www.unil.ch/iepi (click on « Publications »).

© Oscar Mazzoleni, Hervé Rayner.

Layout : Elena Avdija

Couverture : Unicom, Université de Lausanne

Remerciements/Acknowledgements

Nous tenons à remercier Olivier Filleule, Bernard Voutat, Pascal Sciarini, Nicolas Bué et Fabien Desage pour leur remarques critiques.

Ce texte est une version revue et corrigée de la communication présentée au Colloque « Sociologie des coalitions et des alliances partisanes. Le gouvernement des institutions », CERAPS, IEP/Université de Lille 2, 12-13 juin 2008.

Une coalition gouvernementale « immuable » ?

Emergence, institutionnalisation et crise de la « formule magique » en Suisse (1959-2003)

Oscar Mazzoleni¹

Observatoire de la vie politique (Ustat), Suisse / Universités de Genève et de Lausanne

Hervé Rayner²

Observatoire de la vie politique (Ustat), Suisse / Institut des Sciences sociales du Politique, Université Paris Ouest Nanterre La Défense

Résumé

Ce texte s'intéresse à l'émergence, à l'institutionnalisation et à la crise de la « formule magique », cette répartition des postes (2+2+2+1) qui a prévalu au sein du Conseil Fédéral entre 1959 et 2003. Il s'agit, en s'appuyant sur plusieurs types de sources (scrutins de vote du gouvernement, articles de presse, archives audiovisuelles, témoignages d'anciens acteurs), d'interroger les pratiques et les logiques de situation constitutives de cette coalition gouvernementale dont l'exceptionnelle longévité, qui ne cadrerait pas avec les théories des coalitions, demeure très souvent interprétée à l'aune du « consensus helvétique ». Si des processus de longue durée (la stabilité des institutions, le poids des traditions de compromis entre les forces politiques) ont eu leur importance dans cet équilibre coalitionnel, celui-ci n'en dépendait pas moins de l'évolution des rapports de force entre ses protagonistes et, en ce sens, se jouait constamment.

Mots-clefs : théories des coalitions, Conseil fédéral, partis politiques, formule magique, concordance

Abstract

This contribution focuses on the emergence, institutionalization and crisis of the "magic formula", which from 1959 to 2003 has set the rule how the seven members of the Swiss Government (Federal Council) should be distributed among the four major parties (2+2+2+1). Using various kinds of sources (records of government elections, newspapers, audio-visual sources, interviews with former actors), we look at practices and situation logics which were constitutive of this governmental coalition. The persistence of this type of coalition does not fit with coalition theories and is very often seen as an expression of "Swiss consensus". While long-term processes such as the stability of institutions and the importance of the tradition of compromises between political parties have played an important

¹ Responsable de l'Observatoire de la vie politique (OVP), Office de la statistique, Viale Franscini 32, 6500 Bellinzzone, oscar.mazzoleni@ti.ch

² Chargé de recherche à l'Observatoire de la vie politique (OVP), Office de la statistique, Viale Franscini 32, 6500 Bellinzzone, herve.rayner@ti.ch

role for this equilibrium, it depended also on developments in the balance of power between the key actors and was therefore constantly subject to bargaining.

Keywords: coalition theories, Federal Council, political parties, magic formula, concordance

Zusammenfassung

In diesem Beitrag wird der Fokus auf die Entstehung, Institutionalisierung und Krise der Zauberformel gelegt, die von 1959 bis 2003 die Zusammensetzung des Bundesrates nach der Formel 2+2+2+1 bestimmt hat. Basierend auf verschiedenen Quellen (Protokolle der Bundesratswahlen, Presseartikel, audio-visuelle Medien, Interviews mit ehemaligen Akteuren), werden Praktiken und Situationslogiken untersucht, die für diese Regierungskoalition konstitutiv waren. Ihre außergewöhnliche Dauer passt nicht zu den Prämissen der Koalitionstheorien und wird oft als Ausdruck des „schweizerischen Konsensus“ interpretiert. Während langfristige Prozesse (Stabilität der Institutionen, Bedeutung der Tradition von Kompromissen zwischen politischen Akteuren) eine wichtige Rolle für das Koalitionsgleichgewicht gespielt haben, war diese Balance auch von der Entwicklung der Kräfteverhältnisse zwischen den Hauptakteuren abhängig, und in diesem Sinne wurde sie immer wieder neu ausgehandelt.

Stichworte: Koalitionstheorien, Bundesrat, politische Parteien, Zauberformel, Konkordanz

Table des Matières/Contents

| | |
|---|-----------|
| RÉSUMÉ | 3 |
| ABSTRACT | 3 |
| ZUSAMMENFASSUNG | 4 |
| INTRODUCTION | 6 |
| L'ÉMERGENCE D'UN ACCORD MULTIPARTISAN | 7 |
| UNE ENTENTE INFORMELLE ENTRE DEUX PARTIS | 7 |
| SE SAISIR D'UNE OPPORTUNITÉ | 8 |
| LE SUCCÈS DU MOT ET DE LA CHOSE | 10 |
| LES CONDITIONS DE POSSIBILITÉ D'UNE FORMULE GOUVERNEMENTALE | 12 |
| L'EMPRISE DES RÈGLES DU JEU | 12 |
| L'INVENTION DES ORIGINES : LE « CONSENSUS HELVETIQUE » | 18 |
| UNE INSTITUTIONNALISATION FRAGILE | 20 |
| L'ÉPOQUE « MAGIQUE » DE LA COLLUSION | 21 |
| L'AFFAIBLISSEMENT DE LA « FORMULE MAGIQUE » | 24 |
| LE « GOUVERNEMENT DE TOUS », FAUTE DE MIEUX | 27 |
| BIBLIOGRAPHIE | 34 |

Introduction

Si dans la plupart des définitions, les coalitions gouvernementales sont présentées comme des ententes momentanées, temporaires, voire éphémères (Lemieux, 1998: 141), quid des coalitions durables ? L'étude de cas ici proposée concerne une coalition s'échelonnant sur plusieurs décennies. Entre 1959 et 2003, le Conseil fédéral de la Suisse a connu une seule et même composition partisane : deux radicaux, deux démocrates-chrétiens, deux socialistes et un agrarien (2 + 2 + 2 + 1). Qualifiée par la presse puis par les acteurs politiques de « formule magique », cette stricte répartition des sept sièges de l'exécutif entre les quatre principaux partis a été invariablement de mise pendant onze législatures, une longévité d'autant plus remarquable que le pays connaissait de profondes transformations démographiques et socio-économiques. Comment expliquer une telle stabilité ? L'institutionnalisation de cette formule sui generis est-elle un effet (et, en retour, une cause) de la stabilité électorale ? Dans quelle mesure peut-on lier ce processus aux facteurs multiples et variés qui, sur la longue durée, ont fait de la Suisse une démocratie dite « consensuelle » ? Comment cette formule de gouvernement a-t-elle pu survivre à son contexte d'émergence alors que la société évoluait rapidement ? Dans quel sens et comment la formule dite magique subit-elle un affaiblissement à partir des années 1990 ? L'attribution d'un deuxième siège à l'UDC, avec l'élection de Christoph Blocher en 2003, signifie-t-elle la fin de la « formule magique » ? Nous essaierons de répondre à ces questions par une approche relationnelle et diachronique combinant l'attention à la longue durée, aux structures, au niveau macro, et aux stratégies des acteurs, au court terme des luttes de pouvoir, au niveau micro.

Nous allons donc rendre compte du contexte d'émergence, des conditions de possibilité et des facteurs d'institutionnalisation et de fragilisation de cette formule gouvernementale, mais au préalable, force est de constater que les analyses comparées sur les coalitions excluent habituellement le cas helvétique, notamment parce qu'il n'entre ni dans la catégorie des démocraties parlementaires ni dans celle des régimes présidentiels, mais surtout parce que jugé déviant de par sa durée (cf. Laver et Schofield, 1990 ; Laver et Shepsle, 1996 ; Müller et Strom, 2000). Un tel choix a renforcé le lieu commun faisant de la Suisse un *unicum* (*Sonderfall*), un cas interdisant toute comparaison. En outre, les politologues qui ont analysé le gouvernement suisse, tant sur le versant de sa composition ou des politiques publiques, se sont rarement penchés sur la genèse de la dite « formule magique ». Plusieurs raisons à cela : *primo*, cette coalition fut considérée comme le résultat escompté d'une tradition politique consensuelle antérieure à l'Etat fédéral fondé en 1848. *Secundo*, sa durée « exceptionnelle » a accrédité des approches systémiques ou fonctionnalistes qui sous-évaluent l'autonomie relative des acteurs, leurs interprétations et usages changeants des règles du jeu (cf. Neidhart, 2003: 329-351). *Tertio*, la « formule magique » a alimenté les théories du « consociativisme » (McRae, 1974 ; Montville, 1991 ; Lijphart, 1999 ; Lijphart, 2007), une catégorie d'analyse que ses promoteurs opposent, souvent dans une perspective normative, à la « démocratie majoritaire » (Bogaards, 2000). Par ailleurs, le « modèle » suisse a aussi été considéré sous l'angle de son « exportabilité », notamment vers des pays en conflit (Steiner, 1991). Pour différentes qu'elles soient, ces postures tendent à naturaliser le « consensus suisse » et à idéaliser la « formule magique », comprise comme la conséquence logique de la culture politique helvétique.

De notre point de vue, l'analyse des scrutins, des prises des positions des acteurs (groupes parlementaires, partis, candidats, élus) et des comptes rendus

journalistiques invitent à une interprétation plus nuancée de l'invention et de la reconduction de la « formule magique », lesquelles ne peuvent être directement déduites de l'histoire, des règles du jeu politique et des contraintes de l'environnement institutionnel, autant d'éléments inséparables des stratégies et des perceptions des acteurs³, elles-mêmes à la fois causes et effets de contextes mouvants. Ainsi, mieux vaut cerner de plus près les configurations où se jouait et se jouait cette coalition gouvernementale.

L'émergence d'un accord multipartisan

La « formule magique » consiste d'abord en un changement de la composition du Conseil fédéral attribuant deux des sept sièges à un parti cantonné depuis six ans dans l'opposition parlementaire. Seul parti de gauche parmi les grandes formations parlementaires et première force électorale du pays depuis 1928, le Parti socialiste (PS) voyait sa légitimité gouvernementale encore largement mise en cause. C'est au prix d'une alliance avec le Parti conservateur-catholique (puis Parti démocrate-chrétien, PDC) que le PS va pouvoir durablement intégrer la coalition gouvernementale⁴.

Une entente informelle entre deux partis

Selon les protagonistes, partisans et détracteurs, l'origine de l'alliance entre catholiques et socialistes remonte à 1953, lorsque le socialiste Max Weber démissionne du Conseil fédéral et qu'un représentant radical lui succède à la tête du Département des Finances. Pour la première fois depuis 1943, le Parti radical-démocratique (PRD) reprend la majorité avec 4 sièges (4+2+1). Le PS n'a d'ailleurs présenté aucun candidat, préférant rester à l'opposition, sachant que sa revendication de deux sièges ne pouvait être satisfaite. Cette revendication s'inscrit pourtant dans le registre dominant louant les vertus de la représentation proportionnelle, mais elle se heurte au veto des courants les plus conservateurs des trois partis bourgeois. Les socialistes vont néanmoins pouvoir s'appuyer sur la tactique de la direction du PDC, mise au point notamment par son influent secrétaire général Martin Rosenberg, consistant à s'opposer aux ambitions hégémoniques des radicaux.

Au cœur du différend, il n'y avait pas seulement les anciens clivages entre radicaux et catholiques, mais aussi la conviction que dans un gouvernement uniquement composé de forces « bourgeoises » et dominé par le PRD, le PDC restait sous-représenté et n'avait que peu de marges de manœuvre bien que pouvant se prévaloir d'un poids électoral comparable. Dans la perspective d'une refonte du jeu coalitionnel, le but consiste alors pour le dirigeant démocrate-chrétien à positionner le PDC au centre, à équidistance des radicaux et des socialistes, de la droite et de la gauche, ce qui en ferait un acteur pivot⁵. Pour mener à bien cet objectif, des

³ Cf. Koole et Van Praag (1990: 51-69). Pour une approche qui souligne l'importance des stratégies des entrepreneurs politiques dans le recrutement politique, cf. Nay (1998).

⁴ Sur les partis de gouvernement suisses, la littérature scientifique est plutôt maigre. Pour la deuxième partie du XXe siècle, cf. Altermatt (2000: 37-118); Baumann et Moser (1999); Degen (1993); Gruner (1977).

⁵ Tel que conçu par Abram De Swaan, à savoir que le parti pivot compte un nombre de sièges supérieur à la différence entre le nombre de sièges détenus par les partis situés à sa droite et le nombre de sièges des partis (ici en l'occurrence du parti, le PS) situés sur sa gauche, (De Swaan, 1973).

porte-parole du PDC s'engageaient à répondre positivement aux revendications de la direction du PS, à savoir deux sièges reflétant son poids électoral. Une partie des dirigeants des deux formations avait donc adopté une stratégie commune. Cet accord resté confidentiel aurait prévu deux étapes : une réduction du poids gouvernemental du PRD suivie à plus ou moins brève échéance d'un retour du PS au Conseil fédéral. Ses tenants vont se saisir en décembre 1954 d'une occasion de le concrétiser puisque trois membres du gouvernement donnent volontairement leur démission, un PDC et deux PRD ; l'alliance entre conservateurs et socialistes parvient à faire élire deux PDC et un PRD, modifiant de la sorte la formule gouvernementale (3 +3 +1). La deuxième étape prévoyait une contrepartie pour le PS qui devait, aux dires de la direction du parti, faire justice d'une représentation gouvernementale inéquitable⁶.

Ce projet va soudain rencontrer une occasion inespérée de se réaliser avec la vacance exceptionnelle de quatre sièges, une circonstance qui ne s'était pas présentée depuis 83 ans : le 19 novembre 1959, un radical et un conservateur annoncent qu'ils ne se représenteront pas, imités le lendemain par un autre conservateur puis le 23 novembre par le troisième sortant conservateur. Cette série de démissions bouleverse les calculs, une alliance entre conservateurs et socialistes gagne en plausibilité et pourrait contraindre les radicaux à céder un siège.

Se saisir d'une opportunité

A s'en tenir aux seuls résultats des élections du Parlement fédéral de l'automne 1959, rien n'annonce le changement à venir de la composition gouvernementale. Les socialistes restent le premier parti, mais ils reculent légèrement en nombre de voix, ce qui est interprété au sein même du parti comme un échec, tandis que radicaux et conservateurs progressent de très peu. Prenant place plusieurs semaines après, l'élection des membres du Conseil fédéral est une compétition parlementaire, un espace de jeu relativement autonome, avec ses propres règles et traditions, formelles et informelles. Tout se joue entre des petits groupes issus des principales délégations lors d'entretiens informels se déroulant dans un périmètre restreint du centre de Berne. Ainsi, chaque élection est précédée d'une nuit de tractations entre parlementaires de tous bords qui se rencontrent dans les restaurants et les hôtels feutrés de la capitale autour du Palais Fédéral. Ils « complotent », se testent les uns les autres, évaluent les chances des candidats, affinent leur tactiques et alliances en vue du lendemain matin. Dans cette configuration propice à l'autosuggestion collective, d'infimes variations des calculs peuvent modifier les équilibres politiques, d'où une certaine incertitude, entretenue comme un véritable suspens par les reporters, certes relative puisque les arrangements qui finissent par l'emporter n'ont rien de spectaculaire. Ce moment très ritualisé n'en reste pas moins l'un des plus imprévisibles et des plus médiatisés de la politique suisse, correspondants et envoyés spéciaux tentant d'anticiper les coups des protagonistes. Si l'élection de 1959 est la première retransmise en direct à la télévision, elle demeure avant tout une compétition interne au microcosme parlementaire.

C'est dans cette logique de situation autoréférentielle que s'inscrivent les calculs et les actions des protagonistes. Pour tenter d'empêcher l'entrée des socialistes au gouvernement, une partie significative des dirigeants PRD tente une offensive médiatique d'envergure dans les semaines précédant l'élection du 17 décembre 1959, notamment dans le journal d'opinion le plus réputé de Suisse, le quotidien zurichois *Neue Zürcher Zeitung* (par la suite *NZZ*) proche du PRD et des milieux de la finance. Un article à la une du 26 novembre, sur quatre colonnes et non signé,

⁶ Cf. le débat interne socialiste de l'époque in Brassel et alii (1984: 251 et suiv).

ouvrait le feu⁷. Son auteur Willy Bretscher, rédacteur en chef du quotidien et également député PRD, introduit pour la première fois le terme de « formule magique » (*magische formel*). L'expression se veut critique, sarcastique, son inventeur raille une « représentation mathématiquement équitable des plus grands partis au Conseil fédéral » (la « proportionnalisation ») et ses vertus « magiques » quant au bon gouvernement. Cependant, il reconnaît que le principe de la proportionnelle rallie de vastes soutiens au Parlement, bien au-delà des socialistes et des conservateurs, mais il souligne que le PS est loin de garantir un fonctionnement à l'amiable (*befriedung*) et loyal, estimant que le parti dicte ses conditions (« 2 sièges ou rien ») et conserve une posture oppositionnelle.

Avant même son introduction, la formule gouvernementale en passe de s'imposer en 1959 est donc désignée comme « magique » par ses détracteurs qui fustigent une solution illusoire, basée sur une interprétation abusive du principe de « proportionnalité ». Cependant, la signification originelle de l'expression évolue rapidement puisque cette dernière sera reprise par ceux qu'elle était censée critiquer : les défenseurs d'un nouveau dosage gouvernemental l'adoptent. L'expression se change en *Zauberformel* dans l'organe du PDC *Aargauer Volksblatt* du 4 décembre, ce même journal utilisera aussi le terme de *Friedenformel* (formule de paix) le 12 décembre. La *Gazette de Lausanne* adoptera pour la première fois « formule magique » le 11 décembre, après avoir jusque là recouru à l'expression « formule proportionnelle ». Très vite, cette labellisation (*Zauberformel*, formule magique, *formula magica*) s'impose dans les médias et dans le monde politique.

L'entente entre socialistes et catholiques, qui prend aussi la forme d'une lutte symbolique pour imposer le principe de la proportionnelle au sein de l'exécutif, ne va de soi et suscite des résistances. 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 niait avoir conclu un arrangement avec les socialistes. Surtout, il dénonçait le caractère illusoire de la « formule magique », un « dogme » dictant la composition du gouvernement⁸. On voit combien cette lutte n'était pas jouée d'avance. A une semaine de l'élection, un autre article de la *NZZ*, à nouveau non signé, met en doute la possibilité que l'accord établi en 1954 se réalise effectivement⁹. D'après son auteur, le groupe parlementaire PRD restait de l'idée de ne pas appliquer un schéma proportionnel « rigide », se limitant à un principe de « renouvellement » et de « renforcement » du gouvernement.

En ces semaines préélectorales, une large partie de l'activité tactique des acteurs consiste à peser sur les jeux d'alliance en train de se (dé)faire. Il s'agit d'affecter les calculs d'autrui, dans un jeu spéculaire, les uns et les autres tentent de s'influencer, y compris par les coups de bluff, d'où l'importance décisive des termes utilisés et le recours fréquent aux euphémismes et autres expressions ambivalentes, autant de messages cryptés conférant au débat un aspect ésotérique. Dans ce combat pour les postes qui passe par les mots, la *NZZ* s'adressait plus aux représentants du PRD qu'à leurs adversaires. En effet, l'issue du scrutin ne sera pas uniquement déterminée par la cohésion de l'alliance anti-PRD, mais aussi par des divisions internes au PRD, implicitement reconnues par le député et rédacteur en chef de la *NZZ* dès son premier article du 26 novembre. Les quotidiens parlent de « lutte en coulisses » et d'imprévisibilité¹⁰. Ainsi, les tensions

⁷ « Legenden und Illusionen », *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*, 26 novembre 1959.

⁸ Le contenu de l'article de Max Rohr, paru dans le *Argauer Volksblatt* du 4 décembre 1959 est largement repris dans deux autres articles de la *NZZ* non signés, « Eine konservative Kritik an der 'Zauberformel' », *NZZ*, 7 décembre 1959 ; « Die Lage vor den Bundesratswahlen », *NZZ*, 10 décembre 1959.

⁹ « Die Lage vor den Bundesratswahlen », *art. cit.*

¹⁰ PK, « Lage weiterhin ungeklärt », *Tagesanzeiger*, 12 décembre 1959.

s'exprimaient non seulement entre les partis, mais aussi dans les partis. Le 8 décembre, le groupe parlementaire catholique-conservateur se prononçait sur le principe d'une élection de deux socialistes au gouvernement mais, quelques jours après, il décide, sans revenir sur ce principe, de s'opposer à l'un des deux candidats officiels présentés entre-temps par le PS. De même que le PS n'était pas compact derrière ses deux candidats officiels (l'un d'eux laissera la place à un candidat plus « conciliant »), le groupe parlementaire PRD n'était pas uni dans son opposition à l'élection de deux socialistes. Le groupe radical ne prend d'ailleurs aucune décision officielle, ni sur les sièges socialistes, ni sur les candidats présentés. Certes, il insiste officiellement sur l'importance du critère de la personnalité (de prestige, capable de s'adapter aux règles du jeu) contre le critère partisan, mais il ne présente aucune candidature officielle alternative.

Le 17 décembre 1959, l'accord entre catholiques et socialistes résiste aux pressions. Finalement, le PDC cède un siège et permet au PS d'en obtenir deux. L'enjeu était double : d'une part, l'introduction d'un critère de proportionnalité partisane et de l'autre l'élection de candidats qui, indépendamment de leurs attaches partisans, étaient jugés adéquates par la majorité du Parlement. Cette forte personnalisation de l'élection tient à la fois au système électoral et aux règles informelles qui ne sont pas remises en cause en 1959 : un membre du gouvernement peut conserver son poste jusqu'à sa démission volontaire, c'est au Parlement de décider du sort des candidats proposés par les partis.

En proie à une forme d'inhibition tactique (Dobry, 1986 : 181 et suiv.), tiraillés entre leur ancienne conception de type majoritaire, inséparable de leur longue prédominance sur l'Etat fédéral, et leur acceptation à contrecœur du partage du pouvoir et du principe proportionnel, les dirigeants radicaux donnèrent l'impression de « laisser faire ». Au lendemain de l'élection, le président du PRD livrait son explication. Après avoir souligné que le PRD avait déjà soutenu l'élection d'un socialiste en 1943 - la légitimité politique de ce parti n'aurait donc plus été en discussion - il reconnaissait que son parti ne pouvait assumer une posture de « combattant » contre les revendications socialistes du fait que les deux autres grands partis avaient accepté la formule 2+2+2+1 et que, au sein même du PRD, les avis divergeaient. Les radicaux refusaient de reconnaître ce principe de la proportionnelle, mais s'étant rendus compte que les tentatives de présenter une personnalité indiscutable avaient échoué, ils renoncèrent à présenter une candidature officielle¹¹.

Le succès du mot et de la chose

Toujours est-il que la solution qui émerge fin 1959 instaure au gouvernement une représentation proportionnelle des forces parlementaires. Cette invention n'est pas le fruit d'une conversion généralisée des acteurs politiques ou d'une implacable stratégie planifiée de longue date, elle constitue un effet émergent des luttes inter- et intra partisans qui ont pris une tournure spécifique autour d'un clivage que ses propres artisans présentent et idéalisent comme une opposition entre tenants et adversaires de la répartition proportionnelle des postes du Conseil fédéral. Si l'incertitude particulièrement élevée du scrutin de 1959 provenait d'une série inopinée de démissions et de la perspective d'un équilibre gouvernemental inédit, il en va différemment en 1963 où la reconduction de la distribution des sièges est essentiellement due au fait que les sept membres sortants se représentent et que l'hétérogénéité de la coalition a été compensée par une collégialité hautement revendiquée. La presse parlait en effet d'« élection sans histoire », ne donnant lieu à « aucun problème » :

¹¹ AG, « Riunione del gruppo parlamentare radicale », *Gazzetta Ticinese*, 19 décembre 1959.

« Tout s'est déroulé le plus traditionnellement du monde, et lorsque M. Hess, président, a ouvert à 8 h. 30 la séance de l'Assemblée fédérale, en annonçant que les sept magistrats sortants étaient à disposition pour une réélection, on savait qu'il n'y aurait pas de surprise, et que l'on allait tout au plus gloser sur de modestes décalages de voix »¹².

Formule sui generis, ce dosage insolite des postes ministériels a de la sorte rapidement fait office de solution aux tractations partisans. La cooptation des socialistes a élargi la base sociopolitique du gouvernement et réduit l'opposition parlementaire à quantité négligeable. Il ne s'agit donc pas d'une coalition gagnante minimale, telle que prévue par William Gamson (1961), William Riker (1962) et d'autres auteurs inspirés par la théorie des jeux¹³, mais au contraire d'une coalition gagnante quasi maximale. Lors des législatures précédentes, les radicaux et les catholiques conservateurs détenaient déjà à eux seuls la majorité absolue au Parlement, mais ils n'en optaient pas moins pour une inclusion continue des agrariens. En 1959, ces trois forces détenaient 154 sièges sur 240, avec l'entrée des socialistes, les partis représentés au gouvernement disposent de près de 85 % des sièges au Parlement.

En 1963, la reconduction routinière de cette coalition gagnante « la plus grande possible » marquait une sorte d'institutionnalisation, soit un cas en contradiction flagrante avec la plupart des thèses soutenues par les premiers théoriciens des coalitions adoptant le modèle du « *rational choice* ». Au-delà du cas suisse, les coalitions gouvernementales comprennent fréquemment plus de partis que de nécessaire à l'obtention de la majorité¹⁴. Loin d'être mus uniquement par des bénéfices immédiats, les acteurs politiques peuvent aussi différer des profits, au demeurant fort hypothétiques puisque liés à des conjectures à la merci des retournements d'alliance : les socialistes préfèrent patienter des années à l'opposition avant de rejoindre le Conseil fédéral sous de meilleurs auspices. Comment, au delà des seuls accords donnant-donnant, expliquer une coalition aussi « accueillante » ? Le politologue Jürg Steiner avancera que « *l'erreur des théories des coalitions dans le cas suisse* » vient d'une conception étroitement utilitariste de l'univers politique occultant les valeurs et autres références idéologiques. Or, parmi ces dernières, le « *partage du pouvoir est devenu une puissante norme de la politique suisse* » (Steiner, 1982: 332-333). Il nous faut donc comprendre d'où vient cette tradition de « partage du pouvoir » qui a fait de la Suisse une démocratie de concordance.

¹² G. D. « Ludwig von Moos: un fils de la Suisse primitive président de la Confédération », *Gazette de Lausanne*, 13 décembre 1963.

¹³ Lawrence Dodd (1976) avance qu'une situation parlementaire caractérisée par une forte culture de coopération entre les partis et un bon niveau d'information permettant les calculs coûts-bénéfices sera caractérisée par les coalitions gagnantes minimales.

¹⁴ Pour le cas des coalitions dans les exécutifs régionaux en Italie, cf. Motta (1992).

Les conditions de possibilité d'une formule gouvernementale

Un vaste ensemble de conditions contribue à la configuration spécifique à la base de la formule gouvernementale introduite en 1959. Pour des raisons de clarté, nous allons les exposer séparément, opération de découpage (conditions politico-institutionnelles, socio-économiques et culturelles, etc.) et de mise en intrigue (longue durée, contexte, facteur précipitant) qui ne rend certes pas justice de leur concaténation.

L'emprise des règles du jeu

Parmi les conditions de possibilité de longue durée, il faut considérer les dispositifs politico-institutionnels qui encadrent l'élection du Conseil fédéral et fondent la relative autonomie de cet organe. Le système électoral pour l'élection du Conseil fédéral, qui n'a pas varié depuis 1848, prévoit que les membres de l'exécutif sont élus l'un après l'autre par les Chambres réunies après chaque renouvellement intégral du parlement et pour une période de 3 ans (la législature passe à 4 ans en 1931). Est élu le candidat réunissant sur son nom la majorité absolue des voix, logique de situation qui concourt grandement à la modération des revendications partisans et, subséquemment, au lissage des candidatures : en l'absence de groupe majoritaire, chaque prétendant, qui se doit de rallier les suffrages d'une partie de ses adversaires, tend à se plier à ces règles de cooptation incitant aux accords interpartisans. Le mandat des membres du gouvernement est formellement illimité ; une règle informelle de mise depuis le XIXe siècle veut que les membres du gouvernement restent en place tant qu'ils le souhaitent. Entre 1848 et 2000, les démissions forcées (notamment lors de scandales politiques) sont rarissimes et seuls deux candidats sortants, dans les deux cas au XIXe siècle, n'ont pas été réélus. La loi ne prévoit pas de vote de confiance par le Parlement et une règle tacite veut que les ministres restent en poste même après un échec politique (par exemple à la suite d'un référendum). Ainsi, le Conseil fédéral n'a jamais été renouvelé entièrement depuis 1848, ce qui ne manque pas de façonner les perceptions du possible, au sens où la stabilité et la continuité passent pour une règle, une chose qu'il est risqué d'enfreindre.

La pratique de collégialité place les sept Conseillers sur un pied d'égalité formelle (Klôti, 1999 et 2006). Cas unique au monde, cet exécutif hérite du modèle directorial de la Révolution française, qui incarne collectivement les pouvoirs d'un cabinet ministériel et du chef de l'Etat (Fleiner-Gerster, 1987). En l'absence de chef du gouvernement, le président de la Confédération élu parmi les conseillers, dont le mandat est limité à un an, n'est qu'un *primus inter pares* : il dirige formellement les travaux du collège gouvernemental, mais n'a aucune prérogative réelle. L'équilibre entre le collège et les départements change au cours du temps. Au XIXe siècle, les compétences spécifiques de chaque Conseiller fédéral dans la gestion des affaires étaient limitées, mais le développement de l'administration publique et une division accrue du travail incitent à la spécialisation ; un système départemental s'institutionnalise au détriment de la logique collégiale, et ce d'autant plus que la rotation plutôt rare des responsabilités départementales favorise l'autonomie des Conseillers. L'attribution des départements est formellement décidée par le collège en fonction de « traditions » : les Départements de la défense, de la justice et de la police, de l'économie demeurent le monopole des représentants des partis du centre-droit (Altermatt, 1993: 17-43). Ces éléments font que, contrairement à un champ politique caractérisé par une forte hétéronomie (Mazzoleni, 2006), le gouvernement jouit d'une autonomie considérable, d'autant que ses membres sont

tenus au secret, inhibant la plupart du temps leurs différends pour parler publiquement d'une seule voix au nom du principe de collégialité.

Objectivée par des règles et des pratiques consolidées, l'autonomisation du gouvernement est aussi renforcée par un système symbolique qui valorise fortement la neutralisation des conflits, le Conseil fédéral est d'ailleurs souvent désigné comme le « garant suprême de la concorde nationale » et ses membres sont régulièrement appelés « sages » ou « magistrats ». La Suisse y est présentée comme un petit pays profondément marqué par la diversité culturelle, linguistique et religieuse, une diversité fortement légitimée par la forme confédérale puis fédéraliste de l'Etat. Pour des dirigeants de l'Etat fédéral confrontés à ces importantes divisions internes, l'enjeu principal consistait à les euphémiser dans le cadre de logiques d'accommodation, d'arrangements mutuels, de concordances. Ces dispositifs doivent une partie de leur efficacité aux productions symboliques des élites politiques et de l'historiographie¹⁵. Le récit national par excellence est celui qui « raconte » la Suisse comme une « nation érigée par la volonté » (*Willensnation*) fruit d'un savant dosage institutionnel permettant la prévention des conflits. Le pacte des trois cantons de 1291 faisant office d'acte fondateur de la Confédération (devenu fête nationale en 1891) est interprété comme la première association (en latin la *consociatio*, d'où tire son origine le terme moderne consociativisme) née d'un effort délibéré de neutralisation des clivages politiques. Les institutions politiques helvétiques, adoptées par les citoyens et dirigées par des élites attachées à l'esprit de concordance, auraient une forte capacité à intégrer des populations très différentes d'un point de vue social, confessionnel et linguistique. Ce système trouve ses sources de légitimation notamment dans le fait que depuis le XVI^e siècle, les cantons suisses ne sont plus impliqués dans des guerres de conquête. Lors des guerres de religion qui ensanglantaient l'Europe, les cantons furent parmi les premiers territoires européens à instituer des accords de « paix de religion », des juristes et des représentants politiques se firent promoteurs de « pacifications », négociations qui marginalisaient les théologiens et ouvraient un espace de délibérations proprement politique (Christin, 1997: 136-142). A la base d'un espace séculier en voie d'émergence, ces procédures d'arbitrage n'empêchèrent pas pour autant certaines guerres intestines, notamment au XVII^e siècle puis, au XIX^e siècle, la guerre civile à l'origine de la construction de l'Etat fédéral.

L'investissement symbolique qui définit le Conseil fédéral comme garant de « l'unité des diversités » à l'aune de la concordance concerne également la sélection de ses membres. Pour les Conseillers fédéraux, les traits valorisés sont la modération, le pragmatisme et l'indépendance vis-à-vis des instances partisans. Pour en arriver là, en raison du système électoral, il leur a fallu rallier une majorité de leurs pairs, recueillir des suffrages bien au-delà de leur famille politique et arrondir les angles. Ce mécanisme de recrutement, qui mélange élection et cooptation, conduit à une forte homogénéité sociographique des gouvernants. Ceux-ci sont presque tous parlementaires et ont exercé des charges électives aux niveaux cantonal et municipal. Dans la plupart des cas, ils sont diplômés en Droit, officiers de l'armée et issus des professions libérales (Altermatt, 1993: 72-80). Si beaucoup sont avocats, les compétences linguistiques, les bonnes manières bourgeoises et la bienséance parlementaire comptent plus que l'art oratoire. Leurs propriétés sociales et leur intériorisation des consignes en vigueur font que la modestie, le sérieux et la discrétion sont érigés en vertus essentielles. Par leur trajectoire sociale et leur présentation de soi, les deux socialistes élus en 1959 offraient des gages précis en la matière. Ancien directeur du bureau de statistiques de la ville de Zurich,

¹⁵ Sur la tentative de l'histoire des idées politiques helvétique de « désidéologiser » les conflits, cf. Meuwly (2007: 9-10).

président du comité central de la Société Suisse de Radiodiffusion, Willy Spühler sera qualifié d'« élève modèle », de « technocrate » puis de « lord ». Professeur de droit du travail, Hans Peter Tschudi faisait également figure de candidat d'ouverture. Son premier discours à l'annonce du résultat avait de quoi rassurer les parlementaires. Il y déniait toute ambition personnelle et exprimait d'abord sa dette envers ses ancrages territoriaux :

« Je n'ai pas cherché ces responsabilités. Vous m'avez accordé votre confiance. Je ferai de mon mieux pour la mériter. Je reporte cet honneur sur le canton de Bâle-Ville dont je suis, sur le canton de Glaris dont furent mes pères, sur le Parti socialiste et le mouvement ouvrier. Je demande votre soutien à tous et j'espère le mériter »¹⁶.

Sur un autre plan, le référendum et l'initiative populaire constituent également une condition de possibilité de la « formule magique ». Ces institutions sont d'abord des instruments de veto dont se servent plusieurs minorités capables de mobiliser une partie conséquente de l'opinion, usage qui, en retour, pousse les partis à s'accorder, voire à coopter ces minorités, afin de réduire leur pouvoir d'obstruction¹⁷. Dès les années 1860, les conservateurs catholiques vont se servir des institutions référendaires pour contrer l'hégémonie de la « grande famille radicale ». Les « votations fédérales » commencent à partir de 1848 avec les premiers référendums constitutionnels obligatoires, puis avec le référendum facultatif prévu par la Constitution fédérale de 1874 et l'initiative populaire introduite en 1891 : moyennant 50 000 signatures (100 000 depuis 1976), toute loi du Parlement peut être soumise au peuple et annulée. Cet usage du référendum est efficace, il contraint les radicaux à ouvrir le gouvernement à la minorité : en 1891, les conservateurs catholiques percent une brèche et obtiennent un siège au Conseil fédéral. Depuis, ils ont toujours été présents au gouvernement.

Une autre condition de possibilité pour l'avènement d'une formule de gouvernement comprenant tous les grands partis tient dans la légitimation du principe de la proportionnelle. Centrale dans la construction de l'Etat national, la lutte autour du mode de scrutin contribue également à la reconnaissance et à la cooptation des minorités partisans. Victorieux de la « guerre civile » du *Sonderbund* qui les a vu s'opposer en 1847 aux conservateurs catholiques, les « quarante-huitards » vont fonder et dominer les institutions de l'Etat fédéral, au point de se présenter en « pères de la patrie ». Loin d'un parti national soudé et homogène, les précurseurs des radicaux formaient déjà une sorte de coalition, un réseau de courants plus ou moins présents dans chaque canton. En 1848, ils imposaient un mode de scrutin majoritaire et monopolisaient le premier Conseil fédéral dont les « sept sages » semblaient avoir été choisis en fonction de critères incluant le poids des factions internes, mais aussi les facteurs linguistique (les trois langues principales sont représentées), religieux (les deux principales confessions) et territorial (les cantons les plus peuplés). Dès ses débuts, le nouveau régime se caractérisait par un gouvernement tenant partiellement compte des différentes « sensibilités ». Entre 1848 et 1891, la formule resta inchangée, avec une coalition « monocolor » composée de représentants de partis cantonaux rattachés aux courants dominant

¹⁶ Cité in « Trois tours de scrutin pour le dernier siège », *Gazette de Lausanne*, 18 déc. 1959.

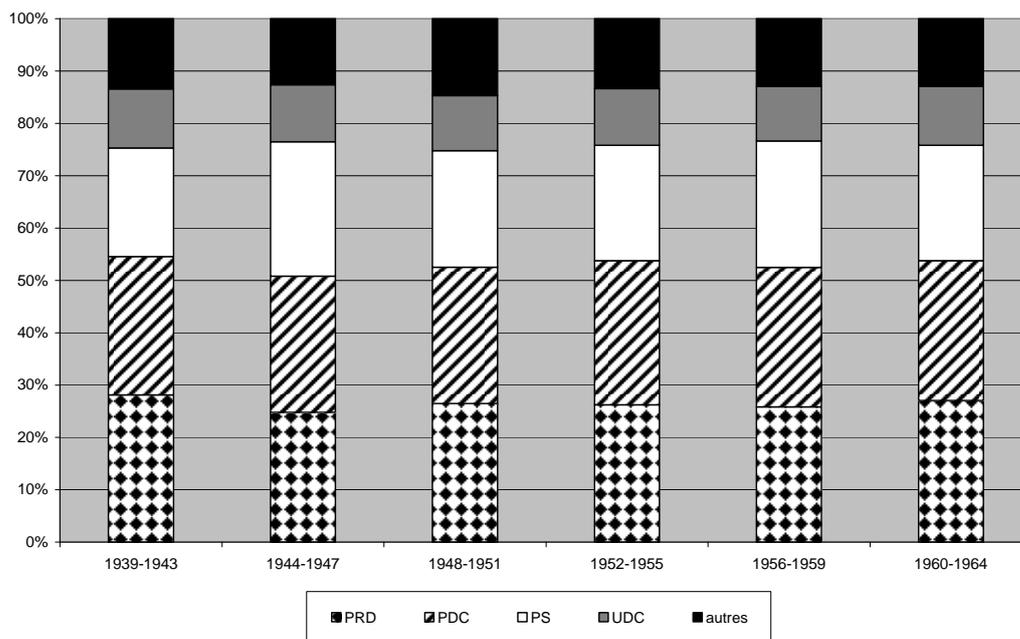
¹⁷ Théoricien de la démocratie référendaire, le conseiller national catholique conservateur Florian Gengel (1834-1905) est l'un des premiers à livrer une théorie (et une justification) de la concordance, conçue « comme une conséquence logique d'un système de démocratie directe », Meuwly (2007: 101).

au Parlement : les démocrates, les radicaux et les libéraux (Gruner, 1977: 38 et suiv.).

L'introduction de la proportionnelle va changer la donne, ouvrant la voie à une composition plus équilibrée de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) puis à une composition pluraliste du Conseil fédéral. Après deux échecs, les catholiques, les socialistes et les agrariens, partisans du mode de scrutin proportionnel, tiennent leur victoire avec l'initiative populaire votée le 13 octobre 1918 qui voit le Oui recueillir 60 % des suffrages. En 1919, l'élection du Conseil national, la chambre basse du Parlement, advient pour la première fois avec la proportionnelle. Cette modification de la loi électorale, une péripétie au regard des premières conditions de possibilités que nous avons mentionnées, engendrera néanmoins toute une série d'effets en cascade, transformant rapidement les logiques de situation et, partant, les calculs et les façons de faire des acteurs aux prises avec de nouvelles contraintes et opportunités.

Dans un contexte d'agitations sociales marqué par la grève générale de 1918, les vainqueurs de l'initiative obtiennent des élections anticipées : à l'issue du scrutin d'octobre 1919, les radicaux perdent la majorité absolue au Conseil national passant de 106 (56 %) à 60 (32 %) sièges. Les catholiques obtiennent un deuxième siège au Conseil fédéral, soit une formule 5+2 baptisée « union sacrée ». La percée électorale de l'opposition formée par les socialistes et les agrariens tend en effet à rapprocher davantage les deux partis de gouvernement. En 1929, les agrariens (le Parti des paysans, artisans et bourgeois, PAB) parviennent à faire élire l'un des leurs - un grand propriétaire terrien - au Conseil fédéral, nouvelle entrée qui se fait au détriment des radicaux (4+2+1), lesquels concèdent un siège pour faire barrage à un candidat socialiste. On le voit, à mesure qu'ils perdent du terrain au Parlement, les radicaux se résolvent à intégrer au gouvernement une partie des opposants. Par la suite, notamment depuis la fin des années 1930, une répartition à peu près semblable et stable caractérisera les groupes parlementaires du PRD, du PS et du PDC (graphique 1).

Graphique 1. Proportion des sièges des principaux groupes parlementaires à l'Assemblée fédérale helvétique, 1939-1964



Source : Chancellerie fédérale

L'adoption de la proportionnelle et la cooptation gouvernementale s'appuient également sur l'expérience de coopération au sein des exécutifs cantonaux multicolores apparus dès le début du XXe siècle et qui se sont maintenus sur la longue durée (Girod, 1964: 1114-1133). Ces coalitions gouvernementales locales et régionales ont largement préparé le terrain, la perspective d'un gouvernement national réunissant les quatre principaux partis devenant de moins en moins incongrue. Dès 1854, les conservateurs-catholiques intègrent l'exécutif du canton de Berne ; en 1897, un socialiste rejoint l'exécutif du canton de Zurich, en 1950 le PS participe à 16 exécutifs cantonaux. Issu en 1918 d'une scission du PR, le Parti des paysans, artisans et indépendants (PAB, UDC - Union démocratique du centre - à partir de 1971) est vite représenté dans huit exécutifs cantonaux avant d'obtenir un siège au Conseil fédéral en 1929. Dans les exécutifs cantonaux et municipaux, chaque force politique entrante tend à rester en place « indéfiniment », son retour à l'opposition relevant progressivement de l'improbable. C'est dire si cette pratique d'intégration faisait partie des règles pragmatiques - au sens où elle passait pour une garantie de succès - du jeu politique helvétique avant même de s'appliquer au Conseil fédéral. Fortement valorisée par le discours politique dominant, l'inclusion des principales forces d'opposition au sein de l'exécutif équivalait aussi à une règle normative (Bailey, 1971).

Cette entente sur la composition multipartisane de l'exécutif n'équivaut pas à un accord de coalition gouvernementale au sens strict, autour d'un programme d'action publique partagé, ni à un contrat écrit entre l'ensemble des partis coalisés, ce qui fait dire à la plupart des acteurs et des politistes que le gouvernement suisse n'est pas une coalition. La formule dite « magique » provient en partie des conditions produites par un système électoral et institutionnel faisant largement obstacle à l'avènement de coalitions de programme, notamment parce que chaque membre du gouvernement est élu à titre individuel par une majorité absolue au Parlement (une majorité ponctuelle, au cas par cas) et parce que, en l'absence de vote de confiance, le Parlement ne peut faire tomber le gouvernement ou l'un de ses membres. De notre point de vue, le Conseil fédéral, du fait de sa composition multipartisane, forme bel et bien une coalition gouvernementale.

Parmi les conditions politiques, il faut aussi considérer la reconnaissance du Parti socialiste comme partenaire légitime par les partis bourgeois. Dans les années 1920, dans un contexte international de crise économique et d'avancée du communisme soviétique, une polarisation droite-gauche était en cours : elle se traduisait par une tension accrue lors des votations populaires où deux blocs s'affrontaient, les forces gouvernementales contre l'opposition socialiste et communiste (le Parti communiste suisse a été fondé en 1921). L'alliance des trois partis de gouvernement ressemblait à une coalition anticommuniste, voire antisocialiste, certes fondée sur quelques affinités dans le domaine de la politique économique, mais principalement dirigée contre un adversaire commun. La polarisation s'intensifiait dans les années 1930 avec l'affirmation de groupes d'extrême droite, dont le Front national d'inspiration hitlérienne, et l'exclusion des membres du Parti communiste de l'administration fédérale. C'est lors de cette conjoncture critique et face au péril nazi que les socialistes se rallièrent sans réserve à la défense nationale, ce qui rassura leurs adversaires. En fait, dès 1929, les socialistes avaient opté pour une participation au gouvernement et présenté un candidat au poste de conseiller fédéral (il n'obtint que 13 voix en dehors du groupe socialiste). Forme de première compensation pour leur conversion réformiste, l'un des leurs accéda à la présidence de l'Assemblée fédérale. Ce rapprochement se poursuivit en 1936 dans le cadre du mouvement des lignes directrices entraînant

une forte convergence entre socialistes, radicaux et agrariens, surtout sur les questions économiques et sociales. La collaboration accrue entre les partis élargissait la base de soutien du gouvernement. D'après ses promoteurs, l'extension semi-officielle de l'alliance devait déboucher sur une véritable démocratie de concordance¹⁸.

Cette dynamique de rapprochement et de coopération ne se limitait pas au jeu politique. En 1937, des directions syndicales ouvrières et des associations patronales du secteur de la métallurgie signent la « Paix du travail ». Cet accord censé désamorcer les conflits sociaux voit les syndicats collaborer continuellement avec le patronat au point de renoncer à la grève. Cette solution, bientôt adoptée par la plupart des branches de l'industrie et qualifiée de « paix intégrale », va considérablement limiter les mobilisations ouvrières. Aujourd'hui encore, le recours à la grève relève de l'exception. Célébrée dans les discours officiels, la « paix du travail » participe d'une apologie de la cohésion nationale, l'accord à l'amiable devenant une sorte d'impératif et les chocs frontaux quelque chose de presque impensable. La « nécessité » de surmonter les divisions sociales et politiques s'imposait comme un slogan officiel. Le 30 août 1939, alors que la guerre est jugée imminente, l'Assemblée nationale confie les Pleins pouvoirs au général Henri Guisan qui fera quasiment l'unanimité durant la Deuxième Guerre mondiale. C'est dans le cadre de cette « défense spirituelle » censée unir un pays qui défendait sa neutralité, mais aussi du basculement du conflit en faveur des Alliés, qu'un socialiste, en la personne de Ernst Nobs, sera pour la première fois élu au Conseil fédéral, le 15 décembre 1943.

La guerre froide va renforcer cette forte tendance à la déconflictualisation, elle-même favorisée par la revendication par tous les grands partis de la neutralité en politique étrangère, une neutralité qui allait de pair avec un rapport privilégié, quoique officieux, avec l'OTAN, prolongeant la « défense spirituelle » jusqu'aux années 1960. Ce processus était aussi garanti par un régime producteur de politiques corporatives, de politiques publiques placées sous le signe de la consultation permanente des partis et des groupes d'intérêts. La forte croissance économique durant les « Trente Glorieuses » et l'expansion de la place financière (très forte depuis l'instauration du secret bancaire en 1934) allaient également dans le sens d'une stabilisation socio-politique, celle-ci étant souvent présentée comme l'une des clefs du « miracle suisse ». Par ailleurs, jusqu'à la fin des années 1980, les travailleurs suisses ne seront pratiquement pas concernés par le chômage et leur pouvoir d'achat sera l'un des plus élevés au monde. Il importe ici de souligner que ces succès furent largement attribués à l'architecture institutionnelle de la Confédération et à la composition multipartite de son gouvernement, interprétation dominante qui tendait à faire passer toute modification de cet équilibre pour déraisonnable. Ainsi, la plupart des conditions qui rendirent possible la formule de gouvernement furent également partie prenante de son institutionnalisation même si nous aurons l'occasion de voir que celle-ci ne se réduit pas à des causes localisables en amont. Constamment formulé et réinventé, le récit des origines a aussi eu son importance dans la légitimation de la « formule magique ».

¹⁸ Sur le rôle des socialistes durant cette période, cf. Masnata (1963) et Morandi (1995).

L'invention des origines : le « consensus helvétique »

Défendue par les élites politiques, économiques et syndicales, la définition de la situation en termes de consensus se révèle hautement performative¹⁹, elle s'inscrit d'ailleurs dans la mise en récit de « l'histoire nationale » qui, des manuels scolaires aux travaux universitaires, loue les origines ancestrales et les vertus du « consensus helvétique ».

En correspondance avec l'avènement de la « formule magique », les analyses politologiques offrent ainsi des variations autour de la notion de démocratie « consensuelle », un modèle qui repose sur la collégialité, un mode de prise de décision ouvert à la consultation. La Suisse deviendra une sorte de modèle en la matière, un exemple à suivre de cohabitation réussie entre communautés linguistiques²⁰. Arend Lijphart, le théoricien de la démocratie consociationnelle, y voit un exemple de régime consociatif, puisque satisfaisant aux quatre critères retenus (grande coalition, système proportionnel, veto mutuel et autonomie segmentée), un régime correspondant à des structures sociales et des clivages bien spécifiques (Lijphart 1974 et 1977). Gerhard Lembruch tente également de conceptualiser ce qui se voudrait une alternative au modèle majoritaire (Westminster), celle basée sur la tradition de l'*amicabilis compositio* héritée du traité de Westphalie, le système suisse offrant une remarquable méthode de gestion des conflits (Lembruch 1967, 1974 et 1993). Jürg Steiner 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 » (Steiner, 1974 b: 103). S'appuyant sur les travaux de Stein Rokkan, il soutient que l'enchevêtrement des clivages (linguistique, religieux, centre-périphérie, capital/travail) a pour effet de les neutraliser, à tout le moins de les atténuer. Si cette thèse l'incite à raisonner en termes de configurations socio-historiques, il n'en finit pas moins par privilégier une piste de recherche a-historique, comme si les arrangements consensuels appartenaient au code génétique de la nation. Dès lors, les origines de la formule « magique » ne feraient plus mystère :

« Si on regarde l'histoire de la Suisse depuis l'origine de la fédération en 1291, on peut voir une nette tendance autour de la régulation du conflit politique par le compromis plutôt que par les décisions autoritaires ou par le mode majoritaire. Vue sous cet angle historique, la complète proportionnalisation du Conseil fédéral de 1959 apparaît, non pas comme un changement ou une innovation, mais comme la continuation d'un long développement historique » (Steiner, 1974 a: 35-36).

Faisant sien le lieu commun de la « nation-volonté », Karl Deutsch évoque à son tour une société issue de la volonté de ses habitants qui, unis depuis le Moyen-Age autour de valeurs partagées, auraient bâti un régime renonçant à la guerre pour

¹⁹ D'après le parlementaire socialiste et essayiste Jean Ziegler, ce consensus est avant tout un mode de domination : « *fabriqué de toutes pièces par le grand patronat multinational et ses alliés d'autrefois, les bourgeoisies locales, le consensus se confond dans l'opinion des travailleurs, cadres, paysans, fonctionnaires, avec l'être, le caractère suisse. En d'autres termes : les conditions pratiques de son articulation rendent sa dénonciation presque impossible* », Ziegler (1986: 98). Pour les tenants de la sociologie « critique », « *Le consensus helvétique est la conséquence du rapport de forces qui s'est établi au XIXe siècle* », Masnata et Rubattel (1991: 154).

²⁰ Cf. Par exemple, McRae (1964), McRae (1983).

pérenniser des solutions pacifiques tant en politique intérieure que dans les rapports avec les puissances étrangères, la Suisse faisant office de « paradigme d'intégration politique » (Deutsch, 1976). Cherchant également à identifier les origines de ce savoir-faire helvétique, Hans Daalder souligne que le terme *consociatio* est l'invention du philosophe et théologien calviniste Johannes Althusius (Daalder, 1974) et célèbre un cas de construction stato-nationale « par le bas ». Tous ces auteurs ont en commun de lire l'histoire de la Suisse comme celle d'un long cheminement vers la concordance dont la « formule magique » ferait office de point d'aboutissement. Cette grille interprétative téléologique puise abondamment dans la « mythologie politique suisse » inséparable d'un style politique consensuel valorisant le *statu quo*, prônant une sorte d'esprit insulaire d'introversión et de discrétion (Kriesi, 1995 : 5-80 ; voir aussi Reszler, 1986).

Cursus honorum, discours savants et sens commun, dispositifs institutionnels, règles pragmatiques et normatives incitent fortement les acteurs à s'engager dans des concessions mutuelles, toute leur socialisation les porte à croire et à faire croire que la voie délibérative qu'ils empruntent est l'art de gouverner le plus adapté à la réalité helvétique. Dans cette optique, le compromis et la consultation font figure de passage obligé pour tous les dossiers importants. Il est de coutume que des rencontres à portes closes entre élus des différents partis et porte-parole des groupes d'intérêts précèdent les discussions au Parlement, phase de préconsultation qui s'est institutionnalisée sous la forme de commissions d'experts et autres formes de concertation. Cette recherche de la concordance aurait pour objectif de prévenir toute conflictualité et d'éviter ou d'anticiper les recours référendaires (Neidhart, 1970).

Contribuant à fournir une assise savante au discours public des autorités, cette littérature peine à penser l'articulation entre l'« intentionnalité » prêtée aux acteurs et les « contraintes » (dont celle exercée par la démocratie directe et surtout celle inhérente à la structure des clivages sociétaux) dans la construction du modèle consensuel²¹. Or, l'observance des pratiques de l'accommodement, fruit d'un travail symbolique et d'intériorisation de longue haleine, ne doit pas nous leurrer sur les processus de décision politiques dont les élections du gouvernement sont l'expression. Si les parlementaires ont nettement tendance à respecter ces us et coutumes et endossent volontiers leur rôle de gardiens des traditions politiques helvétiques, c'est d'abord parce qu'ils y sont disposés par leur habitus et également incités par les règles du jeu institutionnel. Nous avons souligné que la filière d'accès au gouvernement opérait selon des règles de sélection drastique, exceptionnellement homogénéisantes. Pourtant, si ces règles contribuent à reproduire le « système », elles n'en demeurent pas moins équivoques, susceptibles d'interprétations contradictoires et très dépendantes du contexte. C'est aussi pourquoi les différentes conditions de possibilité que nous venons d'évoquer peuvent équivaloir à des conditions nécessaires, mais s'avèrent néanmoins insuffisantes pour rendre compte de la configuration particulière qui permet à la formule « magique » de voir le jour en 1959 et, a fortiori, des situations successives présidant à son institutionnalisation.

²¹ Pour une critique du biais volontariste et intentionnaliste du schème interprétatif défendu par Arend Lijphart, voir Pappalardo (1981). Sur un autre versant, Yannis Papadopoulos souligne une autre faiblesse d'un modèle qui, « en subordonnant les institutions à la structure des clivages, qui est une variable inscrite dans la durée, ne permet pas d'appréhender celles-ci comme des ensembles dynamiques et relativement autonomes, soumis parfois à des variations conjoncturelles comportant une part d'aléatoire », Papadopoulos (1997: 26).

Une institutionnalisation fragile

Pour comprendre la durée et la stabilité apparente de cette coalition, mieux vaut se garder de l'envisager comme un résultat nécessaire et figé. Nous allons voir que le processus d'institutionnalisation de la « formule magique » renvoie à des contextes qui ne correspondent pas forcément à la logique de situation où s'est actualisée la première fois cette solution originale de la répartition des postes gouvernementaux.

Depuis 1959, chaque élection des Conseillers fédéraux met à l'épreuve cette solution « arithmétique » aux revendications et aux rapports de force partisans. Si l'équilibre des critères d'évaluation alors pris en compte procède en partie d'un effet d'inertie, comme une règle pratique en phase avec les dispositions durables des parlementaires, son application est également le résultat d'une lutte chaque fois renouvelée pour la définition des critères les plus légitimes. La reconduction de la formule de gouvernement ne doit donc pas masquer le fait que ces élections sont loin de suivre un scénario unique et font à chaque fois figure de test quant à la fiabilité des partenaires et à la pertinence de leur entente. Aisément confirmée en 1963 puis en 1967, « la formule magique » entre dans une phase d'institutionnalisation ; pour la plupart des acteurs politiques qui comptent, elle paraît de plus en plus aller de soi. A chaque élection des Conseillers fédéraux, elle fait office de point focal (Schelling, 1986) en ce qu'elle sert de point de convergence des attentes entre les différents compétiteurs. En effet, sans qu'ils aient nécessairement besoin de se concerter, ils tendent à s'accorder sur cette solution à leurs jeux tactiques. Ceci dit, cette coordination tacite peut être mise en cause, le gouvernement n'est pas à l'abri d'une rupture des accords inter-partisans ou d'une réémergence des lignes de fracture.

Si l'on tient compte des déclarations des groupes parlementaires, de la couverture médiatique et surtout de la dynamique de chaque scrutin, les 26 élections, partielles ou complètes, qui ont lieu entre 1959 et 2000, ne fonctionnent pas toutes selon la règle de la négociation préalable ou du consensus, notamment lorsqu'il s'agit des postes laissés vacants à la suite de démissions. Lors de ces élections, les luttes entre groupes parlementaires portent sur le poids et la légitimité des critères d'appréciation du personnel gouvernemental. Le critère proportionnel en vigueur depuis 1959 n'est qu'un critère parmi d'autres, formels (pas plus d'un élu par canton) et surtout informels (le prestige personnel, l'équilibre entre alémaniques et latins, la présence de représentants des cantons plus peuplés, le critère confessionnel, puis celui du genre sexuel, les femmes n'ayant obtenu le droit de voter et de se présenter aux élections fédérales qu'en 1971). Or, si certains de ces critères sont rarement mis en discussion (comme la question religieuse), le degré d'importance de chaque critère se rejoue lors de longues négociations entre partis et groupes parlementaires. Il arrive par ailleurs que certains critères soient définitivement abandonnés, comme la clause cantonale à la fin des années 1990, ou que d'autres assument une importance croissante, comme la représentation féminine depuis les années 1980.

La logique d'inertie peut être considérée comme l'un des principaux effets de l'institutionnalisation, i.e. de l'objectivation, de la codification et de la reproduction, des règles du jeu politique. L'un des exemples les plus patents tient dans la force symbolique exercée par la règle informelle indiscutée depuis le XIXe siècle (et qui sera remise en discussion seulement dans les années 2000), selon laquelle les membres du gouvernement restent en place jusqu'à ce que bon leur semble et démissionnent habituellement pour des raisons de santé. Si un Conseiller fédéral en charge demande une réélection, son mandat est presque toujours renouvelé. Ceci éclaire en partie la durée de la formule gouvernementale advenue en 1959 : elle

dépend étroitement du système électoral (élection de chaque membre à titre individuel, pas de droit de veto pour le Parlement ni de limite à la rééligibilité) et du mode de fonctionnement du gouvernement (une collégialité sans hiérarchie), mais surtout d'une reconnaissance politique de l'autonomie décisionnelle des membres élus face au Parlement et aux partis. Les conseillers fédéraux, qui en moyenne restent en place de 2 à 3 législatures, se présentent comme un corps de sages, de garants et d'administrateurs de la Confédération. Cependant, l'exigence concrète de sélectionner un nouveau membre prend place dans un contexte mouvant. Partis et groupes parlementaires négocient de manière plus ou moins ouverte sur telle ou telle candidature et sur la définition des critères de sélection, ce qui rend l'élection complexe et potentiellement imprévisible.

L'époque « magique » de la collusion

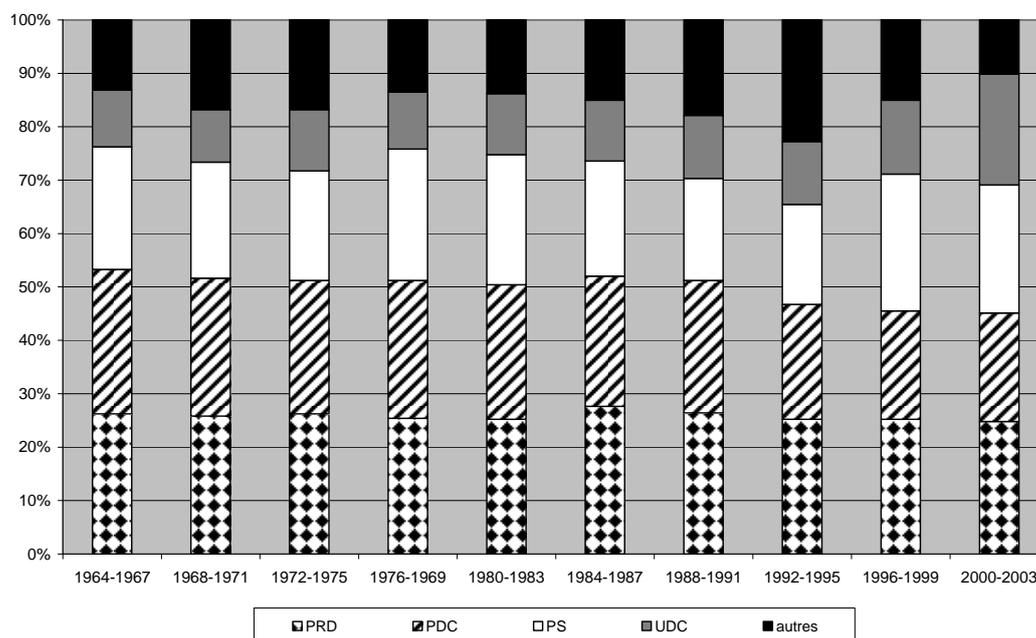
Pendant plus de quarante ans, la « formule magique » reflète assez fidèlement le poids des groupes parlementaires (graphique 2), lui-même correspondant grosso modo aux scores électoraux. Les élections au Conseil national enregistrent un soutien très élevé aux quatre partis avec une moyenne de 85 % des sièges, la coalition gouvernementale s'en trouvant ultérieurement légitimée. Durant les années 1960 et 1970, la remarquable stabilité de la distribution des sièges au parlement et l'accommodement entre les dirigeants des quatre grands partis font que l'élection du Conseil fédéral semble presque une formalité. Seules les petites formations contestent ouvertement la « formule magique ». En 1967, l'Alliance des Indépendants, alors premier parti de l'opposition avec 9 % des voix, ose à peine réclamer un siège ; en 1971, le groupe des Républicains mené par le « populiste » James Schwarzenbach milite, via une initiative parlementaire, pour que les électeurs soient consultés après l'élection du Conseil fédéral. Ces actions ne parviennent pas à perturber un partage des trophées gouvernementaux qui semble relever de l'évidence²².

La formule gouvernementale se maintient aussi, voire surtout, parce que tous ses participants y trouvent leur compte, selon une logique de répartition des postes et des réseaux d'influence. L'accord à l'amiable prévaut également dans les processus de décision, la collégialité poussant à des compromis. Par conséquent, les partis gouvernementaux n'étaient guère incités à investir dans les campagnes électorales, notamment lors des élections fédérales. Entre les années 1960 et le début des années 1990, ils ont implicitement respecté la règle de non-confrontation durant les élections, évitant ainsi le risque de mettre en péril leur quote-part dans la distribution des sièges pour l'exécutif. Cela leur évitait de devoir mettre en place de coûteuses machines électorales, d'autant que les partis, ceux du bloc bourgeois en particulier, disposaient de peu de moyens propres et ne bénéficiaient pas de financements publics directs (Ladner et Brändle, 2001). Cette absence de financement public des organisations partisans et des campagnes électorales fait que l'on ne peut parler, stricto sensu, de partis-cartels, au sens où l'entendent Richard S. Katz et Peter Mair (1995)²³. Néanmoins, l'institutionnalisation de l'entente interpartisane au niveau gouvernemental et ses corollaires (contournement des clivages idéologiques, compétitions électorales faiblement agonistiques, partage des postes au sein de l'exécutif, *lottizzazione* de l'administration publique) vont dans le sens d'une sorte de cartellisation.

²² Pour le scrutin de 1975, cf. Pierre-André Stauffer, « Conseil fédéral : une réélection sans histoire », *Gazette de Lausanne*, 11 décembre 1975.

²³ Pour une critique de ce cadre d'analyse, voir Aucante et Dézé (2008) ; notons que le cas suisse y est absent.

Graphique 2. Proportion de sièges des principaux groupes parlementaires à l'Assemblée fédérale, 1964-2003



Source : Chancellerie fédérale

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 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 comment la « concordance », de principe abstrait, se transforme en véritable ligne de conduite et produit des effets concrets, vérifiables, sur les pratiques. Les collusions à la base de la « formule magique » peuvent ainsi être comprises à la fois comme des connivences soigneusement entretenues et comme une série de micro-ajustements spéculaires, souvent inconscients, une série d'adaptations à ce que la situation paraît exiger. Il en résulte une stabilisation relative des relations entre les acteurs, sorte de syntonisation de leurs comportements, une acceptation des rôles constitutive de l'institutionnalisation.

En ce qui concerne les élections pour des sièges vacants, le déroulement des scrutins confirme que la proportionnelle s'impose comme un critère de sélection largement accepté par les parlementaires. La majorité d'entre eux appuie massivement le candidat officiellement présenté par le groupe qui « dispose » du siège vacant. Sans véritable concurrence, le candidat officiel est ainsi élu au premier tour. Il s'agit des élections de 1961 (où est élu Hans Schaffner), 1965 (Rudolf Gnägi), 1966 (Nello Celio), 1969 (Ernst Brugger et Pierre Graber), 1971 (Kurt Furgler), 1977 (Fritz Honegger, Pierre Aubert), 1982 (Alphons Egli, Rudolf Friedrich), 1983 (Jean-Pascal Délamuraz), 1986 (Arnold Koller et Flavio Cotti), 1987 (René Felber) et 1989 (Kaspar Villiger). Quand le candidat officiel n'est pas soutenu par une large coalition partisane, l'élection résulte d'un rapport de force entre un parti (ou une coalition réduite) et le reste de l'Assemblée. Il est important de souligner que l'élection à bulletin secret laisse des marges importantes aux

parlementaires car ils peuvent voter le candidat de leur choix (même en dehors des membres de l'Assemblée), lequel peut ensuite accepter ou refuser son élection. Ce système oblige donc les partis à une négociation délicate pour imposer leurs candidats. Nous pouvons ici distinguer deux cas de figure : dans le premier, l'Assemblée élit un candidat alternatif du même parti, après un ou plusieurs tours de scrutin. C'est le cas des élections partielles de 1962 (où sera élu le PDC Roger Bonvin) et de 1973 (où des candidats des trois principaux partis seront simultanément élus : Willi Ritschard, Hans Hürlimann, Georges-André Chevallaz). Dans le second, faute d'avoir trouvé une candidature recueillant une quasi-unanimité, le groupe parlementaire opte pour une double ou une triple candidature officielle. Cette solution émerge dans une série de cas depuis la fin des années 1970 : l'UDC en 1979 (Leon Schlumpf), le PRD en 1984 (Elisabeth Kopp) puis en 1998 (Pascal Couchepin) et le PDC en 1999 (Ruth Metzler et Joseph Deiss). Fait marquant, la proportionnelle appliquée aux sept postes du Conseil fédéral n'est pas véritablement mise en question, ce qui va ainsi contribuer à renforcer l'image de stabilité associée au gouvernement²⁴. Cependant, les quatre partis de la coalition ne sont pas logés à la même enseigne.

Dernier parti entré au gouvernement, étranger au bloc bourgeois, le PS est également le protagoniste d'élections controversées. Effet de la médiatisation croissante de la vie politique suisse, l'élection de 1983 se caractérise par une lutte intense autour des règles du jeu coalitionnel. La majorité du Parlement refuse la candidate officielle socialiste Lilian Uchtenhagen. Depuis, les journalistes qualifient avec dérision de « nuit des longs couteaux » cette veillée pré-électorale où des parlementaires négocient dans les brasseries de Berne. Une nouvelle fois, les socialistes se sont heurtés au pouvoir de veto des partis bourgeois et doivent se résigner à choisir un représentant plus « enclin à la transaction ». Énoncé sous la forme de prescriptions intangibles, ce rappel à l'ordre d'un conseiller national du Parti libéral en témoigne, le non respect des règles du jeu apparaît coûteux :

« (...) les socialistes devraient admettre le fait, incontestable, qu'ils sont minoritaires dans le pays, au Parlement, dans un gouvernement de coalition. Il est donc logique que leurs partenaires bourgeois désirent des magistrats de gauche qui soient enclins à la transaction, au compromis, plutôt qu'intransigeants ou dogmatiques. Il ne peut y avoir de collaboration efficace qu'avec des sociaux-démocrates traditionnels. Cela peut hérissier toute une aile du parti socialiste, mais c'est ainsi »²⁵.

Si ce type de verdict tend à maintenir « l'ordre des choses », le système en vigueur n'en dépend pas moins de ce qu'acceptent et refusent de faire les acteurs, soit une co-production dont personne ne maîtrise les tenants et aboutissants. Équilibre précaire, point de rencontre entre quatre vastes collectifs, la formule gouvernementale se rejoue au gré d'interactions sans cesse changeantes. Un autre

²⁴ « La formule magique pour constituer le Conseil fédéral suisse ne ménage pas le grand suspense au spectateur lorsqu'il s'agit de désigner des hommes (...). On peut évidemment juger que pareille rigidité réduit beaucoup le choix des hommes et que les élus ne sont pas forcément les meilleurs. Mais la formule gouvernementale suisse ne peut pas être abandonnée sur ce seul argument... Les dernières élections au Parlement n'ayant pas changé sensiblement les rapports de force, l'UDC, notamment, ayant bien tenu la rampe, il n'y avait pas lieu de changer brusquement la formule », Jacques-Simon Eggly, « Lequel des deux sera élu », *Gazette de Lausanne*, 3 décembre 1979.

²⁵ Jacques-Simon Eggly, « Humeurs socialistes », *Gazette de Lausanne*, 12 décembre 1983.

candidat socialiste, Otto Stich, acceptera l'élection voulue surtout par les partis du centre-droit, ce qui déclenchera, pour la première fois depuis 1959, un débat sur le maintien de la participation des socialistes au gouvernement. Le comité central du parti se prononce même pour un retrait du Conseil fédéral, mais il n'est pas suivi par les délégués qui, réunis le 12 février 1984 en congrès extraordinaire, votent en majorité (773 contre 511) pour rester au gouvernement.

L'affaiblissement de la « formule magique »

On le voit, l'histoire de la « formule magique » n'est pas un long fleuve tranquille, elle est faite d'accointances, mais aussi de conflits. En 1993, à l'occasion du renouvellement d'un siège occupé par un socialiste, un cas semblable à celui advenu en 1983, mais dont les séquelles, notamment médiatiques, seront plus importantes. Il voit la candidate officielle socialiste Christianne Brunner rejetée par la majorité du Parlement à la suite d'une campagne très dure, à coup de révélations sur sa vie privée. Or, Francis Matthey, second candidat socialiste, élu par la majorité, refuse de devenir membre du gouvernement. Ce cas de figure rarissime conduit à une nouvelle élection où le PS présentera deux candidats officiels, soumis préalablement à une votation de consultation auprès des groupes parlementaires PRD et PDC. Cette « crise » de mars 1993 résulte d'une tension croissante, à savoir l'adoption d'une stratégie d'opposition par un vaste courant de l'UDC qui, autour de son nouveau leader Christoph Blocher, tente par une alliance avec des groupes de l'opposition (comme le Parti des automobilistes), mais aussi des radicaux, d'empêcher l'élection d'un socialiste. La socialiste Ruth Dreyfus l'emporte au troisième tour de scrutin et, pour la première fois, les socialistes, mais aussi la direction nationale du PRD, mettent en discussion le rôle de l'UDC²⁶.

Plus généralement, c'est la participation des socialistes au gouvernement qui est en cause, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du parti. Ce sera encore le cas en 1995 (Moritz Leuenberger) quand le siège socialiste est ouvertement convoité par des candidats du Parti radical²⁷. L'incompatibilité gouvernementale supposée du PS refait ainsi surface lorsque les socialistes essaient de placer des candidats jugés trop à gauche. Leurs adversaires, notamment des ailes plus à droite du Parlement, fustigent un PS « *incapable d'assumer ses responsabilités gouvernementales* ». A l'inverse, une critique « de gauche » milite pour un retour à l'opposition au nom du refus de l'intégration institutionnelle et de la « subalternité » au bloc bourgeois. Cette critique poussée par la vague anti-institutionnelle du mouvement de 1968 refait surface lors de l'élection « critique » de 1993, qui témoigne également d'un changement des règles de sélection des conseillers fédéraux. La formule de gouvernement ne va plus de soi du fait d'une logique plus concurrentielle. Depuis 1993, ce qui relevait auparavant de l'exception tend à se généraliser : les pourparlers se compliquent, l'élection des nouveaux Conseillers fédéraux nécessite plusieurs tours, toute nouvelle candidature s'expose à des veto croisés.

Les prémisses de ce changement du climat étaient déjà présents en 1991, après le recul électoral des principaux partis – pour la première fois sous les 80 % des sièges au Parlement - et surtout avec l'élection du Conseil fédéral du 4 décembre : la presse souligne la courte majorité accordée aux candidats sortants - malgré les déclarations d'appui réciproque qui avaient précédé le scrutin - témoignant de l'affaiblissement de la coopération. Les forces gouvernementales semblent se

²⁶ Cf. Michel Zendali, « Un sursis pour la formule magique », *Nouveau Quotidien*, 11 mars 1993. Sur le rôle de l'UDC dans les années 1990 et 2000, voir Mazzoleni (2008) ; Skenderovic et Mazzoleni (2007).

²⁷ Le candidat Moritz Leuenberger, finalement élu, a dû faire face à la concurrence d'une candidate radicale, Verena Spörry, soutenue par la section cantonale zurichoise du PRD.

résigner à cohabiter. Bien que très éloignés idéologiquement, la conseillère nationale socialiste romande Francine Jean-Prêtre et le conseiller national zurichois de l'UDC Christoph Blocher s'accordent sur la difficulté à trouver une autre voie que celle tracée par la formule magique :

« Nous vivons une époque charnière, une sorte d'interrègne. Nous devrions en profiter pour réfléchir sérieusement à d'autres formules, même s'il n'y a pas d'alternative dans le court terme » selon la première, *« Nous sommes condamnés à gouverner ensemble pour quatre ans au moins. Car il n'y a pas d'autres solutions pour l'instant »*, d'après le second²⁸.

Une critique amorcée dans les années 1960 et 1970 devient un leitmotiv dans les années 1990. Elle vise l'absence de programme commun de législature, dont les conséquences négatives seraient renforcées par l'hétérogénéité du gouvernement. Certes, pour répondre à ce défi, depuis 1971, et à chaque début de législature, l'exécutif élaborait des Lignes directrices pour les quatre ans à venir, sans pour autant avoir la possibilité ou l'ambition de proposer un véritable programme ; de même, les partis de gouvernement avaient tenté d'élaborer une sorte de déclaration de principe afin de soutenir l'action gouvernementale, sachant que cela n'avait pas non plus de force contraignante. Dans les années 1960 et 1970, les critiques les plus véhémentes provenaient surtout des petits partis d'opposition, qui dénonçaient une formule de répartition répondant aux exigences de distribution des ressources publiques entre les grands partis, la « bande des quatre »²⁹, les porte-parole de l'Alliance des indépendants stigmatisaient un « cartel de pouvoir »³⁰. La critique portait aussi sur les effets de dépolitisation. Par exemple, avant l'élection « sans histoire » de l'agrarien Rudolf Gnägi en décembre 1965, le député indépendant Marcel Beck dénonçait les modalités de « fabrication » d'un Conseiller fédéral après l'introduction de la « formule magique » : un mode d'élection qui se réduirait à une pure « formalité », cette procédure « mécanisée » ayant l'effet de dissiper toute « tension politique » (cité in Altermatt, 1993: 519). Par la suite, l'argument sera également repris par des journalistes critiquant la routinisation de l'élection tantôt comme cause du déclin de la participation électorale (à son plus bas niveau en 1995 avec 42 %) tantôt comme symbole de l'« ennui » inhérent à la politique suisse.

L'une des nouveautés des années 1990 provient du fait que les critiques adressées à la « formule magique » peuvent être reprises par certains de ses anciens partisans, tel le conseiller fédéral Flavio Cotti parlant de « coquille vide »³¹. La coalition de tous les partis contribuerait à l'« immobilisme », subirait le chantage des divisions partisans de plus en plus marquées et empêcherait de faire face à des défis cruciaux pour la Suisse, notamment ses relations avec l'Europe, d'où

²⁸ Cité in « Un test pour la formule magique », *Journal de Genève et Gazette de Lausanne*, 4 décembre 1991.

²⁹ (Ats), « La rébellion des petits partis », *Gazette de Lausanne*, 9 décembre 1971.

³⁰ H. Z. « Wahltag in der Bundesversammlung », *NZZ*, 9 décembre 1971.

³¹ Cette expression est ensuite reprise dans l'univers journalistique et retournée contre les élites politiques : « Depuis des années, la formule magique est une coquille vide. Tout le monde, à droite comme à gauche le constate. A chaque quinte de toux, les ténors des partis gouvernementaux prennent un air grave et promettent de faire quelque chose. Mais aucune promesse n'est tenue, rien n'est entrepris pour donner un peu de consistance à ce cartel dévoyé » Bernard Egger, « Impasse », *Journal du Jura*, 11 mars 1993.

l'appel pour un changement du système d'élection³². Ce débat reproduit un clivage classique entre représentativité et gouvernabilité, déjà à l'œuvre en 1959 où le critère proportionnel était considéré par certains comme un obstacle à la sélection des « meilleurs »³³.

A l'opposé, les tenants de la « formule magique » y voient un garant de la concordance, de la stabilité politique, de la paix sociale, de la cohésion nationale, permettant de représenter l'ensemble des grands courants d'opinion, soit un barrage contre la polarisation politique et une réponse aux situations de crise. Selon Pascal Couchepin, chef du groupe radical au Conseil national, « *la formule magique nous a apporté trente ans de stabilité politique et de progrès* »³⁴. D'après un éditorialiste du *Nouveau Quotidien*, journal proche des radicaux, la « *formule magique reste en ces temps de crise économique, politique, culturelle, la meilleure solution pour notre pays* »³⁵. Le parlementaire radical Gilles Petitpierre affirme alors que « *la formule magique est devenue un régime d'indifférences juxtaposées. Aucune collaboration digne de ce nom* ». Et pourtant, elle se maintient : « *même si la formule magique est une coque à moitié vide, personne n'avait, de manière fondée, proposé de la supprimer. Pas de politique de rechange en vue* ». L'idée du « manque d'alternative » est un leitmotiv lors des élections critiques. Ces défenseurs de la formule font surtout appel à la force contraignante de l'environnement institutionnel et politique et à l'absence d'alternative. Pascal Couchepin souligne que :

*« 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 aux questions, dont celle-ci : peut-on avoir un régime d'opposition et de majorité dans un système de démocratie directe et de proportionnelle ? »*³⁶.

Notons au passage que les radicaux, anciens adversaires, voire principales cibles et victimes de la « formule magique », 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 implanté l'un des principaux facteurs de consolidation, de légitimation et d'institutionnalisation de cette coalition gouvernementale. Ce ralliement, opéré dès les années 1960, se confirme dans les phases ultérieures, mais il ne suffit plus à empêcher les remises en cause de plus en plus fréquentes d'une solution de gouvernement qui, aux dires de nombreux parlementaires, a « fait son temps ».

³² Ce thème commence à prendre une place significative en 1991 durant la campagne précédant l'élection du Conseil fédéral. Cf. (Ats), « La formula magica resiste », *Corriere del Ticino*, 9 novembre 1991. Dans le même quotidien, la revue de presse est significativement intitulée « L'ultima volta della formula magica ? ».

³³ L'un des principaux arguments avancés par les premiers adversaires de la « formule magique » est que le critère de la proportionnelle l'emporte sur la qualités personnelles des élus, art. cit. de la *NZZ* aux notes 7 et 8. Voir aussi René Longet, « Cessons d'élire les conseillers fédéraux sur leur médiocrité ! », *Nouveau Quotidien*, 3 février 1993.

³⁴ Cité in « Scores modestes pour les sept sages », *Journal de Genève et Gazette de Lausanne*, 5 décembre 1991.

³⁵ Frank A. Meyer, « L'élection au Conseil fédéral fait éclater la crise », *Nouveau Quotidien*, 7 mars 1993.

³⁶ Discours à l'Assemblée fédérale, 10 mars 1993, « Une formule qui n'a de magique que le nom », Radio suisse romande, Edition spéciale du Journal de 12h30, in www.ideesuisse.ch.

Tout se passe comme si la façon de composer le gouvernement se maintenait par une sorte de force d'inertie, elle-même ancrée dans les traditions politiques helvétiques. Ainsi, le mode de représentation proportionnel est justifié par sa flexibilité, son aspect conciliant et son pragmatisme. A l'encontre des partisans d'une transition d'un « *gouvernement de coalition vers un système concurrentiel* », un rédacteur de la *NZZ* souligne en 1981 que la démocratie directe ne permettrait cette solution :

« la voie pour la solution pragmatique des problème s'impose (...) La forme de l'Etat helvétique - la forme gouvernementale, la démocratie directe et le fédéralisme tel qu'il est vécu - n'est pas le résultat d'idées théoriques ou de vastes projets. Le système politique suisse est plutôt le résultat du développement pragmatique d'une nation-volonté. »³⁷

Le « gouvernement de tous », faute de mieux

Dans la nouvelle configuration des années 1990, la mutation de l'UDC et ses succès électoraux rendent le jeu électoral plus ouvert, l'incertitude s'immisce dans un univers politique jusque là caractérisé par une exceptionnelle stabilité (Ladner, 2004), évolution qui tend à contredire le schéma tracé par Richard Katz et Peter Mair (1995) à propos du parti-cartel. La répétition de la « formule magique » suscite un nombre croissant de critiques, qui se font plus vives lors de cette période de ralentissement économique. Certes, les conjonctures économiques difficiles peuvent aussi avoir pour effet de ressouder provisoirement les partis de gouvernement (Lehner, 1984). En outre, les auteurs de ces critiques apparaissent désarmés faute de projet de rechange et sont vite rappelés à l'ordre au nom du réalisme, du sens du probable. En 1991, les conclusions d'un rapport d'expertise demandé par le Conseil fédéral à un groupe de juristes plaident en faveur du status quo :

« Le système gouvernemental tel qu'il est actuellement conçu assure au sein d'un Etat diversement pluraliste une grande stabilité et permet l'intégration et l'équilibre des forces politiques. Le gouvernement s'inscrit dans un régime aux caractéristiques démocratiques et fédéralistes très marquées. Un gouvernement de petite dimension, dont la composition ne varie pas, est en mesure de se consacrer à la résolution de problèmes concrets et n'a pas besoin - comme c'est le cas dans un régime parlementaire ou présidentiel - de se livrer continuellement à la lutte pour conserver le pouvoir et s'affirmer face à l'opposition. »³⁸

La reconduction de la « formule magique » semble surtout tenir au fait que l'exécutif est à la fois une forme de coalition et de cohabitation : une coalition dans la mesure où l'élection de ses membres découle d'une coalition parlementaire, où le Conseil fédéral fonctionne presque comme un mini parlement et où l'on assiste à des convergences dans l'action publique ; une cohabitation, dans la mesure où chaque partenaire est autorisé à exercer une dissidence, même ouverte,

³⁷ C.S., « Konkordanzpolitik. Und die bewegt sich doch... », *NZZ*, 7-8 décembre 1981.

³⁸ Groupe de travail Structures de direction de la Confédération» (GSDC), « Nécessité et critères d'une réforme du Gouvernement » Rapport intermédiaire relatif à l'étude sur les structures de direction de la Confédération du 23 novembre 1991.

notamment par l'usage des droits référendaires. Cependant, cette dissidence est tolérée par les partenaires si et seulement si elle n'est pas perçue comme une forme d'opposition systématique au gouvernement et si elle ne porte pas sur des thèmes jugés cruciaux pour l'avenir du pays, notamment en politique étrangère. Or, le référendum fédéral de 1992 sur l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen, lorsque l'UDC va se démarquer des autres partis gouvernementaux en s'y opposant, sera précisément perçu comme un terrain où la dissidence n'est pas admise et dont les conséquences seront profondes, tant sur les relations avec l'Union Européenne que sur l'agenda interne.

Ainsi, des conditions qui avaient favorisé la « formule magique » se transforment en opportunités pour l'affaiblir : la menace référendaire ne pousse plus les partis à s'accorder. Or, depuis les années 1960, le nombre de votations populaires, des initiatives populaires en particulier, a beaucoup augmenté et les partis de gouvernement se sont montrés divisés sur des questions clefs, essayant même de lourdes défaites lors de votations populaires. Désormais, dans l'arène référendaire, le Conseil Fédéral ne bénéficie plus que très rarement d'un soutien unanime des partis de la coalition gouvernementale (Sciarini, 2006). Les décisions de la coalition gouvernementale sont de plus en plus contestées par son aile gauche (PS) et son aile droite (UDC).

Parallèlement, le débat parlementaire se fait plus conflictuel. Entre 1996 et 2005, la part des coalitions parlementaires réunissant les quatre partis passe de 18 % à 14 % tandis que les coalitions les plus fréquentes opposent le PS (et les Verts) aux trois partis gouvernementaux du centre-droit. Le jeu coalitionnel parlementaire reste dominé par l'alliance entre PRD et PDC, les groupes PS et UDC ont de plus en plus tendance à faire cavaliers seuls (Schwarz, 2006)³⁹. Il est vrai que, de longue date, coalition exécutive et coalition législative ont rarement coïncidé, cette fluidité et cette multidimensionnalité des alliances ont d'ailleurs largement atténué l'âpreté des affrontements. Tendance relevée par plusieurs auteurs, une coalition beaucoup plus grande que minimale constitue une forme de réponse à la faible discipline partisane et ce d'autant plus qu'elle réduit le pouvoir de chantage de chacun des partenaires (Laver et Schofield, 1990: 134 ; Lemieux, 1998: 209). Nous avons déjà souligné que la collégialité gouvernementale ne requiert pas, loin s'en faut, l'unanimité ; les désaccords s'expriment, mais pas en public, et les conseillers fédéraux jouent le jeu de la collusion en censurant leurs litiges, en fermant les yeux sur la façon dont les pairs gèrent leur département, et en assumant la décision majoritaire.

En revanche, depuis les années 1990, les divergences s'intensifient et, surtout, font de plus en plus souvent irruption dans l'espace public, ce qui contrarie les marchandages et autres formes de coordination. Sur un nombre croissant de dossiers, les acteurs coalisés peinent à trouver un terrain d'entente. Traditionnellement, les groupes parlementaires bourgeois se caractérisaient par une faible cohésion, plus un parti dominait sur le plan gouvernemental, plus faible était la cohésion de ses parlementaires (Hertig, 1978 ; Lanfranchi et Ruth, 1999). Cette tendance est désormais mise à mal par la « nouvelle » UDC : plus ce parti accroît sa présence parlementaire, plus ses députés semblent voter de manière compacte, en particulier sur les questions de migration et d'asile, indice du renforcement de son organisation (Skenderovic et Mazzoleni, 2007: 101-104). Cohésion parlementaire et radicalisation idéologique vont ici de pair, elles sont porteuses d'un esprit agonistique qui tranche avec la concordance. Un tel processus va à l'encontre du précepte du compromis, soit l'une des règles cardinales du jeu politique helvétique.

³⁹ Depuis 1996, tous les votes de la Chambre basse sont en principe nominaux.

A partir de 1992, le pacte non écrit favorisant l'équilibre des forces est remis en cause par le plus petit parti gouvernemental - plus précisément par une nouvelle génération d'entrepreneurs politiques - qui, disposant de moyens accrus, mène une stratégie offensive contribuant en quelques années à un changement profond des rapports de forces électoraux et parlementaires. Nous pouvons mieux comprendre la portée déstabilisatrice de cette influence grandissante de l'UDC en soulignant combien les méthodes importées du champ économique (usage intensif de la publicité et du marketing, investissements à grande échelle) ont pu intéresser les acteurs d'un champ médiatique en pleine transformation sous le coup de la marchandisation de l'information (recherche du scoop, sensationnalisme, personnalisation) (Ladner, 2005). Cette évolution est d'ailleurs clairement visible dans la façon dont les journalistes rendent compte de l'activité gouvernementale, une couverture croissante qui tend à privilégier les faits et gestes des Conseillers fédéraux ainsi que leur identité partisane au détriment de la dimension collective du Conseil Fédéral et, partant, de la collégialité (Marcinkowski, 2007:391-392). Cette focalisation de l'attention médiatique sur les Conseillers fédéraux en tant qu'individualités, une tendance mesurée sur la longue durée par Esther Kamber et Kurt Imhof (2005: 149-150), a largement participé de la personnalisation du jeu politique (Mazzoleni et Rayner, 2008), processus dont Christoph Blocher, le nouveau leader de l'UDC, sera un agent et un acteur.

En maniant la provocation et autres tentatives de scandalisation, le président de la section UDC du canton de Zurich Christoph Blocher (issu du milieu des grandes entreprises) et ses alliés introduisent de nouvelles normes de conduite qui vont trouver dans des médias de plus en plus réceptifs à la logique commerciale une formidable caisse de résonance pour faire valoir de nouveaux critères de sélection et de légitimation du personnel gouvernemental : dorénavant, la modestie, la discrétion, la modération et la recherche du compromis sont beaucoup moins de mise. La radicalisation de l'UDC va de plus en plus compliquer sa participation au gouvernement et, plus généralement, son inclusion dans le jeu consociatif. En outre, son recours massif à l'arme référendaire, qui passe par une mobilisation sans précédent des instruments de la communication politique ainsi que des militants (via l'ASIN, l'Association pour une Suisse Indépendante et Neutre, qui revendique 40 000 adhérents), met en cause la sanctuarisation qui avait longtemps protégé les Conseillers fédéraux dont les options consensuelles favorisaient l'entre-soi des accords convenus à l'abri des regards extérieurs.

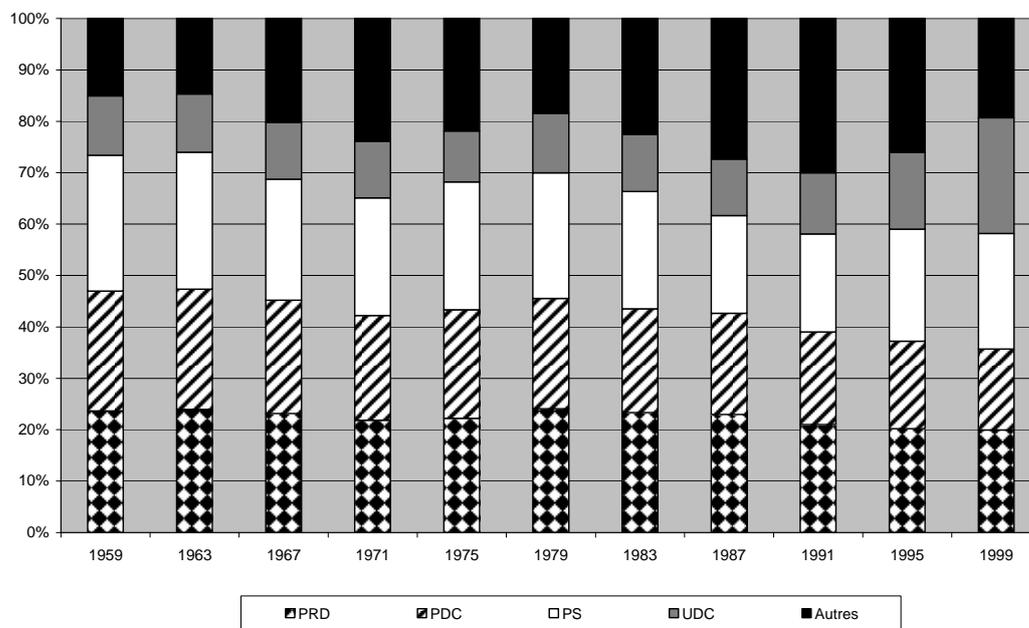
C'est aussi, voire surtout, parce que la stabilité électorale était vue par les acteurs politiques et par la presse comme une condition de pérennité de la « formule magique » que la percée électorale de l'UDC va changer la donne. Le « père » de la formule, Martin Rosenberg, avait déjà souligné qu'elle se justifiait par l'existence de « *trois grands partis de force plus ou moins égale* »⁴⁰. Cependant, la progression électorale de l'UDC peut faire l'objet de lectures contradictoires, en tout cas pas nécessairement incompatibles avec la continuation de la coalition gouvernementale. En 1995, la progression en voix et en sièges de l'UDC et du PS semble même, aux dires des commentateurs, rendre la « formule magique » plus actuelle que jamais⁴¹. Qui plus est, la part de sièges des partis de gouvernement à la Chambre basse (Conseil national) dépasse à nouveau les 80 %. Or, en 1999, le remarquable

⁴⁰ « Sinn und Zweck der 'Zauberformel' », *Vaterland*, 8 janvier 1966, repris in Hartmann (1968: 159).

⁴¹ « Les résultats des élections rendent plus difficile la gouvernabilité du pays, mais renforcent en même temps la "formule magique" du gouvernement : à court et moyen terme, plus personne ne songe sérieusement à l'exclusion des socialistes ou des démocrates du centre », Giuseppe Rusconi, « Sarà meno facile governare », *Corriere del Ticino*, 30 décembre 1995.

équilibre des rapports de force entre les partis gouvernementaux, qui paraît avoir agi à la fois comme une cause et un effet de cette répartition à l'amiable, n'est plus (graphique 3).

Graphique 3. Proportion de suffrages des partis gouvernementaux lors des élections du Conseil national, 1959-1999



Source : Chancellerie fédérale

Après avoir longtemps été le plus petit partenaire de la coalition gouvernemental, l'UDC devient en 1999 le premier parti en termes de suffrages (22,5%) et revendique sur cette base une double représentation au Conseil fédéral. La « nouvelle UDC » l'obtiendra dès 2003, au détriment du PDC, un changement qui met un terme à la formule de répartition des sièges introduite en 1959. Jamais dans l'histoire suisse le changement des rapports de forces parlementaires n'avait si rapidement entraîné une modification de la composition du gouvernement (*cf.* Caluori et Hug 2005). De manière très significative, l'accession de C. Blocher au poste de Conseiller fédéral marque la fin de la « formule magique » (Burgos, 2008). Le candidat de l'UDC a été élu à la place d'une candidate sortante PDC, aussi, la nouvelle distribution des sièges coïncide-t-elle avec une remise en discussion de la reconduction « automatique » des sortants. En 2007, la non-réélection de Blocher confirmera le déclin de cette règle non écrite. Un processus de désinstitutionnalisation semble à l'œuvre car le doute sur les tactiques à suivre s'empare d'une part importante de parlementaires, y compris ceux qui ont le vent en poupe, lesquels peinent de plus en plus fréquemment à se positionner, ne peuvent plus tabler comme autrefois sur la stabilité de leurs échanges et, dans certains cas, refusent de se conformer aux règles longtemps consacrées.

Certes, la participation des quatre principaux partis à la coalition gouvernementale se prolonge, mais la « nouvelle » UDC enfreint les règles de la bienséance en fustigeant le « tournant de gauche » d'un Conseil fédéral « sous influence socialiste ». Soutenu par des membres d'autres groupes parlementaires, ce parti est parvenu à mettre un terme à la « formule magique », tout en se réclamant de

la composition proportionnelle « stricte » qui était à son origine. L'idéologie du consensus, qui tendait à orienter les pratiques des gouvernants cède le pas à une logique « comptable » - le gouvernement comme reflet pur et simple du poids des partis – privilégiant la cohabitation. Ainsi, la fluidité électorale et la posture de plus en plus polémique assumée par certains protagonistes constituent de nouvelles sources de tensions pour une formule de gouvernement qui a longtemps reposé sur la stabilité des rapports de force partisans et sur « l'esprit de concordance ».

* * *

Nous avons essayé de mettre en perspective l'émergence, la reproduction et la transformation d'une coalition, qui, par sa durée, constitue une énigme parmi les gouvernements des démocraties occidentales. Pour ce faire, nous avons renoncé au postulat de l'irréductible singularité de la Suisse, estimant que ce cas n'était pas justiciable d'une approche spécifique. De cette étude de cas, nous pouvons tirer quelques enseignements. Nous avons ainsi pu montrer les limites des approches utilitaristes qui prévalent dans les théories des coalitions gouvernementales et des approches fonctionnalistes et systémiques, approches qui ne tiennent pas compte des normes revendiquées par les acteurs et ne laissent pas de place à la relative autonomie des stratégies partisans. Quant aux lectures culturalistes, encore très prégnantes dans les discours des acteurs, elles les portent à voir la « formule magique » en gestation dans la genèse médiévale de la Confédération, une illusion rétrospective qui en fait le point d'aboutissement d'un projet poursuivi de longue date par les confédérés et dont la culture de la concordance serait une manifestation exemplaire. Ces différentes approches ont en commun une forte tendance au finalisme et à la décontextualisation, or le poids des circonstances socio-historiques s'avère fondamental pour comprendre l'évolution des relations politiques.

C'est précisément sur les conditions de possibilité et d'institutionnalisation de la « formule magique » que nous avons insisté : certaines agissent dans la longue durée (notamment par des règles institutionnelles qui modèlent l'élection du gouvernement depuis 1848, la diffusion de pratiques de cooptation favorisées par la proportionnelle et l'usage de la démocratie référendaire, la très forte valorisation du compromis), d'autres correspondant à des phases plus circonscrites (la Deuxième Guerre mondiale, la guerre froide, les Trente glorieuses). D'un côté, les structures et le « poids du passé » forgent les pratiques et les attentes des protagonistes, de l'autre, ces conditions de possibilité se révèlent nécessaires mais non suffisantes pour expliquer la composition du Conseil fédéral et les relations qui y prennent place. Le jeu politique n'est pas que le reflet des structures sociales, il s'agit d'un univers partiellement autonome, rythmé par des tensions qui lui sont propres, tensions contradictoires et changeantes. Nous avons vu que, entre 1959 et 2003, les 26 élections du gouvernement n'avaient pas suivi pas un scénario préétabli et que l'issue de chaque scrutin dépendait de la tournure des échanges de coups entre parlementaires, dirigeants de parti, candidats et journalistes

Le Conseil fédéral est-il une coalition gouvernementale ? A cette question renvoyant à des enjeux à la fois scientifiques et politiques, nombre de politologues répondent par la négative. Ce faisant, ils présupposent l'incommensurabilité du gouvernement suisse – désigné comme un organe directoire collégial – et s'interdisent toute ambition comparatiste. La coalition est alors entendue dans un sens extrêmement

étroit, excluant les exécutifs qui ne disposent pas d'un programme de législature⁴². Quant aux analyses comparées, un autre penchant classificatoire conduit souvent leurs auteurs à écarter le régime suisse au motif qu'il n'entre ni dans la catégorie des démocraties dites parlementaires ni dans celle des démocraties présidentielles. En outre, la durée de ses exécutifs en ferait un véritable « *outlier* » statistique (Laver et Shepsle, 1996: 45 et 262).

Si nombre de politologues ont renforcé l'image d'exceptionnalité entourant le système politique suisse, ils l'ont souvent fait sans se demander en quoi leur propos reprenait les rationalisations des acteurs. Dès 1959, en réponse à une série de critiques, les promoteurs de la formule dite « magique » nient qu'il puisse s'agir d'un gouvernement de coalition. L'une de ces critiques assurait que la nouvelle formule aurait placé le gouvernement sous l'emprise des partis, remettant ainsi en discussion l'autonomie et le « pragmatisme » des Conseillers fédéraux garants suprême de « l'unité et de la diversité » du pays. Un autre grief pointait un « cartel de pouvoir » des principaux partis accaparant les ressources publiques. Par cette dénégation, les partisans d'une extension de la coalition entendaient aussi fournir un argument au dernier entrant, le Parti socialiste, pour justifier sa participation comme membre formellement paritaire d'un gouvernement où la majorité des sièges était occupée par des partis du centre-droit, les dirigeants socialistes devant faire face à une aile du parti déplorant un rôle « subalterne »⁴³. Enfin, affirmer qu'il ne s'agissait pas d'une coalition participait d'un *modus vivendi* autorisant la dissidence sur les décisions prises par l'exécutif, autrement dit, le recours de chaque partenaire à l'instrument référendaire ne remettait pas en discussion la composition du gouvernement. A partir des années 1990, l'argument de l'absence de coalition, qui a servi à légitimer la « formule magique », sera repris dans un sens négatif : il servira alors à critiquer l'excès de divisions internes et le manque d'une vision commune, lorsque l'action publique est confrontée à des enjeux réputés majeurs et que les dossiers se complexifient.

Comprendre les ressorts constitutifs de cette coalition à la longévité record nous aide à mieux saisir sa fragilisation. La stricte répartition des sièges entre les quatre grands partis s'est institutionnalisée non seulement parce que leur force électorale variait très peu entre les années 1960 et 1990, mais aussi parce que les coalitions partisans - gouvernementales et parlementaires - restaient à géométrie variable, en raison de la faible cohésion de certains groupes parlementaires et du pouvoir de veto que chaque parti pouvait exercer par le recours à la démocratie référendaire. Parallèlement, les divergences entre les partenaires poussaient à une logique de cohabitation, qui favorisait à son tour l'institutionnalisation de la formule gouvernementale. Cette configuration s'est autorenforcée : la stabilité électorale a grandement facilité une sorte de pacte de non-belligérance électorale entre les « concurrents », collusion qui, en retour, a renforcé la stabilité. Cependant, cet équilibre demeurait contingent et précaire, soit un espace relationnel régi par des logiques de coopération et de compétition, un conflit mixte qui concernait tant l'élection du gouvernement que sa conduite. Cette configuration restait donc pour le moins sensible à l'évolution des rapports de force.

⁴² Steiner (1974 a: 37); Neidhart (2003: 344). Cependant, des coalitions gouvernementales sans programme commun - les débuts de la Cinquième République en France ou la grande coalition qui a caractérisé l'Autriche entre les années 1940 et 1960 - font l'objet d'études comparatives, cf. Thiébaud (2000), Müller (2000). Même la théorie consociationnelle, notamment celle de Lijphart, n'attribue pas à la question du programme gouvernemental un statut discriminant pour définir le type de démocratie.

⁴³ Martin Rosenberg, in Hartmann (1968: 160). Pour une défense venant de Helmut Hubacher, président du PS de 1975 à 1990, cf. Hubacher (1994: 31 et suiv).

A partir des années 1990, la montée en puissance et la mutation de l'Union démocratique du centre introduisent de l'incertitude, les interactions deviennent plus compétitives et plus conflictuelles, les acteurs s'accordent nettement moins facilement, certains ne jouent plus le jeu de la concordance, particulièrement durant les élections des Conseillers fédéraux. Plus la dissidence des composantes s'exprime ouvertement, notamment sur des enjeux cruciaux comme la défense nationale et, surtout, la politique étrangère, plus l'espace de la cohabitation s'élargit et moins les coalisés coopèrent. La nouvelle configuration qui se dessine, avec l'affirmation d'une logique agonistique, l'augmentation des demandes sociales et des pressions référendaires, ainsi que la saillance du clivage lié à la politique européenne, va produire des effets paradoxaux. D'une part, les politiques gouvernementales perdent en crédibilité car elles apparaissent de moins en moins comme le résultat d'une volonté politique commune aux coalisés, les représentants du PS et de l'UDC pouvant tour à tour endosser un rôle oppositionnel. D'autre part, l'intensification de la compétition tend à renforcer la formule du gouvernement « de tous », une cohabitation qui tient, faute de mieux, par une distribution strictement proportionnelle des trophées gouvernementaux. L'attribution d'un deuxième siège à l'UDC en 2003 a marqué la fin de la « formule magique » et ouvert une phase d'incertitude, une configuration dont les règles et les rôles ne sont pas encore fixés, ce dont témoigne la non-réélection de C. Blocher en 2007 et la difficulté des représentants du premier parti du pays à choisir entre la participation à la coalition gouvernementale et l'opposition. Dépouillé de son caractère apparemment immuable, le cas helvétique illustre combien les coalitions partisans se jouent et se rejouent continûment, travaillées qu'elles sont par des luttes d'influence portant sur la (re)définition des règles du jeu et la légitimité des acteurs, autant de conflits aux issues hautement imprévisibles.

Bibliographie

Altermatt Urs (1993). « Le Conseil fédéral entre gouvernement et administration » in Id., *Le Conseil fédéral. Répertoire biographique*. Yens: Cabedita: 17-43.

Altermatt Urs (2000). « Die Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz. 1945-1999 », in Hans-Joachim Veen (dir.), *Christlich-demokratische und konservative Parteien in Westeuropa*. Munich/Vienne/Zurich: Schöningh: 37-118.

Aucante Yohann, Dézé Alexandre (dir.) (2008). *Les systèmes de partis dans les démocraties occidentales. Le modèle du parti-cartel en Europe*. Paris : PFNSP.

Bailey Frederick George (1971). *Les règles du jeu politique*. Paris: PUF.

Baumann Werner, Moser Peter (1999). *Bauern im Industriestaat. Agrarpolitische Konzeptionen und bäuerliche Bewegungen in der Schweiz 1918-1968*. Zurich: Orell Füssli.

Bogaards Matthijs (2000). « The Uneasy Relationship between Empirical and Normative Types in Consociational Theory », *Journal of Theoretical Politics*, 12 (4): 395-423.

Brassel Ruedi et alii (1984). *Zauberformel : Fauler Zauber ? SP-Bundesratsbeteiligung und Opposition in der Schweiz*, Bâle: Z-Verlag.

Burgos Elie (2008). « L'analyse des coalitions gouvernementales à la lumière du cas suisse : l'élection au Conseil fédéral de décembre 2003 », communication au colloque *Sociologie des coalitions et des alliances partisans : le gouvernement politique des institutions*, Lille: Université de Lille II/Ceraps.

Caluori Ladina, Hug Simon (2005). « Changes in the Partisan Composition of the Swiss Government. 1891, 1919, 1929, 1943, 1959, 2003, . . ? », *Revue suisse de science politique*, 11 (3): 101-121.

Christin Olivier (1997). *La paix de religion. L'autonomisation de la raison politique au XVI^e siècle*. Paris: Seuil.

Daalder Hans (1974). « On building Consociational Nations : The Cases of the Netherlands and Switzerland », in Kenneth D. McRae (dir.), *Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies*. Toronto: McClelland and Stewart: 107-124.

Degen Bernard (1993). *Sozialdemokratie : Gegenmacht ? Opposition ? Bundespartei ? Geschichte der Regierungsbeteiligung der schweizerischen Sozialdemokraten*. Zurich: Orell Füssli.

De Swaan Abram (1973). *Coalition Theories and Cabinet Formations*. Amsterdam: Elsevier.

Deutsch Karl (1976). *Die Schweiz als paradigmatischer Fall politischer Integration*. Berne: Haupt.

Dobry Michel (1986). *Sociologie des crises politiques*. Paris: PFNSP.

Dodd Lawrence (1976). *Coalitions in Parliamentary Governments*. Princeton: Princeton University Press.

Fleiner-Gerster Thomas (1987). « Le Conseil fédéral : Directoire de la Confédération », *Pouvoirs* (43): 49-64.

Gamson William (1961). « A Theory of Coalition Formation », *American Sociological Review*, XXVI: 373-382.

Girod Roger (1964). « Le système de partis en Suisse », *Revue française de science politique*, 14 (6): 1114-1133.

Groupe de travail 'Structures de direction de la Confédération' (1991). *Nécessité et critères d'une réforme du Gouvernement*, Rapport intermédiaire relatif à l'étude sur les structures de direction de la Confédération.

Gruner Erich (1977). *Die Parteien in der Schweiz*. Berne: Francke.

Hartmann Alois (éd.) (1968). *Im Spannungsfeld der Politik : Festgabe für Dr. Martin Rosenberg, Generalsekretär der Konservativ-christlichsozialen Volkspartei der Schweiz, zu seinem 60. Geburtstag* Bern: Generalsekretariat Konservativ-christlichsoziale Volkspartei der Schweiz.

Hertig Hans-Peter (1978). « Party Cohesion in the Swiss Parliament », *Legislative Studies Quarterly*, 3, (1): 63-81.

Hubacher Helmut (1994). *Tatort Bundeshaus*. Gümlingen/Bonn/Vienne: Zytglogge.

Kamber Esther, Imhof Kurt (2005). « Der neue Kampf um Aufmerksamkeit », in Patrick Donges (éd.), *Politische Kommunikation in der Schweiz*. Berne: Haupt: 133-155.

Katz Richard S., Mair Peter (1995). « Changing Models of Party Organization and Party Democracy : the Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, 1 (1): 5-28.

Klöti Ulrich (1999). *Regierung* » in Klöti Ulrich et alii (Hg.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich: NZZ: 159-185.

Klöti Ulrich (2001). « Consensual government in a heterogeneous polity » in Jan-Erik Lane, *The Swiss labyrinth : institutions, outcomes and redesign*. Londres: F. Cass: 19-34.

Klöti Ulrich et alii (2006), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich: NZZ.

Koole Ruud, Van Praag Philip (1990). « Electoral Competition in a segmented Society : Campaign Strategies and the Importance of Elite Perceptions », *European Journal of Political Research*, (18): 51-69.

Kriesi Hanspeter (1995). *Le système politique suisse*. Paris: Economica.

Ladner Andreas, Michael Brändle (2001). *Die Schweizer Parteien im Wandel. Von Mitgliederparteien zu professionalisierten Wählerorganisationen ?* Zurich: Seismo.

Ladner Andreas (2004). *Stabilität und Wandel von Parteien und Parteiensystem.* Wiesbaden : VS Verlag.

Ladner Andreas (2005). « Die Parteien in der politischen Kommunikation. Mediendemokratie : Herausforderungen und Chancen für die politischen Parteien » in Patrick Donges (éd.), *Politische Kommunikation in der Schweiz.* Berne: Haupt: 57-73.

Lanfranchi Prisca, Lüthi Ruth (1999). « Cohesion of Party Groups and Interparty Conflict in the Swiss Parliament : Roll Call Voting in the National Council », in Shaun Bowler, David M. Farrell, Richard S. Katz (eds), *Party Discipline and Parliamentary Government.* Columbus: Ohio State Press: 99-120.

Laver Michael, Schofield Norman (1990). *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe.* Oxford: Oxford University Press.

Laver Michael, Shepsle Kenneth A. (1996). *Making and Breaking Governments : Cabinets and Legislatures in Parliamentary.* Cambridge: Cambridge University Press.

Lehner Franz (1984). « Consociational Democracy in Switzerland : A Political-Economic Explanation and Some Empirical Evidence », *European Journal of Political Research*, 12: 25-42.

Lembruch Gerhard (1967). *Proporzdemokratie : Politisches System und Politische Kultur in der Schweiz und Österreich.* Tübingen: Mohr.

Lembruch Gerhard (1974). « A Non-Competitive Pattern of Conflict Management in Liberal Democracies : The case of Switzerland, Austria and Lebanon », in Kenneth D. McRae (dir.), *Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies.* Toronto: McClelland and Stewart: 90-106.

Lembruch Gerhard (1993). « Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland », *Publius, the journal of federalism*, 23 (2): 43-60.

Lemieux Vincent (1998). *Les coalitions. Liens, transactions et contrôles.* Paris: Puf.

Lijphart Arend (1974). « Consociational Democracy », in Kenneth D. McRae (dir.), *Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies.* Toronto: McClelland and Stewart: 70-89.

Lijphart Arend (1977). *Democracy in Plural Societies : A Comparative Explanation.* New Haven: Yale University Press.

Lijphart Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.* New Haven and London: Yale University Press.

Lijphart Arend (2007). *Thinking About Democracy : Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice.* New York: Routledge.

Marcinkowski Frank (2007). « Media System and Political Communication », in Ulrich Klöti et alii, *Handbook of Swiss Politics.* Zurich: NZZ: 381-402.

Masnata François (1963). *Le parti socialiste et la tradition démocratique en Suisse*. Neuchâtel: Editions de la Baconnière.

Masnata François, Rubattel Claire (1991). *Le pouvoir suisse 1291-1991. Séduction démocratique et répression suave*. Lausanne: Editions de l'Aire.

Mazzoleni Oscar (2006). « Critique et légitimation du professionnalisme parlementaire en Suisse », *Politix*, 19 (75): 165-184.

Mazzoleni Oscar (2008, éd. orig. 2003). *Nationalisme et populisme en Suisse. La radicalisation de la 'nouvelle' UDC*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

Mazzoleni Oscar, Rayner Hervé (2008). « La personalizzazione della politica in una campagna elettorale in Svizzera: le elezioni cantonali ticinesi del 2007 », communication au congrès annuel de la *Società Italiana di Scienza Politica*, atelier Communication politique, Pavie, 4-6 septembre.

McRae Kenneth D. (1964). *Switzerland. Example of Cultural Coexistence*. Toronto: The Canadian Institute of International Affairs.

McRae Kenneth D. (ed. by), (1974). *Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies*. Toronto: McClelland and Stewart.

McRae Kenneth D. (1983). *Conflict and Compromise in Multilingual Societies, Switzerland*. Waterloo (Canada): Wilfrid Laurier University Press.

Meuwly Olivier (2007). *Les penseurs politiques du 19e siècle*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

Montville Joseph V. (ed. by), (1991). *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*. Lexington Mass.: Lexington Books.

Morandi Pietro (1995). *Krise und Verständigung: die Richtlinienbewegung und die Entstehung der Konkordanzdemokratie. 1933-1939*. Zurich: Chronos.

Motta Riccardo (1992). *Partiti e coalizioni, teoria e problemi di ricerca*. Bologne: Il Mulino.

Müller Wolfgang C., Strom Kaare (ed. by), (2000). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Müller Wolfgang C. (2000), « Austria: Tight Coalition and Stable Government » in Wolfgang C. Müller et Kaare Strom (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press: 86-125.

Nay Olivier (1998). « Les règles du recrutement politique. Pour une approche institutionnaliste de la sélection politique », *Politix*, 11 (44): 161-190.

Neidhart Leonhard (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.

Neidhart Leonhard (2003). *Die politische Schweiz. Fundamente und Institutionen*. Zurich: NZZ.

Papadopoulos Yannis (1997). *Les processus de décision fédéraux en Suisse*. Paris: L'Harmattan.

Pappalardo Adriano (1981). « The Conditions for Consociational Democracy : a Logical and Empirical Critique », *European Journal of Political Research*, 9: 365-390.

Reszler André (1986). *Mythes et identité de la Suisse*. Genève: Georg éditeur.

Riker William H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.

Schelling Thomas (1986). *La stratégie du conflit*. Paris: Puf.

Schwarz Daniel (2006). *Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat 1996-2005. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung*. Berne: Institut für Politikwissenschaft /Université de Berne.

Sciarini Pascal (2006), « Le processus législatif », in Klöti Ulrich et alii, *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich: NZZ: 492-525.

Skenderovic Damir, Mazzoleni Oscar (2007). « Contester et utiliser les règles du jeu institutionnel » in Oscar Mazzoleni, Philippe Gottraux, Cécile Péchu (sous la direction de), *L'Union démocratique de centre. Un parti, son action et ses soutiens*. Lausanne: Editions Antipodes: 75-106.

Steiner Jürg (1974 a). *Amicable Agreement versus Majority Rule, Conflict Resolution in Switzerland*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Steiner Jürg (1974 b). « The Principles of Majority and Proportionality », in Kenneth D. McRae (dir.), *Consociational Democracy, Political Accommodation in Segmented Societies*. Toronto: McClelland and Stewart: 98-106.

Steiner Jürg (1982). « Switzerland : `Magic Formula` Coalitions », in Eric C. Browne, John Dreijmanis (dir.), *Government Coalitions in Western Democracies*. New York: Longman: 332-333.

Steiner Jürg (1991). « Power-Sharing: Another Swiss 'Export Product'? », in Joseph V. Montville, *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*. Lexington Mass.: Lexington Books: 107-114.

Thiébaud Jean-Louis (2000). « France: Forming and Maintaining Government Coalitions in the Fifth Republic », in Wolfgang C. Müller, Kaare Strom, *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press: 488-528.

Ziegler Jean (1986). *Une Suisse au-dessus de tout soupçon*. Paris: Seuil

Dans la collection « Travaux de Science Politique »

Disponibles sur www.unil.ch/iepi

39. **Oscar Mazzoleni et Hervé Rayner** (2008). Une coalition gouvernementale durable. Emergence, institutionnalisation et crise de la «formule magique» en Suisse (1959-2003).
38. **Andrin Hauri** (2008). Les conséquences de la barrière de séparation entre Israël et la Cisjordanie à court et à long terme. Les perspectives pour la fondation d'un État palestinien.
37. **André Mach et Andrea Pilotti** (2008). Professionnalisation et changements de profils des parlementaires suisses au cours de la période récente (1980-2000)
36. **Olivier Fillieule** (2008). Travail militant, action collective et rapports de genre.
35. **Olivier Fillieule et Philippe Blanchard** (2008). INdividual SURvey in RAllies (INSURA). A New Tool for Exploring Transnational Activism.
34. **Dupuis Johann** (2008). Analyse politique des conditions de succès et d'échec des marchés de droits d'émissions.
33. **Dietmar Braun et Björn Uhlmann** (2007). Ideas and Power in Swiss Health Care Party Politics.
32. **Fabrizio Gilardi, Katharina Füglistner, Stéphane Luyet** (2007). Learning from Others: The Diffusion of Hospital Financing Reforms in OECD Countries.
31. **Natalia Gerodetti** (2007). Enduring Legacies – Intersecting Discourses in the Context of Eugenics.
30. **Véronique Mottier** (2007). Meaning, Identity, Power : Metaphors and Discourse Analysis.
29. **Olivier Fillieule** (2007). On n'y voit rien ! Le recours aux sources de presse pour l'analyse des mobilisations protestataires.
28. **Kathrin Daepf** (2006). La re-régulation sélective de la finance internationale : l'initiative sur les pays ou territoires non-coopératifs du GAFI.
27. **Martino Maggetti** (2006). Assessing the De Facto Independence of Regulatory Agencies. The Case of the Swiss Federal Banking Commission in the 1990?
26. **Dietmar Braun** (2006). Modernising Federalism. Towards Convergence in the Organisation of Intergovernmental Relations?
25. **Gilardi Fabrizio** (2006). The Same, but Different. Central Banks, Regulatory Agencies, and the Politics of Delegation to Independent Authorities.
24. **Péchu Cécile** (2006). Entre résistance et contestation. La genèse du squat comme mode d'action.
23. **Gotheil Sarah** (2005) ACCOBAMS. Les pays de mer noire, méditerranée et zone atlantique adjacente s'unissent pour la protection des cétacés.
22. **Schnyder, Gerhard, Martin Lüpold, André Mach et Thomas David** (2005) The Rise and Decline of the Swiss Company Network during the 20th Century.

21. **Buffat Aurélien** (2005) La mise en oeuvre de la réforme de l'armée suisse « Armée XXI » : les changements vécus à l'interne. Etude de cas des militaires professionnels des écoles, hôpital de la place d'armes de Moudon.
 20. **Rey Léonard** (2005) La construction du marché intérieur suisse à la lumière de l'expérience européenne : centralité et intervention contrastée des Hautes Cours dans les processus d'intégration économique.
 19. **Csikos Patrick** (2005) Emergence d'une nouvelle gouvernance internationale privée/publique : les cas des agences de notation financière et des normes comptables.
 18. **Voegtli Michael** (2004) Entre paternalisme et Etat social. Le cas de la fabrique de chocolat Suchard (1870-1940).
 17. **Chinotti Luca** (2004) Les effets de l'Accord sur l'Agriculture de l'Uruguay Round sur les pays en développement. Une entrave ou une opportunité pour le développement?.
 16. **Afonso Alexandre** (2004) Internationalisation, économie et politique migratoire dans la Suisse des années 1990.
 15. **Freymond Nicolas** (2003) La question des institutions dans la science politique contemporaine: l'exemple du néo-institutionnalisme.
 14. **Steiner Yves** (2003) Le coût réel de l'indépendance de la banque centrale: économie politique comparée de la Deutsche Bundesbank et de la Banque du Japon dans les années soixante-dix.
 13. **Braun Dietmar** (1999) Toward a heuristic framework of the Territorial division of Power in comparative public Policy research.
 12. **Braun Dietmar** (1998) Bringing State structures back in: The Significance of Political Arena's in Political Decision-making.
 11. **Kübler Daniel** (1996) Neighbourhood conflicts and dialogues.
 10. **Mach André** (1995) Représentation des intérêts et capacité d'adaptation de l'économie suisse.
 9. **Sancey Yves** (1995) Le Gentlemen's agreement de 1927. Lutte autour de la (non-)politisation de l'exportation du capital.
 8. **Kübler Daniel** (1993) L'Etat face à la toxicomanie, action publique et contrat social.
 7. **Leresche Jean-Philippe** (1993) Les transformations du pouvoir local en Suisse.
 6. **Voutat Bernard** (1993) Les minorités territoriales, quelques considérations théoriques.
 5. **Voutat Bernard** (1992) Les origines sociales de la "question jurassienne".
 4. **Seiler Daniel-Louis** (1991) Le cas des partis politiques dans les nouvelles démocraties de l'Est européen.
 3. **Kobi Silvia** (1991) Les "Neinsager" dans le processus référendaire suisse: des variations sur un thème mythique.
 2. **Papadopoulos Ioannis** (1991) La Suisse: un "Sonderfall" pour la théorie politique?.
- Spang Nadia** (1991) Scholarly View of Japan throughout the XXth Century.

Vaziri Shahrokh (1990) Eléments de réflexion sur les partis politiques et références idéologiques dans le Tiers Monde.