

## La concordance au cas par cas, le Conseil fédéral et le pouvoir

Une des questions que se posent aujourd'hui les Verts est celle de leur participation au Conseil fédéral. Et il est clair qu'ils veulent y être représentés. Pour certains, il s'agit d'un objectif à moyen terme, et soumis à condition : gouverner, oui, mais sans l'UDC, ou du moins sans Blocher. D'autres pensent qu'il faut sans attendre se préparer pour la prochaine échéance, à savoir le retrait d'un conseiller fédéral radical. Selon eux, le principe même de concordance demande qu'on intègre l'UDC. Principe dont on ne peut faire l'économie, dans la mesure où une coalition centre-gauche-Verts ne sera pas avant longtemps une alternative réaliste.

Mais qu'en est-il, justement, de cette concordance ? On peut la définir comme une institution *sui generis* de la politique suisse, qui n'est pas à comparer avec une coalition comme celle que connaît actuellement l'Allemagne. La concordance repose sur l'idée que tous les grands partis du pays doivent être représentés au Conseil fédéral, au prorata de leur nombre de sièges au Parlement. Une idée qui s'est imposée sans aucune base constitutionnelle ou légale, par le simple accord des partis entre eux, et, comme nous allons le voir, d'une manière un peu fortuite.

Dans une perspective historique, la concordance a pu être interprétée comme un instrument au service des puissants, qui ont cherché à neutraliser les principales forces d'opposition en engageant leur responsabilité dans les décisions gouvernementales. Les premiers à être « intégrés » de la sorte furent les conservateurs catholiques des cantons du Sonderbund, puis les agrariens, enfin les socio-démocrates - une intégration qui avait certes son prix idéologique. Mais cette lecture n'est que partiellement valable, car selon elle, un socialiste aurait logiquement dû être élu au Conseil fédéral en 1918 déjà, après la grève générale.

A l'origine, le Conseil fédéral issu de 1848 ne comptait que des membres du parti radical, un parti composé des diverses tendances, conservatrices ou progressistes, de la « grande famille libérale », comme l'appelle l'historien Erich Gruner. Les radicaux furent les leaders incontestés du processus révolutionnaire mené en ces années-là. Ce n'est qu'en 1891 qu'un démocrate-chrétien, conservateur catholique lucernois, fit son entrée au Conseil fédéral, et, avec lui, un canton du Sonderbund, avant d'être rejoint, en 1929, par un membre du parti agrarien qui deviendra l'UDC. Les socialistes n'obtinrent leur premier siège qu'en décembre 1943 avec l'élection d'Ernst Nobs, un ancien communiste. Après la démission de Max Weber, suite à l'échec d'une votation populaire (eh oui !), les socialistes ne furent plus représentés que temporairement au Conseil fédéral, jusqu'à l'avènement de la formule magique en 1959. 2 conseillers fédéraux radicaux, 2 PDC, 2 socialistes, 1 UDC, telle est la répartition des sièges qui s'est imposée jusqu'en 2003. Un des artisans en a été le secrétaire du PDC Rosenberg, qui réussit à obtenir un accord des quatre partis avant l'élection. Durant les décennies qui ont suivi, et jusqu'à la fin des années huitante, le pouvoir est cependant toujours resté du côté des radicaux.

L'élection historique de 1959 fut également mémorable par le fait que ce n'est pas le chef incontesté du parti, Bringolf, qui reçut l'investiture, mais le Bâlois Tschudi (ce qui valut au petit Bâlois que j'étais alors une journée de congé).

Il est significatif que les socialistes ne soient entrés au gouvernement qu'en 1943 – et non en 1937 (voire en 1918) après les accords sur la paix du travail qui scellaient la volonté de concorde civile en Suisse. Durant tout l'entre-deux-guerres, la montée du fascisme n'a pas été

perçue comme un danger par les partis au pouvoir, et n'a de ce fait pas eu de réel impact sur la politique suisse.

Avec la bataille de Stalingrad, l'année 1943 fut celle d'un tournant dans le déroulement de la Seconde Guerre mondiale. Dès ce moment, la gauche allait connaître une période faste jusqu'en 1948, puis un net recul, avec le début de la Guerre froide et l'intervention soviétique en Hongrie. Il faut cependant souligner qu'à cette époque, le Parti socialiste était depuis longtemps déjà acquis à la ligne politique générale du gouvernement. Combattue avec acharnement depuis le début du siècle, la politique de défense de la Suisse était désormais approuvée, de même que les lois d'exception dictées par la guerre, et, partant, l'attitude officielle du Conseil fédéral durant le conflit mondial – une adhésion motivée par des raisons auxquelles mon étude ne peut pas rendre justice ici.

La nouvelle formule magique de 1959 ne faisait donc qu'entériner une situation bien installée, en prenant en compte les rapports de forces réels au sein du Parlement, où le Parti socialiste jouissait d'un important soutien populaire. Il ne restait plus, en dehors du gouvernement, que des partis beaucoup moins influents, tels que les indépendants, les libéraux et les communistes du Parti ouvrier, un peu plus tard le POCH alémanique, et périodiquement l'Action nationale et les républicains.

La longévité de la formule magique est proprement étonnante. Le Conseil fédéral établissait certes un programme pour chaque législature, et la direction des principaux partis s'entretenait régulièrement avec les membres du Gouvernement au cours des rencontres de la maison de Wattwyl. Mais, dans la réalité, des coalitions changeantes pouvaient s'établir au gré des objets, le programme de législature ne faisant au fond que dresser la liste des projets soutenus par le Conseil fédéral. Celui-ci avait plus de pouvoir qu'aujourd'hui et était en mesure d'imprimer sa propre dynamique au Parlement. (C'était l'époque où, résumant cet état de fait, le président du PS Hubacher disait qu'en Suisse, l'organe le plus progressiste était le Conseil fédéral, qu'ensuite venait le Parlement et enfin, en dernier, le peuple). Avec l'appui du PS, cette dynamique a pu permettre, dès 1959, la mise en place et le développement de l'AVS, mouvement qui n'a été freiné que dans les années nonante. (Je n'examinerai pas ici s'il y a lieu de considérer l'introduction du 2<sup>e</sup> pilier obligatoire voulue par le PS en 1972 comme un recul dans le processus de construction de l'Etat social. C'est à ce titre qu'elle avait été combattue durant une campagne de votation mémorable par la nouvelle gauche et par les grandes organisations de travailleurs italiens et espagnols, et ainsi que l'interprète l'historien Jost.) En Suisse, comme partout ailleurs en Europe occidentale, la construction de l'Etat social doit beaucoup à la concurrence des systèmes politiques caractéristique de la Guerre froide. La modernisation du pays dans les années soixante n'aurait pas été possible sans la présence du PS au Conseil fédéral, une modernisation que l'on trouve déjà à l'œuvre dans l'organisation de l'Expo 64. Une de ses expressions aura été le doublement du nombre d'étudiants après le choc du premier Spoutnik. Un flot que les structures en place n'étaient pas à même de contenir, ce qui favorisa chez nous l'explosion de 1968.

La formule magique s'est maintenue de façon remarquable face à l'offensive de la droite dure de Schwarzenbach et d'Oehen, et face aux critiques de la nouvelle gauche issue de 1968 contre la politique de partenariat social du PS et des syndicats. Elle ne fut qu'une seule fois remise en question, suite à la non-élection de Lilian Uchtenhagen en 1983, lorsque les socialistes envisagèrent plus ou moins sérieusement de se retirer du Conseil fédéral – Max Frisch avait du reste proposé d'adhérer au PS dans l'éventualité d'un retrait, mettant une sérieuse pression sur le parti.

Les années 90 vont pourtant signifier le déclin de la formule magique, victime d'un processus d'érosion en plusieurs étapes. Lorsque Ruth Dreifuss est élue à la place de Christiane Brunner en 1993, une partie de l'UDC et du PRD songent à conquérir un nouveau siège en proposant la candidature de Verena Spoerry. Cette manoeuvre quelque peu cafouilleuse se renouvelle lors de la succession d'Otto Stich, que Moritz Leuenberger prendra néanmoins sans problème. Le rêve d'un gouvernement de centre-droit était, au moins pour un temps, rangé au placard, désavoué dans les rangs mêmes de l'UDC et du PRD.

L'UDC avance des arguments arithmétiques plus convaincants pour prétendre à un second siège après l'élection du Parlement de 1999, mais sans effet immédiat lors du renouvellement du Conseil fédéral. Conséquence de la division de l'UDC en une aile bernoise et une aile zurichoise, c'est Samuel Schmid qui reprend le siège d'Adolf Ogi en décembre 2000, contre les candidatures officielles de Rita Fuhrer et de Roland Eberle. Dès lors, l'UDC ne se considère plus que formellement représentée au gouvernement, la tendance dominante du parti étant selon elle *de facto* écartée du pouvoir. (Depuis lors, Samuel Schmid se plaît souvent à dire qu'il appartient au plus grand parti politique de Suisse, celui des sans-parti.)

Ce qui n'a pas été suffisamment remarqué à ce moment-là, c'est que la formule magique de 1959 venait de mourir. Cette issue était prévisible dès le milieu des années nonante, alors que la position d'Adolf Ogi devenait de moins en moins compatible avec la ligne blochérienne de l'UDC. D'un point de vue factuel, il n'était déjà plus possible de parler d'un gouvernement de concordance, dans la mesure où l'UDC, second groupe au Parlement, n'était plus présent au Conseil fédéral.

Aucun parti n'a pourtant clairement mesuré les conséquences politiques qui résultaient de cette mutation. Certains, de concert avec les médias, se sont efforcés de saluer une répartition des sièges fondée sur l'idée d'une « coalition de la raison ». Une rationalité qui consistait à agir, sur les dossiers sensibles de l'asile et de la politique migratoire, juste un chouia moins à droite que Christoph Blocher...

L'éviction de Ruth Metzler et l'entrée de Christoph Blocher au Conseil fédéral en décembre 2003 ont donné naissance à une nouvelle formule magique, l'UDC gagnant un siège au détriment du PDC. Mais contrairement à ce qui s'était passé en 1959, où les partis avaient passé un accord entre eux, le résultat de l'élection de 2003 fut pour beaucoup dû au hasard, avec une différence de trois voix seulement entre les deux candidats. Jusqu'à aujourd'hui, dans l'ensemble, les partis ne savent pas vraiment ce qu'ils entendent actuellement sous le terme de concordance.

Malgré cela, les quatre partis gouvernementaux continuent à se prononcer pour ce système, sans expliquer clairement ce qu'ils veulent dire par là. L'UDC en a une conception purement arithmétique. Le PRD souhaite depuis peu, et en fonction des dossiers, une concertation avec les différents partenaires, tout en s'accrochant à ses deux sièges, de moins en moins justifiables. Le PDC espère regagner son siège au plus tôt, et ne sait pas trop sur quel pied danser concernant le conseiller fédéral Blocher. Quant au PS, il est pour une concordance sans Christoph Blocher, et si possible sans l'UDC – le sens de la notion de concordance demeurant flou dans cette seconde option –. Une concordance excluant le groupe le plus important du Parlement contredirait en tout cas la conception qui s'est historiquement dégagée en Suisse. La seule chose sur laquelle les quatre partis gouvernementaux s'accordent, c'est le maintien

d'un système où les principales forces politiques sont représentées. Face à cette nécessité, le contenu même du consensus joue un rôle négligeable ; il faut avouer qu'il n'existe plus.

Compte tenu de ce qui précède, trois types de questions subsistent.

- Quels sont les critères quantitatifs déterminants dans la composition du Conseil fédéral et à partir de quand un parti a-t-il le droit d'exiger un siège ? La décision découle-t-elle d'accords préélectoraux ou est-elle laissée aux aléas du scrutin ?
- Le Conseil fédéral est-il tenu d'agir selon un programme de gouvernement élaboré d'entente avec les différents partis ?
- L'Assemblée fédérale est-elle politiquement libre d'élire n'importe quel candidat, le cas échéant contre la proposition des partis, une certaine part de hasard entrant alors en jeu, ou un consensus est-il recherché pour favoriser les candidats officiels ?

Il semble que sur ces questions, les partis ont tous des avis différents. Aucun n'a pourtant osé la rupture en proposant un gouvernement de coalition. La raison en est simple : qu'elle soit de centre-gauche ou de centre-droit, la coalition ne paraît pas à même de réunir une majorité suffisante. Le PS et l'UDC sont certes résolument en faveur de l'idée. Cependant le PRD et le PDC se garderont bien de suivre l'un ou l'autre, ce qui pourrait mettre en péril leur existence en les forçant à jouer un rôle de faire-valoir – une tendance déjà à l'œuvre avec le PRD. Mais ils sont également trop hétérogènes en tant que groupes et partis pour pouvoir (et vouloir) camper sur des positions tranchées, leur survie étant actuellement plutôt liée à des coalitions au cas par cas. Le PRD n'a guère le choix : soit il abandonne les centres urbains aux majorités roses-vertes avec lesquelles il partage le pouvoir, allant ainsi à l'encontre de la politique entamée récemment par Fulvio Pelli, soit il laisse l'UDC régner en maître sur les agglomérations et les régions rurales. Ceux qui méconnaissent cette situation et plaident pour un gouvernement de centre-droit pourraient bien devenir les fossoyeurs de leur propre parti. Et il en va de même pour le PDC.

On rétorque souvent qu'à la démocratie directe correspondrait précisément la concordance au gouvernement. Il s'agit à mon sens d'une idée sans fondement. Car aujourd'hui déjà notre système de concordance est incarné par un Conseil fédéral qui gouverne au gré de coalitions variables, et au sein duquel chaque parti agit tour à tour en tant que parti au pouvoir puis d'opposition, ce que certains maîtrisent mieux que d'autres. Ces dernières années, le poids du Conseil fédéral a du reste notablement diminué en faveur du Parlement, lui-même dominé par des rapports de majorité qui donnent le ton, ceci même au gré de coalitions variables.

Nous vivons désormais à l'ère du Conseil fédéral au cas par cas. Doit-on s'en plaindre ? Est-ce vraiment la peine de continuer à réclamer que les conseillers fédéraux s'entendent sur un programme commun, alors que chacun sait que cela n'est pas possible ? Il me semble qu'il s'agit d'un vœu pieux et ma réponse est non.

Cette situation s'est-elle qualitativement modifiée depuis décembre 2003 ? La nouveauté n'est pas tant dans l'absence d'un accord programmatique, celui-ci n'ayant jamais été très important, même si le Conseil fédéral avait plus de poids avant 1990. Il a incontestablement perdu une partie de son ascendant et, surtout, ne représente plus cet organe uni sur tous les fronts, qui il y a peu encore imprimait sa direction au pays. Conséquence, entre autres, de la mondialisation, la politique et l'Etat ont perdu beaucoup de leur pouvoir d'action sur d'autres

systèmes fonctionnels tels que l'économie et la recherche scientifique, mais également la culture et la religion. Ce qui ne veut pas dire que l'économie domine tout aujourd'hui – même si c'est ce dont elle se persuade elle-même, sous-estimant ses propres limites. Après 1990, c'est du reste dans l'ensemble des pays européens que s'est effondré le consensus social en vigueur depuis Stalingrad.

La vraie nouveauté, en revanche, est dans la disparition d'une communauté de vue en ce qui concerne les fondements constitutionnels de notre Etat. Sous l'impulsion de l'UDC, un nouveau démocratism se propage et trouve de plus en plus de partisans dans les rangs du PDC et du PRD. L'équilibre entre démocratie et Etat de droit est menacé, une situation dont témoignent aussi bien les initiatives sur la naturalisation et les minarets que la récente décision du Tribunal fédéral concernant le droit de recours des organisations de protection de l'environnement. Une conception serait en train de se répandre selon laquelle la volonté du peuple, à quelque niveau que ce soit, prime sur les lois fondamentales et sur le droit des peuples – devenu partie intégrante du droit national – .

Dans ces conditions, est-il possible d'exiger un nouveau consensus ? On l'imagine mal, ce qui ne laisse pas d'inquiéter. Le consensus paraît d'autant moins probable que, contrairement à une opinion répandue, le problème ne se situe pas du côté de l'UDC, mais bien d'une grande partie du PDC et du PRD, qui pourrait s'allier à la droite dure pour constituer une majorité. Une possibilité qui nous appelle à rester critique face aux discours anti-UDC et anti-Blocher de la gauche (et des Verts), trop exclusivement centré sur ces deux ennemis. Beaucoup plus problématique apparaît en revanche la tendance du PDC et du PRD à céder devant l'UDC et Christoph Blocher ? Du reste, qui l'a élu ? La devise qui s'impose est de toute manière : oublier Blocher.

Ma supposition est la suivante : le fonctionnement du Conseil fédéral selon des constellations au cas par cas risque peu de changer, ces prochains temps du moins. Que Christoph Blocher continue à en faire partie ou non dépendra probablement des bêtises et des provocations qui s'accumuleront pour faire déborder le vase. Mais le résultat – un Conseil fédéral sans UDC – n'entraînerait en aucun cas une réconciliation sans équivoque entre les visions politiques des « survivants » ; au contraire, il en résulterait un Conseil fédéral amputé et tout aussi désuni. Partis et groupes parlementaires resteraient incapables de former une coalition crédible susceptible de rassembler une majorité. Il est cependant tout à fait possible que le louvoisement des partis du centre aille en s'accroissant, et qu'une coalition centre-gauche-verts se profile à l'horizon dans quatre ans.

Par ailleurs, des événements dus au hasard pourraient également provoquer une implosion qui ruinerait totalement la concordance, sans qu'on puisse dire précisément ce qui se passerait alors.

Dans le cas d'une coalition centre-gauche-Verts, un nouveau problème se pose d'emblée : quel serait le programme de la gauche et des Verts s'ils étaient maîtres de l'agenda du gouvernement et en portaient la responsabilité, tout en ayant à trouver une majorité pour soutenir leurs projets ? A ma connaissance, ce programme n'existe pas encore, pas plus au PS que chez les Verts. C'est la raison pour laquelle un discours interrogeant le bien-fondé de la concordance apparaît aujourd'hui si inopportun : en tant que parti gouvernemental situé à gauche du centre, les socio-démocrates ne sont pas très clairement positionnés, en particulier sur les questions sociales, ce qui est significatif; un tel discours a donc de quoi leur faire peur.

Il en va de même pour l'UDC, dont le potentiel provocateur disparaîtrait dans une coalition des partis de droite.

Il semble donc que, pour l'instant, tout le monde se satisfasse du maintien de la concordance. Les partis gouvernementaux possèdent des privilèges (par exemple, l'obtention de postes de hauts fonctionnaires) et peuvent en même temps basculer dans l'opposition à leur gré – une possibilité dont le PDC et le PRD n'ont actuellement aucun profit à tirer, ce qui explique qu'ils n'en fassent pas usage.

Un temps viendra-t-il où la population se sera lassée de ce petit jeu ? L'élection du Conseil fédéral au suffrage universel y changerait-elle quelque chose ? J'en doute. La Suisse ne veut pas d'un système présidentiel à la française. Un Conseil fédéral à la composition hétérogène dispose certainement d'une légitimité auprès du peuple. Et nous n'avons au fond pas la preuve qu'un autre système de gouvernement soit plus efficace. En dépit de tout, le système de coalition au cas par cas parvient encore et toujours à réunir de surprenantes majorités. Que les moulins politiques moulent plus lentement en Suisse qu'en Allemagne, en France ou en Italie, je n'en suis pas sûr.

Les Verts doivent-ils malgré cela viser le Conseil fédéral ? Il leur faut commencer par clamer haut et fort leur intention d'y siéger – sans quoi ils s'excluront eux-mêmes de la discussion autour du Conseil fédéral, et d'autres se chargeront volontiers de parler à leur place –. La politique inclut toujours une lutte pour le pouvoir, et l'ambition de marquer de son empreinte les décisions prises en commun. Qui ne pose pas d'exigence, quand bien même il a acquis un poids politique qui l'y autorise, risque d'être bientôt réduit à jouer les utilités, à la façon de la défunte Alliance des indépendants. En Suisse, il n'y a pas d'opposition digne de ce nom en dehors du Conseil fédéral, parce que tous les partis du Conseil fédéral sont aussi dans l'opposition.

Enfin, faire de la politique sans se poser la question du pouvoir rendrait les Verts aussi inoffensifs qu'inefficaces, les confinant au rôle de nobles boy-scouts sans instinct politique.

Certes, le discours interne des Verts perdrait pour beaucoup de sa cohérence en approuvant une entrée au Conseil fédéral avec Christoph Blocher et l'UDC, cette seconde éventualité étant pourtant déjà réalisée au niveau cantonal. Leur image politique en souffrirait en cette période de campagne. Les raisonnements logiques sont peu prisés en politique. Une certaine retenue morale vis-à-vis de l'UDC et surtout de Christoph Blocher est présentement plus utile aux Verts.

Mais pour combien de temps encore cette attitude restera-t-elle crédible, ceci est une autre histoire. En l'état actuel des choses, selon toute vraisemblance, les Verts auraient des chances d'obtenir un siège lors du retrait d'un des deux conseillers fédéraux radicaux. Les Verts devraient-ils le refuser pour cause d'UDC, et éventuellement de Christoph Blocher ? Cette option est à mon sens fort discutable. Le PS n'a même pas jugé bon d'en discuter sérieusement, ce que personne ne songera à lui reprocher.

Un Vert au Conseil fédéral signifierait un important changement pour le système politique, puisque pour la première fois depuis 1959 un nouveau parti y aurait sa place. Après le mouvement social, ce serait au mouvement écologiste de devenir membre à part entière du cartel politique suisse. Les Verts seraient bien avisés d'envisager sérieusement les bénéfices qu'ils en retireraient, indépendamment des autres membres du gouvernement et, surtout, de ne

pas sous-estimer la dynamique qui peut en résulter. Dans un cas comme dans l'autre il y aura des critiques, l'essentiel étant dans la perspective d'ensemble. Les rapports de majorité deviendraient plus fluctuants et, ainsi, plus grandes les chances d'un changement de système.

Tout cela est naturellement beaucoup plus complexe : il existe des mouvements écologistes en dehors des structures parlementaires, le Parlement est lui-même en constante interaction avec la société ; à cette dynamique vient s'ajouter celle des médias. Ce qui ne change rien à notre analyse : fondamentalement, en politique, il est toujours question de pouvoir, également lorsqu'il s'agit de la progression, voire de la survie, de son propre parti.

Daniel Vischer

Trad. Bénédicte Savary