

Preprint for: Zoé Kergomard, “Les campagnes électorales fédérales à l’âge d’or de la « concordance ». Quelle compétition électorale derrière le « modèle suisse » ?,” in *La Suisse est-elle un modèle?*, eds. François Garçon, Jean-Jacques Sonny Perseil and Yvon Pesqueux (Paris: L’Harmattan, 2018): 43–58.

Les campagnes électorales fédérales à l’âge d’or de la « concordance ». Quelle compétition électorale derrière le « modèle suisse » ?

Introduction : Les campagnes électorales sous l’angle du modèle de la concordance ?

Le « modèle suisse », s’il pose d’innombrables questions théoriques (qu’est-ce qu’un modèle ? en quoi constitue-t-il un ensemble historiquement cohérent ?), soulève également des difficultés empiriques, comme cette contribution cherchera à le montrer à travers l’analyse de la vie politique suisse de l’après-guerre. On s’intéressera ici spécifiquement aux campagnes pour les élections à l’Assemblée fédérale suisse (au Conseil national, la chambre basse, et au Conseil des Etats, la chambre haute) entre les années 1940 et 1980.ⁱ Jusqu’ici, ces campagnes n’ont été que peu étudiées, et sont souvent rapidement abordées sous l’angle d’un certain exceptionnalisme suisse, comme dans ce manuel de campagne destiné aux politicien.ne.s suisses d’aujourd’hui :

« Jusqu’au début des années 1990, les campagnes électorales débutaient quelques mois avant l’échéance, et l’harmonie régnait : tous les acteurs politiques s’appliquaient à trouver un consensus. »ⁱⁱ

Cette analyse est emblématique d’une certaine nostalgie pour la politique suisse « d’antan », perçue comme très stable, peu conflictuelle, peu professionnalisée, à l’inverse des campagnes (électorales mais surtout référendaires) intensives et agressives qui ont permis à la « nouvelle » Union démocratique du centre (UDC) de doubler sa part électorale depuis les années 1990 (Graphique 1; Mazzoleni 2008). Qu’en était-il alors avant la nouvelle UDC ? Les partis recherchaient-ils un consensus jusque dans les campagnes électorales, qui pourtant les placent dans une logique de compétition pour les voix des électeur.rices ? Pour analyser les subtils équilibres politiques suisses au-delà du concept parfois essentialisant de « culture du consensus », les politologues ont, dès les années 1960, proposé le modèle de la *concordance*, qui associe l’intégration des minorités à des mécanismes institutionnels (y compris ceux propres à la démocratie directe) poussant les acteurs politiques à rechercher des compromis.ⁱⁱⁱ La composition du Conseil fédéral (l’exécutif) entre 1959 et 2003, couramment appelée formule magique (2 radicaux, 2 démocrates-chrétiens, 2 socialistes et 1 agrarien), est présentée comme le couronnement de cette logique de *proportionnelle volontaire*. On a pu y voir la base d’un *gentlemen’s agreement* pour les campagnes électorales, amenant les partis gouvernementaux à réduire l’intensité des campagnes pour ne pas remettre en cause leurs « quotes-parts » dans la distribution des sièges (Burgos, Mazzoleni et Rayner 2011). En y regardant de plus près, la portée d’une telle

conséquence mécanique de la *formule magique* sur les élections parlementaires fédérales est cependant limitée par le jeu des différentes logiques de concurrence à l'œuvre dans les cantons, qui en sont les circonscriptions. Si les élections au Conseil des Etats, avec deux mandats par canton, peuvent amener à des ententes entre deux ou plusieurs partis en fonction du système partisan cantonal, les élections au Conseil national y sont moins propices, sauf dans les petits cantons ne disposant que d'un ou deux siège(s) (Linder 2012). De plus, le système de scrutin proportionnel à *liste ouverte* prévalant dans les cantons disposant de deux sièges et plus, qui permet aux électeur.ices de cumuler (doubler le nom), de rayer des candidat.e.s sur une même liste, voire de panacher des listes différentes, induit une part d'aléatoire réduisant la marge de manœuvre des partis dans la composition des listes. La possibilité de bousculer l'ordre prévu par les partis incite en plus les candidat.e.s (voire les acteurs non-partisans les soutenant) à se lancer dans des campagnes personnelles.

Une analyse historique attentive aux différentes logiques en présence est donc nécessaire pour dépasser les limitations heuristiques du « modèle suisse ». La présente contribution vise ainsi à retracer, aux niveaux fédéral et cantonal, les stratégies de campagne et la communication des quatre partis gouvernementaux.

Les campagnes en « camps retranchés » des années 1940-1950

Loin d'annoncer « naturellement » l'adoption de la *formule magique*, les campagnes des années 1940-1950 sont encore marquées par une forte polarisation, héritée des conflits cristallisés progressivement depuis la naissance de l'Etat fédéral en 1848 (clivages entre Etat et religion ; entre capital et travail en particulier, cf. Vatter 2016). S'y ajoute une grande segmentation des champs politique et médiatique, comme dans nombre de démocraties européennes de l'époque, permettant à chaque parti de mobiliser « son » électorat propre au travers de l'organisation partisane, de la presse partisane et d'associations professionnelles ou socio-culturelles. Loin de discours consensuels, les partis passent par ces courroies de transmission pour mobiliser leur propre électorat sur la base d'appels autoritaires aux loyautés des électeurs (confessionnelles ou socio-économiques notamment). Pour autant, les « camps » des partis ne sont pas complètement gelés, tout d'abord parce que certains partis ne se contentent pas de leur quote-part électoral. Le Parti socialiste suisse (PS) en particulier, porté par un contexte international favorable à la gauche, est, à l'aube de la campagne électorale de 1947, dans une logique de conquête de majorité autour de son programme de planification économique *La Nouvelle Suisse*. En outre, les frontières des milieux partisans sont moins claires qu'on a tendance à le penser rétrospectivement. A Zurich par exemple, les Chrétiens-sociaux sont d'autant plus enclins à marteler l'identité « catholique » de leurs électeurs que nombre de ceux-ci, ouvriers originaires des cantons catholiques, s'éloignent peu

à peu de ce milieu pour s'intégrer à la société majoritaire protestante en s'affranchissant des injonctions au vote catholique.

Entre offensive (de la gauche) et défensive (de la droite), les électeurs de 1947 sont en conséquence confrontés à de nombreuses injonctions, plus ou moins belliqueuses, à voter pour tel ou tel parti, voire tel ou tel candidat sur la base de leurs différentes appartenances sociales. S'y ajoutent certes d'étonnants appels à la modération pendant la campagne électorale, venant notamment de la Ligue du Gothard, organisation patriotique fondée en 1940 dans la lancée du mouvement de la Défense nationale spirituelle.^{iv} Les fortes tensions des années 1930 ainsi que la mémoire de la Grève générale à la fin de la Première Guerre Mondiale servent ici de repoussoir et amènent la Ligue du Gothard, comme d'autres acteurs non-partisans, à appeler de leurs vœux une politique plus apaisée, présentée comme plus conforme à l'esprit suisse. La campagne de la Ligue est cependant d'autant plus ambiguë quant à la possibilité d'expression d'un pluralisme démocratique dans une campagne électorale, que cette même organisation avait, au début de la guerre, vanté les mérites d'un changement de régime en faveur d'un exécutif fort et d'un parlement réduit (Jost 1998 ; Kreis 1991).

Le peu de changement apporté à la répartition des voix par les élections de 1947 va en tout état de cause renforcer ces autoreprésentations d'une politique suisse vouée à la modération, la stabilité, voire l'ennui. Les commentaires médiatiques des années 1940-1950 oscillent ainsi entre fierté de la modération nationale et fascination pour la vie politique plus mouvementée des grands pays voisins (Allemagne, France et Italie). Dans le même temps, la Suisse n'est certainement pas isolée de l'atmosphère politique internationale, et la cristallisation des blocs est/ouest ne fait que renforcer un anticommunisme plus ancien (Caillat et al. 2009). Les principaux partis, y compris le PS, se rejoignent donc aussi bien sur un objectif commun d'accompagnement de la croissance économique que sur la stigmatisation d'un Parti du travail (communiste) de plus en plus ostracisé. Ce consensus relatif n'empêche pas que ces partis cherchent à consolider, voire améliorer, leurs positions électorales, dans le cadre de négociations complexes pour la composition du Conseil fédéral.

Quelques mois avant les élections au Conseil fédéral introduisant pour la première fois la *formule magique*, la campagne électorale de 1959 montre bien ces différentes logiques à l'œuvre. Le parti conservateur (catholique), par exemple, vise à consolider ses acquis électoraux et sa position de pivot dans le champ politique en surfant sur le programme de la « démocratie chrétienne » inspiré d'Allemagne fédérale et d'Italie. Directement menacé par les appels de ce parti en direction des protestants, le Parti radical (PR) cherche, lui, à sauver ses positions en mettant en question le patriotisme d'un parti « confessionnel », s'inspirant en outre de modèles étrangers. Quant au PS, pourtant sur le point

d'obtenir un deuxième siège au Conseil fédéral, il est à la peine, gêné par des conflits internes sensibles depuis le milieu des années 1950, portant en particulier sur le programme d'armement atomique du Conseil fédéral ainsi que sur le tournant « réformiste » du nouveau programme de Winterthour. S'ajoutent à ces conflits les ambitions personnelles de certains syndicalistes en quête d'ascension sociale, qui s'exprimeront notamment à Zurich dans une série d'appels et contre-appels à cumuler certains candidats, et à rayer leurs contradicteurs de la liste socialiste. Si cette dimension fortement personnalisée de la campagne est particulièrement gênante pour les Socialistes, chez qui la campagne collective est théoriquement la règle, les comportements de modification des listes chez l'électorat sont en hausse depuis l'après-guerre, tout comme les investissements d'acteurs non-partisans dans des campagnes individuelles. Les partis bourgeois sont donc également gênés par des campagnes personnelles parfois agressives, provenant d'associations professionnelles ou de lobbies anti-étatistes, qui conduisent parfois à l'élection de candidats inattendus.^v

La campagne de 1959 présente donc un visage très divers. La communication des partis est, d'un côté, influencée par le ton positif, enjoué et lisse de la publicité commerciale. Avec leurs sondeurs et conseillers en communication, les partis commencent en outre à tenter d'élargir leurs appels électoraux, qu'il s'agisse du parti conservateur (en direction des protestants) ou du PS (employés). Mais outre les attaques et contre-attaques venant d'acteurs non-partisans, les partis eux-mêmes ne renoncent pas à mobiliser les vieux antagonismes pour s'assurer la fidélité de leur électorat traditionnel. Ainsi les identités confessionnelles sont-elles activées aussi bien par les radicaux que par les conservateurs, malgré le programme interconfessionnel de ces derniers.

Le « malaise helvétique » des années 1960

L'adoption de la *formule magique* en décembre 1959 ne règle pas définitivement le partage du pouvoir entre partis. Au contraire, tout au long des années 1960, plusieurs mouvements parallèles remettent en cause le « modèle suisse » en le rendant responsable d'un certain « malaise helvétique ». ^{vi} La critique vient d'abord d'en haut : des intellectuels et politiciens de tous bords politiques déplorent les limites du système politique suisse, rendues visibles par différents scandales et la difficulté à faire face aux effets secondaires de la croissance (franc fort, problèmes de logement notamment). Ce sont cependant surtout les marges politiques qui capitalisent sur la critique de l'existant. Les partis d'opposition connaissent de nouveaux succès : le Parti du travail en Suisse romande, mais aussi la Ligue des indépendants (centre-gauche) et les nouveaux partis xénophobes qui réactualisent les vieilles peurs d'une « emprise étrangère » face à l'immigration de travail venue du Sud de l'Europe. Une partie de la jeunesse suisse s'engage de plus dans la vague contestataire transnationale de 1968. Les élites politiques se retrouvent face à de nouveaux modes de

participation politique, à commencer par de nombreuses manifestations, parfois ponctuées d'altercations avec la police (Skenderovic et Späti 2012).

La campagne électorale de 1971 cristallise ces multiples incertitudes. Les partis de gouvernement sont partagés entre le maintien d'un *statu quo* confortable et la nécessité de parler aux citoyens protestataires, mais aussi aux citoyennes qui viennent tout juste d'obtenir le droit de vote au niveau fédéral. Pour ce faire, une communication politique « moderne » s'impose, à l'image de la publicité, avec un ton très lisse et positif, des logos, couleurs et slogans accrocheurs, adaptés à la récente centralité de la presse commerciale et de la télévision dans le champ médiatique. Les partis tentent de s'adresser directement aux « jeunes » et aux « femmes » et s'éloignent, au moins dans leur auto-présentation, de leurs réservoirs traditionnels de voix. Ce double mouvement est porté par la nouvelle importance des sondages, donnant une assise scientifique aux constats partisans des multiples changements en cours (déconfessionnalisation de la société, aspirations « post-matérialistes », suburbanisation, forte mobilité géographique et sociale...). Derrière les symptômes qu'en sont la montée des votes protestataires et de l'abstention, les partis prennent en effet conscience de la fatigue du modèle traditionnel de représentation politique, basé sur l'intégration des hommes dans des milieux partisans bien définis. Dans le même temps, les sondages suggèrent que les frontières des électorsats sont devenues plus poreuses, en particulier dans les régions urbaines, et qu'il existe donc un espace de concurrence électorale entre partis. Au cours des années 1970, les partis politiques répondront à ces défis en démocratisant leurs structures de décision ou encore en enlevant de leurs noms toute référence à leurs ancrages sociaux historiques.^{vii}

Le retour à la polarisation et l'offensive électorale dès la fin des années 1970

La crise économique du milieu des années 1970 bloque en Suisse comme ailleurs l'élan réformiste des années 1960. Les possibilités de consensus politique s'enrayent avec la remise en cause de l'horizon de croissance continue sur lesquelles les partis politiques avaient pu s'entendre au cours des premières décennies d'après-guerre. Le retour en force de la question du chômage à gauche et un constat de crise de l'Etat social à droite renforce la polarisation entre partis. En écho aux succès internationaux de programmes de droite inspirés du néolibéralisme, les Radicaux s'engagent dans une stratégie électorale offensive, matérialisée notamment dans leur campagne de 1979 « à l'américaine », conçue avec l'aide de publicitaires et un large budget permettant de financer annonces dans les journaux et gadgets de campagne. Surtout, pour le parti historique de l'Etat fédéral, le slogan « Plus de liberté, moins d'Etat » surfant sur la critique de l'Etat fait sensation. Le succès du Parti radical dans les urnes (meilleur score depuis 1931) est perçu comme une preuve que des campagnes électorales offensives peuvent payer, et ce même en Suisse. Et ce

n'est pas un hasard si à la même époque, un certain Christoph Blocher reprend en main l'UDC zurichoise avec l'ambition d'en faire un jour le plus grand parti cantonal. Le canton de Zurich justement, déjà marqué par une forte (sub-)urbanisation, devient un laboratoire politique d'une nouvelle concurrence électorale entre Parti radical et UDC, visant tous deux les « nouvelles classes moyennes » à tendance conservatrice, avec la critique de l'Etat et la promesse de baisse d'impôts comme produit d'appel. L'importance de l'écologie depuis la fin des années 1970 achève de reconfigurer le champ politique : les différents partis verts percent tandis que le PS décline. Les politologues suisses se demandent déjà à l'époque si le « glacier » que semblait être le système politique suisse est en train de bouger, entre, à gauche, le dynamisme des nouveaux partis et mouvements sociaux, et, à droite, les succès des discours musclés, entre critique de l'Etat social et conservatisme moral. On a pu dire en ce sens que le slogan radical de 1979 avait ouvert la voie à la « nouvelle » UDC (Cassidy ; Loser 2015). Plus encore, ce tournant révèle pourtant le retour d'ambitions assumées vis-à-vis d'un « marché » électoral où il y a bien une concurrence possible entre partis.

Conclusions

L'analyse des campagnes électorales au cours de l'après-guerre remet en cause les présupposés habituellement tirés d'un *modèle suisse* souvent idéalisé pour cette période, qu'il s'agisse de la recherche tous azimuts du consensus ou d'un *gentlemen's agreement* découlant des ententes entre partis. Même dans la période menant à l'introduction de la *formule magique* en 1959, la compétition électorale réapparaît souvent là où on ne l'attend pas, que ce soit entre milieux partisans que l'on pensait bien délimités, ou entre candidats d'un même parti. A partir des années 1960, différentes dynamiques critiques, voire contestataires, remettent en cause l'entente confortable entre les quatre partis de gouvernement. Les profonds changements sociaux effritent en outre les « piliers » de la concordance en érodant les « quotes-parts » partisans. La mobilisation des antagonismes traditionnels et les injonctions autoritaires à voter semblent dépassées pour mobiliser les jeunes générations et les nouvelles électrices. L'essor de la publicité politique consacre dans le même temps une nouvelle communication plus lisse et moins catégorielle. Paradoxalement, ce sont aussi les experts de la communication politique qui imposeront progressivement une approche concurrentielle et offensive du « marché » politique, évidente dès la campagne « à l'américaine » des radicaux en 1979, et consacrée depuis les années 1990 par les succès de la « nouvelle » UDC.

Bibliographie

Burgos E.; Mazzoleni O.; Rayner H. (2011), *La formule magique: Conflits et consensus partisans dans l'élection du Conseil fédéral*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

Caillat M.; Cerutti M.; Fayet J-F. et al., dir. (2009), *Histoire(s) de l'anticommunisme en Suisse. Geschichte(n) des Antikommunismus in der Schweiz*, Zurich, Chronos.

Cassidy A.; Loser P. (2015), *Der Fall FDP: eine Partei verliert ihr Land*, Zurich, Rotpunktverlag.

Frischknecht J.; Haffner P.; Haldimann U. et al. (1987), *Die unheimlichen Patrioten: politische Reaktion in der Schweiz*, Zurich, Limmat Verlag.

Jost H.-U. (1998), *Politik und Wirtschaft im Krieg. Die Schweiz 1938-1948*, Zurich, Chronos.

Kreis G. (1991), *Parlamentarismus und Antiparlamentarismus in den Jahren 1933-1945*, in Bovey Lechner M.; Graf M.; Huber-Hotz A.: *Das Parlament, «Oberste Gewalt des Bundes»?*, Berne, Haupt, pp. 301-320.

Linder W. (2012), *Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, Berne, Haupt.

Lohneis H. (1984), « The Swiss election of 1983: A glacier on the move? », *West European Politics* vol. 7, no. 3, pp. 117–119.

Longchamp C. (1987), « Die neue Instabilität als Kennzeichen des heutigen Wahlverhaltens », *SVPW Jahrbuch = Annuaire ASSP*, vol. 27, pp. 51–72.

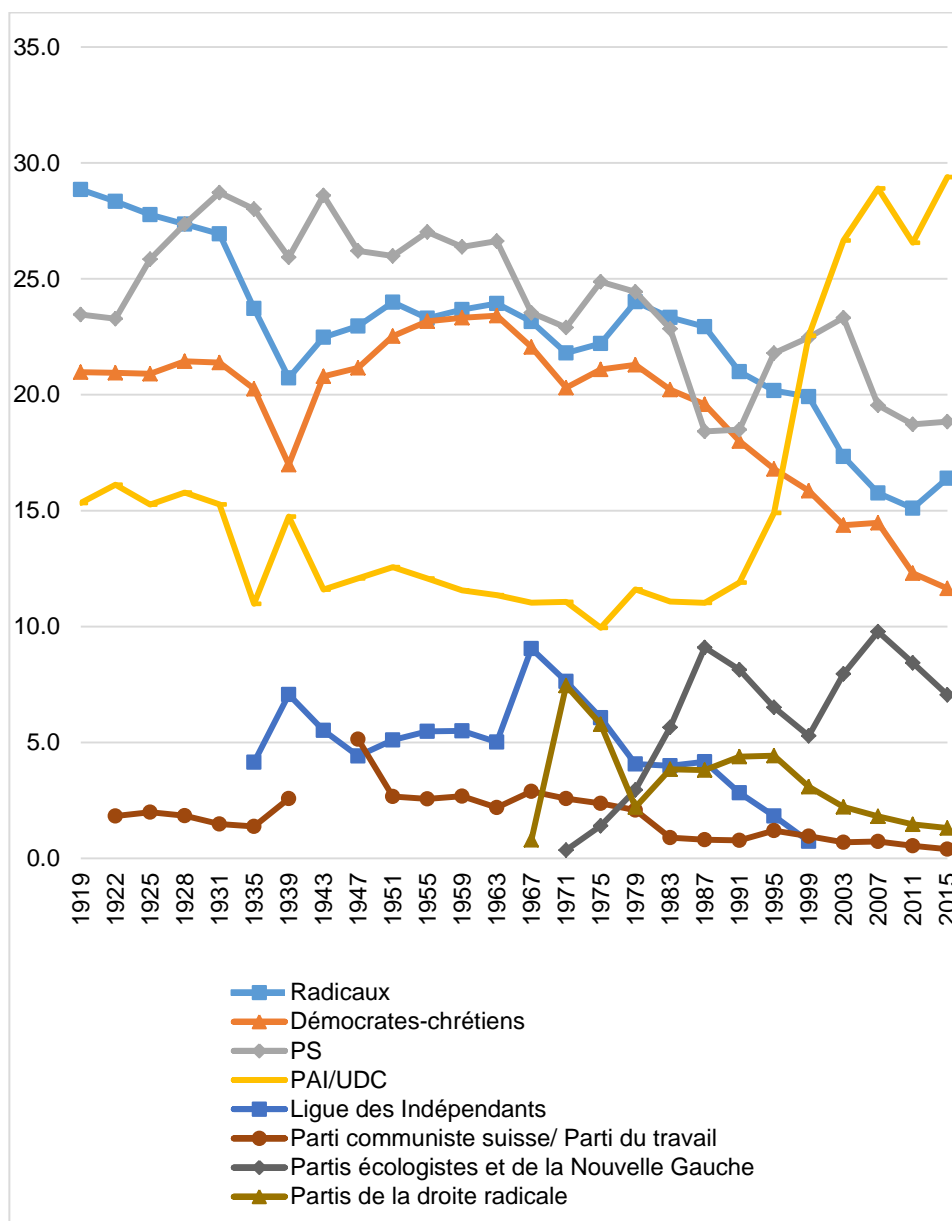
Mazzoleni O. (2008), *Nationalisme et populisme en Suisse: la radicalisation de la «nouvelle» UDC*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

Skenderovic D.; Späti C. (2012), *Les années 68 : une rupture politique et culturelle*, Lausanne, Antipodes.

Vatter A. (2016), *Das politische System der Schweiz*, Baden-Baden, Nomos.

Annexes

Graphique 1. Suffrages des principaux partis en %, élections au Conseil national, 1919-2015. Source : Office fédéral de la statistique. (Partis manquant : parti libéral, parti démocrate en particulier).



ⁱ Cette contribution est tirée de ma recherche doctorale au sein d'un projet financé par le Fonds national suisse pour la recherche scientifique, . Le cadre d'étude comprend quatre campagnes emblématiques choisies comme cas d'étude (1947, 1959, 1971 et 1983) au niveau fédéral et dans trois cantons (Tessin, Vaud, Zurich) à travers l'action des quatre partis gouvernementaux (radical, conservateur, agrarien et socialiste).

ⁱⁱ Balsiger M. (2014), *Wahlkampf statt Blindflug: die Puzzleteile für erfolgreiche Kampagnen: ein Handbuch für politisch Interessierte - mit Fallbeispielen auf allen drei Stufen*, Berne, Stämpfli Verlag, p. 10. La traduction est de l'auteur.

ⁱⁱⁱ Pour une historisation de ce modèle : Burgos, Rayner et Mazzoleni 2011.

^{iv} Gasser C. (1984), *Der Gotthard-Bund : eine schweizerische Widerstandsbewegung : aus den Archiven 1940-1948*, Berne, Haupt.

^v Un bon exemple en est le publicitaire et polémiste zurichois Robert Eibel, qui parviendra à se faire élire au Conseil national en 1963 sur une liste radicale, mais sans le soutien de ce parti. Frischknecht et al. 1987, pp. 188ff.

^{vi} Selon le pamphlet du juriste Max Imboden, Imboden M. (1964): *Helvetisches Malaise*, Zurich, EVZ-Verlag.

^{vii} Ainsi l'ancien parti conservateur devient-il en 1970 Parti démocrate-chrétien, ouvert aux protestant.e.s, tandis que le Parti agrarien abandonne toute référence à des identités professionnelles pour devenir le Parti du peuple suisse (en allemand) et l'Union démocratique du centre (en français et italien).