



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études  
en administration publique

Jérémie Lecoultre

**La recherche de consensus dans les commissions  
législatives des deux conseils du Parlement suisse**

**Working paper de l'IDHEAP 4/2019**

Unité Administration suisse et politiques institutionnelles



Master of Advanced Studies en administration publique (MPA)

## Mémoire

# LA RECHERCHE DE CONSENSUS DANS LES COMMISSIONS LEGISLATIVES DES DEUX CONSEILS DU PARLEMENT SUISSE

**Working paper de l'IDHEAP 4/2019**

Le texte intégral est disponible en ligne sur le dépôt institutionnel de l'UNIL :  
<https://serval.unil.ch/>

Jérémie Lecoultre

Rapporteur : Prof. Andreas Ladner  
Co-rapporteur : Prof. Giuliano Bonoli

Juin 2019

## TABLE DES MATIERES

1	Introduction.....	5
2	Problématique .....	6
3	Approche théorique .....	10
4	Design du mémoire .....	12
4.1	Objectifs du travail.....	12
4.2	Questions de recherche et méthodologie .....	12
4.3	Hypothèses et variables .....	13
4.4	Récolte et traitement des données .....	13
4.5	Plan du travail.....	14
5	Les projets législatifs étudiés.....	16
5.1	Révision de la loi sur les produits thérapeutiques (12.080) .....	17
5.2	Modification de la loi sur les étrangers (16.027) .....	18
5.3	Stratégie “Réseaux électriques” (16.035).....	19
5.4	Modification de la loi sur le génie génétique (16.056).....	20
6	Identification des Indicateurs du consensus .....	21
7	Mesure du caractère consensuel des commissions .....	25
7.1	Propositions de compromis .....	25
7.2	Propositions retirées.....	26
7.3	Propositions opposées lors d’un vote .....	29
7.4	Propositions de minorité .....	29
7.5	Elimination des divergences .....	30
7.6	Conclusions .....	31
8	Facteur explicatif n°1 : le nombre de participants à la délibération.....	33
8.1	Mesure de l’activité des commissions .....	33
8.2	Indicateurs de la recherche de consensus .....	39
8.3	Conclusions .....	46
9	Facteur explicatif n°2 : la composition partisane des commissions .....	47
9.1	Activité des partis .....	48
9.2	Indicateurs de la recherche de consensus .....	49
9.3	Conclusions .....	53
10	Conclusions.....	55

## RÉSUMÉ

Le Parlement suisse exerce sa fonction législative essentiellement en modifiant les projets de lois qui lui sont soumis par le Conseil fédéral. Dans ce cadre, un important travail préparatoire a lieu dans les commissions thématiques des deux conseils. Ces discussions ayant lieu derrière des portes closes, le grand public n'y a pas accès et la recherche sur ce sujet est encore très pauvre. Ce travail de mémoire lève une partie du voile qui recouvre les délibérations des commissions législatives du Parlement suisse, sous l'angle de la recherche de consensus.

La lecture des procès-verbaux concernant quatre projets législatifs récents, mis à disposition par les Services du Parlement, fait ressortir deux schémas délibératifs opposés, permettant d'isoler cinq indicateurs du caractère consensuel des délibérations : les propositions retirées, celles qui visent explicitement un compromis, celles qui sont opposées lors d'un vote, les propositions de minorité et celles visant à éliminer ou au contraire à maintenir une divergence avec l'autre conseil. 552 propositions d'amendement, relevées dans ces procès-verbaux, ont été analysées selon ce jeu d'indicateurs.

Les analyses effectuées sur cette base confirment d'une manière générale ce que d'autres auteurs avaient observé précédemment, à savoir que les commissions du Conseil des Etats recherchent plus le consensus que celles du Conseil national. Si la plus petite taille des commissions du Conseil des Etats ne semble pas être un facteur déterminant, en revanche la présence plus importante de représentants des partis non gouvernementaux et de l'UDC dans celles du Conseil national, liée au mode électoral proportionnel, semble jouer un rôle important. Cependant, d'autres différences entre les conseils peuvent également jouer un rôle, dont il convient de tenir compte dans les analyses.

Les résultats de ce travail, basé sur un échantillon non représentatif de projets de lois, ont été confirmés en grande partie par collaboratrices et collaborateurs des secrétariats des commissions concernées. L'exploitation à plus large échelle des procès-verbaux des commissions, comme source primaire d'information, pourrait notamment permettre d'observer l'évolution des délibérations des commissions dans le temps, sous l'angle de la recherche de consensus, dans le contexte d'un Parlement où les clivages sont de plus en plus marqués.

## REMERCIEMENTS

La rédaction de ce travail de mémoire n'aurait pas été possible sans certains soutiens, qu'il me tient à cœur de remercier ici. Outre les professeurs Andreas Ladner et Giuliano Bonoli, dont les conseils aux différentes étapes de ce mémoire m'ont été particulièrement précieux, je remercie Monsieur Philippe Schwab, secrétaire général de l'Assemblée fédérale, d'avoir accepté de faire partie de mon jury de mémoire, pour ces nombreux inputs et pour m'avoir permis d'accéder à la Bibliothèque du Parlement.

Je dois également remercier les collaboratrices et collaborateurs des Services du Parlement, qui ont accepté de m'accorder un peu de leur temps et de partager un peu de leur expérience, dans le cadre d'entretiens à chaque fois passionnants : Madame Ruth Lüthi, secrétaire adjointe des Commissions des institutions politiques ; Madame Christina Leutwyler, secrétaire adjointe des Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique, et Monsieur Raphaël Schläpfer, collaborateur scientifique de ces mêmes commissions ; Monsieur Marcello Fontana, secrétaire des commissions de la science, de l'éducation et de la culture.

Un très grand merci à mon frère Virgile Lecoultre, qui aura suivi ces travaux du début à la fin, pour son écoute et ses conseils avisés, et pour la relecture finale de ce document.

Enfin, la réussite d'un cursus, tel que celui que je termine par ce travail de mémoire, n'est possible qu'avec un soutien familial sans faille. Un immense merci à ma maman pour son engagement logistique, à mes filles pour leur patience et à mon épouse pour ses encouragements constants.

## 1 INTRODUCTION

Le grand public a pu découvrir en 2003 l'importance du travail des commissions législatives du Parlement suisse, dans le film documentaire de Jean-Stéphane Bron " Mais im Bundeshuus (Le Génie helvétique) ", qui nous fait suivre quelques membres de la Commission de la science, de l'énergie et de la culture du Conseil national durant la première phase de traitement d'un projet de loi sur le génie génétique. Sur la base des témoignages de ces acteurs de la politique fédérale, on comprend que les discussions dans les commissions sont serrées et les coalitions mouvantes, mais aussi qu'on y recherche le compromis sur certains points. Cependant, la caméra ne pénètre jamais dans la salle, interdite d'accès pendant les débats. Ce qui se passe derrière les portes closes des commissions du Parlement suisse reste donc mystérieux pour le plus grand nombre. Comme le dit Urs Hänsenberger, ancien secrétaire des Commission de la sécurité sociale et de la santé publique, dans " Salle 286 ", un film documentaire didactique réalisé en 2015 par les Services du Parlement, la confidentialité permet aux députés d'exprimer librement leur opinion et d'élaborer ainsi des compromis. Pour qui a la chance d'y assister, le caractère organisé des débats qui y ont lieu est frappant. Et l'on comprend vite que c'est ce cadre très secret, mais aussi très régulé, qui permet les discussions qui sont à la base des décisions du Parlement.

Ce travail de recherche, réalisé en conclusion du cursus MPA de l'Institut des hautes études en administration publique de l'Université de Lausanne, lève une partie du voile qui recouvre les travaux des commissions législatives des deux chambres du Parlement suisse, sans toutefois mettre à mal le secret des délibérations. En épluchant les procès-verbaux de quatre projets législatifs importants de ces dernières années, on identifiera les processus de décisions des commissions et, à travers ceux-ci, des indicateurs qui permettent de mesurer la recherche de consensus. On pourra ainsi vérifier si les commissions du Conseil des Etats sont effectivement plus consensuelles que celles du Conseil national, comme d'autres études l'ont montré. On déterminera aussi quels sont les facteurs qui permettent d'expliquer que la recherche de consensus soit plus ou moins forte dans les délibérations, tout en tenant compte du contenu des projets étudiés eux-mêmes.

## 2 PROBLÉMATIQUE

### Une lacune dans la recherche

L'élaboration des lois est une des quatre fonctions principales du Parlement suisse, mais celle à laquelle il consacre le plus de temps (Vatter ; 2019). Bien que le nombre d'initiatives parlementaires déposées ait fortement augmenté ces dernières années, à peine 12,6% d'entre elles aboutissent finalement à un acte législatif (Wirz et Vatter ; 2015). Ainsi, les projets législatifs issus du Parlement, bien qu'en augmentation, ne représentent encore qu'une petite minorité des lois entérinées. Près de 80% des projets d'actes sont en fait soumis au Parlement par le Conseil fédéral (Burri ; 2007). Cependant, le Parlement joue un rôle croissant dans le processus législatif, en procédant à l'examen et à la modification des projets d'actes : entre 2006 et 2014, il a modifié près de deux tiers des plus de 300 projets de lois qui lui ont été soumis (Wirz et Vatter ; 2015), bien plus que dans les années 1970. Les commissions thématiques jouent un rôle majeur dans ce contexte, en procédant à l'examen préalable des objets qui leur sont attribués et en soumettant aux Chambres des propositions d'amendement. Leur rôle s'est par ailleurs considérablement renforcé avec la réforme du Parlement et l'introduction des commissions permanentes en 1992, en remplacement des commissions ad hoc qui avaient cours jusque-là (Lüthi ; 1997). Contrairement aux discussions au plénum, publiques, les délibérations des commissions sont confidentielles. Cette confidentialité permet aux parlementaires de délibérer sans influence externe, diminue la pression à suivre les demandes reçues, et de cette manière rend plus facile pour les politiciens de réfléchir, de montrer du respect pour ce que les autres expriment ou même de changer leurs opinions (Hangartner ; 2007). Avec un certain succès, le rôle des commissions législatives du Parlement suisse étant jugé comme très important en comparaison internationale (Jegher ; 1999). Par contre, un effet secondaire de cette confidentialité est que le fonctionnement des commissions reste pratiquement une *terra incognita* dans la recherche.

Depuis les années 1980, de nombreux auteurs ont étudié le fonctionnement du Parlement, en particulier dans sa fonction législative (Zehnder ; 1988 ; Lüthi ; 1997 ; Jegher ; 1999, Schwartz et Linder ; 2008, Golder et al. ; 2011, Wirz et Vatter ; 2015). Mais les études qui prennent en compte le rôle des commissions se basent essentiellement sur les informations rendues publiques. Les résultats de ces études ne disent rien sur la manière dont les commissions parviennent à des outputs plus ou moins consensuels, à savoir les délibérations qui y ont lieu. La nouveauté du présent travail de recherche est de fournir un éclairage sur les délibérations des commissions, en utilisant non pas des informations accessibles au public, mais les procès-verbaux des délibérations des commissions, comme source d'information principale.

### Des potentiels nouveaux indicateurs

Dans l'un des travaux les plus importants sur le fonctionnement du Parlement suisse, Annina Jegher a étudié quels sont les facteurs qui influencent le degré d'activité des Chambres fédérales dans le processus législatif (Jegher ; 1999). En se basant sur des données concernant les débats au plénum, telles que le nombre et le succès des propositions issues des commissions, les prises de position et les résultats des votes sur l'ensemble, ainsi que sur des entretiens avec des secrétaires de commissions, elle a notamment démontré que les commissions du Conseil des

Etats sont plus consensuelles que celles du Conseil national. En particulier, elle a constaté que les membres de ces dernières déposent au plénum proportionnellement près de deux fois moins de propositions de minorité que les membres des commissions du Conseil national. Ce résultat est conforme aux observations antérieures de Ruth Lüthi (Lüthi ; 1997). La proposition de minorité est ainsi jusqu'à présent l'indicateur privilégié pour mesurer le caractère consensuel des commissions des deux conseils. Or, les prises de parole sont très réglementées au Conseil national, de sorte que les députés des partis non-gouvernementaux doivent y déposer des propositions de minorité, s'ils veulent pouvoir s'exprimer au plénum et, ainsi, exister médiatiquement. Dans ce contexte, on peut se demander si le nombre de propositions de minorité déposées au plénum est un fidèle reflet de la qualité des délibérations dans les commissions. Dans le présent travail, on cherchera donc si d'autres indicateurs, pertinents pour mesurer le caractère consensuel des délibérations, peuvent être identifiés dans les procès-verbaux, et s'ils confirment les conclusions d'Annina Jegher et de Ruth Lüthi, selon lesquelles les commissions du Conseil des Etats sont plus consensuelles que celles du Conseil national.

### **De nombreux facteurs déterminants**

On peut se demander quelles sont les raisons qui expliqueraient que les délibérations de l'un des conseils soient plus consensuelles que celles de l'autre conseil. En effet, le Parlement suisse se caractérise notamment par un bicamérisme parfait : formellement, les deux Chambres disposent des mêmes compétences et sont égales. L'organisation des commissions permanentes en est le reflet : chaque conseil dispose des mêmes onze commissions thématiques et de surveillance. Les seules exceptions sont la commission de l'immunité, rattachée au Conseil national, la commission judiciaire, la commission des grâces et la commission de rédaction, composées de membres des deux conseils. Celles-ci ne jouent qu'un rôle secondaire dans le processus politique. De plus, pour chaque commission thématique ou de surveillance, un seul secrétariat soutient les travaux des commissions des deux conseils et assure leur coordination. Malgré cela, les différences entre les commissions des deux conseils sont nombreuses.

Il y a d'abord une différence structurelle : les commissions du Conseil national comptent généralement 25 membres, alors que celles du Conseil des Etats n'en comptent que 13. Or, il est probablement plus facile de parvenir à un consensus dans un groupe plus réduit.

Au nombre de 46, les membres du Conseil des Etats se répartissent 13 siègent dans chacune des 11 commissions thématiques et de surveillance, soit un total de 143 sièges. La plupart d'entre eux siègent donc dans trois commissions différentes, certains même dans quatre d'entre elles. Par exemple, le Conseiller aux Etats Philipp Müller (PLR) siège non seulement dans la CIP, mais également dans la CdF et la CPE. Robert Cramer (PES) siège dans les CEATE, CIP et CAJ. Autre exemple, le président du PSS Christian Levrat siège dans les CAJ, CdF, CPE et CER. Le fait de siéger dans plusieurs commissions permanentes peut donner aux Conseillers aux Etats une vision globale et cohérente des enjeux politiques de chaque objet législatif. Les 200 membres du Conseil national se partagent quant à eux 25 sièges dans chacune des 11 commissions thématiques et de surveillance, soit 225 sièges. La plupart d'entre eux ne siègent donc que dans une seule commission. Ceci entraîne une plus grande spécialisation de leur part. Cette spécialisation des

conseillers nationaux pourrait expliquer en partie pourquoi ils ont une attitude moins consensuelle que les conseillers aux Etats.

Il y a également une différence dans la composition politique des commissions des deux conseils : alors que les représentants des partis du centre de l'échiquier y sont surreprésentés, ceux des partis non-gouvernementaux et de l'UDC sont très minoritaires au Conseil des Etats et dans ses commissions. Au contraire, ces partis occupent près de la moitié des sièges au Conseil national et dans ses commissions. Cette composition partisane différente entre les deux conseils s'explique par leurs modes d'élection respectifs. Depuis 1919, les membres du Conseil national sont élus selon le mode proportionnel, contrairement aux membres du Conseil des Etats, qui sont toujours élus selon le mode majoritaire (sauf dans les cantons du Jura et de Neuchâtel). Alors que le Conseil national était autrefois largement dominé par les radicaux, ce changement de mode de scrutin a d'abord permis au PDC et au PSS d'y prendre une part plus ou moins égale, puis à l'UDC et enfin à d'autres partis, tels que le PES et plus récemment le PBD et le PVL, d'y prendre une importance croissante. Au Conseil des Etats, le mode d'élection majoritaire a pour conséquence que les partis du centre y sont surreprésentés, aux dépens de l'UDC et des partis non gouvernementaux. De ce fait, le clivage politique y est moins marqué.

Il y a aussi une différence importante dans les processus de prise de décision politique des deux conseils, qui peut influencer les délibérations dans les commissions. Comme mentionné plus haut, la réglementation des prises de parole au Conseil national pousse les députés des partis non-gouvernementaux à déposer des propositions de minorité, même lorsque celles-ci n'ont aucune chance de succès. De plus, les interventions des membres d'un même groupe y sont généralement coordonnées en amont, par les chefs de groupes, de manière à ce que le plus grand nombre ait l'occasion de monter à la tribune au plénum. C'est tout le contraire au Conseil des Etats, où tout parlementaire est libre de s'exprimer sur chaque objet, mais où les propositions de minorité ne sont en principe déposées que lorsqu'elles ont de réelles chances de succès. Il y a sur ce point une véritable différence culturelle entre les conseils, qui remonte peut-être à la création de l'Etat fédéral tel qu'on le connaît aujourd'hui. Historiquement, les deux Chambres du Parlement suisse ont un rôle différent : il y a d'un côté une « Chambre du peuple », le Conseil national, qui représente les intérêts variés de la société. D'un autre côté, la « Chambre des cantons », dont les membres ont longtemps été élus par les autorités politiques des cantons elles-mêmes, appelée aussi « Chambre haute ». Selon Martin Graf dans le dictionnaire historique de la Suisse<sup>1</sup>, plus d'un conseiller national souhaite couronner sa carrière par une élection aux Etats. Les personnes qui accèdent au Conseil des Etats endosseraient donc en quelque sorte un « costume de sénateur », qui les placerait au-dessus des intérêts partisans. Selon une secrétaire de commission interrogée dans le cadre de ce travail, cette différence de culture explique que les membres de la commission du Conseil des Etats n'aiment pas trancher : ils préfèrent parvenir à leurs fins de manière diplomatique (consensuelle). Ainsi, lorsqu'une proposition déposée n'est pas soutenue par la majorité et qu'elle n'est pas retirée immédiatement, la commission va souvent préférer y revenir plus tard, pour laisser à la personne qui l'a déposée l'opportunité

---

<sup>1</sup> Dictionnaire historique de la Suisse (online), consulté le 7 mars 2019 : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10081.php>

de la retirer. Cette différence culturelle expliquerait en grande partie pourquoi au Conseil des Etats, seules des propositions de minorité ayant une réelle chance de succès sont déposées

Cette différence culturelle est renforcée par le fait que de nombreux membres du Conseil des Etats, même s'ils sont aujourd'hui élus par la population, ont l'expérience des gouvernements cantonaux. Ils sont donc habitués à rechercher des solutions pragmatiques, de manière collégiale. Elus au système majoritaire, ce sont souvent des personnalités rassembleuses. Cependant, de plus en plus de conseillers nationaux, sans expérience d'un exécutif, accèdent au Conseil des Etats. Une autre secrétaire de commission constate que l'ambiance au Conseil des Etats s'en ressent, ressemblant de plus en plus à celle du Conseil national et que les différences entre les conseils s'estompent.

Finalement, en-dehors des deux Chambres qui composent le Parlement, un troisième acteur joue un rôle clé dans les délibérations : l'administration, représentée généralement par le chef du Département ayant élaboré le projet soumis aux Chambres ou le directeur de l'office concerné, accompagné des spécialistes du dossier. En plus de répondre aux questions des membres de la commission, le représentant du Conseil fédéral est invité à donner son avis sur les propositions débattues. Même s'il ne participe pas aux votes, il prend une part active dans les discussions et en influence le résultat. Souvent, les propositions de l'administration sont reprises à leur compte par l'un ou l'autre membre de la commission, raison pour laquelle il est difficile de mesurer le rôle joué par l'administration dans les délibérations, par rapport aux autres participants.

Ainsi, de nombreuses différences entre les deux Chambres, qu'elles soient structurelles, culturelles ou historiques, mais aussi dans la composition politique et les processus de prise de décision, seraient à même d'expliquer un fonctionnement différent dans les délibérations de leurs commissions. Comme mentionné plus haut, la nouveauté de ce travail réside dans l'exploitation des informations contenues dans les procès-verbaux des commissions, pour fournir un éclairage sur les délibérations qui s'y déroulent. Il n'est pas possible de mesurer sur cette base l'influence de tous ces facteurs. En revanche, l'analyse des données recueillies dans ces documents doit permettre d'étudier l'influence du nombre de participants aux délibérations et de la composition politique des commissions, sur le caractère consensuel des délibérations dans les deux conseils. On gardera toutefois à l'esprit les nombreuses autres différences qui existent entre les deux conseils et leurs commissions respectives, notamment dans le processus de décision politique, dans toutes les analyses effectuées dans le cadre de ce travail.

### 3 APPROCHE THÉORIQUE

#### Axes d'analyses

Dans la recherche sur le parlementarisme, on distingue généralement trois approches pour comparer les différents systèmes politiques. La première compare l'influence des parlements selon des facteurs institutionnels (*polity*). En font partie le rôle constitutionnel des différents pouvoirs, la structure du Parlement (mono ou bicaméral), ou encore l'importance des commissions dans l'élaboration de la législation. La seconde approche examine les facteurs liés aux processus de décision politiques (*politics*). La manière dont se forment les décisions du Parlement, les relations entre exécutif et législatif ou encore l'importance des partis et les formes de coalitions sont au cœur de cette approche. Enfin, la troisième approche s'intéresse en particulier aux contenus des politiques publiques (*policy*).

Annina Jegher (Jegher ; 1999) s'est appuyée sur ces trois approches pour déterminer quels facteurs influencent l'activité du Parlement dans le processus législatif, mesurée selon le degré de modification des projets du Conseil fédéral, c'est-à-dire la différence entre le projet du Conseil fédéral soumis au Parlement et le texte final approuvé par le Parlement. Elle a mesuré cette différence à la fois par le nombre et la force ou l'importance des modifications approuvées, correspondant aux propositions déposées au plénum, selon un concept élaboré par Ernst Zehnder (Zehnder ; 1988).

Dans le présent travail, ce sont avant tout des facteurs institutionnels et relatifs aux processus de décision politique, comme la taille des commissions et leur composition politique, qui retiendront notre attention pour tenter d'expliquer le caractère consensuel des commissions des deux conseils. Cependant, on ne perdra pas de vue les autres facteurs d'influence cités précédemment, en particulier le contenu des politiques publiques analysées.

#### Définitions de la délibération et du consensus

La littérature met en évidence deux définitions de la délibération, dans lesquelles le consensus, en tant qu'output, prend un sens différent. Selon la définition classique (dite aussi habermasienne, du nom du théoricien allemand Jürgen Habermas), le *consensus rationnel* est vu comme le but ultime d'un processus scientifique et systématique, dans lequel les acteurs justifient largement et de manière sincère leurs positions en étant prêts à se rallier à la force du meilleur argument. Certains reprochent cependant à ce modèle que ses objectifs et que les conditions requises soient inatteignables dans la réalité, et qu'il exclut les autres formes de communication, telles que le témoignage, la rhétorique ou encore le mensonge. Ainsi, dans une définition plus récente, le *meta-consensus*, plus large que le simple accord unanime obtenu selon la définition classique de la délibération, se réfère à différentes formes acceptées d'outputs de la délibération, qui sont le produit d'un champ mutuellement acceptable de valeurs et de croyances considérées comme légitimes et dignes de considération par tous, même si tous ne sont pas d'accord avec toutes celles-ci (Bächtiger et al. ; 2007). Cette nouvelle approche permet une étude plus nuancée de la délibération, notamment dans le cadre d'un parlement où les nombreux partis reflètent la pluralité de croyances et de valeurs de ses membres. Des méthodes sophistiquées, qui reposent sur l'analyse approfondie des discours et des interactions entre les participants à la délibération, permettent notamment de distinguer entre argumentation et négociation et entre collaboration

et compétition, ou encore de prendre en compte les caractéristiques propres à chacun des participants. De telles méthodes demandent par contre un investissement en temps considérable.

Adopter la définition classique de la délibération permet en revanche d'identifier plus simplement des indicateurs quantifiables de la recherche d'outputs consensuels, au sens du *meta-consensus*, dans le processus d'amendement des projets législatifs par les commissions. En ce sens, mesurer le caractère consensuel des commissions revient à mesurer déjà en partie la qualité des délibérations qui y ont cours. Toutefois, sans tenir compte d'autres aspects importants tels que la qualité du discours proprement dit, les résultats de la présente étude ne permettront pas de tirer des conclusions sur la qualité des délibérations dans les commissions des Chambres fédérales.

En outre, une caractéristique de la délibération est qu'elle ne peut avoir lieu qu'à l'intérieur d'un groupe, dans lequel une communication en face-à-face peut avoir lieu. Une telle définition est large, pouvant aller de trois à plusieurs douzaines de personnes, mais des différences dans la composition du groupe, telles que les règles du jeu ou le genre des participants influencent les résultats de la délibération (Karpowitz et Mendelberg ; 2007). Le présent travail tiendra particulièrement compte de cet aspect, en étudiant en particulier l'influence de la taille et de la composition politique des commissions sur le caractère consensuel de leurs délibérations.

## 4 DESIGN DU MÉMOIRE

### 4.1 Objectifs du travail

Ce travail de mémoire a pour vocation de contribuer, modestement, à la recherche sur le système parlementaire suisse, en mettant en lumière certaines facettes du travail des commissions. Il a pour objectifs :

- d'identifier, dans les procès-verbaux des séances des commissions, des indicateurs permettant de mesurer le caractère consensuel des délibérations des commissions des Chambres fédérales ;
- de vérifier si les délibérations des commissions du Conseil des Etats sont plus consensuelles que celles du Conseil national ;
- et de rechercher si certains facteurs institutionnels (taille des commissions) ou liés au processus de décision politique (composition partisane) peuvent l'expliquer.

### 4.2 Questions de recherche et méthodologie

Pour atteindre les objectifs fixés ci-dessus, ce travail de recherche devra répondre aux quatre questions suivantes :

1. Quels indicateurs permettent de mesurer le caractère consensuel des délibérations des commissions législatives des Chambres fédérales ?

Pour répondre à cette question descriptive, on cherchera à identifier des indicateurs capables d'opérationnaliser le caractère consensuel des délibérations, dans le contexte particulier du traitement de projets de lois par les commissions du Parlement suisse. Dans une démarche qualitative exploratoire, la lecture détaillée des procès-verbaux des commissions doit permettre d'observer et de comprendre les processus décisionnels propres à ce contexte, de les synthétiser et d'y mettre en évidence un jeu d'indicateurs pertinents pour en mesurer le caractère consensuel.

2. Est-ce que les commissions du Conseil des Etats sont plus consensuelles que celles du Conseil national ?

Avec cette question normative, on cherchera à vérifier, au moyen du jeu d'indicateurs développé précédemment, les conclusions d'autres chercheurs (en particulier Annina Jegher) ayant basé leurs observations sur d'autres données, concernant la recherche de consensus. Concrètement, on comparera l'occurrence de ces indicateurs dans les commissions des deux Chambres, dans une approche quantitative relativement simple.

3. Existe-t-il un lien entre le nombre de membres dans les commissions et le caractère consensuel des délibérations ?
4. Est-ce que la composition partisane différente des commissions des deux Conseils explique le caractère plus consensuel de l'une d'entre elles ?

Pour tenter de répondre à ces deux questions à caractère causal, on suivra la méthode classique de la recherche empirique en sciences sociales. Celle-ci consiste dans un premier temps à définir des hypothèses fondées sur la théorie. Ces hypothèses amènent à définir une ou plusieurs variables dépendantes et indépendantes. Il s'agit ensuite de procéder au relevé de données empiriques et de

traiter ces données, de manière à pouvoir vérifier ces hypothèses. Pour cette partie, des méthodes quantitatives et qualitatives (méthode mixte) seront appliquées : premièrement, les données relevées dans les procès-verbaux des séances de commissions des deux Chambres du Parlement, portant sur un échantillon non représentatif de projets législatifs, seront analysées au moyen d'outils statistiques simples (statistiques descriptives, analyse bivariée). Deuxièmement, pour diminuer l'incertitude liée au nombre réduit d'objets étudiés, qui ne peuvent pas être considérés comme représentatifs de l'ensemble des objets traités par le Parlement, les résultats obtenus ont été discutés lors d'entretiens semi-dirigés avec les secrétaires ou secrétaires-adjoint(e)s des commissions responsables des projets examinés.

### 4.3 Hypothèses et variables

Pour opérationnaliser les questions de recherche 3 et 4 posées plus haut, on pose les hypothèses suivantes :

1. Le caractère plus consensuel des commissions du Conseil des Etats est lié au plus petit nombre de membres dans les commissions de ce conseil que dans celles du Conseil national.

Les commissions du Conseil national comptent généralement 25 membres, alors que celles du Conseil des Etats n'en comptent en principe que 13. Intuitivement, on imagine qu'il est plus difficile de parvenir à un consensus lorsque le nombre de participants à la délibération est plus élevé. On s'attend donc à ce que plus le nombre de participants à la délibération soit élevé, plus les indicateurs du caractère consensuel des délibérations soient faibles, quel que soit le conseil concerné. Il s'agira donc de vérifier s'il existe un lien (corrélation) entre le nombre de participants aux délibérations (variable indépendante) et le caractère consensuel (variable dépendante) de ces dernières.

2. La présence plus forte des partis minoritaires dans les commissions du Conseil national explique leur caractère moins consensuel.

L'UDC et les partis non gouvernementaux, donc les partis les plus excentrés de l'échiquier politique au niveau national, sont quasiment absents des commissions du Conseil des Etats, alors que ces partis disposent de la moitié des sièges au Conseil national et ses commissions. S'y ajoute le fait que les prises de parole au Conseil national sont très limitées. Les députés des partis non-gouvernementaux y sont de ce fait incités à déposer des propositions (minorités) pour avoir la possibilité de s'exprimer au plénum. Pour corroborer cette hypothèse, on observera si les membres de certains partis politiques (variable indépendante) déposent plus de propositions à caractère consensuel (variable dépendante) que les membres d'autres partis. On s'attend en effet à ce que les membres des partis non gouvernementaux, plus nombreux au Conseil national, déposent moins de propositions consensuelles que ceux des partis gouvernementaux, surreprésentés à la Chambre haute.

### 4.4 Récolte et traitement des données

Les variables ont été relevées en épluchant les procès-verbaux des commissions compétentes concernant quatre projets législatifs liquidés par le Parlement entre 2016 et 2017. Ces documents ont été mis à disposition pour les besoins de cette

étude par les Services du Parlement (SParl), en vertu de de l'art. 7, al. 1 de l'ordonnance sur l'administration du Parlement (OLPA ; RS 171.115). Selon cette disposition, les procès-verbaux des commissions sont accessibles sur demande à des fins d'application du droit ou à des fins scientifiques. Ils ont entretemps été retournés au SParl.

Au total, 558 propositions déposées et discutées par les membres des commissions ont été relevées dans ces procès-verbaux. Alors que les propositions déposées par écrit, compilées à la fin des procès-verbaux et mises en évidence dans le texte avec un numéro et le nom de leur déposant (à noter que le numéro des propositions n'a aucune signification, si ce n'est l'ordre dans lequel le secrétariat de la commission les a enregistrées), ont pu être aisément relevées, celles déposées par oral au cours des discussions ont nécessité une lecture attentive des débats.

Les décisions relatives à ces propositions, également mises en évidence dans les procès-verbaux (isolées et en italique), ont aussi été relevées. En principe, trois résultats sont possibles : la proposition est adoptée, refusée ou retirée. Mais il arrive aussi qu'une proposition soit explicitement ou implicitement liquidée, en raison d'autres décisions qui la rendent caduque. Si une proposition n'est pas retirée, elle est généralement mise au vote, éventuellement contre une ou plusieurs autres propositions portant sur le même élément du projet. Après chaque discussion d'une commission, les décisions des commissions ont été vérifiées sur la base du dépliant officiel des propositions, mis à disposition du public sur internet par les services du Parlement en vue des débats de plénum. Ce dépliant a aussi permis de relever les propositions maintenues par une minorité de la commission. Finalement, les décisions du plénum ont pu être relevées au moyen du dépliant officiel des décisions établi suite aux débats, lorsqu'il était disponible, ou sur la base du bulletin officiel, disponible sur le site internet du Parlement.

Toutes les données relatives à ces propositions ont été compilées dans un tableau Excel, pour chaque objet législatif étudié, avant d'être intégrées dans un unique tableau. Les analyses quantitatives présentées dans ce travail ont été réalisées principalement au moyen de tableaux croisés dynamiques et de graphiques croisés dynamiques (Annexe 1 : liste des variables relevées).

#### **4.5 Plan du travail**

Le contenu, les principaux enjeux et le déroulement des débats concernant les projets législatifs, dont les délibérations ont été étudiées dans le cadre de ce travail, sont brièvement présentés au prochain chapitre. Le déroulement général des délibérations des commissions, telle qu'il ressort des procès-verbaux, est synthétisé au chapitre 6. Il ressort de cette analyse un jeu d'indicateurs, permettant de mesurer le caractère consensuel des délibérations. Les délibérations des commissions du Conseil des Etats et du Conseil national sont ensuite comparées au moyen de ces indicateurs, de manière à vérifier si celles du Conseil des Etats sont effectivement plus consensuelles que celles du Conseil national (chapitre 7). Dans les chapitres suivants, plusieurs pistes sont explorées pour vérifier si certains facteurs structurels jouent un rôle sur la recherche de consensus dans les commissions. Tout d'abord, on vérifiera s'il existe un lien entre la taille des commissions, respectivement le nombre de participants aux délibérations, et le caractère consensuel de ces dernières, toujours mesuré au moyen du même jeu d'indicateurs (chapitre 8). Ensuite, on vérifiera si la composition partisane des deux Chambres et de leurs

commissions respectives a une influence sur le consensus (chapitre 9). Les résultats sont discutés dans la conclusion de ce travail, qui se trouve au chapitre 10.

## 5 LES PROJETS LÉGISLATIFS ÉTUDIÉS

Les analyses effectuées dans le cadre de ce travail se basent sur les données relatives aux délibérations des commissions des Chambres fédérales concernant quatre projets législatifs liquidés au cours de la 50ème législature (2015 - 2019). Cependant, le traitement du projet de révision de la loi sur les produits thérapeutiques (12.080) avait déjà débuté au cours de la législature précédente. De ce fait, certains membres de la commission ont été remplacés au cours de la première étape des discussions, ce qui aura inévitablement eu une certaine influence sur les délibérations.

Les quatre projets étudiés ne constituent pas un échantillon représentatif de tous les projets législatifs traités durant cette période, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, ces objets ont été choisis en raison du nombre particulièrement élevé de modifications proposées par les commissions et acceptées par leurs conseils respectifs, de manière à fournir beaucoup de matière à analyser. Or, entre 2006 et 2014, environ 35% des projets de lois soumis à l'Assemblée fédérale par le Conseil fédéral n'ont pas du tout été modifiés (Wirz et Vatter ; 2015). De plus, lorsqu'à l'issue de la première lecture par les deux conseils il subsiste une ou plusieurs divergences entre eux, une navette suffit dans environ 45% des cas pour l'élimination des divergences (Schwarz et Linder ; 2008). Or, trois des quatre objets étudiés ont eu besoin des deux navettes possibles, et il a même fallu faire appel à une conférence de conciliation dans deux cas, alors que dans toute la législature précédente, le Parlement n'y a eu recours qu'à 21 reprises, représentant moins de 10% des objets qui lui avaient été transmis par le Conseil fédéral (Vatter ; 2018). Les objets étudiés peuvent donc être considérés comme particulièrement disputés.

Ensuite, ces quatre objets ont été traités par quatre commissions différentes (au Conseil national comme au Conseil des Etats), parmi les neuf commissions thématiques existantes dans chacun des conseils. Choisir des projets de lois traités par la même commission aurait permis d'obtenir des informations plus robustes concernant la manière de délibérer de cette commission et de comparer entre les commissions-sœurs des deux conseils. Cependant, on sait que les différentes commissions attirent différents types de parlementaires, notamment en fonction de leurs intérêts personnels ou des objectifs qu'ils poursuivent : le prestige de la commission, son influence (perçue par le public), la représentation d'intérêts et son importance dans l'élaboration des politiques publiques (*Gestaltungsarbeit*). Selon ce classement, les CEATE comme les CSEC sont plutôt intéressantes pour la représentation d'intérêts, mais relativement peu attirantes selon les autres critères. Les CIP ont plutôt une grande importance dans l'élaboration des politiques publiques, alors que les CSSS ont d'une manière générale un poids important selon les quatre critères (Lüthi ; 1997). Ainsi, porter le choix sur des objets traités par différentes commissions permet d'observer le comportement délibératif d'un échantillon plus représentatif de l'ensemble des parlementaires.

Une faiblesse dans choix des objets étudiés a trait à l'organisation des débats. Lorsqu'un objet soumis à délibération doit être examiné par les deux conseils séparément, comme c'est le cas pour les projets de lois, la priorité d'examen est attribuée par les président(e)s des conseils à l'un des deux conseils, désigné conseil prioritaire (art. 84 de la loi sur le Parlement, LParl). Dans notre échantillon, le Conseil national avait été désigné comme prioritaire pour trois des quatre objets examinés, alors que dans la réalité, le Conseil des Etats est désigné comme tel dans une courte majorité des cas (Schwarz et Linder ; 2008). Si le choix du conseil prioritaire

n'a aucune influence sur la probabilité qu'un projet soit modifié (Wirz et Vatter ; 2015), il a été démontré que celui-ci impose ses choix à l'autre conseil dans deux tiers des cas, grâce à l'avantage dont il dispose dans l'*agenda-setting* (Schwarz et Linder ; 2008 et Vatter ; 2018). Il aurait donc été préférable que deux des objets étudiés aient été traités prioritairement par un des conseils, et les deux autres par l'autre conseil.

Finalement, comme le montrent les résultats des votes finaux du Conseil national sur ces objets, ils présentent également des configurations différentes en termes de coalitions politiques. Alors que le modèle PSS contre le "bloc bourgeois" (PDC, PLR, UDC) représente toujours le modèle le plus fréquent avec plus d'un tiers des votes finaux au Conseil national (Vatter ; 2018), il n'est pas du tout représenté parmi les objets examinés dans ce travail. Le second modèle le plus fréquent ces dernières années, qui voit l'UDC opposé aux trois autres partis gouvernementaux, est représenté dans cette étude par un objet, tout comme le troisième modèle le plus fréquent (coalition des quatre partis gouvernementaux). Le quatrième modèle est par contre surreprésenté dans cette étude, avec deux objets adoptés au vote final du Conseil national contre l'avis d'une bonne partie du PLR et de l'UDC, alors que ces deux partis y disposent d'une majorité. On verra cependant au chapitre 9 que ces modèles de coalitions, mesurés au moyen des votes finaux au Conseil national, ne sont pas forcément ceux qui avaient cours dans les délibérations des commissions.

Pour toutes ces raisons, les projets ayant servi de base pour les analyses effectuées dans ce travail ne sont absolument pas représentatifs du travail législatif du Parlement. Ils présentent cependant une assez grande variété de caractéristiques, notamment en termes de contenu et de portée politiques, qui peuvent également expliquer certaines différences observées.

## **5.1 Révision de la loi sur les produits thérapeutiques (12.080)<sup>2</sup>**

La loi sur les produits thérapeutiques (LPT<sub>h</sub>), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002, a notamment mis en place un système national pour la mise sur le marché et la surveillance des médicaments et des dispositifs médicaux en Suisse, jusqu'alors de compétence cantonale, avec en particulier la création de l'Institut suisse des produits thérapeutiques Swissmedic. Une première étape de la révision de cette loi, entrée en vigueur en 2010, permet de résoudre de manière anticipée certains risques de rupture d'approvisionnement.

La deuxième étape de la révision de la LPT<sub>h</sub> proposée au Parlement par le Conseil fédéral le 7 novembre 2012 comprenait de nombreux volets, notamment :

- Le développement et la mise sur le marché de médicaments pédiatriques (incitations) ;
- Des mesures visant à faciliter l'accès au marché, en particulier pour les médicaments des médecines complémentaires ;
- La limitation des avantages matériels pouvant être perçus par les personnes qui remettent des produits thérapeutiques ;

---

<sup>2</sup> Site internet du Parlement suisse, base de données des objets parlementaires (curiavista): <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20120080>

- Un renforcement des compétences en matière de remise de médicaments par les pharmaciens et les droguistes, comprenant une nouvelle classification des médicaments ;
- Des règles de gouvernance concernant l'institut suisse des médicaments (swissmedics) ;
- La publication par l'institut, sous forme électronique, des informations sur les médicaments ;
- Des mesures visant à améliorer la pharmacovigilance.

L'étendue de cette révision a nécessité de nombreuses séances des Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) des deux conseils. Au total, 266 propositions relatives à des amendements du projet y ont été déposées et discutées. Les principales divergences ont cependant porté sur un nombre relativement réduit d'éléments du projet.

Lors de la troisième navette, les deux Chambres parvinrent à un accord concernant les mesures de soutien à l'innovation, en renonçant à prolonger l'exclusivité commerciale pour les médicaments contre les maladies rares, mais en prolongeant l'exclusivité sur les données concernant ces médicaments, comme pour ceux destinés aux enfants. Elles parvinrent également à un accord sur l'autorisation simplifiée des médicaments connus, notamment ceux autorisés depuis longtemps dans l'UE. Une conférence de conciliation a cependant été nécessaire pour les deux éléments les plus controversés du projet : il a finalement été décidé d'inscrire le principe de l'obligation pour le médecin de remettre une ordonnance au patient, même s'il est habilité à remettre des médicaments lui-même, pour garantir au patient le libre choix du fournisseur de prestations. En contrepartie, les règles concernant l'octroi, l'acceptation et la répercussion des avantages, comme les rabais et les ristournes, en sont ressorties affaiblies par rapport au projet du Conseil fédéral. Les compromis trouvés permirent au projet d'être approuvé par 193 voix contre 2 au Conseil national et à l'unanimité au Conseil des Etats.

## **5.2 Modification de la loi sur les étrangers (16.027)<sup>3</sup>**

A l'issue d'une campagne intense portée par l'UDC contre l'ensemble des autres partis nationaux et le Conseil fédéral, l'initiative populaire fédérale « contre l'immigration de masse » a été acceptée le 9 février 2014 à une courte majorité du Peuple (50,3%) et des cantons (12 cantons et 5 demis), déjouant les pronostics des politologues et plongeant le monde politique suisse dans une période de remous. Le 4 mars 2016, le Conseil fédéral présenta au Parlement son projet visant à mettre en œuvre le nouvel article 121a de la Constitution fédérale. Le Conseil fédéral proposait de fixer des contingents pour les étrangers hors UE/AELE et, pour les ressortissants des Etats membres de l'UE ou de l'AELE, de fixer un seuil d'immigration, au-delà duquel des contingents auraient été introduits dès l'année suivante (clause de sauvegarde). Il devait tenir compte notamment des besoins des cantons et de l'économie. Il proposait aussi l'instauration d'une nouvelle commission de l'immigration, chargée de le conseiller sur les mesures à prendre. Il s'agissait également d'exclure de l'aide sociale les étrangers et les membres de leur famille

---

<sup>3</sup> Site internet du Parlement suisse, base de données des objets parlementaires (curiavista): <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20160027>

qui viennent en Suisse dans le seul but d'y chercher un emploi, ainsi que de définir le moment de la perte du droit de séjour et le moment à partir duquel la personne ne peut plus prétendre à l'obtention de l'aide sociale en cas de perte de l'emploi. Finalement, le projet prévoyait d'exclure de manière explicite le versement de prestations complémentaires aux étrangers sans titre de séjour en Suisse. Au cours des délibérations des Commissions des institutions politiques (CIP), 128 propositions d'amendement ont été déposées concernant ce projet.

Jugée trop « light » par les uns, surtout par l'UDC à l'origine de l'initiative populaire, et trop dangereuse pour l'économie par les autres, la clause de sauvegarde a quasiment monopolisé les discussions. Le Conseil national, prioritaire, suivit sa commission, qui proposait une solution réputée conforme à l'ALCP, sur la base d'un modèle élaboré pour le canton du Tessin par l'ancien secrétaire d'Etat Michael Ambühl, visant à favoriser la main d'œuvre indigène vis-à-vis des ressortissants de l'UE/AELE. Il s'agissait de déterminer, en tenant compte d'indicateurs du marché du travail, les seuils à partir desquels les postes vacants devaient être annoncés. D'éventuelles mesures correctives devaient pouvoir être décidées par le comité mixte Suisse-UE. Une minorité UDC combattit cette proposition, la jugeant encore moins compatible avec le texte de l'initiative que le projet du Conseil fédéral. Mais c'est finalement un autre concept, proposé par la commission du Conseil des Etats, qui fut adopté par le Parlement, avec le soutien du Conseil fédéral qui renonça à son propre projet. Selon ce concept, les postes vacants doivent être annoncés en priorité aux services cantonaux de l'emploi, dans les domaines d'activité ou les régions économiques qui enregistrent un taux de chômage supérieur à la moyenne, avec obligation pour l'employeur de convoquer pour un entretien les personnes qui lui sont adressées par services. L'UDC s'opposa en bloc à ce concept jusqu'à la fin, alors que le PDC s'abstint au vote final du Conseil national (98 voix contre 67, 33 abstentions).

### **5.3 Stratégie “ Réseaux électriques “ (16.035)<sup>4</sup>**

Le Conseil fédéral a transmis son message relatif à la loi fédérale sur la transformation et l'extension des réseaux électriques (Modification de la loi sur les installations électriques et de la loi sur l'approvisionnement en électricité) au Parlement le 13 avril 2016. La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) du Conseil des Etats, désignée comme conseil prioritaire, a décidé à l'unanimité d'entrer en matière sur ce projet le 24 juin 2016. Les quatre aspects essentiels de la stratégie étaient les règles d'optimisation et de développement des réseaux électriques suisses, l'optimisation des procédures d'autorisation pour les projets de lignes, les critères et règles pour le processus de choix entre lignes souterraines et lignes aériennes et l'amélioration de l'acceptation et de la transparence des projets de lignes.

Ce projet impliquait des enjeux financiers particulièrement importants pour les entreprises électriques et les cantons dans lesquels se situent les barrages hydro-électriques. Au total, 138 propositions concernant des modifications de ce projet ont été relevées dans les procès-verbaux des commissions. La question de l'imputation des coûts de la production propre des entreprises électriques aux consommateurs

---

<sup>4</sup> Site internet du Parlement suisse, base de données des objets parlementaires (curiavista): <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20160035>

captifs, notamment les coûts de production de l'énergie issue des barrages hydro-électriques, et des bénéfices obtenus du libre accès au marché de ces entreprises, a été au centre des discussions entre les deux Chambres. D'autres questions, comme celle du surcoût considéré comme acceptable pour l'enfouissement des lignes, ainsi que l'installation de systèmes de commande et de réglage à distance de la consommation chez le consommateur final ont également été largement discutées. C'est finalement une version proche de celle du Conseil des Etats qui est ressortie de la Conférence de conciliation le 13 décembre 2017, permettant aux producteurs de répercuter sur les consommateurs captifs, ménages et PME, le coût de revient de la production d'énergie renouvelable indigène, sans leur faire profiter des bénéfices qu'ils tirent du marché libéralisé. Au vote final, le projet a été adopté à l'unanimité (1 abstention) au Conseil des Etats. Il n'a en revanche été accepté au Conseil national que par 105 voix contre 71 (14 abstentions), la coalition de centre-gauche sortant vainqueur face une large majorité de l'UDC et du PLR.

#### **5.4 Modification de la loi sur le génie génétique (16.056)<sup>5</sup>**

Suite au rejet par le Parlement d'imposer un moratoire sur l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (voir le film " Mais im Bundeshuus ") lors de l'adoption de la loi sur le génie génétique (LGG) en 2003, le peuple et les cantons adoptèrent un tel moratoire par la voie de l'initiative populaire le 27 novembre 2005, pour une durée de 5 ans. En 2010, le Parlement décida de prolonger ce moratoire pour une durée de 4 ans, ce qu'il répéta encore fin 2012. Avec la modification de la LGG (Message du 29 juin 2016), le Conseil fédéral visait à prolonger le moratoire sur la culture d'OGM pour une durée de 4 ans, période durant laquelle des « zones avec OGM » devaient être définies (principe de la coexistence), sur la base du strict cadre légal proposé. Au total, 26 propositions de modification de ce projet ont été discutées par les Commissions de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC). Le Conseil national, suivi des Etats, a rapidement supprimé le principe de la coexistence. La prolongation du moratoire a cependant été acceptée, même si certains auraient souhaité que le moratoire soit fixé pour une période plus longue, voire de manière illimitée, tandis que d'autres, plus sensibles aux arguments de l'économie, étaient favorables à sa levée. Lors de la deuxième navette, le Conseil des Etats se rallia également au Conseil national pour maintenir l'interdiction en vigueur de dissémination, à des fins expérimentales, d'organismes modifiés induisant une résistance aux antibiotiques. Le projet a finalement été adopté au Conseil national par 157 voix contre 36 (3 abstentions) et au Conseil des Etats par 30 voix contre 13 (1 abstention), contre l'avis du PLR et d'une petite partie de l'UDC.

---

<sup>5</sup> Site internet du Parlement suisse, base de données des objets parlementaires (curiavista): <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20160056>

## 6 IDENTIFICATION DES INDICATEURS DU CONSENSUS

La LParl prévoit qu'après la discussion et la décision d'entrée en matière, chaque conseil examine le projet article par article, ce qui vaut aussi pour les commissions. A la lecture des procès-verbaux, on s'aperçoit que les discussions ne se déroulent pas linéairement en suivant le fil du projet du Conseil fédéral, mais s'articulent autour des propositions d'amendement, déposées préalablement par écrit par les membres des commissions. Dans les commissions, on considère en effet que les éléments de projet qui ne font l'objet d'aucune proposition d'amendement ne soulèvent aucune opposition et ils sont approuvés tacitement. Au cours de la discussion concernant un élément de projet ayant fait l'objet d'une proposition d'amendement, les membres de la commission peuvent encore déposer, oralement ou par écrit, d'autres propositions. En s'appuyant sur ces propositions, on peut identifier deux schémas types de délibération, l'un consensuel au sens de la définition classique de la délibération, et un autre correspondant plus à une logique partisane.

Dans le schéma consensuel, chaque participant ayant déposé une proposition d'amendement la présente aux autres participants, qui en discutent de manière sincère. Lorsque sa proposition n'est pas jugée positivement par les autres participants, le déposant la retire. Si une autre proposition est jugée meilleure, il s'y rallie. Tous les participants à la délibération peuvent aussi proposer des modifications des propositions qui sont en discussion. De cette manière, il ne reste à l'issue de la délibération qu'une seule proposition d'amendement, laquelle est jugée positivement par l'ensemble des participants. Aucun vote n'est alors nécessaire. La proposition, adoptée tacitement, est soumise au plénum en tant que proposition de la commission. Lorsqu'à l'issue des discussions des deux Chambres il subsiste une divergence sur un élément du projet, les membres de la commission intègrent de manière sincère les arguments de l'autre conseil à leur propre réflexion. Des propositions d'amendement de la décision de son propre conseil, allant dans le sens voulu par l'autre conseil ou une proposition de se rallier à la décision de l'autre conseil, sont déposées, discutées et décidées selon le même schéma. L'appartenance partisane des participants n'y a aucune importance.

Dans le schéma partisan, les participants commencent également par présenter leurs propositions aux autres participants. Ceux-ci expriment un avis correspondant à la position du parti puis votent pour ou contre la proposition. Lorsque plusieurs propositions incompatibles, issues de partis différents, concernent le même élément du projet, elles sont opposées les unes aux autres dans une procédure de vote. La proposition adoptée est soumise au plénum en tant que proposition de la majorité de la commission. La proposition refusée y est quant à elle soumise en tant que proposition de la minorité. Lorsqu'il y a une divergence entre les conseils, la commission maintient sa position jusqu'à une éventuelle conférence de conciliation.

Dans la réalité, les délibérations des commissions sont évidemment plus nuancées. La délibération partisane intègre des éléments du schéma consensuel, et vice-versa : le déposant d'une proposition peut la modifier pour l'améliorer selon les arguments exprimés par les membres de son propre camp politique, la retirer lorsqu'elle n'est pas jugée positivement par son camp, ou encore se rallier à une autre proposition issue du même camp. Les perdants d'un vote peuvent ne pas présenter leur proposition au plénum. Ou encore la commission peut décider de manière tout-à-fait consensuelle de proposer de maintenir une divergence avec l'autre conseil, parce qu'elle juge sincèrement que sa proposition est meilleure.

Schématiser les délibérations de manière binaire a cependant l'avantage d'en réduire la complexité, et permet de faire émerger des indicateurs relativement simples du caractère consensuel de la délibération.

En se fondant sur les schémas de délibération décrits ci-dessus, on peut identifier les indicateurs de la recherche de consensus dans les délibérations ci-après :

1. Les propositions qui visent explicitement un compromis : lorsqu'il présente sa proposition aux membres de la commission, le parlementaire indique que celle-ci représente un compromis entre plusieurs autres propositions, en disant par exemple « ma proposition représente un compromis entre celle de Mme X et celle de M. Y. » ou « entre ma proposition n°1 et la proposition de M. Y. ». C'est la proposition typique de la recherche de consensus.

On peut déjà se demander si toutes les propositions visant un compromis ont la même valeur en termes de recherche de consensus. En effet, une proposition peut représenter un compromis entre deux propositions très proches, par exemple déposées par des membres du même camp politique, alors qu'une autre proposition représentera un compromis entre deux propositions issues de camps opposés. Il nous faut donc relever, pour chaque proposition de compromis, le parti à l'origine de la proposition en question, et ceux à l'origine des propositions qui donnent lieu à la proposition de compromis.

Les propositions visant un compromis entre les décisions des deux Conseils, dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, ont également été enregistrées dans cette catégorie.

2. Les propositions retirées : selon la raison du retrait, on trouve trois sous-indicateurs de la recherche de consensus :
  - Le déposant retire sa proposition, convaincu par les arguments entendus au cours de la délibération. Une telle attitude est théoriquement parfaitement dans le cadre de la délibération, même selon la conception la plus stricte du terme. La pertinence de ce sous-indicateur doit cependant être relativisée, car dans notre base de données, les propositions retirées sans explication ont été enregistrées selon la même modalité. Or, selon les collaboratrices et collaborateurs des secrétariats des commissions, il n'est pas rare, surtout dans les commissions du Conseil national, que des propositions soient déposées sur des éléments non contestés du projet, uniquement pour obtenir des explications détaillées de l'administration. En effet, si aucune proposition n'est déposée sur un élément du projet, celui-ci n'est en principe pas du tout abordé. Même si elles sont importantes pour la qualité du travail parlementaire, de telles propositions ne représentent pas un bon indicateur de la recherche de consensus dans le processus d'amendement des projets. Il conviendrait donc de ne pas en tenir compte dans cette analyse. Cependant, les informations relevées dans les procès-verbaux ne permettent pas de distinguer ces propositions de celles qui cherchaient réellement à modifier le projet.
  - Le déposant modifie sa proposition, en tenant compte des arguments entendus au cours de la délibération. Une telle attitude correspond bien au processus de recherche du consensus selon la définition classique de la délibération. Dans certains cas, il n'est pas exclu que la modification ait pour objectif de renforcer l'opposition contre la proposition, mais ce cas

doit plutôt être considéré comme l'exception, selon les secrétaires de commission interrogés. Il n'est de toute manière généralement pas possible d'identifier les arguments dont il a été tenu compte dans les procès-verbaux des commissions, sans procéder à une analyse approfondie du texte. Dès lors, on part du principe que le nombre de propositions modifiées peut être considéré comme un bon indicateur de la recherche de consensus.

- Le déposant se rallie à une autre proposition, déposée par un autre membre de la commission. L'adhésion à une autre proposition est dans ce cas exprimée clairement : le parlementaire dit par exemple : « je retire ma proposition en faveur de la proposition de Mme A. ». La proposition en faveur de laquelle une autre est retirée peut aussi bien être une proposition d'un membre du même parti, comme d'un autre. Si on peut en tout cas considérer qu'il y a recherche de consensus lorsqu'une proposition est retirée en faveur d'une proposition issue d'un autre camp, l'autre cas est moins évident. Il convient donc de regarder les partis à l'origine des propositions retirées et ceux à l'origine des propositions bénéficiant de ces retraits pour nuancer les résultats de ce sous-indicateur.
3. Les propositions opposées lors d'un vote : lorsqu'à la fin de la délibération subsistent plusieurs propositions incompatibles sur un même sujet, le président de la commission les oppose dans une procédure de vote. En général, les propositions opposées ne proviennent pas du même parti. Un nombre élevé de propositions opposées à (au moins) une autre proposition dans le cadre d'une procédure de vote démontre une plus faible volonté ou capacité de trouver un consensus dans le cadre de la délibération.
  4. Les propositions de minorité : lorsqu'à l'issue de la discussion, une partie de la commission ne peut se rallier à la décision de la majorité, on peut dire qu'il y a une forme d'échec dans la délibération, même selon la définition la plus large du terme. Dans de tels cas, la minorité peut décider de défendre sa position devant le plénum, et on retrouve sa proposition dans le dépliant de la séance. Il peut s'agir de rejeter la proposition d'amendement décidée par la majorité ou de maintenir une proposition d'amendement rejetée par la majorité. Le nombre de propositions de minorité représente donc un indicateur négatif du caractère consensuel.

Comme on l'a vu plus haut (chapitre 2), le nombre de propositions de minorité a été jusqu'à présent l'indicateur de référence pour mesurer le consensus dans la recherche sur le Parlement suisse. Cependant, ce type de proposition est utilisé de manière bien différente dans les deux conseils, pour différentes raisons. Au Conseil national, la proposition de minorité est le principal véhicule de visibilité des membres des partis minoritaires, alors qu'au Conseil des Etats, ce type de proposition n'est toléré que lorsque ses chances de succès sont réelles.

5. Les propositions visant à éliminer ou maintenir une divergence : lorsqu'après la première discussion par article dans les deux conseils, des divergences subsistent entre les conseils, ceux-ci consacrent leurs discussions ultérieures à leur élimination, à tour de rôle. Deux discussions dans chaque conseil, au maximum, sont prévues pour l'élimination des divergences avant une éventuelle conférence de conciliation. Comme dans le cadre de la

première lecture, la commission compétente de chaque conseil discute préalablement des divergences et formule des propositions à l'intention du conseil. Dans ce cadre, elle peut notamment proposer de se rallier à l'autre commission et ainsi d'éliminer une divergence, ce qui constitue une démarche consensuelle. Au contraire, elle peut proposer au conseil de camper sur sa position et proposer de maintenir une divergence entre les Conseils.

## 7 MESURE DU CARACTÈRE CONSENSUEL DES COMMISSIONS

Dans ce chapitre, on vérifie si les commissions du Conseil des Etats sont plus consensuelles que celles du Conseil national, au moyen du jeu d'indicateurs identifiés au chapitre précédent.

### 7.1 Propositions de compromis

Dans le tableau 1, les propositions de compromis sont décomptées par objet et par Conseil, en regard du nombre total de propositions déposées.

Tableau 1 : Nombre de propositions de compromis par objet, selon le Conseil

	CE			CN		
	compromis		total	compromis		total
12.080	5	6.5%	77	6	3.2%	189
16.027	1	1.8%	56	2	2.8%	72
16.035	3	3.9%	76	0	0%	62
16.056	0	0%	9	0	0%	17
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>4.1%</b>	<b>218</b>	<b>8</b>	<b>2.4%</b>	<b>340</b>

D'une manière générale, un nombre relativement faible (17) de propositions de compromis ont été annoncées comme telles. La plupart (11) l'ont été dans le cadre des délibérations concernant la révision de la loi sur les produits thérapeutiques (12.080), là où le plus grand nombre de propositions ont été déposées, alors qu'aucune proposition de ce type n'a été déposée dans le cadre des discussions sur la loi sur le génie génétique (16.056), où le moins de propositions ont été déposées. Conformément aux attentes, on constate qu'une plus grande proportion de ce type de propositions a été déposée dans les commissions du Conseil des Etats. Ce type de propositions y représente 4.1% des 218 propositions, contre 2.4% des 340 propositions dans les commissions du Conseil national. En outre, 5 propositions déposées dans les commissions du Conseil des Etats visaient un compromis avec l'autre conseil dans le cadre de l'élimination des divergences, alors que dans les commissions du Conseil national, seulement trois propositions visaient un tel compromis.

Seule une proposition, issue du PLR au Conseil national, proposait un compromis avec une autre proposition issue du même parti. En réalité, les propositions issues des partis de la droite de l'échiquier politique visent le plus souvent un compromis avec la gauche, et vice-versa, ce que les secrétaires des commissions ont confirmé. On peut donc considérer que les propositions de compromis forment un bon indicateur de la recherche de consensus.

Dans le tableau 2, on voit que deux tiers (6 sur 9) des propositions de compromis déposées dans les commissions du Conseil des Etats y sont adoptées. Dans les commissions du Conseil national, seule la moitié (4 sur 8) de ces propositions ont abouti.

Tableau 2 : Résultats des propositions de compromis, selon le Conseil

	<b>adopté</b>	<b>partiel.</b>	<b>refusé</b>	<b>retiré</b>	<b>Total</b>
CE	6	0	2	1	9
CN	4	1	0	3	8
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>17</b>

Ainsi, même si le nombre de propositions de compromis relevées est relativement faible, les résultats ci-dessus valident l'hypothèse selon laquelle les commissions du Conseil des Etats recherchent plus le consensus. En outre, ils fournissent un indice que les commissions du Conseil des Etats travaillent tendanciellement plus à la recherche d'un consensus avec celles de l'autre Conseil dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences.

## 7.2 Propositions retirées

Un second indicateur de la recherche de consensus dans les commissions est le nombre de propositions retirées dans le cadre des délibérations. En particulier, l'analyse des raisons pour lesquelles ces propositions ont été retirées fournit des informations différenciées concernant la recherche de consensus.

Au total, 59 propositions sur les 218 déposées ont été retirées dans le cadre des délibérations des commissions du Conseil des Etats, soit 27,1% (Tableau 3). Dans celles du Conseil national, ce sont 102 propositions sur les 340 déposées, soit 30,0%, qui ont été retirées. Un plus grand nombre de propositions, aussi bien en nombre qu'en proportion, sont donc retirées dans les commissions du Conseil national, ce qui est contraire aux attentes. La modification de la loi sur les étrangers (16.027), où la proportion de propositions retirées était légèrement plus grande dans les commissions du Conseil des Etats, est la seule exception. Selon la secrétaire adjointe de la CIP, cela tient au fait que le concept retenu par la CIP-N avait été élaboré en dehors de la commission par des représentants des principaux partis, à l'exception de l'UDC.

Tableau 3 : Nombre de propositions retirées par objet, selon le Conseil

	<b>CE</b>			<b>CN</b>		
	<b>retirées</b>		<b>Total</b>	<b>retirées</b>		<b>Total</b>
12.080	25	32.5%	77	64	33.9%	189
16.027	13	23.2%	56	15	20.8%	72
16.035	20	26.3%	76	21	33.9%	62
16.056	1	11.1%	9	2	11.8%	17
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>27.1%</b>	<b>218</b>	<b>102</b>	<b>30.0%</b>	<b>340</b>

L'analyse des raisons invoquées pour le retrait de chaque proposition donne une image plus nuancée de ce résultat. Le tableau 4 expose la proportion de propositions retirées par objet et par Conseil, selon la raison du retrait, par rapport à la proportion totale de propositions retirées.

Tableau 4 : Propositions retirées selon la raison, par Conseil

	CE				CN			
	con- vaincu	modifie	en faveur autre	Total	con- vaincu	modifie	en faveur autre	Total
12.080	16.9%	10.4%	5.2%	32.5%	10.6%	9.5%	13.8%	33.9%
16.027	14.3%	0%	8.9%	23.2%	6.9%	0%	13.9%	20.8%
16.035	7.9%	10.5%	7.9%	26.3%	19.4%	1.6%	12.9%	33.9%
16.056	11.1%	0%	0%	11.1%	0%	0%	11.8%	11.8%
<b>Moy.</b>	<b>12.8%</b>	<b>7.3%</b>	<b>6.9%</b>	<b>27.1%</b>	<b>10.9%</b>	<b>5.6%</b>	<b>13.5%</b>	<b>30.0%</b>

Les propositions enregistrées selon la modalité « convaincu » correspondent aux cas où la personne ayant déposé la proposition a été convaincue par les arguments exprimés au cours de la délibération que sa proposition n'était pas bonne. Comme on l'a vu plus haut (chapitre 6), il n'est pas rare que des propositions soient déposées sur des éléments non contestés du projet, uniquement pour obtenir des explications détaillées de l'administration. Il semble que cela ait été le cas en particulier dans le cadre des discussions concernant la stratégie Réseaux électriques (16.035), s'agissant d'un projet particulièrement technique, où un nombre très élevé (près de 20%) de toutes les propositions déposées dans les commissions du Conseil national ont été retirées pour cette raison. Quoi qu'il en soit, on remarque dans le tableau qu'une plus grande proportion de toutes les propositions sont retirées selon cette modalité dans les commissions du Conseil des Etats.

Nous avons enregistré les propositions retirées selon la modalité « modifiée » lorsque le membre ayant déposé une proposition en a déposé une nouvelle mouture au cours de la discussion. On voit là encore, comme attendu, qu'un plus grand nombre de propositions sont modifiées dans le cadre des délibérations des commissions du Conseil des Etats que dans celles du Conseil national. Cependant, on relève qu'aucune proposition n'a été modifiée, dans aucune commission, dans les discussions concernant deux des quatre objets observés.

Contre toute attente, on observe que pour tous les objets étudiés, la proportion de propositions retirées en faveur d'une autre est supérieure dans les commissions du Conseil national que dans celles du Conseil des Etats. Ainsi, dans les commissions de la Chambre basse, près de la moitié des propositions retirées le sont en faveur d'une autre proposition, représentant 13.5% de toutes les propositions déposées, alors que dans les commissions de la Chambre haute, seul un quart des propositions retirées le sont explicitement en faveur d'une autre proposition, représentant à peine 6.9% de toutes les propositions déposées. L'analyse des partis à l'origine et au bénéfice des propositions retirées relativise cependant ce résultat. Dans le tableau 5, on constate que dans les commissions du Conseil des Etats, les propositions sont généralement retirées en faveur d'une proposition d'un autre parti ou de l'administration. Celle-ci semble d'ailleurs y jouer un rôle important dans la recherche de consensus, puisqu'un tiers des propositions sont retirées en sa faveur. Le PLR semble également jouer un rôle important, avec un autre tiers des propositions retirées en sa faveur. Seule une proposition de l'UDC est retirée en faveur d'une proposition du même parti. On peut donc dire que dans les commissions du Conseil des Etats, les propositions retirées en faveur d'une autre représentent un bon indicateur de la recherche de consensus.

Tableau 5 : Propositions retirées en faveur d'une autre, par parti, commissions du Conseil des Etats

<b>CE</b>	<b>En faveur de</b>							
<b>Origine</b>	<b>PBD</b>	<b>PDC</b>	<b>PES</b>	<b>PLR</b>	<b>PSS</b>	<b>UDC</b>	<b>Adm.</b>	<b>Total</b>
PBD								
PDC							2	2
PES							1	1
PLR	1				1		1	3
PSS				2				2
UDC	1	1		2		1	1	6
Adm.				1				1
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>1</b>		<b>5</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>15</b>

Dans les commissions du Conseil national (tableau 6), on constate d'emblée que l'administration joue un moins grand rôle dans la recherche de consensus, avec seulement une proposition retirée en faveur d'une proposition de l'administration. On constate cependant que dans ces commissions, plus de la moitié (54%) des propositions sont retirées en faveur de propositions issues du même parti. Ce résultat tend à minimiser la valeur des propositions retirées en faveur d'une autre en tant que sous-indicateur de la recherche de consensus dans les commissions du Conseil national. Ce résultat a cependant étonné le secrétaire de la CSEC, car les groupes parlementaires du Conseil national préparent généralement avec soin les interventions de leurs membres avant les débats.

Tableau 6 : Propositions retirées en faveur d'une autre, par parti, commissions du Conseil national

<b>CN</b>	<b>En faveur de</b>								
<b>Origine</b>	<b>PBD</b>	<b>PDC</b>	<b>PES</b>	<b>PLR</b>	<b>PSS</b>	<b>PVL</b>	<b>UDC</b>	<b>Adm.</b>	<b>Total</b>
PBD									
PDC		6			1		1		8
PES			1		1				2
PLR	1		1	6	2		1		11
PSS			1		8	1	5		15
PVL				1	1			1	3
UDC		1		1	1		4		7
Adm.									
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>46</b>

Ainsi, contrairement à notre hypothèse, environ deux fois plus de propositions sont retirées en faveur d'une autre proposition dans les commissions du Conseil national. Cependant, dans ce Conseil, la moitié de ces propositions sont retirées en faveur d'une proposition du même parti. De ce fait, on peut affirmer qu'à peu près la même proportion de propositions sont retirées en faveur d'une proposition d'un autre parti ou de l'administration dans les commissions des deux chambres, ce qui indique une recherche de consensus d'égale intensité.

En conclusion, dans l'analyse détaillée des propositions retirées, deux sous-indicateurs confirment l'hypothèse selon laquelle les commissions du Conseil des Etats sont plus consensuelles. Le nombre absolu de propositions retirées « par conviction » est même supérieur dans les commissions du Conseil des Etats,

malgré le fait que souvent des propositions déposées dans les commissions du Conseil national ne visent qu'à lancer la discussion sur un élément non controversé du projet. Par contre, l'analyse détaillée des propositions retirées en faveur d'une autre ne permet pas de dégager de tendance claire en faveur d'une recherche de consensus plus forte dans l'une ou l'autre Chambre. Ces résultats valident néanmoins globalement l'hypothèse selon laquelle les commissions du Conseil des Etats sont plus consensuelles que celles du Conseil national.

### 7.3 Propositions opposées lors d'un vote

Lorsqu'à la fin de la discussion concernant un élément d'un projet, s'il subsiste plus d'une proposition et tant que ces propositions ne sont pas compatibles, le président les oppose les unes aux autres dans une procédure de vote. Dans le tableau 7, on constate que 96 propositions ont été opposées à au moins une autre proposition au cours d'une procédure de vote, dont 52 dans les commissions du Conseil national et 44 dans celles du Conseil des Etats. Cependant, on constate qu'à part dans le cadre de la révision de la loi sur les produits thérapeutiques (12.080), où un très grand nombre de propositions ont été traitées dans les commissions du Conseil national, environ le même nombre de propositions ont été opposées dans une procédure de vote dans les commissions des deux chambres. Les propositions mises en concurrence représentent même une plus grande part de toutes les propositions déposées au Conseil des Etats (44, soit 20.2%) qu'au Conseil national (52, soit 15.3%).

Tableau 7 : Nombre de propositions opposées, par Conseil

	<b>CE</b>	<b>CN</b>	<b>Total</b>
12.080	18	28	46
16.027	9	9	18
16.035	13	12	25
16.056	4	3	7
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>52</b>	<b>96</b>

Contrairement aux attentes, le nombre de propositions opposées à au moins une autre dans une procédure de vote ne démontre pas une plus grande capacité à se mettre d'accord à l'intérieur des commissions du Conseil des Etats. Ce résultat a surpris tous les collaborateurs des secrétariats de commissions interrogés. Il est contraire à ce qu'ils observent habituellement dans leurs commissions et serait, selon eux, lié au choix des objets étudiés. Selon la secrétaire de la CIP par exemple, la commission du Conseil des Etats cherche toujours à éviter ce type de situation.

### 7.4 Propositions de minorité

Lorsqu'à l'issue de la discussion, une partie de la commission ne peut se rallier à la décision de la majorité, la minorité peut décider de défendre sa position devant le plénum. Le tableau 8 indique qu'au Conseil des Etats, une minorité de la commission a maintenu sa proposition au plénum contre la décision de la majorité concernant 33.6% des propositions n'ayant pas été retirées ou liquidées au préalable. Ce nombre est bien plus élevé au Conseil national, avec 46.8% de minorités en moyenne, conformément aux attentes. Le nombre de propositions de minorité était cependant supérieur au Conseil des Etats en ce qui concerne la révision de la loi sur les produits thérapeutiques (12.080). La secrétaire adjointe de

la CSSS explique cette anomalie par l'ambiance anormalement peu partisane qui régnait dans la commission du Conseil national dans les délibérations concernant cet objet. Elle a par exemple observé que certains membres de la commission, de partis politiques opposés, discutaient de manière informelle du projet en dehors des séances. On relève également que le nombre de minorités était nettement supérieur à la moyenne dans les discussions concernant la mise en œuvre de l'initiative sur l'immigration de masse (16.027) et dans celles concernant la loi sur le génie génétique (16.056). Comme on l'a vu plus haut avec les résultats au vote final pour chacun de ces objets, un parti (UDC et PLR) était fermement opposé à la solution adoptée par le Parlement dans les deux cas.

Tableau 8 : Propositions de minorité par objet, selon le Conseil

	<b>CE</b>	<b>CN</b>
12.080	38.5%	29.6%
16.027	48.8%	85.2%
16.035	11.8%	39.0%
16.056	62.5%	73.3%
<b>Moyenne</b>	<b>33.6%</b>	<b>46.8%</b>

Selon cet indicateur, les commissions du Conseil des Etats semblent donc bien plus consensuelles que leurs consœurs du Conseil national. Selon les secrétaires des commissions, ce résultat est généralisable à la plupart des objets, pour les différentes raisons évoquées plus haut (chapitres 2 et 6).

## 7.5 Elimination des divergences

On a trouvé, dans l'analyse des propositions visant un compromis, un indice que les commissions du Conseil des Etats recherchent plus activement un consensus avec celles du Conseil national. Un autre indicateur de la recherche de consensus entre les deux chambres est le nombre de propositions visant à se rallier à la proposition de l'autre commission, dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences. On peut y opposer le nombre de propositions visant au contraire à maintenir une divergence avec l'autre chambre.

On constate dans le tableau 9 que les commissions du Conseil des Etats (6.4%) déposent proportionnellement un peu plus de propositions visant à éliminer une divergence que celles du Conseil national (5.0%). Ces dernières déposent quant à elles un peu plus de propositions pour maintenir une divergence (6.8% contre 6%). La proportion de ce type de propositions varie cependant fortement d'un objet à l'autre. Pour la révision de la loi sur les étrangers (16.027), on constate que les deux commissions n'ont que très peu cherché à aplanir les divergences. En effet, concernant le principal point de divergence (la clause de sauvegarde), chaque commission proposait son propre concept, jusqu'à ce que finalement la commission du Conseil national se rallie au concept des Etats.

Tableau 9 : Propositions visant à éliminer ou maintenir une divergence, par Conseil

	maintenir		éliminer	
	CE	CN	CE	CN
12.080	9.1%	6.9%	9.1%	7.4%
16.027	1.8%	0%	1.8%	2.8%
16.035	5.3%	11.3%	6.6%	1.6%
16.056	11.1%	17.6%	11.1%	0%
<b>Moyenne</b>	<b>6.0%</b>	<b>6.8%</b>	<b>6.4%</b>	<b>5.0%</b>

Si l'on regarde les résultats de ces propositions (tableau 10), on constate que près de 70% des propositions visant à maintenir une divergence sont adoptées dans les commissions des deux Conseils. Une plus grande proportion de ces propositions sont cependant refusées dans les commissions du Conseil des Etats (23.1%) que dans celles du Conseil national (13.0%). On voit aussi qu'un plus grand pourcentage des propositions visant à éliminer une divergence avec l'autre conseil sont adoptées dans les commissions du Conseil des Etats (64.3%) que dans celles du Conseil national (58.8%). Cependant, un plus grand pourcentage y sont également refusées (28.6% Conseil des Etats contre 23.5% Conseil national).

Tableau 10 : Résultats des propositions visant à éliminer ou maintenir une divergence, par Conseil

	maintenir		éliminer	
	CE	CN	CE	CN
adopté	69.2%	69.6%	64.3%	58.8%
partiellement	0%	4.4%	0%	0%
refusé	23.1%	13.0%	28.6%	23.5%
retiré	7.7%	13.0%	7.1%	17.7%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

En résumé, un plus grand nombre de propositions visant à éliminer une divergence sont déposées dans les commissions du Conseil des Etats et y sont acceptées que dans celles du Conseil national. Au contraire, un plus grand nombre de propositions visant à maintenir une divergence sont déposées au Conseil national et un moins grand nombre, refusées. Ces résultats, bien que serrés, indiquent que les commissions du Conseil des Etats recherchent tendanciellement plus le consensus avec leurs commissions-sœurs que le contraire, ce qui est conforme aux attentes et confirme ce que l'analyse des propositions de compromis laissait entrevoir. Cependant, d'après les secrétaires de commissions, ces résultats pourraient être tout-à-fait différents pour d'autres objets, selon les enjeux. Ils considèrent généralement qu'aucun Conseil n'est plus consensuel que l'autre dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences. Il arrive, par exemple, que ce soient les commissions du Conseil des Etats qui essaient (et réussissent) à imposer leur position (par exemple : Prévoyance vieillesse 2020).

## 7.6 Conclusions

Nous avons cherché à voir si les commissions du Conseil des Etats sont plus consensuelles que les commissions du Conseil national. Nous nous sommes basés sur cinq indicateurs : les propositions visant explicitement un compromis, celles

opposées lors d'un vote, les propositions retirées dans le cadre des délibérations, les propositions de minorité et finalement les propositions visant à éliminer ou maintenir une divergence avec l'autre conseil.

Le nombre de propositions de minorité des commissions du Conseil des Etats, très inférieur à celui des commissions du Conseil national, indique clairement que les commissions de la chambre haute sont plus consensuelles que celles de la chambre basse. L'analyse des propositions retirées, différenciées selon les raisons du retrait, valide aussi cette hypothèse. L'analyse des propositions de compromis fournit également des résultats allant dans le même sens, même si leur faible nombre oblige à relativiser ce résultat.

L'observation des propositions visant à maintenir ou éliminer une divergence tend à démontrer que les commissions du Conseil des Etats recherchent plus le consensus dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences que leurs homologues du Conseil national. Ce résultat est cependant contesté par les secrétaires des commissions, selon lesquels aucune généralisation n'est possible pour cet indicateur.

Enfin, la plus faible proportion de propositions opposées dans un vote dans les commissions du Conseil national contredit l'hypothèse selon laquelle ces commissions sont moins consensuelles. Ce dernier résultat est toutefois invalidé par les secrétaires des commissions, qui l'ont unanimement jugé contraire à la réalité.

En résumé, trois indicateurs sur cinq confirment que les commissions du Conseil des Etats sont plus consensuelles. Deux autres indicateurs contredisent ces résultats, mais ils sont contestés par les secrétaires des commissions. Par conséquent, l'analyse des propositions discutées dans le cadre des commissions parlementaires concernant les quatre objets étudiés permet de confirmer que les commissions du Conseil des Etats sont plus consensuelles que celles du Conseil national. Dans les prochains chapitres, nous chercherons à savoir si cette différence peut s'expliquer par le nombre de membres inférieur dans les commissions du Conseil des Etats ou par leur composition politique différente de celles du Conseil national.

## **8 FACTEUR EXPLICATIF N°1 : LE NOMBRE DE PARTICIPANTS À LA DÉLIBÉRATION**

Une importante différence structurelle entre les commissions législatives des deux Chambres fédérales est leur taille : alors que celles du Conseil national comptent 25 membres, celles du Conseil des Etats n'en comptent que 13. Intuitivement, on se dit qu'il doit être plus facile de parvenir à un résultat consensuel lorsque le nombre de participants à la délibération est inférieur, et c'est pourquoi on s'attend à trouver un lien entre le nombre de participants à la délibération et les indicateurs du caractère consensuel de celles-ci.

Dans la première partie de ce chapitre, on observera l'influence du nombre de participants sur l'intensité des délibérations, mesurée par le nombre de propositions qui y sont déposées. On se demandera si l'intensité des délibérations est plus élevée dans les commissions du Conseil national et si cette différence s'explique par un nombre de participants plus élevé, comme attendu, ou si cette différence s'explique par un niveau d'activité plus élevé des membres qui y participent. On se demandera également si le stade du processus législatif auquel a lieu la délibération joue un rôle.

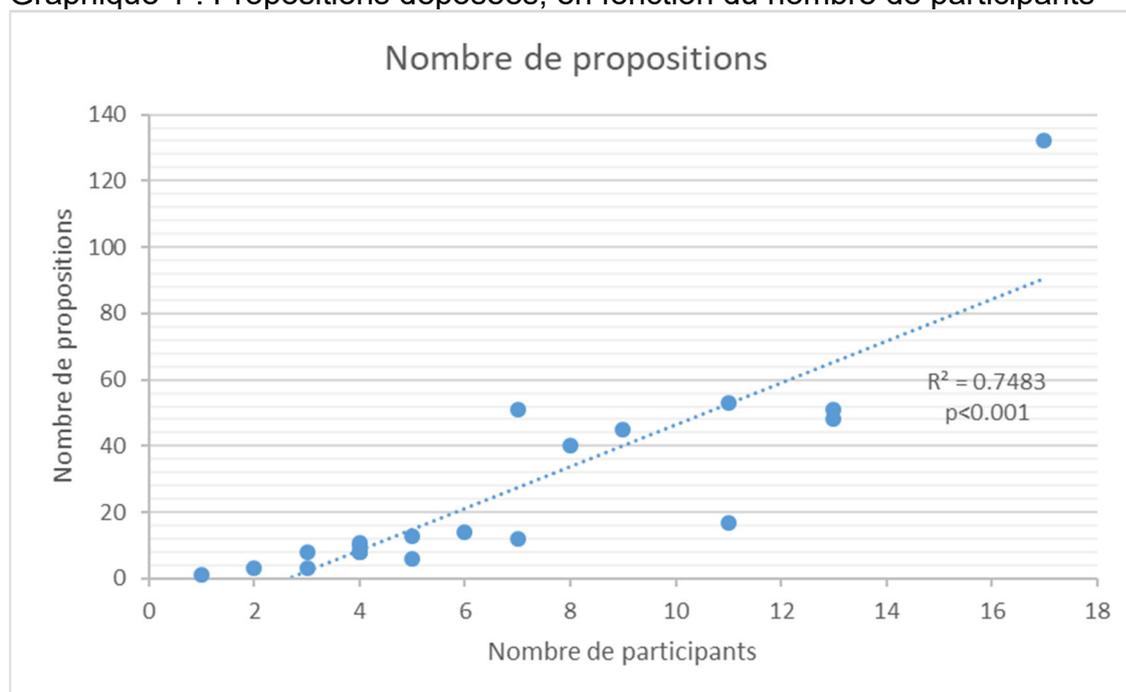
Ensuite, dans une deuxième partie, on cherchera s'il existe un lien (corrélation) entre le nombre de participants aux délibérations et les indicateurs du consensus identifiés au chapitre 6, tout en tenant compte des observations précédentes.

### **8.1 Mesure de l'activité des commissions**

Dans ce chapitre, on considère l'activité des membres des commissions sous l'angle des propositions d'amendement qu'ils déposent, même si le fait de déposer une proposition d'amendement n'est évidemment pas la seule manière de participer à la délibération. Cependant, en l'absence d'autre indicateur à notre disposition, on considérera qu'un parlementaire participe à la délibération lorsqu'il dépose au moins une proposition dans ce cadre.

Dans le graphique 1, chaque point représente une séance de commission et montre le nombre de propositions déposées, en fonction du nombre de participants actifs lors de cette séance. Le coefficient de détermination  $R^2$  indique que le nombre de participants explique à près de 75% le nombre de propositions déposées. La valeur  $p$ , inférieure à 0,1%, indique que la probabilité que ce lien soit dû au hasard est quasiment nulle. On peut donc dire, sans prendre trop de risques, que plus le nombre de participants dans la délibération est élevé, plus le nombre de propositions déposées est grand.

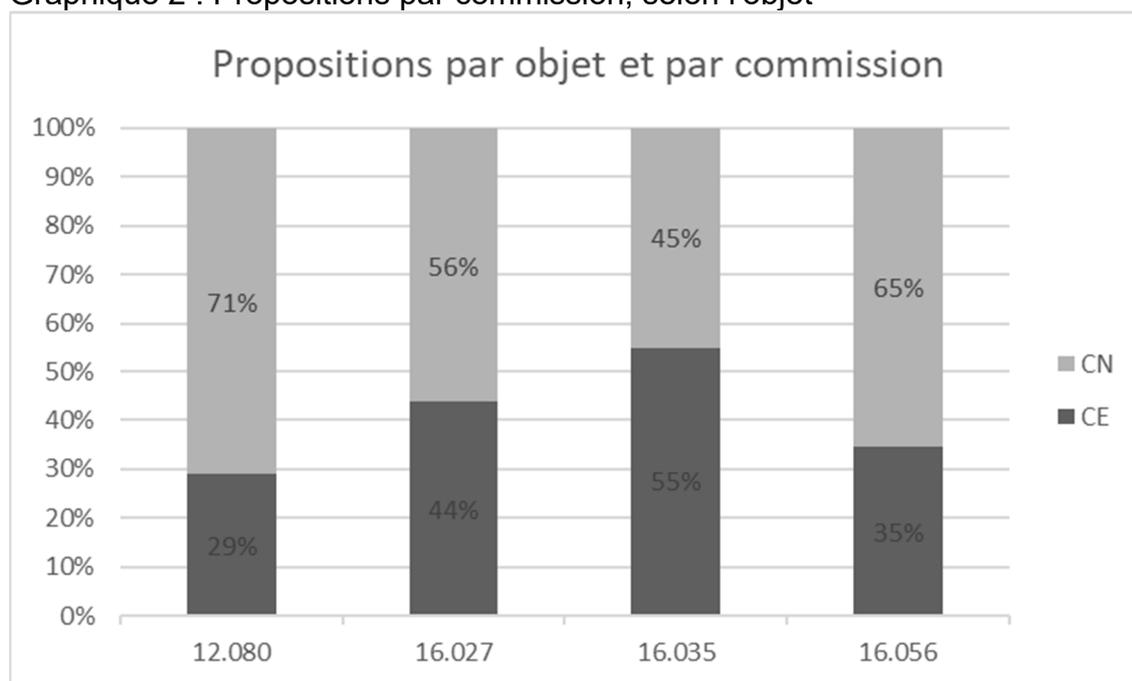
Graphique 1 : Propositions déposées, en fonction du nombre de participants



### 8.1.1 Activité des parlementaires

Etant donné que les commissions du Conseil national sont plus grandes, il paraît normal qu'un plus grand nombre de propositions y soient déposées. C'est bien le cas, puisque parmi les 558 propositions relevées, 61% ont été déposées dans les commissions du Conseil national et seulement 39% dans celles du Conseil des Etats (Graphique 2). On relève cependant des différences importantes selon les objets. Pour le projet relatif à la transformation et l'extension des réseaux électriques (16.035), un plus grand nombre de propositions sont déposées au Conseil des Etats (55%). Il s'agit du seul objet observé dans le cadre de cette étude pour lequel le Conseil des Etats avait été désigné comme conseil prioritaire. Or, bien que chaque conseil doive examiner le projet article par article, les décisions du conseil prioritaire influencent les travaux de la commission du second conseil, celle-ci en ayant connaissance lorsqu'elle entame ses travaux. Dans ce sens, le conseil prioritaire, quel qu'il soit, bénéficie d'un avantage dans l'*agenda-setting* et entreprend généralement un plus grand nombre de modifications que le second conseil (Vatter ; 2018).

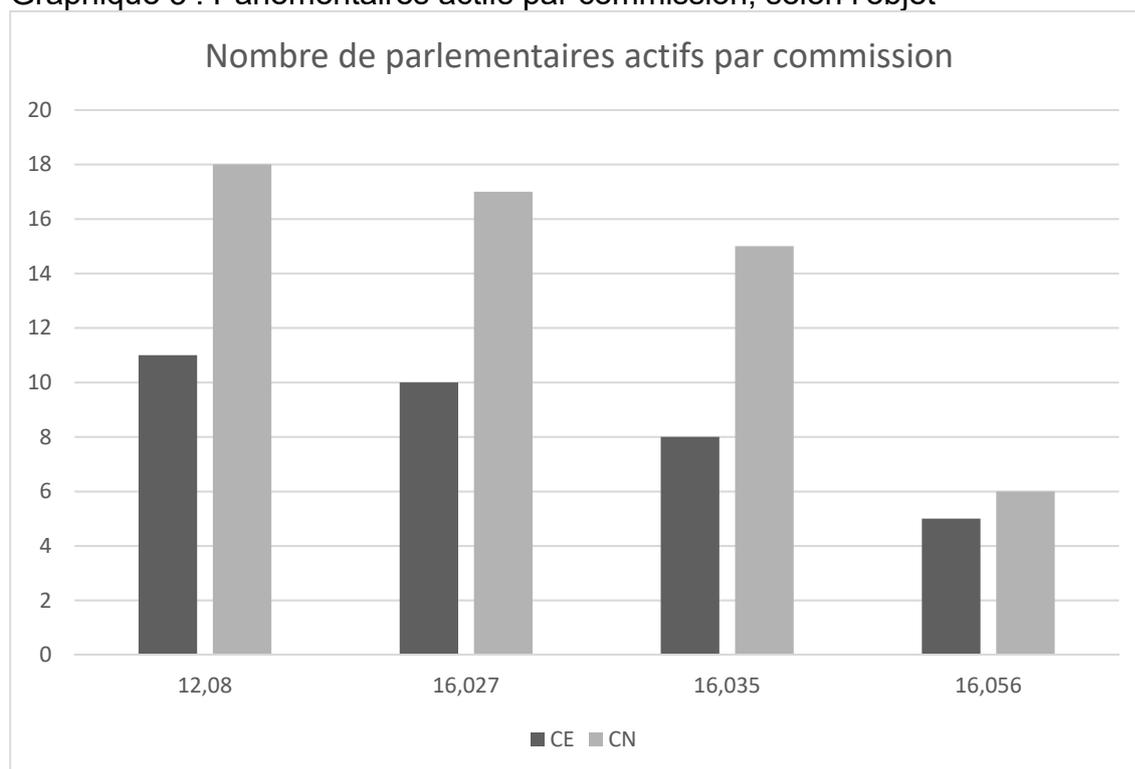
Graphique 2 : Propositions par commission, selon l'objet



Le nombre plus important de propositions déposées dans les commissions du Conseil national peut s'expliquer parce qu'elles comptent généralement plus de membres. Cependant, le nombre plus élevé de membres dans les commissions ne signifie pas qu'un plus grand nombre de parlementaires participent à la délibération. Il y a naturellement, à l'intérieur même des commissions, une certaine spécialisation des parlementaires, eu égard au très grand nombre et au large spectre des sujets traités par les mêmes commissions. A titre d'exemple, la CSSS traite de sujets aussi vastes et complexes que les différentes assurances sociales, de la prévoyance vieillesse, de l'aide sociale, de la politique de la famille, de toutes les questions relatives au système de santé, dont l'assurance-maladie, des produits thérapeutiques mais aussi de prévention des drogues ou encore de la sécurité des denrées alimentaires.

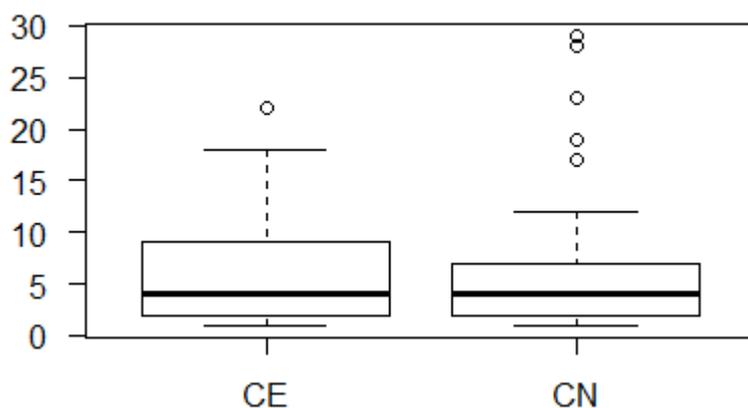
Dans le graphique 3, on constate que le nombre de parlementaires actifs sur chaque objet est plus grand dans les commissions du Conseil national que dans celles du Conseil des Etats. C'est vrai même pour l'objet 16.035 (stratégie Réseaux électriques), pour lequel le Conseil des Etats était prioritaire et où un plus grand nombre de propositions ont été déposées. De 6 à 18 membres des commissions du Conseil national prennent une part active aux délibérations (14 en moyenne), en déposant au moins une proposition. Dans les commissions du Conseil des Etats, seulement 5 à 11 membres (9 en moyenne) ont été actifs. Ainsi, comme on pouvait s'y attendre, un plus grand nombre de parlementaires prennent une part active à la délibération dans les commissions du Conseil national, en déposant au moins une proposition.

Graphique 3 : Parlementaires actifs par commission, selon l'objet



Si le nombre de parlementaires actifs par objet est toujours supérieur dans les commissions du Conseil national, les conseillers aux Etats sont en revanche parfois plus actifs que ceux du Conseil national en déposant, dans la moitié des objets étudiés, en moyenne un plus grand nombre de propositions par membre. Cependant, cette activité plus intense par membre ne vient compenser le nombre inférieur de membres actifs que dans les débats sur la stratégie Réseaux électriques (16.035). Dans l'ensemble, les participants aux délibérations des deux conseils déposent en moyenne le même nombre de propositions par objet (graphique 4).

Graphique 4 : Propositions par parlementaire actif, selon la commission

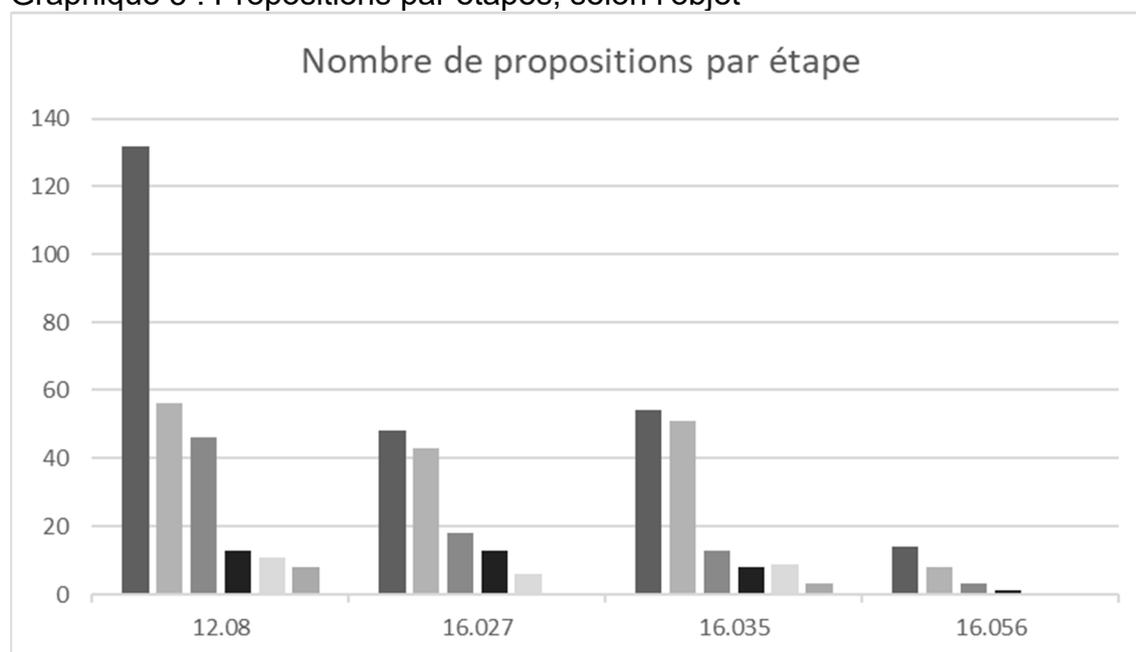


### 8.1.2 Evolution au cours du processus parlementaire

Chaque objet est discuté au moins une fois dans chaque commission, mais il peut y avoir jusqu'à trois débats par commission avant une éventuelle conférence de conciliation, en cas de divergences persistantes entre les chambres. On voit sur le graphique 5 que deux des quatre objets observés ont été discutés lors des 6 étapes possibles en commission, un l'a été 5 fois et le dernier 4 fois.

Pour tous les objets, le plus grand nombre de propositions ont été déposées lors de la première étape du processus de traitement de l'objet, par le Conseil prioritaire. Ensuite, le nombre de propositions n'a cessé de diminuer à chaque étape. Ceci s'explique notamment par le fait qu'à partir de la 3<sup>ème</sup> étape (deuxième discussion au conseil prioritaire) commence la procédure d'élimination des divergences. A partir de ce moment, les membres des commissions ne sont en principe plus autorisés à déposer des propositions sur des éléments sur lesquels il n'y a pas ou plus de divergence avec l'autre conseil.

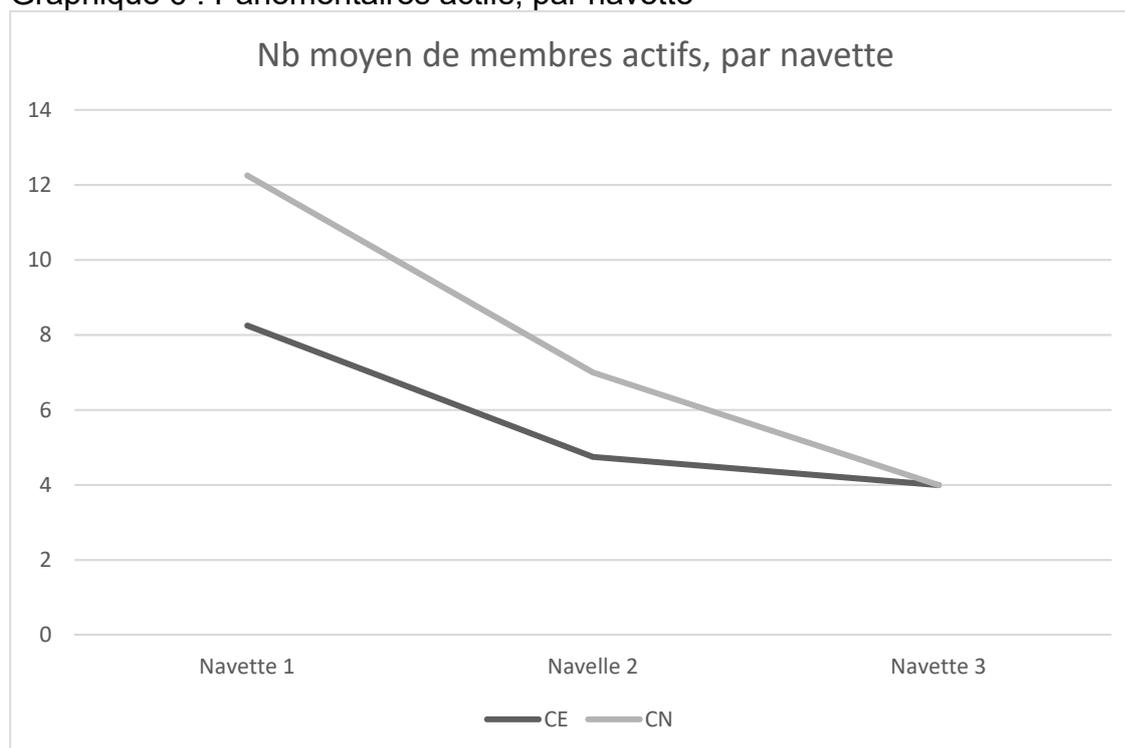
Graphique 5 : Propositions par étapes, selon l'objet



On voit d'emblée qu'un nombre particulièrement grand de propositions ont été déposées lors de la première étape des discussions concernant la révision de la loi sur les produits thérapeutiques (12.080). Ceci s'explique, selon les collaborateurs du secrétariat de la CSSS, par l'étendue des champs politiques concernés par la réforme. De nombreuses parties prenantes étaient concernées et les intérêts économiques en jeu importants. De nombreux points ont par ailleurs été discutés à plusieurs reprises dans les nombreuses séances qui ont été nécessaires pour conclure cette première étape.

D'une manière générale, la diminution du nombre de propositions au fil des étapes peut être liée à deux facteurs : soit le nombre de parlementaires actifs diminue, soit le nombre de propositions par personne diminue, soit ces deux nombres diminuent en parallèle.

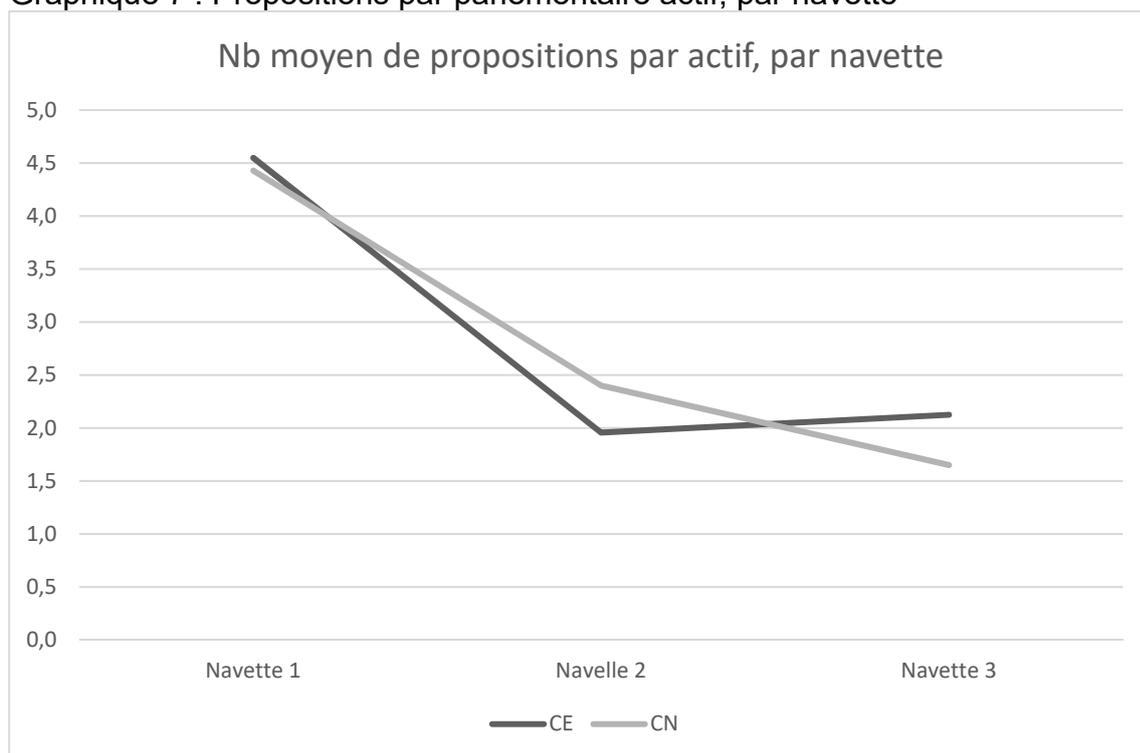
Graphique 6 : Parlementaires actifs, par navette



Le nombre de parlementaires actifs diminue au fur et à mesure que le processus avance dans les commissions des deux conseils, mais un peu plus rapidement dans celles du Conseil national (Graphique 6). Un plus grand nombre de parlementaires en moyenne prennent une part active durant la première et la deuxième phase des délibérations (première et deuxième navettes) dans les commissions du Conseil national, comme on pouvait s'y attendre étant donné leur nombre plus grand. Lors de la dernière phase cependant, en moyenne le même nombre de parlementaires (4) sont actifs dans les commissions des deux conseils. Ce constat suggère qu'à la fin du processus législatif, seul un représentant de chacun des principaux groupes participe à la délibération, de manière à faciliter la recherche du consensus. Le fait que les dernières délibérations des commissions ont souvent lieu lors de courtes séances, tôt le matin pendant la session, incite probablement aussi les commissions à délibérer plus rapidement.

Dans le graphique 7, on constate que les membres des commissions des deux conseils, qui sont actifs dans les débats, déposent en moyenne le même nombre de propositions aux différentes étapes. Ce nombre diminue environ de moitié entre la première et la deuxième navette, d'un peu plus de 4 propositions par membre à deux. Ce nombre reste stable à la troisième navette. Cette diminution du nombre de propositions par participant s'explique notamment par la diminution du nombre de points de divergence.

Graphique 7 : Propositions par parlementaire actif, par navette



### 8.1.3 Conclusions intermédiaires

En résumé, on constate donc que durant les premières étapes de traitement des objets, un plus grand nombre de parlementaires prennent une part active dans les délibérations dans les commissions du Conseil national. Par contre, lorsqu'il y a une troisième navette, le nombre de parlementaires actifs est le même dans les commissions des deux conseils. En moyenne, le nombre de propositions déposées par personne est le même, quelle que soit le conseil et diminue entre la première étape des débats et les suivantes. L'activité des commissions du Conseil des Etats est même légèrement supérieure durant la troisième et dernière navette. Il semble donc bien que ce soit le nombre plus élevé de parlementaires actifs durant les premières étapes des délibérations, qui est à l'origine du nombre plus élevé de propositions dans les commissions du Conseil national. Le fait que ce conseil était prioritaire pour trois des quatre objets étudiés explique au moins en partie pourquoi une si grande partie de toutes les propositions relevées dans le cadre de ce travail l'ont été dans les délibérations des commissions de ce conseil.

## 8.2 Indicateurs de la recherche de consensus

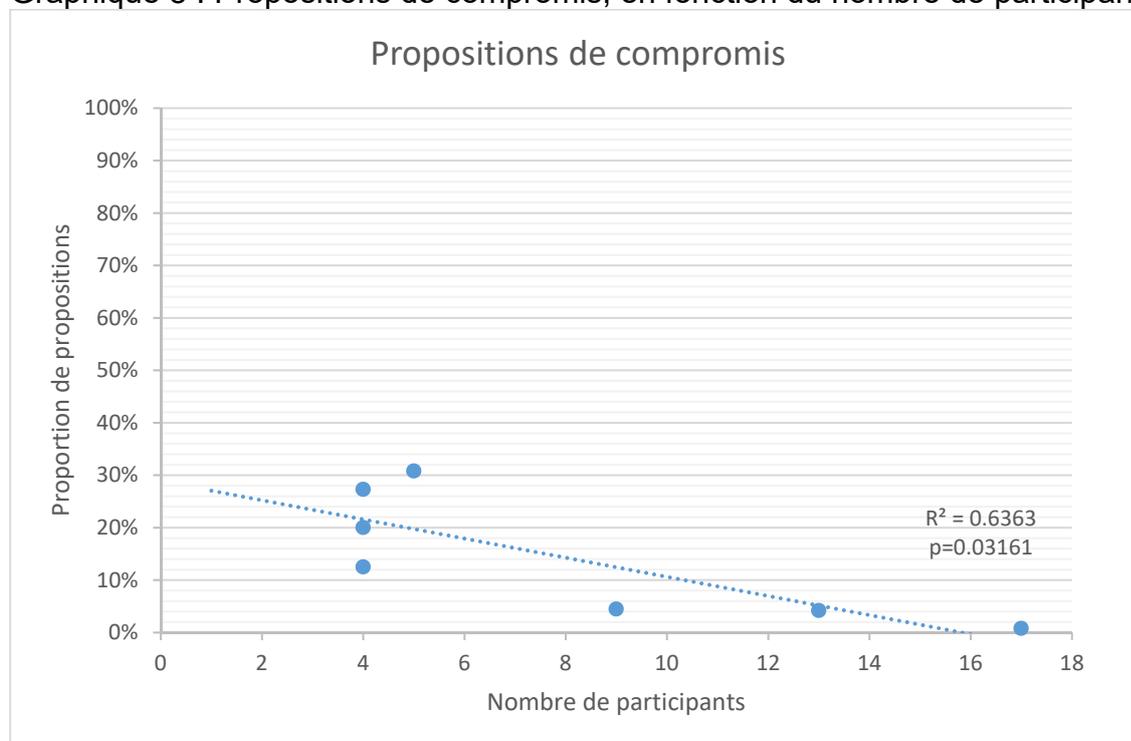
Notre hypothèse est qu'un nombre moins élevé de participants à la délibération favorise la recherche de consensus. On devrait donc observer une corrélation entre le nombre de participants aux délibérations et le nombre de propositions relatives à nos indicateurs de la recherche de consensus. Il convient toutefois de tenir compte des observations précédentes concernant l'évolution de ces nombres au fil des étapes, dans l'interprétation des résultats. En outre, en raison du nombre parfois élevé de séances, au cours desquelles aucune proposition correspondant à l'un ou l'autre des indicateurs de la recherche de consensus n'a été déposée,

seules les séances où de telles propositions ont été relevées ont été prises en compte dans les analyses suivantes.

### 8.2.1 Propositions visant explicitement un compromis

Le graphique 8 montre une corrélation assez forte et significative ( $p < 0.05$ ) entre le nombre de participants et le nombre de propositions de compromis, corroborant notre hypothèse. Mais le nombre de ces propositions, comme on l'a vu plus haut, est relativement faible, ce qui oblige à relativiser la valeur de ce résultat. En effet, de telles propositions n'ont été déposées que dans un nombre réduit de discussions. Si l'on tenait compte de toutes les séances lors desquelles aucune de ces propositions n'a été déposée, il n'y aurait plus de corrélation observable entre ces deux nombres.

Graphique 8 : Propositions de compromis, en fonction du nombre de participants

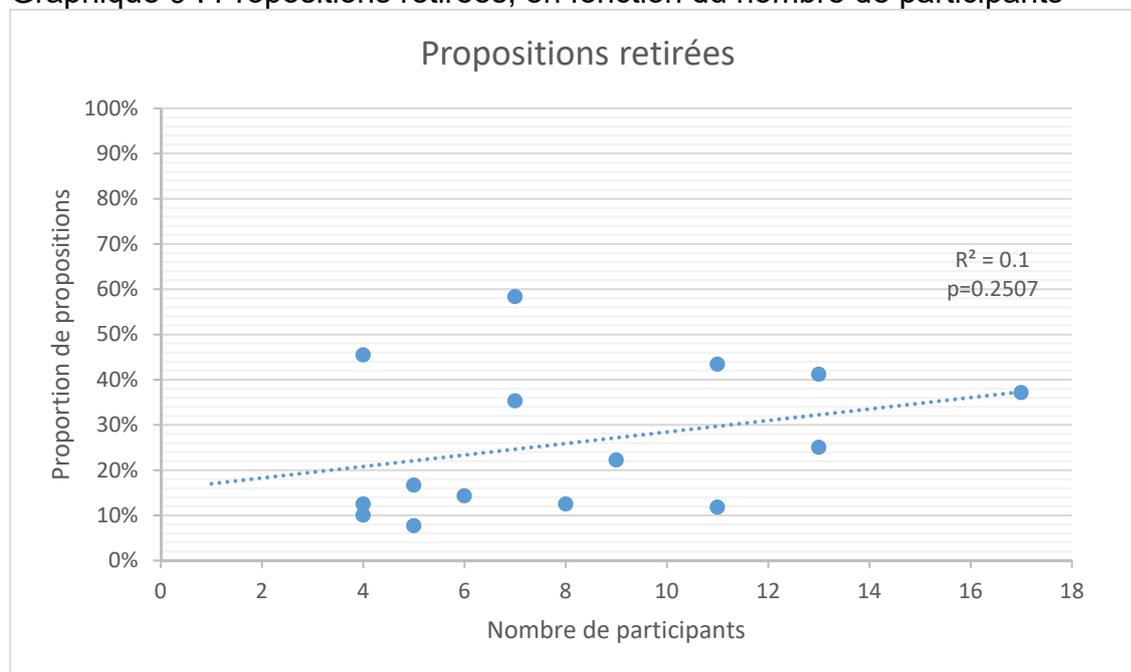


Si on regarde ces propositions en fonction des étapes des discussions (données non montrées), on voit que la proportion de propositions de compromis augmente globalement au fur et à mesure des étapes, passant d'à peine 1% lors de la première lecture à plus de 10% lors de la dernière navette. Étonnamment, la proportion de telles propositions est même plus élevée lors de la dernière navette dans les commissions du Conseil national, alors qu'elle est bien supérieure dans celles du Conseil des Etats lors de la deuxième navette. Ces fluctuations doivent être relativisées, en raison du faible nombre d'objets étudiés dans ce travail et du peu d'occurrences de ce type de proposition. La tendance globale de cet indicateur confirme toutefois l'hypothèse selon laquelle la recherche de consensus est plus forte lorsque le nombre de participants à la délibération est plus faible.

## 8.2.2 Propositions retirées

Contrairement à notre hypothèse, on ne constate pas une corrélation significative entre le nombre de propositions retirées et le nombre de participants à la délibération (Graphique 9).

Graphique 9 : Propositions retirées, en fonction du nombre de participants

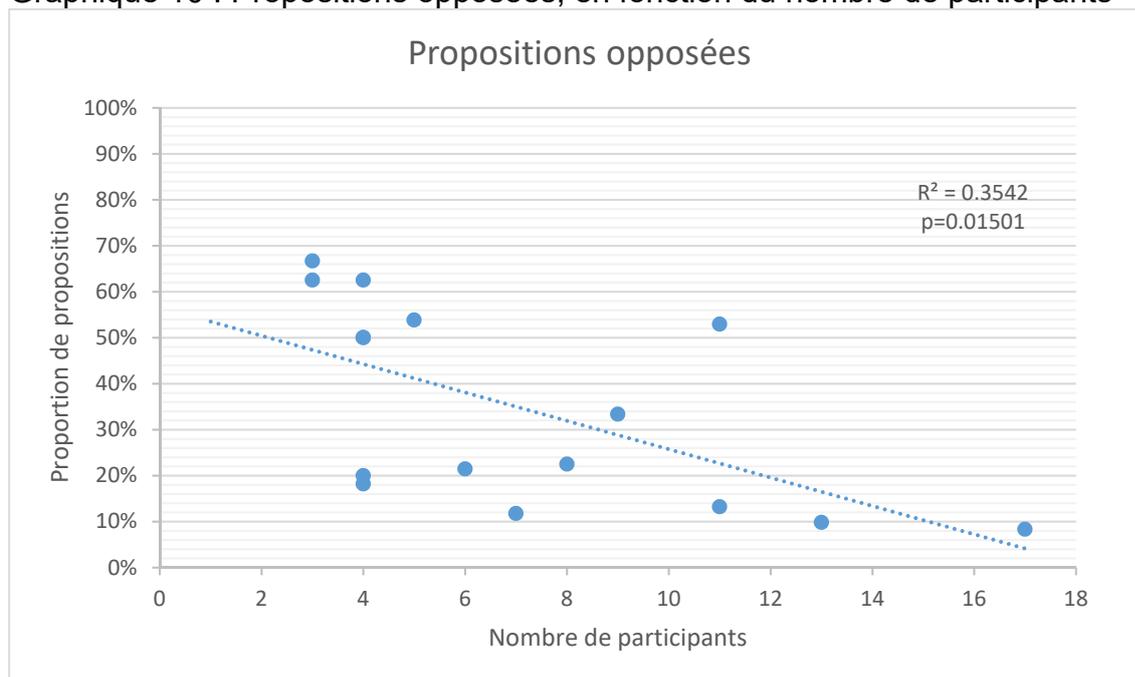


En réalité, la proportion de propositions retirées diminue fortement entre la première navette (32.8%) et la deuxième navette (19.1%) dans les deux Conseils, puis diminue encore légèrement dans la troisième navette (16.2%) (données non montrées). Cette tendance correspond logiquement à l'évolution du nombre de participants à la délibération et du nombre de propositions par participant. Elle s'explique également par le fait qu'en première lecture, il ne n'est pas rare que des propositions "alibis" soient déposées uniquement pour discuter d'un élément du projet, qui autrement ne serait pas abordé. Elle augmente cependant fortement entre la deuxième et la troisième navette au Conseil national, ce qui peut être dû au faible nombre d'objets étudiés dans ce travail. Cet indicateur ne permet donc pas, sur la base des objets étudiés, de confirmer que la recherche de consensus augmente avec la diminution du nombre de participants.

## 8.2.3 Propositions opposées lors d'un vote

Il y a une corrélation faible, mais significative, entre le nombre de propositions opposées lors d'un vote et le nombre de participants aux débats, contrairement à notre hypothèse : plus le nombre de participants est faible, plus la proportion de propositions opposées est élevée (Graphique 10).

Graphique 10 : Propositions opposées, en fonction du nombre de participants



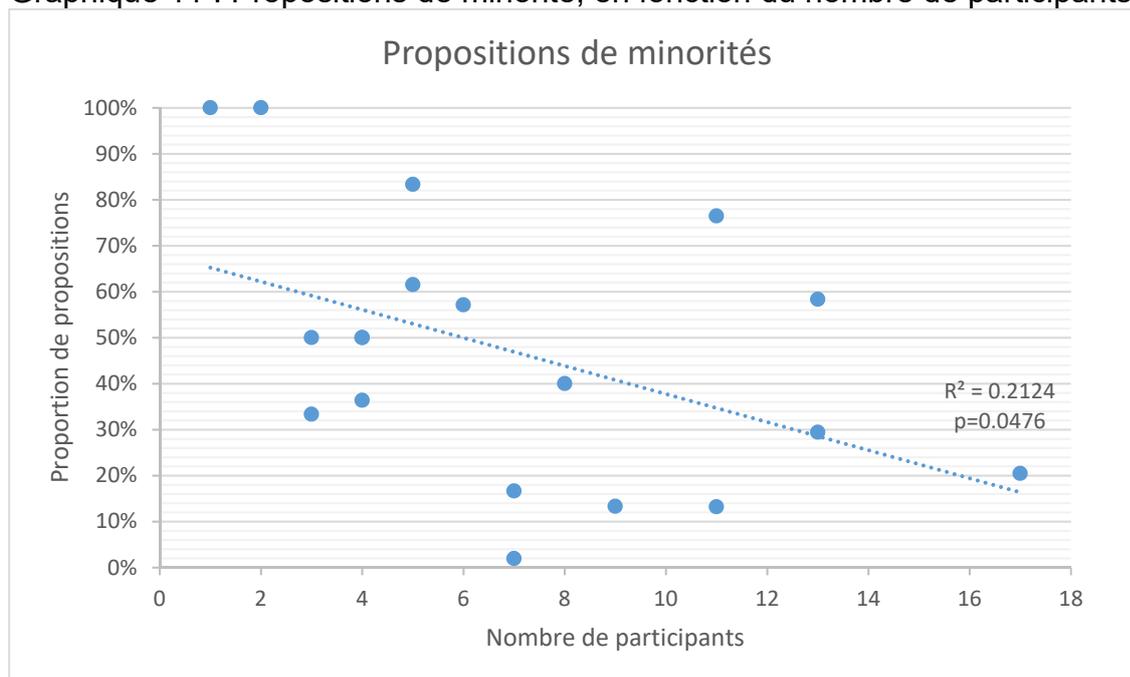
Si on regarde l'évolution selon les étapes du nombre de propositions opposées (données non montrées), on constate une tendance globale à la hausse, même si leur proportion est plus faible lors de la troisième navette au Conseil national. Cette évolution s'explique parce que généralement, seuls les éléments les plus controversés d'un projet sont encore discutés lors d'une troisième navette. Ces résultats ne confirment donc pas l'hypothèse selon laquelle la recherche de consensus augmente lorsque le nombre de participants à la délibération diminue.

#### 8.2.4 Propositions de minorité

On analyse ici aussi bien les propositions maintenues au plénum par une minorité de la commission, alors qu'elles ont été refusées par une majorité de la commission, que celles acceptées par la majorité, mais contre lesquelles une minorité de la commission maintient son opposition au plénum. Dans les deux cas, le maintien de la position de la minorité démontre en effet qu'un consensus n'a pas été trouvé au sein de la commission.

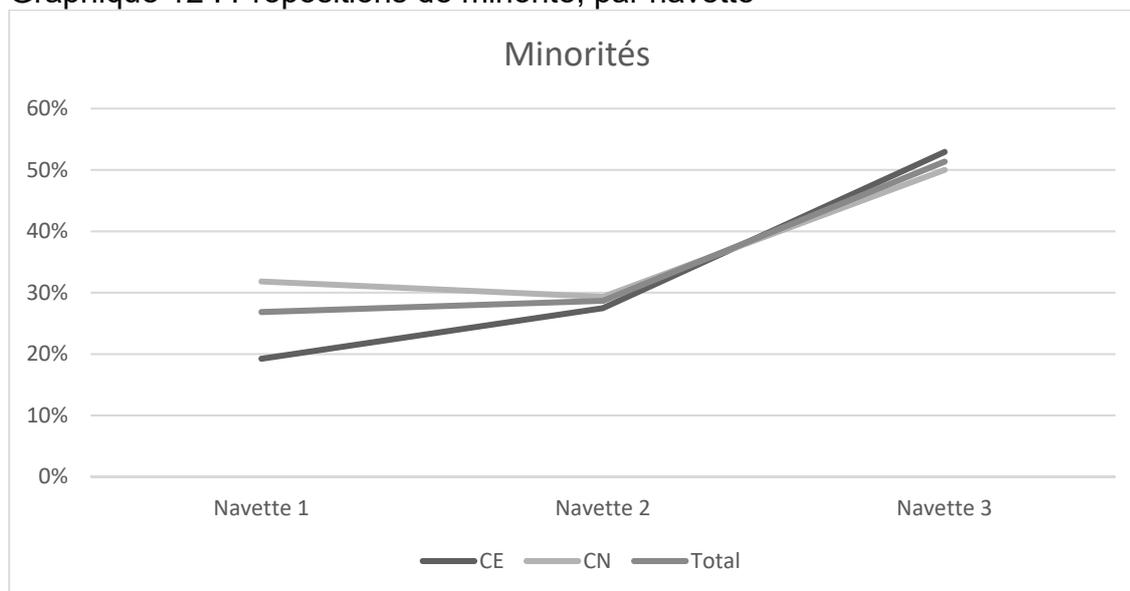
On voit dans le graphique 11 une corrélation très faible entre le nombre de propositions de minorité et le nombre de participants, contrairement à notre hypothèse. Sur le graphique 12, on remarque que dans les commissions des deux Conseils, la proportion de propositions de minorité maintenues au plénum est relativement stable entre la première et la deuxième navette, mais croit fortement pour atteindre près de 50% lors de la troisième navette.

Graphique 11 : Propositions de minorité, en fonction du nombre de participants



Là encore, ce constat ne confirme pas l'hypothèse selon laquelle la recherche de consensus est plus forte dans les commissions du Conseil des Etats en raison du nombre réduit de participants aux délibérations. Ces résultats s'expliquent, selon les collaborateurs des commissions interrogés, parce qu'à la fin du processus d'élimination des divergences les commissions ne discutent plus que des points les plus controversés des projets.

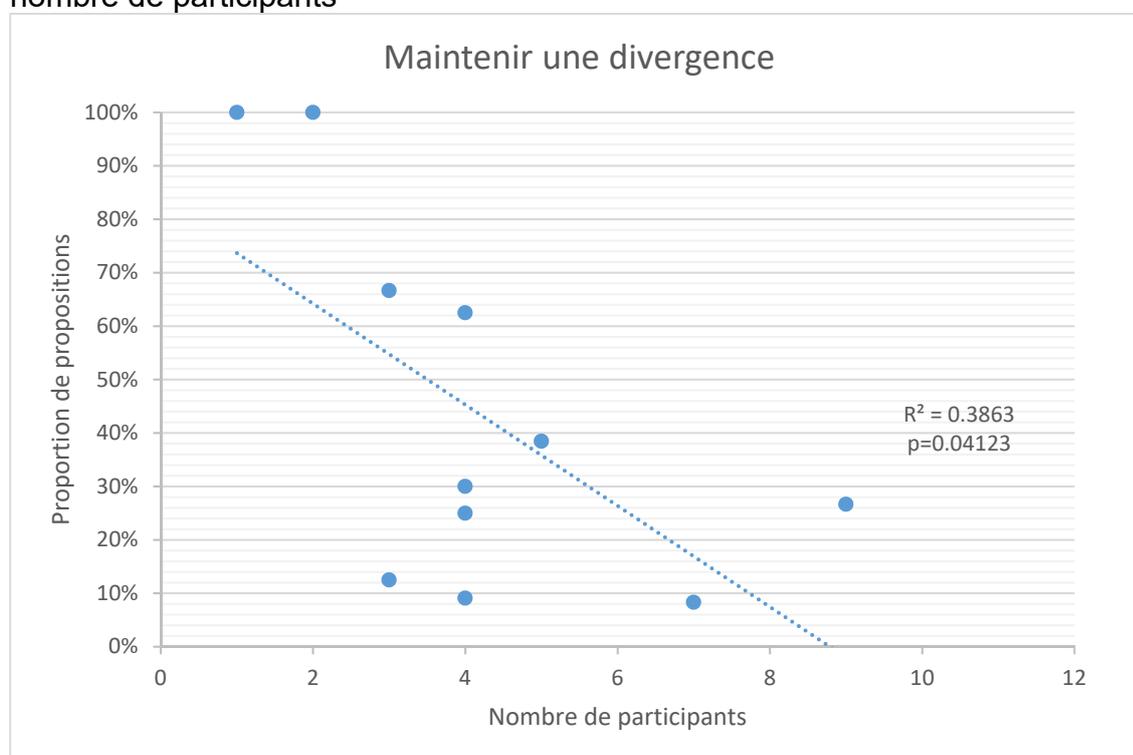
Graphique 12 : Propositions de minorité, par navette



### 8.2.5 Elimination des divergences

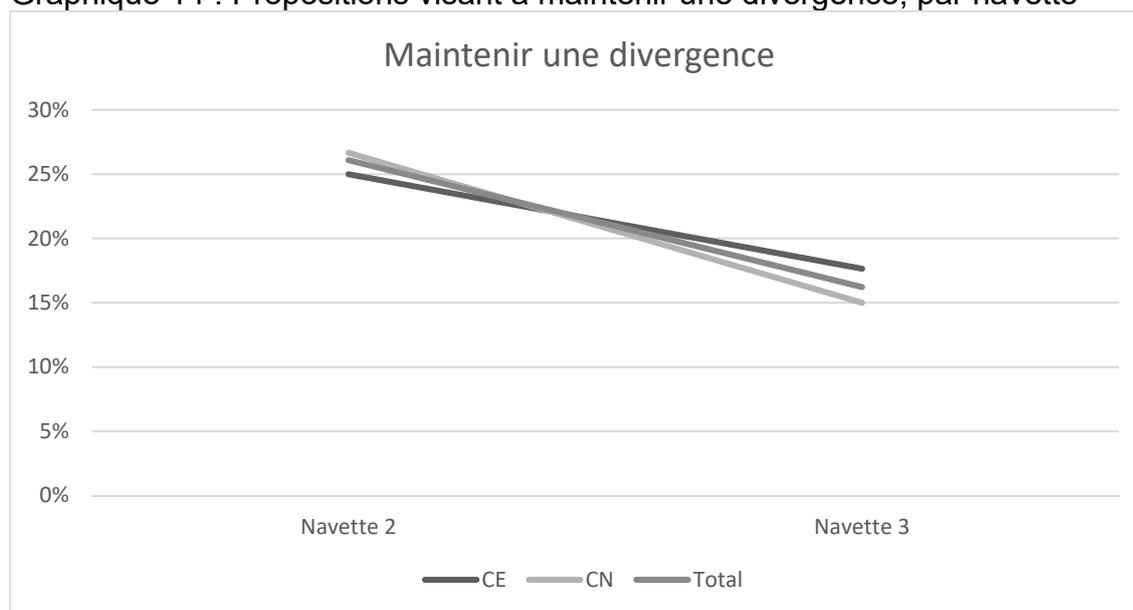
Des propositions visant à maintenir la décision du Conseil contre l'avis de l'autre Conseil, ou au contraire à s'y rallier, ne peuvent apparaître, en toute logique, qu'une fois que chaque Conseil a pris position une première fois sur le projet. Pour cette raison, dans les graphiques suivants, il n'est tenu compte que des délibérations ayant eu lieu au cours de la deuxième et de la troisième navette. Les propositions visant à maintenir une divergence devraient, selon notre hypothèse, présenter une corrélation positive avec le nombre de participants, alors que les propositions visant à éliminer une divergence devraient être corrélées négativement. Ces deux indicateurs concernent cependant l'élimination des divergences entre les Conseils, et non la recherche de consensus dans le cadre des délibérations à l'intérieur des commissions. De ce fait, il semble délicat de les interpréter au regard de l'évolution du nombre de participants à la délibération, d'autant plus que le nombre de participants ne diminue que peu entre les deux dernières navettes.

Graphique 13 : Propositions visant à maintenir une divergence, en fonction du nombre de participants



En ce qui concerne les propositions visant à maintenir une divergence, on trouve cependant une faible corrélation allant dans le sens contraire, et ce de manière significative : plus le nombre de participants est élevé, plus le nombre de ces propositions est faible (Graphique 13). Mais, quel que soit le Conseil, alors qu'environ 25% des propositions déposées en commission lors de la deuxième navette visent à maintenir la divergence, cette proportion baisse globalement à 16.2% dans le cadre de la troisième navette (Graphique 14).

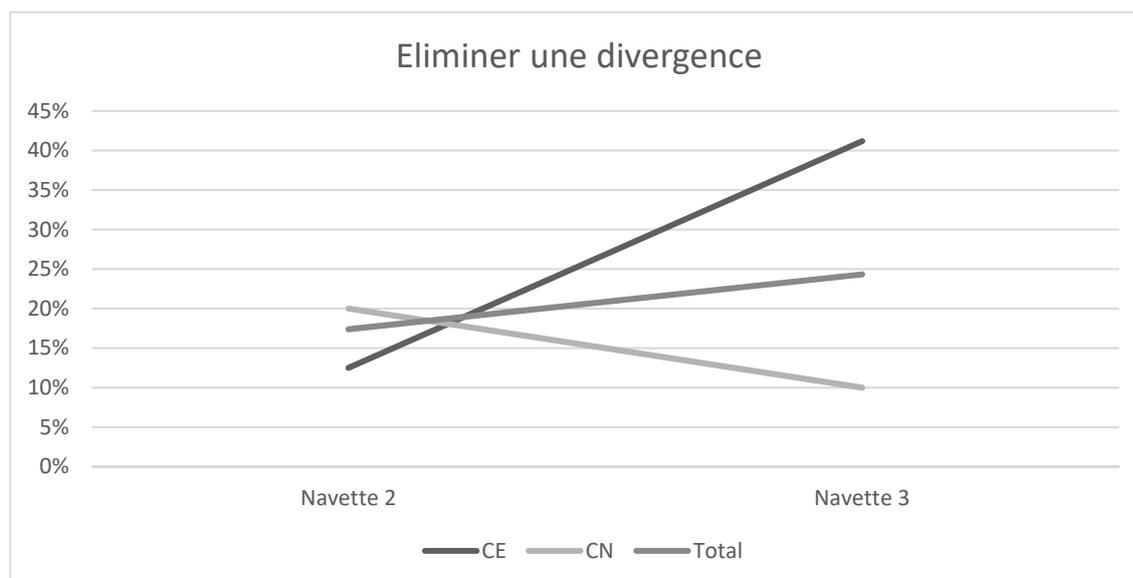
Graphique 14 : Propositions visant à maintenir une divergence, par navette



En ce qui concerne les propositions visant à éliminer une divergence, on ne trouve aucune corrélation significative avec le nombre de participants.

Au contraire, les propositions visant à éliminer une divergence augmentent globalement de 17.4% à 24.3% entre la deuxième et la troisième navette. On observe cependant une grande différence entre les deux conseils, la proportion de telles propositions baissant notablement dans les commissions du Conseil national (Graphique 15). Il est toutefois possible que cette différence tienne au nombre réduit d'observations.

Graphique 15 : Propositions visant à éliminer une divergence, par navette



### **8.2.6 Conclusions intermédiaires**

Les analyses effectuées ne démontrent d'une manière générale pas la corrélation attendue entre les indicateurs de la recherche de consensus et le nombre de participants aux délibérations. Par contre, l'évolution de ces indicateurs dans la progression des débats trouve en principe une explication rationnelle.

Comme on l'a vu au chapitre précédent, de nombreuses propositions sont déposées dans la première discussion de la commission du conseil prioritaire, avec pour seul but d'engager la discussion et d'obtenir des informations de l'administration sur les points non controversés des projets. Ces propositions sont ensuite retirées. Dans les deuxièmes et troisièmes navettes, les points non controversés des projets ne sont plus abordés. Le nombre de propositions déposées diminue fortement et la proportion de propositions retirées diminue aussi. A mesure que le processus parlementaire avance, le nombre de propositions de compromis augmente globalement, démontrant une volonté de parvenir à une solution consensuelle. Cependant, en fonction du type de conflit à l'intérieur de la commission, un compromis n'est pas toujours possible. De ce fait, le nombre de propositions opposées dans un vote augmente aussi. Or, plus on avance dans les débats, plus les points de discussion sont controversés. Logiquement, la proportion de propositions de minorité qui sont maintenues au plénum augmente aussi. Dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, les commissions sont appelées à se rapprocher sur les éléments des projets sur lesquels elles n'étaient pas tombées d'accord d'emblée. Le nombre de propositions visant à maintenir une décision contre l'avis de l'autre Conseil diminue, tandis que le nombre de propositions visant à éliminer une divergence augmente globalement. Ceci démontre la volonté des commissions de parvenir à un consensus et d'éviter en principe d'en passer par une commission de conciliation.

### **8.3 Conclusions**

On a formulé l'hypothèse que le nombre moins élevé de membres des commissions du Conseil des Etats explique pourquoi elles sont plus consensuelles que celles du Conseil national. L'analyse de l'activité des membres des commissions a permis de constater que le nombre plus élevé de parlementaires actifs durant les premières étapes des délibérations entraîne un nombre plus élevé de propositions, surtout dans les commissions du Conseil national. L'analyse statistique de ces propositions a cependant démontré qu'il n'existe pas de corrélation significative entre le nombre de participants aux délibérations et la recherche de consensus. Par contre, l'analyse des propositions déposées selon la progression du traitement des projets démontre plutôt la volonté des commissions de parvenir à un résultat avant une éventuelle conférence de conciliation, alors que le caractère controversé des points de discussion va croissant. Lors des entretiens menés avec les secrétaires des commissions, tous ont partagé ces conclusions. Ainsi, ça n'est probablement pas le nombre inférieur de membres des commissions qui explique pourquoi celles du Conseil des Etats sont plus consensuelles que celles du Conseil national.

## 9 FACTEUR EXPLICATIF N°2 : LA COMPOSITION PARTISANE DES COMMISSIONS

Une deuxième hypothèse qui pourrait expliquer que les commissions du Conseil national sont moins consensuelles, est que les membres des partis non gouvernementaux et de l'UDC sont plus nombreux à y siéger qu'au Conseil des Etats. De ce fait, le clivage politique y est moins marqué. Selon cette hypothèse, les membres des commissions du Conseil national cherchent plus à modifier les projets du Conseil fédéral, parce que les projets élaborés par le Conseil fédéral tiennent mieux compte des intérêts des partis qui y sont représentés que de ceux des partis minoritaires (opposition institutionnelle). Annina Jegher (1999) a par exemple constaté que les membres des partis gouvernementaux déposent proportionnellement moins de propositions individuelles par rapport au nombre de sièges dont ils disposent au Conseil national. Une autre explication tient au fait que le temps de parole est souvent limité au plénum du Conseil national, où différentes catégories de débat sont prévues (art. 44 et suivants du Règlement du Conseil national). La plupart du temps, seuls y ont droit à la parole les rapporteurs des commissions, les rapporteurs des minorités, les porte-parole des groupes et les parlementaires ayant déposé une proposition individuelle. Les parlementaires des partis minoritaires seraient donc incités à déposer plus de propositions individuelles. Dans ce sens, ils devraient également avoir tendance à déposer et maintenir des propositions d'amendement, même contre l'avis de la majorité, pour avoir la possibilité de s'exprimer au plénum.

Annina Jegher avait par ailleurs constaté que le PSS, malgré sa position minoritaire au Conseil fédéral vis-à-vis des partis bourgeois, n'avait pas une attitude de parti non-gouvernemental. En revanche, Vatter (2018) constate notamment une augmentation marquée du modèle de coalition « UDC contre les autres » depuis 1996, caractérisant depuis 2007 environ un quart des votes au Conseil national. Cette polarisation a pour effet de faire perdre à ce parti une proportion de plus en plus importante de votes. Dans notre échantillon non représentatif d'objets législatifs, l'UDC se trouve d'ailleurs dans le camp des perdants trois fois sur quatre. Pour cette raison, on doit s'attendre dans les résultats qui suivent à ce que ce parti, malgré la présence de deux de ses membres au Conseil fédéral, agisse aussi comme un parti non-gouvernemental.

Dans un premier temps, on observera le niveau d'activité des partis par rapport à leur force politique dans les commissions des deux Conseils. On cherchera ainsi à mettre en évidence un niveau d'activité « anormal » de l'un ou l'autre parti dans le traitement d'un objet en particulier, pouvant expliquer certains résultats. Ensuite, on étudiera l'attitude des membres des différents partis au moyen des indicateurs de la recherche de consensus identifiés au chapitre 6. Pour corroborer notre hypothèse, selon laquelle les commissions du Conseil national sont moins consensuelles en raison d'une présence accrue de membres des partis minoritaires et de l'UDC, on s'attend aux résultats suivants :

- Les propositions visant explicitement un compromis devraient provenir plus souvent des partis gouvernementaux ;
- Les membres des partis non-gouvernementaux devraient au contraire plus souvent maintenir leurs propositions, jusqu'à un éventuel vote de la commission ;

- Les membres des partis non-gouvernementaux devraient moins souvent retirer leurs propositions ;
- Les membres des partis non-gouvernementaux devraient plus souvent déposer des propositions de minorité au plénum ;
- Les partis gouvernementaux devraient plus rechercher le consensus dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences.

Etant donné le nombre réduit d'objets observés, il convient de tenir compte de l'attitude attendue de la part des partis vis-à-vis des thèmes abordés. On s'attend par exemple à ce que l'UDC ait eu une attitude d'opposition (idéologique) dans le cadre de la délibération sur la mise en œuvre de la loi sur les étrangers, pour laquelle il avait mené seul la campagne contre les autres partis gouvernementaux. Il n'avait d'ailleurs pas caché sa forte hostilité au projet du Conseil fédéral et au concept finalement adopté.

### 9.1 Activité des partis

Au Conseil national, la proportion des propositions déposées par parti correspond peu ou prou à la répartition des sièges en commission, comme le montre le tableau 11. Seul le PDC dépose un nombre de propositions nettement inférieur à sa force politique.

Tableau 11 : Propositions et sièges par parti, commissions du Conseil national

CN	PBD	PDC	PES	PLR	PSS	PVL	UDC	Total
<b>Propositions</b>	3%	10%	8%	18%	24%	5%	33%	100%
<b>Sièges</b>	4%	15%	8%	16%	21%	4%	33%	100%

Au Conseil des Etats, on constate que seul le PLR dépose un nombre de propositions proportionnel à sa force politique (Tableau 12). Les groupes du centre (PDC et PBD) et de la gauche (PSS et PES) déposent un nombre de propositions nettement inférieur à leur force politique. Au contraire, l'UDC y dépose un nombre de propositions (30%) proportionnellement très supérieur au nombre de sièges dont il dispose (13%). Ce niveau d'activité de l'UDC plus que proportionnel à sa force au Conseil des Etats s'explique notamment par son activité dans le débat concernant la loi sur les étrangers (16.027), où il a déposé à lui seul plus de la moitié des propositions dans les commissions (Graphique 16).

Tableau 12 : Propositions et sièges par parti, commissions du Conseil des Etats

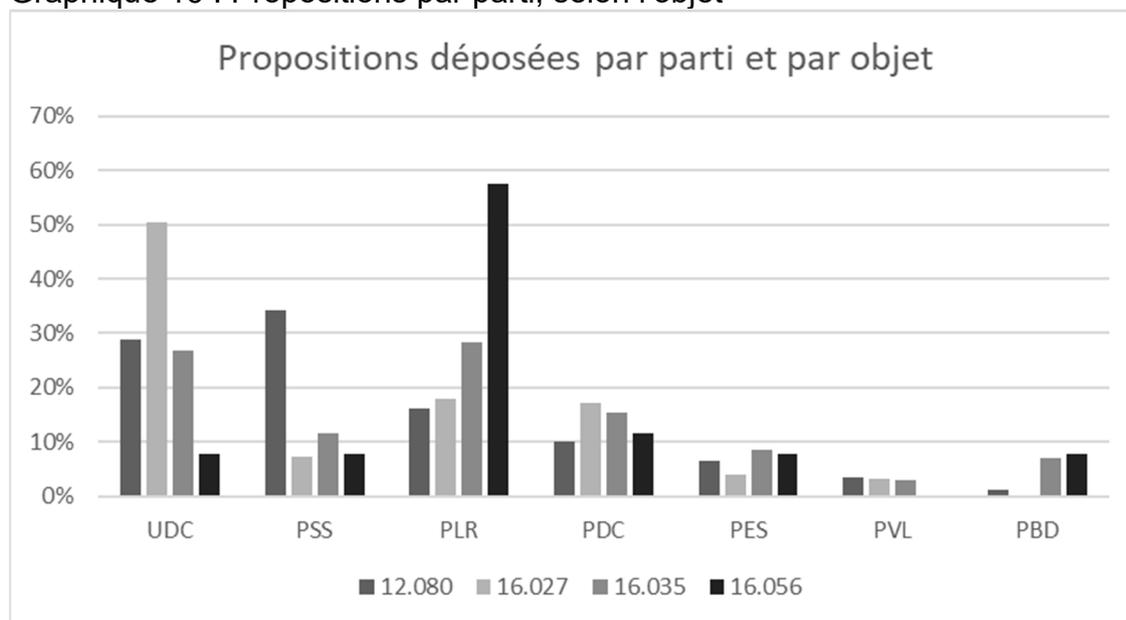
CE	PDC+PBD	PSS+PES	PLR	UDC	Total
<b>Propositions</b>	21%	21%	27%	30%	100%
<b>Sièges</b>	31%	28%	28%	13%	100%

Le PSS a quant à lui été particulièrement actif dans le cadre de la révision de la loi sur les produits thérapeutiques (12.080). Selon la secrétaire adjointe des CSSS, cette activité particulièrement élevée du PSS dans ce dossier s'explique par l'étendue du champ politique de ce projet, qui touchait les liens d'intérêt de plusieurs membres de ce parti dans la commission du Conseil national, comme la défense des assurés, des patients ou encore des enfants malades. Sur tous les autres objets étudiés, le PSS a par contre déposé un nombre de propositions inférieur à sa force politique.

Le PLR a été particulièrement actif dans le cadre des délibérations concernant la loi sur le génie génétique (16.056), déposant à lui seul plus de la moitié des propositions. Selon le secrétaire des CSEC, le projet du Conseil fédéral était dès le départ très acceptable pour la gauche et le centre de l'échiquier politique, de même que le lobby paysan, fortement représenté à l'UDC. Il était en revanche très peu conforme à la doctrine libérale en matière de recherche et de commerce, ce qui explique que ce sont essentiellement des membres du PLR qui ont cherché à la modifier.

Le PDC a déposé de 10% à 17% des propositions sur les quatre objets étudiés, ne s'éloignant que peu de la proportion de sièges qu'il occupe. Il en va de même des deux partis écologistes PES et PVL, ce dernier étant cependant étonnamment absent du débat concernant le génie génétique (16.056), un débat concernant pourtant l'environnement, un de ses domaines de prédilection. Le PBD a été quasiment absent des délibérations concernant la loi sur les étrangers (16.027) et celle sur les produits thérapeutiques (12.080), mais a compensé en étant plus actif sur les projets concernant les réseaux électriques (16.035) et le génie génétique (16.056).

Graphique 16 : Propositions par parti, selon l'objet



## 9.2 Indicateurs de la recherche de consensus

### 9.2.1 Propositions de compromis et propositions opposées

Dans les commissions du Conseil des Etats, on constate que les partis non gouvernementaux PES et PBD voient une plus grande part de leurs propositions opposées lors d'un vote à une autre proposition que les partis gouvernementaux. Mais le PES dépose également proportionnellement le plus de propositions de compromis, contrairement au PBD qui n'en dépose aucune. Seuls le PSS, et dans une moindre mesure le PDC, y déposent aussi des propositions de compromis. Le PLR et l'UDC, comme le PBD, n'en déposent aucune.

Dans les commissions du Conseil national, c'est également le PBD qui voit la plus grande proportion de ses propositions opposées lors d'un vote. Le PVL a également

plus de propositions opposées dans un vote que la moyenne, comme le PLR. C'est aussi le PBD qui dépose proportionnellement le plus de propositions de compromis, devant le PLR et le PDC. Le PES et le PVL n'ont déposé en revanche aucune proposition de ce type dans le cadre des quatre objets étudiés.

Ainsi, dans les commissions des deux Conseils, on constate, conformément à notre hypothèse, que les partis minoritaires voient une plus grande part de leurs propositions opposées à une autre proposition dans une procédure de vote. En revanche, ce sont aussi des partis minoritaires qui ont déposé le plus de propositions de compromis, proportionnellement au nombre de propositions déposées. En raison du faible nombre des propositions relevées, cet indicateur doit cependant être pondéré avec retenue, d'autant plus que dans le détail, on s'aperçoit que les différents partis ont joué ce rôle de recherche active de consensus dans un à deux objets seulement. Le PES a par exemple déposé ses deux propositions de compromis dans le cadre des délibérations sur la stratégie concernant les réseaux électriques (16.035).

### **9.2.2 Propositions retirées**

Sur les quatre objets étudiés, les membres du PBD n'ont retiré aucune des propositions qu'ils ont déposées, et ce dans les commissions des deux Conseils. Ceci est cohérent avec les résultats observés plus haut, selon lesquels le PBD a la plus grande proportion de propositions opposées lors d'un vote. Les autres partis minoritaires en ont en revanche tous retiré environ la même proportion que la moyenne.

Chez les partis gouvernementaux, l'UDC est le seul parti qui retire nettement moins de propositions que la moyenne, surtout dans les commissions du Conseil national. Le PSS au contraire est, selon cet indicateur, le parti le plus consensuel, quel que soit le Conseil. PDC et PLR ont également une attitude plus consensuelle que la moyenne au Conseil national. Au Conseil des Etats, aucun parti ne s'éloigne vraiment de la moyenne, à part le PSS et le PBD.

Ainsi, en se basant sur les propositions retirées, seul un parti non gouvernemental (PBD) a une attitude nettement moins consensuelle que la moyenne dans les commissions des deux Conseils. Les partis gouvernementaux, à l'exception de l'UDC, retirent proportionnellement plus de propositions que le PES et le PVL dans les commissions du Conseil national. Ces résultats sont conformes à l'hypothèse selon laquelle les commissions du Conseil national sont moins consensuelles en raison de la présence plus forte des partis minoritaires, qui doivent plus chercher à modifier les projets du Conseil fédéral.

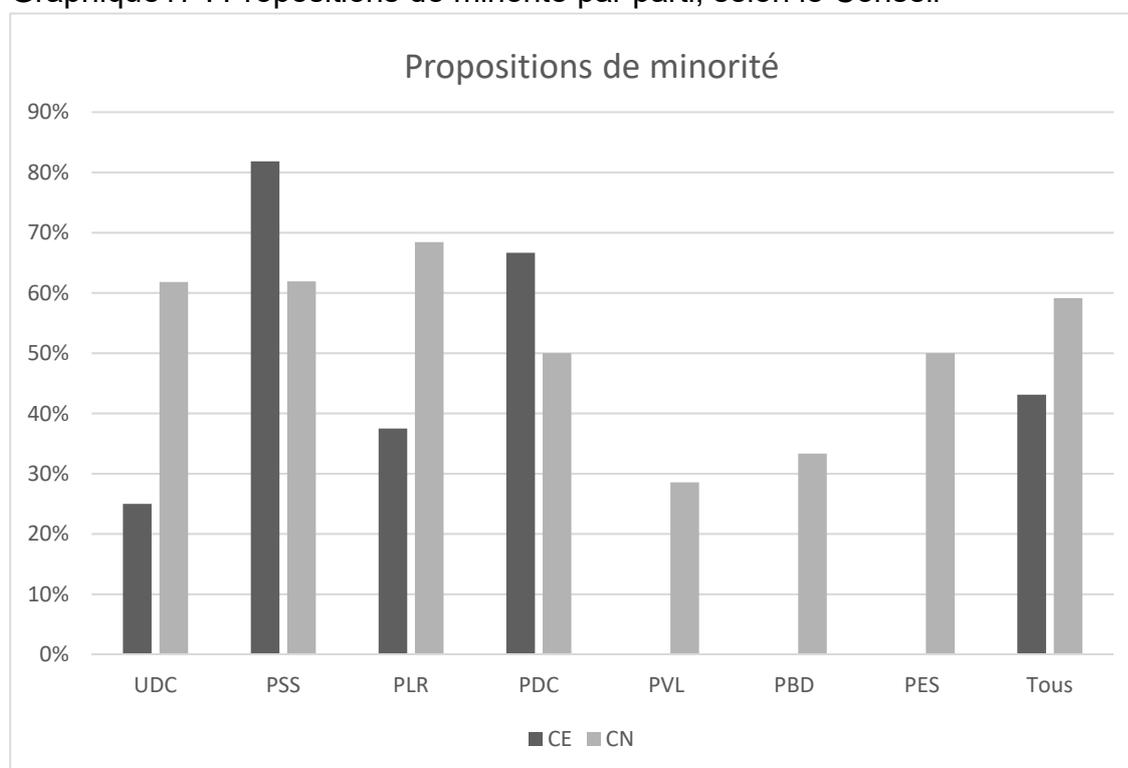
### **9.2.3 Propositions de minorité**

Selon l'hypothèse où les partis non gouvernementaux font tout leur possible pour modifier les projets du Conseil et pour obtenir du temps de parole au Conseil national, on devrait observer que ceux-ci y maintiennent un plus grand nombre de propositions de minorité que les partis représentés au gouvernement. Les partis non-gouvernementaux devraient donc plus souvent maintenir au plénum leurs propositions, lorsqu'elles ont été refusées par une majorité de la commission. En revanche, les propositions acceptées par la majorité, contre lesquelles une minorité de la commission maintient son opposition, ne peuvent pas être prises en compte

dans cette analyse. En effet, les données relevées pour ce travail ne permettent pas d'identifier quels partis se sont opposés aux propositions de la majorité. Les propositions de minorité contre des propositions refusées, prises en compte ci-après, représentent 45% des minorités au Conseil des Etats et 58.6% des minorités au Conseil national.

Contrairement à notre hypothèse, on constate (Graphique 17) que les trois partis non gouvernementaux maintiennent au plénum du Conseil national un moins grand pourcentage de propositions refusées dans les commissions que les quatre partis gouvernementaux. Au Conseil des Etats, les partis non gouvernementaux n'ont même maintenu aucune de leurs propositions refusées en commission. Dans ce Conseil, c'est le PSS et le PDC qui ont eu l'attitude la moins consensuelle selon cet indicateur.

Graphique17 : Propositions de minorité par parti, selon le Conseil



Par objet, il n'y a que le PES, parmi les partis minoritaires, qui ait proposé au plénum plus de propositions refusées en commission que la moyenne, dans le cadre des débats sur la stratégie Réseaux électriques (16.035). Pour tous les objets, les partis gouvernementaux ont généralement maintenu proportionnellement plus de propositions refusées que les partis non gouvernementaux.

En conclusion, le nombre de propositions refusées en commission, maintenues au plénum en tant que propositions de minorités, contredit clairement l'hypothèse selon laquelle les partis non gouvernementaux chercheraient jusqu'au bout à modifier les projets du Conseil fédéral et à obtenir du temps de parole au Conseil national, même lorsqu'ils savent que leur proposition n'a aucune chance devant le plénum. Ce résultat est particulièrement étonnant, dans la mesure où il semble admis pour les experts du Parlement interrogés que la proposition de minorité représente le principal véhicule de visibilité pour les partis non gouvernementaux au Conseil national.

#### 9.2.4 Elimination des divergences

Selon notre hypothèse, les partis minoritaires devraient avoir une attitude moins consensuelle que les partis majoritaires, ce qui explique pourquoi les commissions du Conseil national, dans lesquelles ils sont plus nombreux, sont moins consensuelles. Selon cette logique, les partis minoritaires ne sont pas incités à proposer de se rallier à la position de l'autre Conseil, car dans ce cas ils perdent une occasion de prendre la parole. De ce fait, de telles propositions devraient surtout être le fait des partis majoritaires. Cependant, les données relevées ne permettent pas de savoir de quel parti émane la proposition de l'autre Conseil. Il se peut ainsi qu'un parti minoritaire propose de se rallier à l'autre Conseil, parce que l'autre Conseil propose de modifier le projet du Conseil fédéral dans le sens de ses intérêts.

Au contraire, les propositions qui visent à maintenir une divergence devraient plutôt être le fait des partis non-gouvernementaux. Il faudrait cependant là encore pouvoir tenir compte du parti à l'origine de la proposition créant la divergence. Une telle analyse n'est cependant pas faisable sur la base des données récoltées dans le cadre de cette étude. Pour ces raisons, les observations ci-dessous doivent être prises avec beaucoup de précautions.

Dans les commissions du Conseil national, le PVL et le PES ont tous deux déposé plus de propositions visant à maintenir une divergence que la moyenne, tout comme l'UDC. Au contraire, le PDC en a déposé bien moins, et le PBD aucune. Ce dernier n'a pas non plus déposé de proposition visant à éliminer une divergence, tout comme le PVL, mais aussi le PDC. Le PSS en a en revanche déposé nettement plus que les autres partis.

Selon cette analyse, trois des quatre partis non-gouvernementaux (le PES, le PVL et l'UDC) sont les moins consensuels dans les commissions du Conseil national en ce qui concerne l'élimination des divergences, comme attendu. PBD et PDC sont quasiment inactifs sur ce terrain. Au contraire, le PSS apparaît comme étant le parti le plus consensuel dans ce cadre. Le PLR a l'attitude la plus neutre.

Dans les commissions du Conseil des Etats, le PES et l'UDC, mais aussi le PDC, ont déposé plus de propositions visant à maintenir une divergence avec l'autre Conseil. Le PBD n'en a déposé aucune. Ce dernier a en revanche déposé beaucoup plus de propositions visant à éliminer une divergence que les autres partis. PLR et PSS et comme attendu aussi ont déposé plus de propositions de ce type que la moyenne. Ainsi, dans ces commissions, le PES et l'UDC, mais aussi le PDC ont le moins cherché à aplanir les divergences avec l'autre Conseil. Par contre, le PBD a été le parti le plus à la recherche du consensus, suivi du PSS et du PLR. A l'exception du PBD, ces résultats sont conformes aux attentes.

En conclusion, on constate que les partis gouvernementaux (sauf l'UDC) jouent un rôle bien plus important que les partis minoritaires dans la procédure d'élimination des divergences, conformément à notre hypothèse. Comme attendu, les partis non-gouvernementaux, à l'exception du PBD, ne cherchent que peu à éliminer les divergences entre les deux chambres. Ils proposent également rarement de maintenir les divergences existantes, en particulier au Conseil national.

### 9.3 Conclusions

Les tableaux ci-dessous résument l'attitude observée pour les différents partis, par indicateur. Un résultat positif (+ ou ++) indique une attitude consensuelle, un résultat négatif (- ou --) une attitude d'opposition.

Tableau 13 : Attitude des partis dans les commissions du Conseil national, par indicateur

CN	Compromis	Opposées	Retirées	Minorité	Divergences	Total
PBD	+	--	--	++		-
PDC			+	+	-	+
PES	-	-		+	-	--
PLR			+			+
PSS			+		+	++
PVL	-			++	-	=
UDC			-		-	--
Hypo thèse	confirmée	confirmée	confirmée	infirmée	confirmée	confirmée

Même s'il convient de relativiser les résultats de certains indicateurs, pour les raisons déjà évoquées, on constate que tous, à l'exception des propositions de minorités, confirment l'hypothèse selon laquelle les partis non-gouvernementaux sont moins consensuels que les partis gouvernementaux dans les commissions du Conseil national. Le PBD, le PVL, le PES sont globalement les partis les moins consensuels. Les partis gouvernementaux PSS, PDC et PLR, ont globalement l'attitude la plus consensuelle. Les résultats obtenus concernant l'activité de l'UDC au sein des commissions du Conseil national confirment l'impression généralement admise que ce dernier a plutôt une attitude de parti non-gouvernemental. Il ne faut cependant pas oublier qu'un des quatre objets étudiés (loi sur les étrangers) avait une importance particulière pour ce parti. Il est toutefois très étonnant de constater que les propositions de minorités ne correspondent pas à cette hypothèse, alors qu'elles sont justement l'instrument qui permet aux représentants des partis minoritaires de s'exprimer à la tribune.

Tableau 14 : Attitude des partis dans les commissions du Conseil des Etats, par indicateur

CE	Compromis	Opposées	Retirées	Minorité	Divergences	Total
PBD	-	--	--	++	+	--
PDC	+	+		--	-	-
PES	+	-		++	-	+
PLR	-				+	=
PSS	+		+	--	+	+
UDC	-			+	-	-
Hypo thèse	Non confirmée	confirmée	confirmée	infirmée	confirmée	confirmée

Comme dans celles du Conseil national, les indicateurs étudiés confirment l'hypothèse selon laquelle les partis non-gouvernementaux sont moins consensuels que les partis gouvernementaux dans les commissions du Conseil des Etats, sauf en ce qui concerne les propositions de minorité. Pour cet indicateur, les résultats sont totalement contraires aux attentes : les partis minoritaires ne déposent au

plénum presque aucune proposition ayant été refusée en commission. Les propositions de compromis ne confirment ni n'infirmement l'hypothèse.

Ces résultats sont cependant moins tranchés que pour les commissions du Conseil national, probablement en raison de l'organisation des groupes dans ce Conseil. Ainsi, comme dans celles du Conseil national, le PSS est aussi le parti le plus consensuel dans les commissions du Conseil des Etats. Mais le PES, parti minoritaire mais faisant partie du même groupe, y est également plus consensuel que les autres partis.

On constate aussi une attitude cohérente au sein du groupe PDC-PBD. Mais contrairement aux attentes, ce groupe a une attitude d'opposition. Alors qu'il est situé au centre et qu'il dispose d'un grand nombre de sièges, on se serait pourtant attendu à ce que le PDC soit le parti qui recherche le plus le consensus.

Comme dans les commissions du Conseil national, l'UDC est un des partis les moins consensuels dans les commissions du Conseil des Etats. Enfin, le PLR a une attitude plutôt neutre en regard des indicateurs étudiés.

En conclusion, l'hypothèse selon laquelle les commissions du Conseil national sont moins consensuelles en raison d'une présence accrue de membres des partis non-gouvernementaux est corroborée par ces résultats. L'analyse révèle également l'importance de l'organisation des partis en groupes dans les commissions du Conseil des Etats. Elle confirme également que l'UDC, malgré que ce parti dispose de deux Conseillers fédéraux, joue le rôle d'un parti non-gouvernemental aussi dans les délibérations des commissions.

## 10 CONCLUSIONS

L'organisation des délibérations des commissions législatives du Parlement suisse, autour des propositions d'amendements déposées par écrit ou oralement par les membres des commissions concernées, permet de mesurer la recherche de consensus au moyen d'indicateurs facilement identifiables dans les procès-verbaux : les propositions de compromis, les propositions opposées lors d'un vote, les propositions retirées et les raisons pour lesquelles elles le sont, les propositions de minorités et les propositions visant à éliminer ou maintenir une divergence avec l'autre conseil. Les analyses fondées sur ces indicateurs, appliquées à quatre projets législatifs relativement importants traités par le Parlement ces dernières années, confirment que les commissions du Conseil des Etats ont tendance à plus rechercher le consensus que celles du Conseil national.

Plusieurs hypothèses peuvent expliquer que les membres des commissions du Conseil des Etats recherchent plus le consensus que ceux des commissions du Conseil national. L'analyse statistique a cependant révélé que le nombre plus élevé de membres dans les commissions du Conseil national, et par conséquent le nombre de participants aux délibérations, n'est pas en cause. En revanche, elle a démontré que la recherche de consensus augmente au fur et à mesure que le traitement de l'objet avance et se rapproche d'une éventuelle conférence de conciliation, et ce dans les commissions des deux conseils.

Il apparaît aussi assez clairement que la composition partisane différente des commissions des deux Chambres explique en partie pourquoi celles du Conseil des Etats sont plus consensuelles. En effet, les analyses ont montré que les membres des partis non gouvernementaux ou situés aux extrêmes de l'échiquier politique sont moins consensuels que les représentants du PDC, du PLR et du PSS. Comme on pouvait s'y attendre, l'UDC, bien que représenté au Conseil fédéral, peut être assimilé à un parti non-gouvernemental au regard de sa participation aux délibérations. Un élément d'importance dans ce contexte est le mode d'élection majoritaire au Conseil des Etats, contrairement au Conseil national qui fête en 2019 un siècle de scrutin proportionnel. Le mode d'élection majoritaire favorise non seulement les plus grands partis, mais également le choix de personnalités rassembleuses. Un autre élément jouant un rôle important est la réglementation des débats au Conseil national, qui pousse les parlementaires, surtout des plus petits partis, à déposer des propositions de minorité pour avoir l'occasion de s'exprimer à la tribune. D'autres raisons, culturelles et historiques, expliquent certainement aussi pourquoi les commissions du Conseil des Etats sont plus consensuelles.

Les résultats obtenus dans cette étude ont été confirmés dans les grandes lignes par les collaboratrices et collaborateurs des secrétariats des commissions, qui ont accepté de s'exprimer dans le cadre d'entretiens semi-dirigés. Toutefois, le caractère non représentatif des quatre objets étudiés oblige à une certaine retenue dans l'interprétation des résultats. Elargir le champ d'analyse à l'ensemble des objets traités par le Parlement sur une période donnée, par exemple une législature complète, représenterait un travail très conséquent, en particulier pour relever systématiquement les propositions dans les procès-verbaux des commissions. Mais une telle base de données permettrait d'effectuer de nombreuses analyses et contribuerait à mieux comprendre le fonctionnement des commissions et plus largement du Parlement, dans sa fonction législative. Par exemple, la comparaison des indicateurs identifiés dans cette étude, sur une longue période, permettrait d'évaluer de manière scientifique l'évolution dans le temps du caractère consensuel

de l'activité législative du Parlement suisse, à l'heure où de nombreux observateurs constatent un clivage de plus en plus important de la politique suisse.

## BIBLIOGRAPHIE

BÄCHTIGER, A., STEENBERGEN, M., NIEMEYER, S., «Deliberative Democracy: An Introduction», *Swiss Political Science Review*, volume 13 (4), 2007, pp. 485-496

BRON, J.-S., *Mais im Bundeshuus: Le génie helvétique*, 2003 (film)

BURRI, B., «Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung», *LeGes*, volume 18 (2), 2007, pp. 319-326

GOLDER, L., LONGCHAMP, C., IMFELD, M., TSCHÖPE, S., KOCHER, J., *Mehr Drohposition als Opposition. Konstruktive Wirkung des Parlaments im Rahmen der Gesetzgebungsfunktion 2000-2010*, Bern, gfs bern, 2011.

HANGARTNER, D., BÄCHTIGER, A., GRÜNENFELDER, R., STEENBERGEN, M., «Mixing Habermas with Bayes: Methodological and Theoretical Advances in the Study of Deliberation», *Swiss Political Science Review*, volume 13 (4), 2007, pp. 607 - 644

JEGHER, A., *Bundesversammlung und Gesetzgebung: Der Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räte*, Bern, Haupt Verlag, Berner Studien zur Politikwissenschaft, Bd. 7, 1999.

KARPOWITZ, C., MENDELBERG, T., «Groups and Deliberation», *Swiss Political Science Review*, volume 13 (4), 2007, pp. 645-662

LIJPHART, A., *Patterns of Democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven, Yale University Press, second edition, 2012.

LÜTHI, R., *Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung: institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern*, Bern, Haupt Verlag, Berner Studien zur Politikwissenschaft, Bd. 4, 1997.

SCHWARZ, D., LINDER, W., *Das Verhältnis von National- und Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren 1996-2005: Eine Analyse von Einflusspotenzial und Koalitionsverhalten*, Bern, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, 2008.

VATTER, A., *Das politische System der Schweiz*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 3. Auflage, Studienkurs Politikwissenschaft, 2018.

WIRZ, R., VATTER, A., *Der Einfluss der Bundesversammlung auf die Gesetzgebung unter besonderer Berücksichtigung der Parlamentarischen Initiative*, Bern, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, 2015.

ZEHNDER, E., *Die Gesetzesüberprüfung durch die schweizerische Bundesversammlung, Untersuchung der parlamentarischen Veränderungen von Vorlagen des Bundesrates in der Legislaturperiode 1971 bis 1975* (Dissertation), Entlebuch, Huber Druck AG, 1988.

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

AELE	Association européenne de libre-échange
ALCP	Accord sur la libre-circulation des personnes
CAJ	Commissions des affaires juridiques
CdF	Commissions des finances
CE	Conseil des Etats
CEATE	Commissions de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie
CER	Commissions de l'économie et des redevances
CIP	Commissions des institutions politiques
CN	Conseil national
CPE	Commissions de politique extérieure
CSEC	Commissions de la science, de l'éducation et de la culture
CSSS	Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique
LGG	Loi fédérale sur l'application du génie génétique au domaine non humain (loi sur le génie génétique)
LParl	Loi sur le Parlement
LPTH	Loi fédérale sur les médicaments et les dispositifs médicaux (loi sur les produits thérapeutiques)
OGM	Organisme génétiquement modifié
OLPA	Ordonnance sur l'administration du Parlement
PBD	Parti bourgeois - démocratique
PDC	Parti démocrate - chrétien
PES	Parti écologiste suisse (Les Verts)
PLR	Parti libéral - radical
PSS	Parti socialiste suisse
PVL	Parti vert – libéral
SParl	Services du Parlement
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Nombre de propositions de compromis par objet, selon le Conseil ...	25
Tableau 2 : Résultats des propositions de compromis, selon le Conseil .....	26
Tableau 3 : Nombre de propositions retirées par objet, selon le Conseil.....	26
Tableau 4 : Propositions retirées selon la raison, par Conseil.....	27
Tableau 5 : Propositions retirées en faveur d'une autre, par parti, commissions du Conseil des Etats.....	28
Tableau 6 : Propositions retirées en faveur d'une autre, par parti, commissions du Conseil national .....	28
Tableau 7 : Nombre de propositions opposées, par Conseil .....	29
Tableau 8 : Propositions de minorité par objet, selon le Conseil .....	30
Tableau 9 : Propositions visant à éliminer ou maintenir une divergence, par Conseil .....	31
Tableau 10 : Résultats des propositions visant à éliminer ou maintenir une divergence, par Conseil .....	31
Tableau 11 : Propositions et sièges par parti, commissions du Conseil national..	48
Tableau 12 : Propositions et sièges par parti, commissions du Conseil des Etats	48
Tableau 13 : Attitude des partis dans les commissions du Conseil national, par indicateur .....	53
Tableau 14 : Attitude des partis dans les commissions du Conseil des Etats, par indicateur .....	53

## LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Propositions déposées, en fonction du nombre de participants .....	34
Graphique 2 : Propositions par commission, selon l'objet .....	35
Graphique 3 : Parlementaires actifs par commission, selon l'objet.....	36
Graphique 4 : Propositions par parlementaire actif, selon la commission .....	36
Graphique 5 : Propositions par étapes, selon l'objet .....	37
Graphique 6 : Parlementaires actifs, par navette.....	38
Graphique 7 : Propositions par parlementaire actif, par navette.....	39
Graphique 8 : Propositions de compromis, en fonction du nombre de participants .....	40
Graphique 9 : Propositions retirées, en fonction du nombre de participants .....	41
Graphique 10 : Propositions opposées, en fonction du nombre de participants ...	42
Graphique 11 : Propositions de minorité, en fonction du nombre de participants.	43
Graphique 12 : Propositions de minorité, par navette.....	43
Graphique 13 : Propositions visant à maintenir une divergence, en fonction du nombre de participants .....	44
Graphique 14 : Propositions visant à maintenir une divergence, par navette.....	45
Graphique 15 : Propositions visant à éliminer une divergence, par navette .....	45
Graphique 16 : Propositions par parti, selon l'objet .....	49
Graphique 17 : Propositions de minorité par parti, selon le Conseil .....	51

## ANNEXE 1 : VARIABLES RELEVÉES

Variable	Type	Description
NUM.OBJET	<i>nominale</i>	<i>Obligatoire</i> Numéro d'objet unique, attribué par la Chancellerie fédérale
COMMISSION	<i>nominale</i>	<i>Obligatoire</i> Abréviation officielle de la commission dans laquelle la proposition a été déposée : - CIP - CSSS - CSEC - CEATE
CONSEIL	<i>nominale</i>	<i>Obligatoire</i> Commission du Conseil national (CN) ou du Conseil des Etats (CE)
ETAPE	<i>ordinale</i>	<i>Obligatoire</i> Numérotation de 1 à 7 correspondant aux 3 navettes (1 à 6) et à la conférence de conciliation (7)
NOM	<i>nominale</i>	<i>Obligatoire</i> Nom du membre de la commission ayant déposé / formulé la proposition
PARTI	<i>nominale</i>	<i>Obligatoire</i> Parti / groupe parlementaire auquel est rattaché le membre de la commission Si administration : vide
FONCTION	<i>nominale</i>	<i>Obligatoire</i> Indication de la fonction de la proposition : - Ajouter élément (-> NIVEAU) - Biffer élément (-> NIVEAU) - Modifier élément (-> NIVEAU) - Préciser (-> NIVEAU) - Rédactionnel (IMPORTANCE = 5) - Selon autre conseil = éliminer une divergence (à partir de l'étape 2) - Maintenir = maintenir la décision du Conseil (à partir de l'étape 3) - Selon Conseil fédéral = ne pas modifier le projet
CONSENSUS	<i>nominale</i>	<i>Facultatif</i> Indication relative au processus de décision politique : - compromis : la proposition représente un compromis avec une ou plusieurs autres propositions (-> LIEN) - opposé : la proposition est mise au vote contre une ou plusieurs autres propositions (-> LIEN)
LIEN	<i>nominale</i>	<i>Conditionnel</i> Si CONSENSUS = non vide Si RAISON RETRAIT = modifiée ou En faveur autre Indication du parti à l'origine la proposition liée
RESULTAT	<i>catégorielle</i>	<i>Obligatoire</i> Décision relative à la proposition : - Adopté - Refusé - Partiellement - Retiré - Liquidé
MINORITE	<i>catégorielle</i>	<i>Conditionnel</i> Si RESULTAT = refusé ou partiellement : oui, si une minorité maintient la proposition

		<i>Si RESULTAT = adopté ou partiellement: oui, si une minorité s'oppose à la modification</i>
RAISON RETRAIT	<i>catégorielle</i>	<i>Conditionnel</i> <i>Si RESULTAT = retiré :</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Convaincu</li> <li>- Modifiée (-&gt; LIEN)</li> <li>- En faveur autre (-&gt; LIEN)</li> </ul>
PLENUM	<i>catégorielle</i>	<i>Conditionnel</i> <i>Si RESULTAT = adopté ou partiellement</i> <i>Ou si MINORITE = oui</i> Décision du Conseil : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Refusé : si proposition est refusée (si MINORITE = vide)</li> <li>- Commission : si proposition est adoptée (si MINORITE = vide)</li> <li>- Majorité : si proposition de la majorité est adoptée (si MINORITE = oui)</li> <li>- Minorité : si proposition de la minorité est adoptée (si MINORITE = oui)</li> </ul>