

Formation des majorités et des coalitions au Conseil national suisse, 1996-2005

Etude commandée par les Services du Parlement
de l'Assemblée fédérale suisse

Résumé

Daniel Schwarz, lic. rer. soc.

Direction du projet : Wolf Linder, professeur

Berne, juillet 2006

Tables

Liste des abréviations	iii
1. Contenu de l'étude	1
2. Principaux résultats empiriques	1
2.1 Remarques au sujet de la notion de coalition	1
2.2 Données examinées.....	2
2.3 Analyse des coalitions.....	3
2.3.1 Succès des groupes parlementaires et capacité de faire partie d'une coalition.....	3
2.3.2 Coalitions au cours des législatures.....	7
2.3.3 Coalitions en fonction des thèmes	11
3. Conclusions.....	16
Figure 1 Groupes parlementaires au Conseil national en fonction du succès du groupe, des positions isolées et de la taille du groupe (surface des cercles), comparaison entre la 45 ^e et la 47 ^e législature (base : groupes parlementaires gouvernementaux).....	5
Figure 2 Taux de succès des groupes parlementaires et taille moyenne des groupes (surface des cercles) au cours des phases du processus législatif des objets soumis par le Conseil fédéral	6
Figure 3 Coalitions choisies réunissant deux à cinq groupes parlementaires : fréquence par législature.....	8
Figure 4 Schémas de confrontation (coalition vs coalition d'opposition) choisis : fréquence par législature.....	9
Figure 5 Coalitions choisies concernant les objets soumis par le Conseil fédéral : fréquences au cours des principales phases du processus législatif	10
Figure 6 Fréquences de formation des coalitions PDC-PRD-UDC et V-PS-PDC par thème	12
Figure 7 Profils des coalitions PDC-PRD-UDC et V-PS-PDC pour huit thèmes choisis.....	13
Figure 8 Fréquences moyennes de formation des coalitions PDC-PRD-UDC et V-PS-PDC pour douze thèmes choisis et leur évolution au cours de la période sous revue	15
Tableau 1 Statistiques relatives aux données examinées.....	3
Tableau 2 Succès des groupes parlementaires au cours des législatures	4
Tableau 3 Positions isolées par législature (groupes parlementaires gouvernementaux).....	5

Liste des abréviations

PDC	Parti démocrate-chrétien
PLS	Parti libéral suisse
PRD	Parti radical-démocratique
PS	Parti socialiste
RCN	Règlement du Conseil national
UDC	Union démocratique du centre
V	Les Verts
vs	versus
μ	Moyenne

1. Contenu de l'étude

L'étude réalisée pour le compte des Service du Parlement de l'Assemblée fédérale suisse porte sur la formation des majorités et des coalitions au Conseil national de novembre 1996 à octobre 2005. Ainsi, la période sous revue englobe les trois dernières années de la 45^e législature, l'intégralité de la 46^e législature et la première moitié de la 47^e législature. L'étude se fonde sur l'analyse de tous les votes – qu'ils fassent ou non l'objet d'une publication sous forme d'une liste nominative – enregistrés par le système de vote électronique du Conseil national.

Les **questions principales à la base de l'étude** sont les suivantes :

- Quels ont été les principaux schémas de formation des majorités et des coalitions au cours de la période sous revue ?
- Y a-t-il eu des modifications d'une législature à l'autre ?

Le présent document est un résumé du rapport final de l'étude réalisée par l'Institut de sciences politiques de l'Université de Berne et se limite à une présentation succincte des principaux résultats empiriques et des conclusions. **Les passages sur fond tramé ont pour but d'attirer l'attention du lecteur pressé sur les points essentiels de l'étude.** Le lecteur qui désire de plus amples informations sur les fondements théoriques, l'approche statistique ou les références bibliographiques est prié de consulter le rapport final (en allemand uniquement).

La présente étude sera complétée en 2007 par une analyse du lien entre la discipline des groupes parlementaires et les intérêts régionaux et associatifs.

2. Principaux résultats empiriques

2.1 Remarques au sujet de la notion de coalition

Les coalitions parlementaires sont des ententes temporaires visant à créer des majorités. La recherche distingue les coalitions parlementaires destinées à former un gouvernement stable des processus de négociations continuels dont le but de créer des majorités cas par cas et dont la composition varie d'un objet ou d'un vote à l'autre. L'accent de la recherche est essentiellement fonction du système politique : dans les systèmes purement parlementaires (c'est-à-dire ceux dans lesquels le Parlement peut à tout moment dissoudre et élire un gouvernement) l'intérêt de la recherche porte avant tout sur les coalitions gouvernementales alors qu'en régime de séparation des pouvoirs, son attention est plutôt axée sur la succession de coalitions au sein du Parlement. Les régimes de séparation des pouvoirs se distinguent par une relative indépendance de l'exécutif et du législatif. Les systèmes en vigueur aux Etats-Unis ou dans les cantons suisses sont exemplaires à cet égard (le gouvernement et le Parlement y sont élus directement par le peuple lors d'élections distinctes). Le système fédéral de la Suisse compte également parmi les régimes

de séparation des pouvoirs, cela bien que le Conseil fédéral soit élu par le Parlement. En effet, notre système fédéral ne connaît pas le vote de défiance et certains facteurs institutionnels tels que la tradition de la négociation et du consensus, le fédéralisme ou les droits populaires directs, permettent d'associer au système un grand nombre d'acteurs supplémentaires qui se contrôlent les uns les autres et jouent le rôle de garde-fous. L'étude réalisée pour le compte des Services du Parlement est donc logiquement consacrée à la formation des majorités et des coalitions dans le cadre des processus de décision parlementaires et non à la problématique de la formation de coalitions gouvernementales.

Deux formes de coalitions ont été prises en compte pour les évaluations :

1. Au sens de la présente étude, deux ou plusieurs groupes parlementaires forment une **coalition** lorsqu'au moins deux tiers des votants de chacun d'entre eux ont adopté le même point de vue (pour ou contre). Dans ce cas de figure, le résultat des votes au sein des groupes parlementaires autres que ceux qui forment la coalition n'est pas pris en compte. Ainsi, peu importe de savoir si l'UDC ou le PS ont adopté les mêmes positions lorsque l'on examine les coalitions PDC-PRD. Ces positions seraient en revanche prises en considération dans le cadre de l'analyse des coalitions PDC-PRD-UDC ou des coalitions PDC-PRD-PS.
2. Dans certains cas, les **coalitions d'opposition** ont également été intégrées à la réflexion (par exemple PDC-PRD-UDC contre PS-V). Le cas échéant, le critère déterminant de l'existence d'une telle coalition n'est pas la majorité des deux tiers, mais la majorité absolue des votants.

2.2 Données examinées

C'est la première fois qu'une étude analyse tous les enregistrements électroniques des votes du Conseil national durant une certaine période. Celle-ci s'étend de **novembre 1996 à octobre 2005** et l'analyse porte sur **tous les votes, qu'ils fassent ou non l'objet d'une publication sous forme d'une liste nominative**. La présente étude comble donc une importante lacune dans la recherche sur le Parlement suisse, tant il est vrai que, à l'exception des votes à l'appel nominal, on ne disposait jusque-là d'aucune information systématique sur les résultats des votes et les coalitions.

L'ensemble des enregistrements examinés couvre 7997 votes du Conseil national (voir tableau 1), soit une moyenne de 886 scrutins par année. Etant donné que la période examinée recouvre inégalement les trois législatures concernées, ces votes ne se répartissent pas de manière uniforme. Ainsi près de 35 % des votes concernent les trois dernières années de la 45^e législature (soit de novembre 1996 à octobre 1999), près de 41 % d'entre eux les quatre années de la

46^e législature (soit de novembre 1999 à octobre 2003) et un peu plus de 24 % les deux premières années de la 47^e législature (soit de novembre 2003 à octobre 2005).

Durant la période sous revue, les votes par appel nominal – c'est-à-dire les scrutins dont les résultats sont publiés sous la forme d'une liste nominative – représentent environ un tiers de tous les votes du Conseil national. Autrement dit, en raison des dispositions du Règlement du Conseil national (RCN), la position individuelle des députés n'a jusqu'à présent jamais été publiée pour deux tiers de tous les votes du Conseil national.

Un peu moins de 42 % des votes nominatifs ont eu lieu à la demande d'au moins 30 députés. Les autres (58 %) entrent dans la catégorie des votes par appel nominal publiés d'office (votes sur l'ensemble, votes finaux, votes relatifs à la déclaration d'urgence de lois fédérales et, depuis décembre 2003, votes sur les dispositions soumises au frein aux dépenses).

Les 7997 scrutins examinés portent sur 1649 objets parlementaires différents. Il y a donc eu en moyenne 4.8 votes par objet. On relèvera toutefois que cette moyenne varie notablement (de 4.0 à 5.5 votes par objet) d'une législature à l'autre.

Tableau 1 Statistiques relatives aux données examinées

	45 ^e , 46 ^e et 47 ^e législature (nov.96-oct.05)	45 ^e législature (nov.96-oct.99)	46 ^e législature (déc.99-oct. 03)	47 ^e législature (déc.03-oct.05)
Nombre de votes				
- au total	7997	2789	3262	1946
- en %	100.0	34.9	40.8	24.3
- μ annuelle	886	930	816	973
Nombre de votes nominatifs				
- au total	2691	937	1179	575
- μ annuelle	299	312	295	288
- en % de tous les votes	33.7	33.6	36.1	29.5
Nombre de votes nominatifs demandés*				
- au total	1126	373	493	260
- μ annuelle	125	124	123	130
- en % de tous les votes nominatifs	41.8	39.8	41.8	45.2
Nombre d'objets concernés				
- au total	1649	505	823	371
- nombre μ de votes par objet	4.8	5.5	4.0	5.2

* Votes nominatifs autres que les votes sur l'ensemble, les votes finaux, les votes relatifs à la déclaration d'urgence de lois fédérales et, depuis l'entrée en vigueur du nouveau RCN le 1^{er} décembre 2003, les votes sur les dispositions soumises au frein aux dépenses.

2.3 Analyse des coalitions

2.3.1 Succès des groupes parlementaires et capacité de faire partie d'une coalition

En guise d'introduction à l'analyse des coalitions, le présent paragraphe s'intéresse à la capacité des groupes parlementaires de s'imposer (c'est-à-dire à leur taux de succès), dans un premier temps indépendamment de tout partenaire de coalition.

Le tableau ci-dessous présente le taux de succès de six groupes parlementaires au cours des législatures sous revue. Il y a succès lorsque la majorité absolue des membres votants du groupe a voté comme la Chambre.

Il apparaît clairement que **le succès d'un groupe parlementaire ne dépend de sa taille que de manière très limitée**. Ainsi, les partis du centre – c'est-à-dire le PDC, le PRD et le groupe PLS, dissous au début de la 47^e législature – dont l'électorat s'est effrité au cours de ces dernières années, sont ceux qui connaissent les meilleurs taux de succès au cours de chacune des trois législatures considérées. Il semble en revanche que les partis les plus soutenus par le corps électoral et qui se situent à gauche et à droite de l'échiquier politique – le PS, l'UDC et les Verts (de nouveau depuis 2003) – ne profitent pas directement de leur progression. **La clé de ce phénomène réside dans le jeu des coalitions entre les groupes parlementaires.**

Tableau 2 Succès des groupes parlementaires au cours des législatures

	Total	45 ^e législature	46 ^e législature	47 ^e législature
	en %	en %	en %	en %
PDC	90.1	89.9	91.3	88.3
PLS*	78.1	76.1	79.9	*
PRD	81.4	78.9	82.9	82.6
PS	56.6	57.4	57.4	54.4
UDC	67.0	67.3	66.9	66.8
V	52.8	55.1	52.3	50.1
	N=7997	N=2789	N=3262	N=1946

* Les députés du PLS siègent au sein du groupe parlementaire PRD depuis la 47^e législature.

Remarque : Pour simplifier la lecture du rapport, les sigles usuels des partis remplacent les abréviations officielles des groupes parlementaires utilisées par les Services du Parlement.

Le tableau 3 et la figure 1 donnent un aperçu général de la capacité qu'ont les groupes parlementaires représentés au gouvernement de faire partie d'une coalition. Est réputé capable de faire partie d'une coalition tout groupe parlementaire dont la position est partagée par un ou plusieurs autres groupes. Le pendant de cette capacité de faire partie d'une coalition est la *position isolée* qui est exprimée au tableau 3 en pour cent de tous les votes. Ce tableau indique donc la fréquence avec laquelle un groupe parlementaire a défendu une position seul, sans appui de la part d'autres groupes représentés au gouvernement.

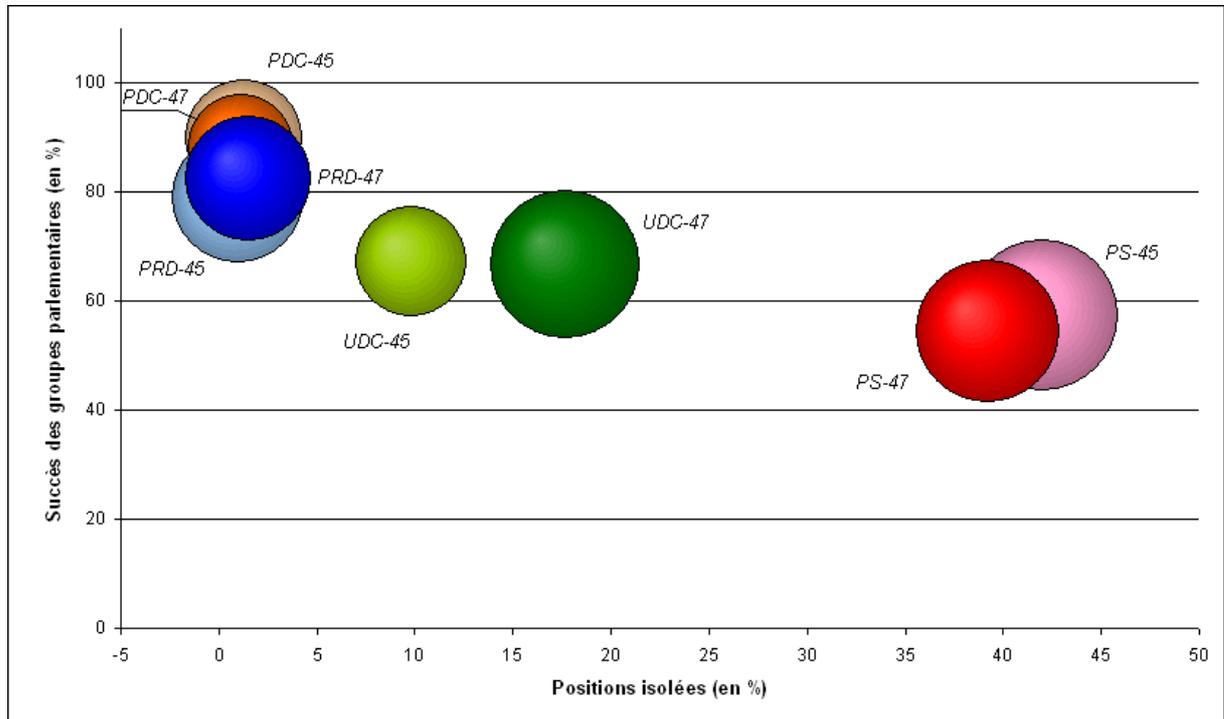
Il ressort de l'étude que **le PDC et le PRD adoptent rarement des positions isolées** alors que, et cela ne surprend guère, **le PS** est le groupe qui fait le plus souvent cavalier seul. **L'évolution qu'a connue le groupe UDC** au cours de ces trois dernières législatures est frappante : actuellement, **le nombre de situations dans lesquelles le groupe UDC s'est retrouvé seul contre tous est presque deux fois plus élevé** que lors la 45^e législature.

La représentation graphique montre en outre qu'il n'y a pas de rapport visible entre le succès des groupes parlementaires, l'évolution de leur capacité de faire partie d'une coalition et leur taille : ni les positions de plus en plus fréquemment isolées du groupe UDC, ni sa croissance au détriment des groupes PDC et PRD n'ont eu d'effet durable (positif ou négatif) sur son succès. Cela étant, force est de constater qu'il n'est pas possible de multiplier les positions intransigeantes indéfiniment sans finir par subir une baisse de succès. A cet égard, le groupe UDC a, de son point de vue, atteint une situation optimale.

Tableau 3 Positions isolées par législature (groupes parlementaires gouvernementaux)

	Total		45 ^e législature		46 ^e législature		47 ^e législature	
	n	en %	n	en %	n	en %	n	en %*
PDC	92	1.2	36	1.3	35	1.1	21	1.1
PRD	88	1.1	27	1.0	32	1.0	29	1.5
PS	3169	39.6	1'171	42.0	1'235	37.9	763	39.2
UDC	1097	13.7	274	9.8	478	14.7	345	17.7
	N=7997		N=2789		N=3262		N=1946	

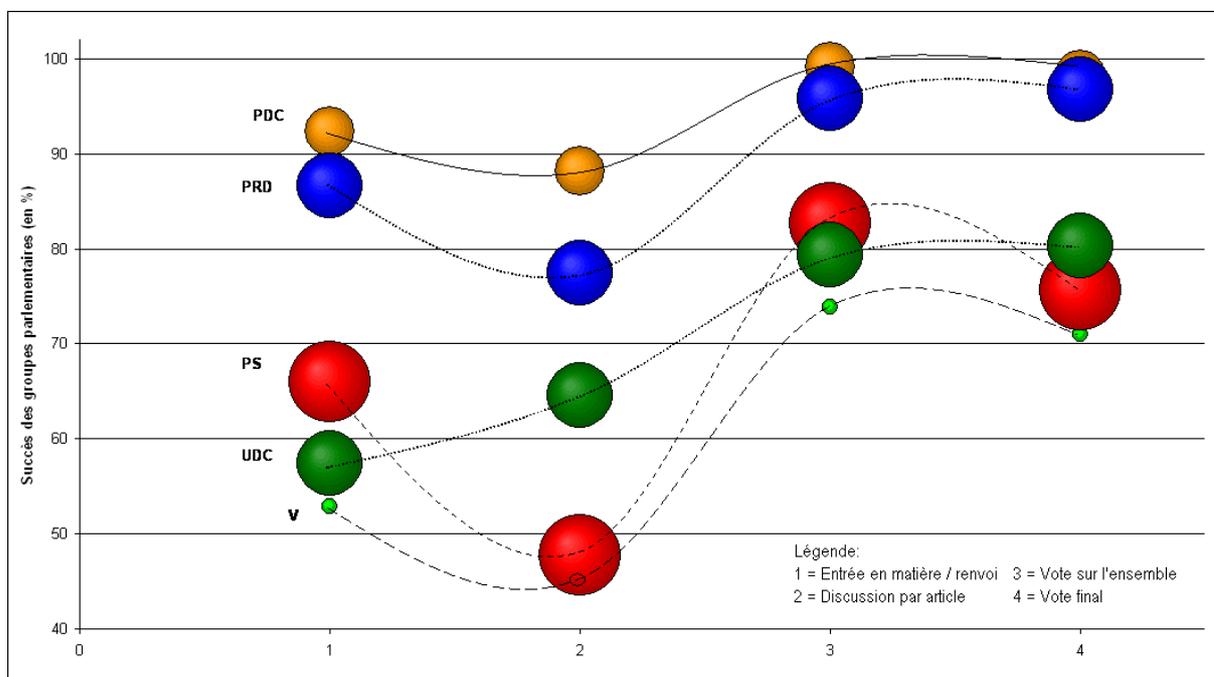
Figure 1 Groupes parlementaires au Conseil national en fonction du succès du groupe, des positions isolées et de la taille du groupe (surface des cercles), comparaison entre la 45^e et la 47^e législature (base : groupes parlementaires gouvernementaux)



Il est également intéressant de ventiler les résultats des groupes sur les quatre principales phases qui se succèdent lors du traitement des objets qui ont été soumis par le Conseil fédéral. Ces quatre phases sont le débat d'entrée en matière, la discussion par article, le vote sur l'ensemble et le vote final (voir figure 2).¹

On constate que les taux de succès des divers groupes parlementaires évoluent de manière différente au cours des principales phases du processus législatif. Le **PDC** et le **PRD**, les deux groupes qui connaissent le meilleur taux de succès lors de chaque phase, présentent une probabilité de succès passagèrement plus faible lors de la discussion par article. Si le taux de succès du groupe **UDC** est inférieur à celui des deux autres groupes bourgeois, il augmente en revanche constamment d'une phase à l'autre ce qui n'est le cas d'aucun autre groupe parlementaire. Quant aux deux groupes de gauche **V** et **PS**, il ressort de la figure ci-dessous qu'ils sont assez fortement isolés lors de la discussion par article alors qu'ils ont nettement plus de succès lors du vote sur l'ensemble étant donné qu'au final, ils finissent souvent par estimer que le résultat global est acceptable.

Figure 2 Taux de succès des groupes parlementaires et taille moyenne des groupes (surface des cercles) au cours des phases du processus législatif des objets soumis par le Conseil fédéral



¹ Il faut tenir compte du fait qu'il n'y a pas de vote durant les deux premiers stades (débat d'entrée en matière et discussion par article) lorsqu'une proposition n'est pas combattue, raison pour laquelle le degré de conflit estimé à partir des enregistrements du système de vote électronique est surévalué.

Le taux de succès systématiquement plus élevé enregistré au cours des deux dernières phases du processus (vote sur l'ensemble et vote final) peut en grande partie être attribué à l'effet **équilibrant du bicaméralisme** (élimination des divergences entre les Chambres). On constate à cet égard que le résultat est souvent corrigé en faveur de la droite parlementaire.

2.3.2 Coalitions au cours des législatures

Les résultats de l'analyse des coalitions au cours de chaque législature peuvent être résumés en deux points (voir figure 3) :

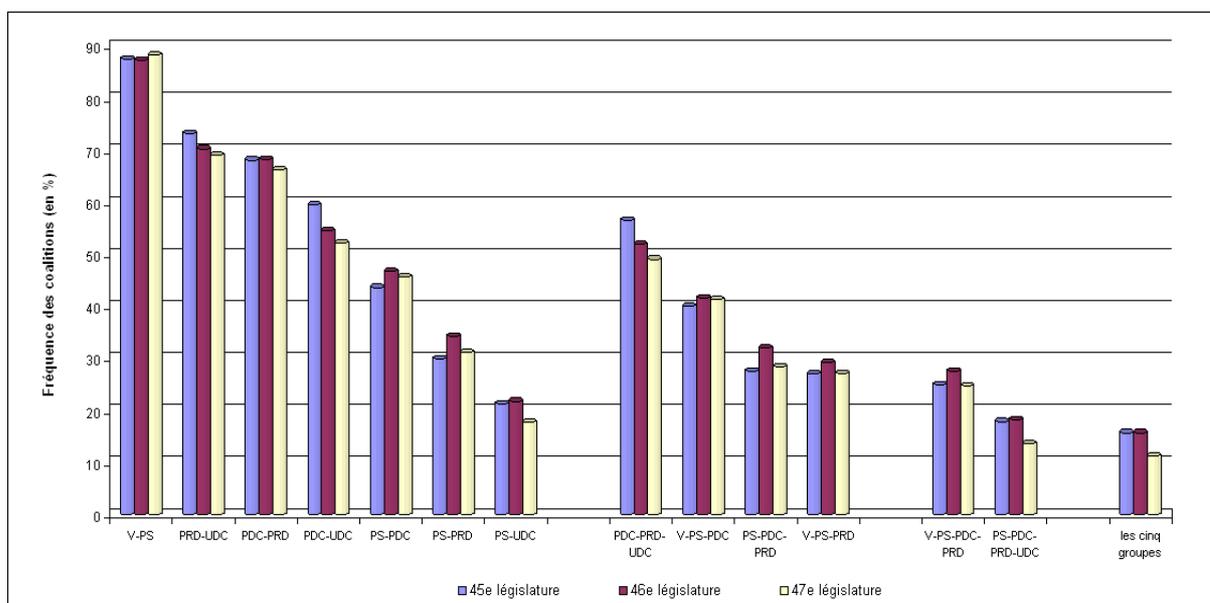
- Les coalitions se forment, encore et toujours, **le plus souvent, et de loin, entre groupes parlementaires de même sensibilité politique**, c'est-à-dire au sein du camp bourgeois ou de la gauche.
- **Les Verts et le PS font preuve de la plus grande homogénéité politique** ; quant aux coalitions bourgeoises – à l'exception des alliances PDC-UDC – elles remplissent réciproquement le critère de la majorité des deux tiers dans 65 à 75 % des cas. Cette proportion n'est que d'environ 55 % pour les coalitions PDC-UDC.

Il est également intéressant de se pencher sur l'évolution des alliances durant la période sous revue, cela en particulier du point de vue des discussions politiques qui ont eu lieu au cours de ces dernières années. Ainsi, le camp bourgeois estime que, depuis quelques années, le centre est en train de « glisser à gauche » alors que, depuis les élections de 2003, la gauche se plaint d'un « virage à droite ». Les résultats empiriques de l'étude ne permettent pas de valider ces deux affirmations.

- **La fréquence de toutes les coalitions bourgeoises baisse durant toute la période examinée.** Cette constatation peut être interprétée comme la volonté accrue de se démarquer les uns des autres, de plus en plus radicalement parfois, dont font preuve les partis bourgeois. Au cours de la 47^e législature, les coalitions bourgeoises à trois sont, pour la première fois, descendues en dessous de la barre de 50 % des scrutins.
- **Le PS et les Verts ne sont que passagèrement parvenus à profiter de la désunion croissante du camp bourgeois.** L'augmentation de la fréquence des coalitions entre groupes des deux camps – telles que V-PS et PDC ou PRD – constatée au cours de la 46^e législature, s'inverse déjà lors la 47^e législature.
- **Le nombre de « grandes coalitions »** réunissant les quatre groupes parlementaires représentés au sein du Conseil fédéral **a fortement diminué** : de 18 % durant la 45^e législature, sa proportion est tombée en dessous de 14 % durant la 47^e législature.

Il ressort en outre clairement de la figure 3 que le Conseil national suisse est loin de fonctionner avec des majorités stables comme cela est habituellement le cas des systèmes purement parlementaires.

Figure 3 Coalitions choisies réunissant deux à cinq groupes parlementaires : fréquence par législature



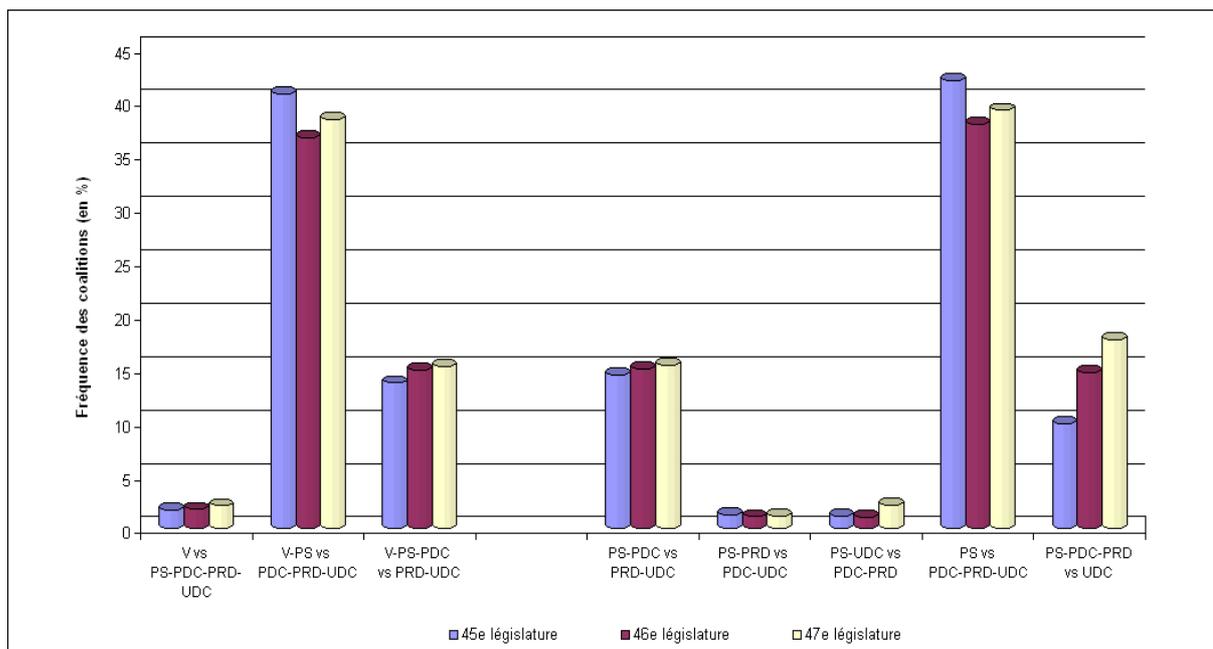
La figure 4 présente la fréquence des coalitions en tenant compte des coalitions d'opposition. Elle confirme l'image obtenue jusqu'ici.

- **La lutte politique qui oppose les deux groupes de gauche aux trois groupes bourgeois est le cas de figure le plus fréquent** (lorsque l'on ne tient compte que des quatre partis gouvernementaux, le schéma d'opposition le plus fréquent est PS contre PDC-PRD-UDC). Environ 40 % des coalitions peuvent être classées dans ce schéma.
- Atteignant 15 % des cas, le schéma dans lequel la coalition V-PS-PDC s'oppose à la coalition d'opposition PRD-UDC se classe en **deuxième position**.
- Il est intéressant de se pencher sur l'évolution du nombre de situations dans lesquelles le groupe **UDC s'est retrouvé seul contre tous**. Durant la période sous revue, **la fréquence de cette situation a fortement augmenté et est passée de 10 à 18 %**, ce qui confirme l'observation mentionnée plus haut au sujet de la volonté accrue de se démarquer et de la multiplication du nombre de positions isolées.

Force est de constater que la formation des majorités au Conseil national ne suit guère les schémas que l'on rencontre habituellement dans les systèmes parlementaires. Ainsi, dans le

système suisse, l'opposition classique entre « coalition gouvernementale » (en l'occurrence PS, PDC, PRD et UDC) et « opposition » (en l'occurrence le groupe V) n'a eu lieu que dans 2 % des cas au cours de la période examinée.

Figure 4 Schémas de confrontation (coalition vs coalition d'opposition) choisis : fréquence par législature



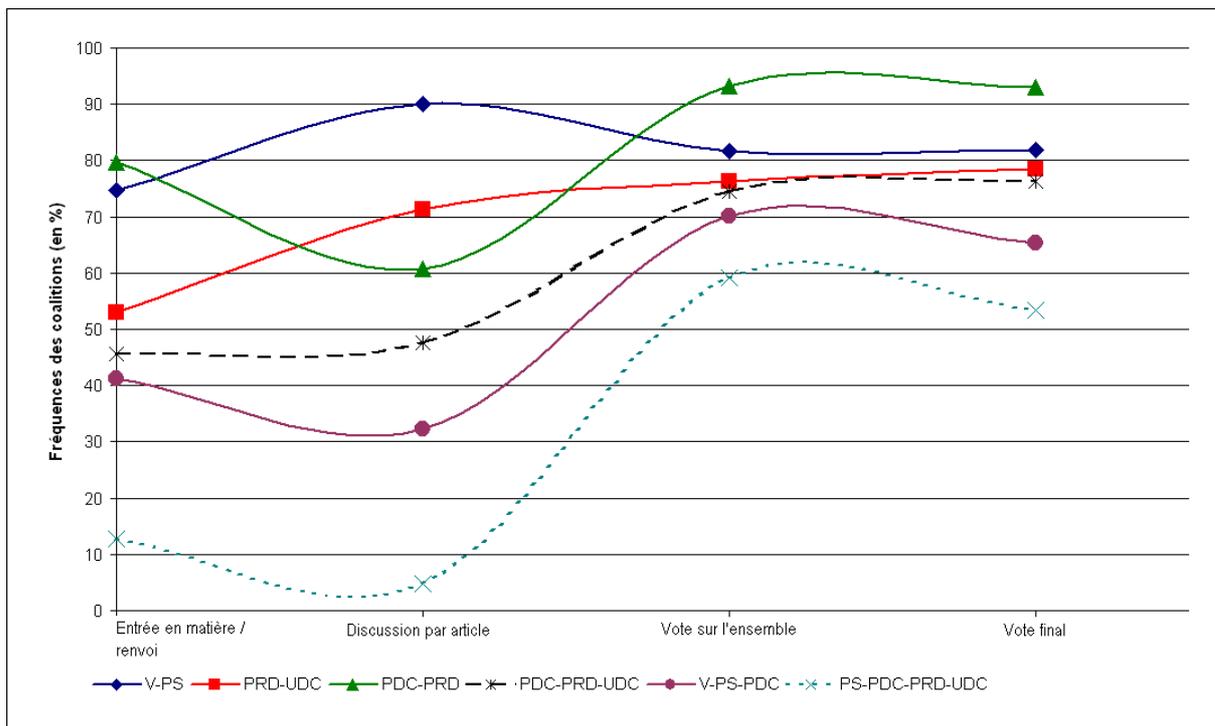
Comment la formation de coalitions évolue-t-elle au cours des principales phases du processus législatif des objets soumis par le Conseil fédéral ? (Voir figure 5.)

- **Les coalitions auxquelles l'UDC participe** sont moins nombreuses lors des débats d'entrée en matière que lors des votes sur l'ensemble et des votes finaux. Ainsi, l'UDC participe de plus en plus fréquemment aux alliances bourgeoises au fur et à mesure de l'avancement du processus législatif.
- Le nombre relativement élevé de **coalitions bourgeoises à deux PDC-PRD** constaté lors des débats d'entrée en matière témoigne d'une grande identité de vues à ce stade. Celle-ci fait ensuite place à une concurrence nettement plus accentuée lors de la discussion par article où la probabilité d'alliance chute de près de 20 points, avant de se reprendre pour les deux phases suivantes (+ 30 points) et culminer à plus de 93 % lors des votes finaux !
- Un certain nombre de différences caractérisent les **coalitions V (groupe non gouvernemental) et PS (groupe gouvernemental)**. Contrairement aux Verts qui cherchent plutôt à obtenir le renvoi pur et simple de l'ensemble du projet, le PS vise plus à obtenir des modifications substantielles lors de la discussion par article. Ainsi, à l'issue de la discussion

par article, la concordance entre Verts et PS est de nouveau plus faible lors des votes sur l'ensemble et des votes finaux.

- Il ressort aussi de la figure 5 que **l'effet équilibrant du bicaméralisme profite avant tout aux coalitions bourgeoises** et que les coalitions réunissant des groupes des deux camps sont moins fréquentes lors des votes sur l'ensemble et des votes finaux.

Figure 5 Coalitions choisies concernant les objets soumis par le Conseil fédéral : fréquences au cours des principales phases du processus législatif

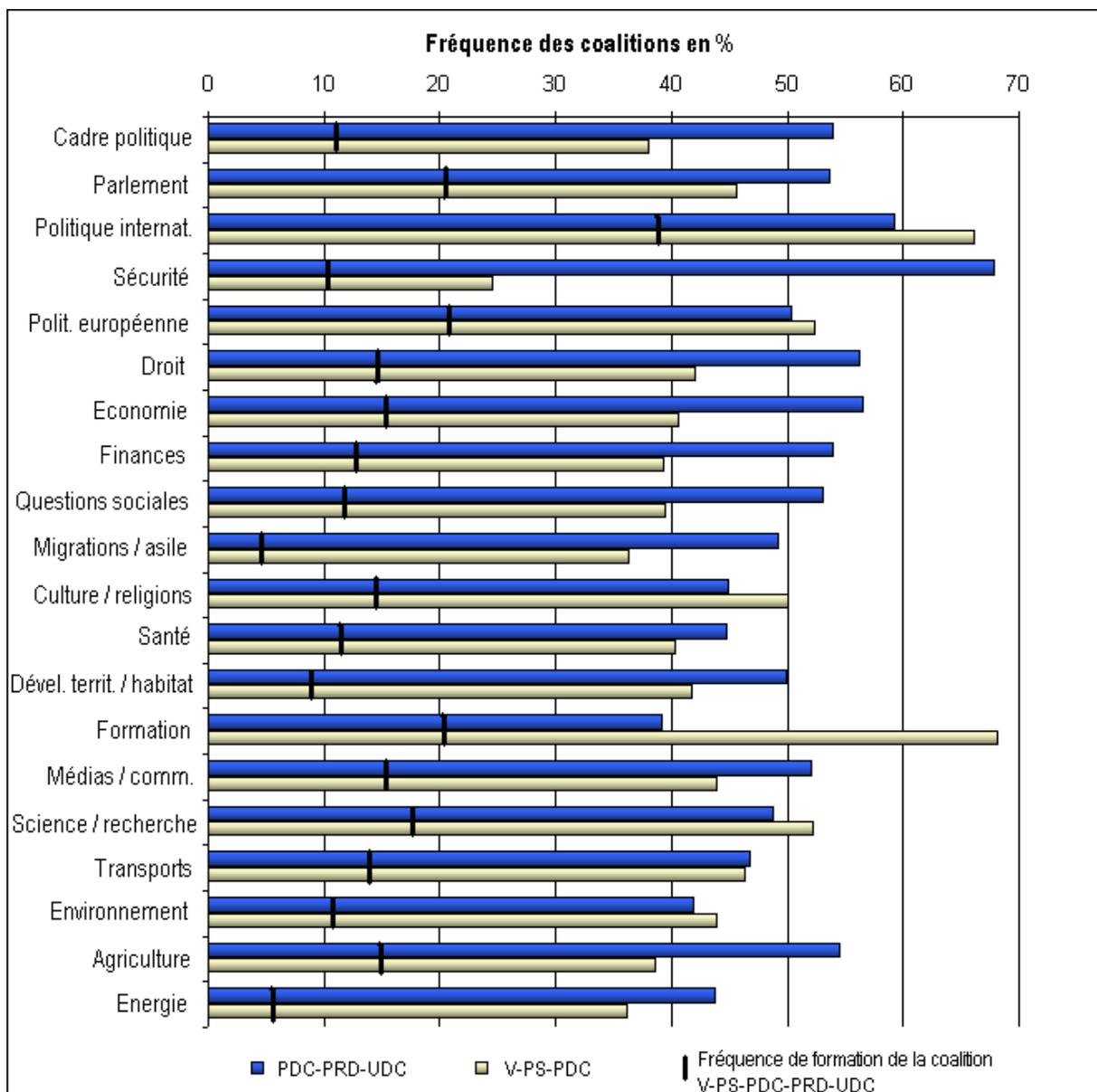


2.3.3 Coalitions en fonction des thèmes

Le système institutionnel suisse laisse une très grande liberté de coalition aux groupes parlementaires. Cette liberté conduit tout naturellement à la formation d'alliances au gré des objets. Le présent paragraphe est consacré aux deux coalitions à trois les plus fréquentes (PDC-PRD-UDC et V-PS-PDC), aux thèmes qui fédèrent le plus fréquemment ces groupes parlementaires ainsi qu'à l'évolution du jeu de ces coalitions durant la période sous revue (voir figure 6). Les 20 descripteurs thématiques utilisés par les Services du Parlement ont permis de classer chacun des objets à la base à cette analyse. Les caractéristiques principales qui en ressortent sont les suivantes :

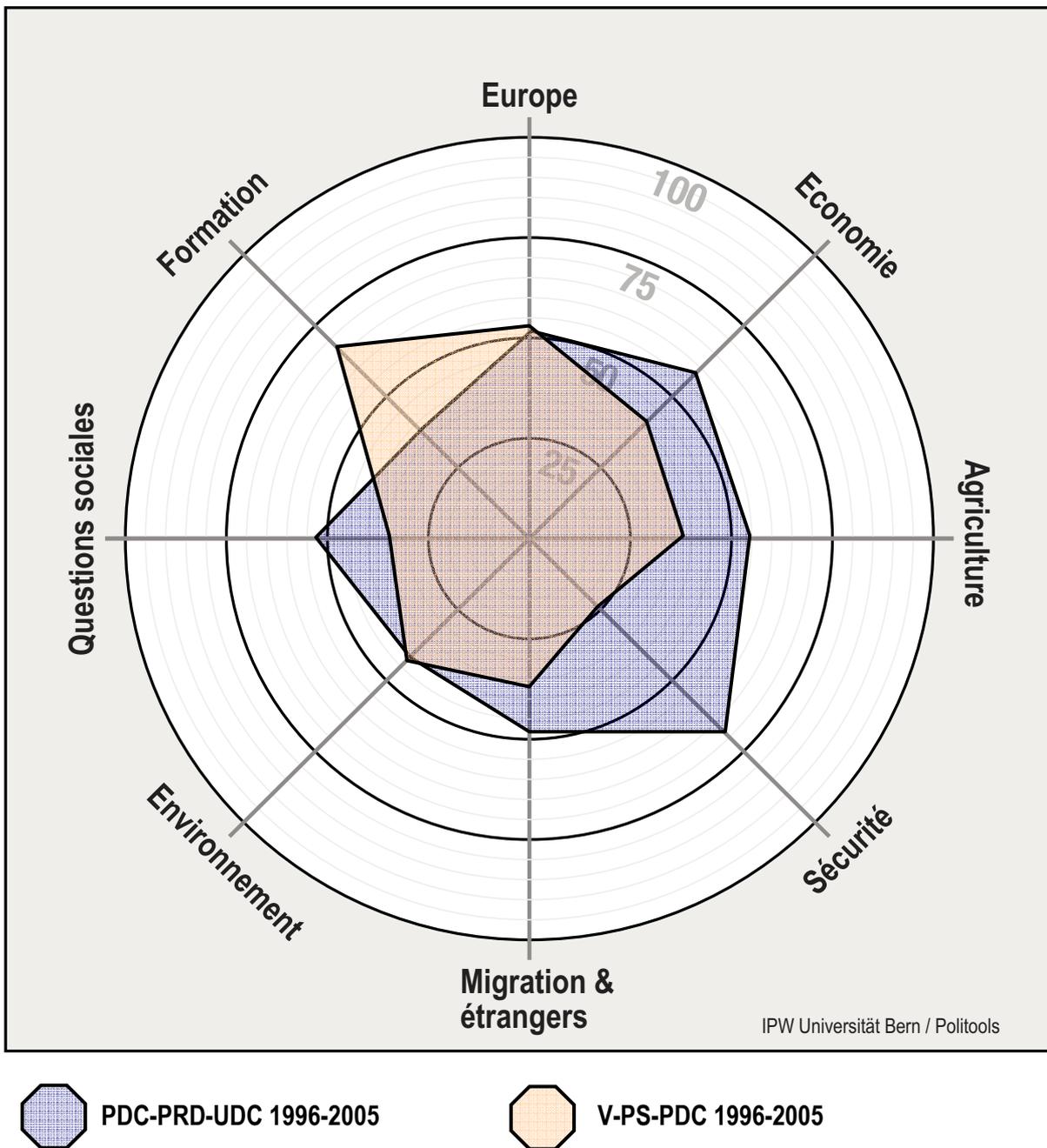
- La fréquence des **coalitions varie fortement d'un thème à l'autre** ; les coalitions **se succèdent fréquemment dans tous les domaines**.
- **C'est dans le domaine de la politique internationale que le consensus est le plus marqué** (les groupes parlementaires ont été unanimes sur environ 39 % des objets). Ce résultat montre que, d'une manière générale, les objets de politique étrangère divisent moins que ce que certaines votations populaires de ces dernières années auraient permis de supposer (bien que dans une moindre mesure, cette affirmation s'applique également à la politique européenne).
- Les **contrastes entre les deux coalitions sont les plus marqués** dans les domaines de la **sécurité** et de la **formation**. La majorité du PDC vote nettement plus souvent avec le camp bourgeois dans le domaine de la politique de sécurité. Elle vote en revanche nettement plus souvent avec le camp rose-vert sur les sujets ayant trait à la formation.
- Les différences sont également très marquées en ce qui concerne les **institutions politiques** (cadre politique), **le droit, l'économie, les finances, les questions sociales, les migrations et l'agriculture**. Dans tous ces domaines, le PDC s'allie plus souvent avec le PRD et l'UDC qu'avec les Verts et le PS.

Figure 6 Fréquences de formation des coalitions PDC-PRD-UDC et V-PS-PDC par thème



La figure 7 présente, au moyen d'un graphique de type « radar », les profils de collaboration entre les deux coalitions à trois sur huit domaines politiques choisis (politique européenne, économie, agriculture, sécurité, migrations, environnement, questions sociales et formation). Plus la collaboration sur un thème est intensive, plus la position occupée sur l'axe correspondant s'approche de la valeur maximale qui est de 100. Grâce à cette forme de représentation, il est aisé de constater les domaines sur lesquels les deux coalitions se distinguent le plus (formation et sécurité) et ceux sur lesquels la collaboration est la plus équilibrée (politique européenne et environnement).

Figure 7 Profils des coalitions PDC-PRD-UDC et V-PS-PDC pour huit thèmes choisis

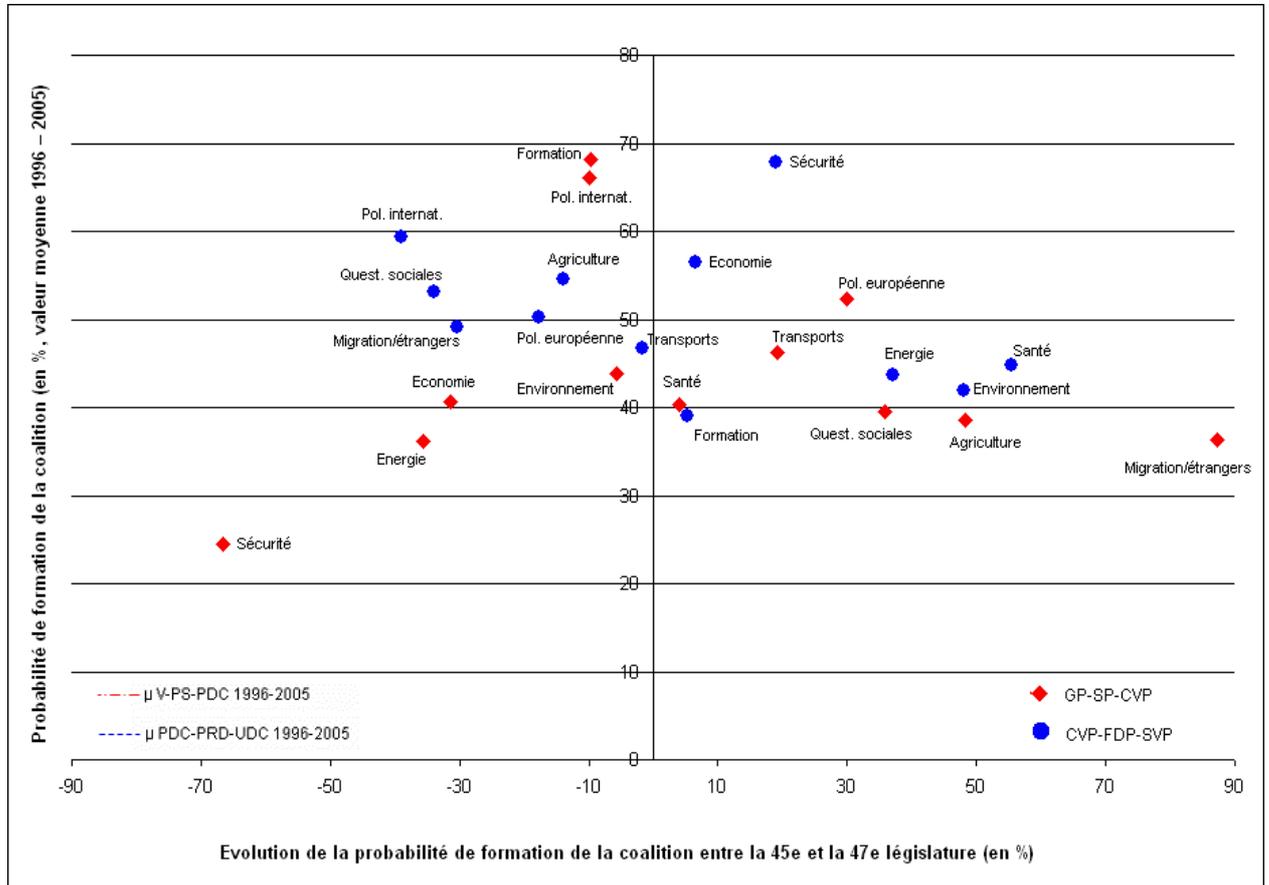


Ce graphique exprime l'intensité de la collaboration au sein du Conseil national suisse sur huit thèmes choisis. Une valeur de 100 sur l'un des axes signifie que pour chaque vote concernant le domaine correspondant, les groupes ont voté dans le même sens, et cela avec une majorité des deux tiers. Une valeur de 0 signifie qu'il n'y a eu absence de concordance lors de chaque scrutin.

Cette situation est-elle stable durant les trois législatures observées ou des modifications importantes ont-elles eu lieu en raison des mutations qui ont marqué le paysage politique suisse lors de chacune des élections au Conseil national depuis 1995 ? La figure 8 apporte un certain nombre de réponses à cette question. L'axe vertical représente la probabilité moyenne qu'une coalition se forme (au cours des trois législatures) alors que l'axe horizontal indique l'évolution de cette probabilité entre la 45^e et la 47^e législature. La figure 8 présente les résultats pour douze des 20 thèmes. La coalition bourgeoise à trois est symbolisée par des cercles et la coalition V-PS-PDC par des losanges.

- **On constate que la concordance forte entre les groupes parlementaires bourgeois a tendance à baisser** de manière particulièrement marquée dans les domaines suivants : **politique internationale** (qui passe de 63 à 38 %), **questions sociales** (de 53 à 35 %) et **migrations** (de 63 à 44 %), ce qui peut sembler plutôt étonnant au vu des récents développements dans le domaine de la législation sur l'asile.
- En ce qui concerne les migrations, la tendance à la baisse se fait déjà sentir lors de la 46^e législature alors qu'elle ne se manifeste de manière très nette qu'à partir de la 47^e législature pour les deux autres domaines mentionnés ci-dessus.
- **La collaboration PDC-PRD-UDC s'est en revanche intensifiée** dans les domaines suivants : **santé** (de 38 à 59 %), **environnement** (de 35 à 52 %), **énergie** (de 36 à 49 %) et **sécurité** (de 66 à près de 79 %).
- La **coalition V-PS-PDC** se distingue principalement par la **baisse particulièrement importante de la fréquence des alliances** dans les domaines suivants : **sécurité** (d'environ 30 à 10 %), **économie** (de 44 à 30.5 %) et **énergie** (de 45 à 29 %). Durant la période sous revue, le PDC s'est rapproché du camp bourgeois dans tous ces domaines.
- La **collaboration V-PS-PDC a en revanche progressé dans les domaines suivants** : **migrations** (de 23 à 44 %), **agriculture** (de près de 35 à 52.2 %), **questions sociales** (de 36 à 49 %), **politique européenne** (de 50.5 à 66 %) et **transports** (de pas tout à fait 52 à 61.5 %).

Figure 8 Fréquences moyennes de formation des coalitions PDC-PRD-UDC et V-PS-PDC pour douze thèmes choisis et leur évolution au cours de la période sous revue



3. Conclusions

Le but de l'étude était de savoir quels ont été les principaux schémas de formation des majorités et des coalitions au Conseil national suisse au cours des principales phases du processus législatif et dans quelle mesure ces majorités et coalitions se sont modifiées durant la période sous revue, soit de 1996 à 2005. Les résultats de l'analyse présentés ci-avant permettent de tirer les conclusions suivantes :

- ***La formation de coalitions au Parlement suisse est garante d'équilibre et d'un bon partage du pouvoir, même au cours de phases riches en conflits.***

Dans le régime suisse de séparation des pouvoirs, nombreux sont les acteurs qui participent au processus décisionnel, qui se contrôlent les uns les autres et jouent le rôle de garde-fous. Les changements qui peuvent intervenir dans la composition du Parlement ou du gouvernement ne provoquent ni adaptation abrupte du mode de formation de majorités parlementaires, ni situation de blocage. Malgré les tendances à la polarisation très nettes constatées au cours de ces dernières années, la formation de majorités et de coalitions au Conseil national demeure garante d'équilibre et d'un bon partage du pouvoir.

Le cas de l'UDC en fournit une bonne illustration. Le succès du groupe UDC n'a en effet pas été dopé par la progression marquée que ce parti a réalisée entre la 45^e et la 47^e législature. Au contraire, l'attitude peu encline au compromis de l'UDC a contribué à l'effritement du camp bourgeois. Les malheurs des uns ne font pourtant pas le bonheur des autres : en raison de sa propre attitude peu conciliante, le camp rose-vert n'est guère parvenu à profiter de la situation au détriment du centre politique.

On constate d'une manière générale que les élections de 2003 n'ont ni débouché sur un « virage à droite », ni incité le PDC et le PRD à se rapprocher du camp rose-vert. Aujourd'hui, la formation des majorités au Conseil national est plus hétérogène et plus flexible que jamais, et elle n'entraîne aucun blocage du processus législatif.

Le fonctionnement du Parlement est un élément crucial de notre démocratie de négociation. L'indépendance des institutions parlementaires suisses par rapport au gouvernement et à l'administration est un élément institutionnel important du régime de séparation des pouvoirs et, partant, de la concordance. A cet égard, force est de constater que les médias se trompent de « cible » lorsqu'ils focalisent leur attention sur la composition du Conseil fédéral. En effet, c'est le mode de formation des majorités au Parlement qui devrait occuper les devants de la scène. La souplesse qui permet de former des coalitions, objet par objet, est un élément clé de la séparation des pouvoirs.

- ***Le système parlementaire suisse favorise les formations du centre ainsi que celles qui sont capables de composer avec d'autres.***

Les taux de succès constants enregistrés par le PDC et le PRD, et cela malgré les sièges que ces deux groupes ont perdu au Conseil national, témoignent du fait que le cadre institutionnel de l'Assemblée fédérale suisse favorise les formations du centre. Une coalition réunissant trois des cinq grands groupes parlementaires du Conseil national est – en tenant compte des voix internes divergentes – indispensable pour pouvoir rassembler une majorité sur un objet aux deux Chambres. Dans ce cas de figure, le parlementaire dont les préférences font pencher la balance est toujours issu des rangs du PDC ou du PRD, selon l'objet. On peut donc raisonnablement penser que, même si elle contribuait encore à renforcer les pôles politiques, une nouvelle modification de la répartition des sièges n'empêcherait pas le système actuel de fonctionner avec une souplesse suffisante.

Les conséquences seraient en revanche plus difficiles à évaluer dès lors que la coalition deux groupes parlementaires de sensibilité politique proche (UDC et PRD ou PS et V) permettrait à coup sûr d'atteindre une majorité au Parlement. Eu égard au cadre institutionnel actuel (taille restreinte des cercles électoraux et bicaméralisme), un tel scénario semble cependant très peu probable pour l'instant.