

6.1 Le processus législatif

Pascal Sciarini,
Université de Genève

<i>Table des matières</i>		
1	Introduction	492
2	Aperçu des étapes formelles d'un processus de décision	492
3	L'impulsion	494
4	La phase pré-parlementaire	495
5	La phase parlementaire	503
6	La phase référendaire	510
7	Conclusion	516

1 Introduction*

L'intérêt de la science politique pour les processus d'élaboration des décisions au niveau fédéral a fortement varié au cours du temps. Pratiquement absentes jusqu'à la fin des années 1970 (Kloti 1984), les analyses politiques ont connu un essor important au début des années 1980, sous l'impulsion du Programme national de recherche No 6 (Linder 1987).¹ Après une nouvelle période de relatif désinvestissement, les processus décisionnels ont récemment suscité un regain d'intérêt, en lien avec le renforcement de l'internationalisation/européanisation de la politique suisse (notamment Fischer 2005; Mach et al. 2003; Sciarini et al. 2002, 2004).

Ce chapitre présente l'état des connaissances relatives aux processus législatifs fédéraux. Il débute par une brève description des étapes formelles du processus de décision (impulsion, phase pré-parlementaire, phase parlementaire et phase référendaire), puis analyse en détail chacune de ces étapes, ainsi que les liens existant entre elles. L'analyse de ces liens est d'autant plus nécessaire que la multiplication des arènes décisionnelles – ce qu'Ossipow (1994) nomme la «redondance institutionnelle» – est caractéristique du système de décision en Suisse. Ce faisant, je m'efforcerai non seulement d'identifier le poids respectif des principaux acteurs – étatiques et non étatiques – qui prennent part au processus, mais aussi de mettre en lumière les institutions du processus décisionnel et la manière dont elles influencent les stratégies des acteurs. Je veillerai également à souligner les éventuels changements dans les caractéristiques du processus décisionnel au cours du temps. Sur cette base, je discuterai la pertinence de quelques thèses, comme celles relatives à la «fin de la concordance», au déclin du soutien aux autorités, aux effets des procédures pré-parlementaires, ou à la lenteur de la prise de décision en Suisse.

2 Aperçu des étapes formelles d'un processus de décision

L'aperçu qui suit présente le parcours-type conduisant à l'adoption d'une loi ou d'un arrêté constitutionnel, étant entendu que les projets de loi ou d'arrêté ne transigent pas forcément par l'ensemble des étapes évoquées ci-après. À plus forte raison, cet aperçu décrit de manière imparfaite la procédure s'appliquant aux initiatives populaires, aux lois urgentes, aux traités internationaux ou aux ordonnances d'exécution.

Outre les acteurs étatiques fédéraux (Assemblée fédérale, Conseil fédéral, administration), les cantons (via l'initiative cantonale) et les citoyens/nes (via l'initiative populaire) sont également susceptibles de donner l'impulsion à un processus de décision. Les projets de loi ou d'arrêté sont ensuite préparés dans la

phase pré-parlementaire, qui est elle-même divisée en plusieurs étapes. D'abord, un avant-projet est établi par un fonctionnaire ou un expert indépendant, avec le concours éventuel d'un groupe de travail de l'administration. En parallèle, ou juste après, cet avant-projet peut faire l'objet d'une préconsultation des milieux intéressés. Sur cette base, un projet de loi ou d'arrêté est soumis à – voire même développé par – une commission d'experts «qui, comme son nom ne l'indique pas, ne comporte pas que des spécialistes en la matière, mais aussi des représentants des groupes d'intérêts, des cantons et des partis» (Morand 1987: 76). Chronologiquement, les commissions d'experts apparaissent comme «le premier espace où l'on suscite une simulation des réactions de la société afin de prévenir les oppositions éventuelles» (Papadopoulos 1997: 73). Le projet de loi ainsi établi peut ensuite être soumis à une procédure de consultation, qui est instituée par le Conseil fédéral ou un département de l'administration. Il s'agit généralement d'une consultation par voie écrite au cours de laquelle tous les principaux partis politiques et organisations intéressées, ainsi que les cantons, sont invités à prendre position sur le projet. L'analyse des résultats de la procédure de consultation, réalisée par le département compétent, est complétée par une consultation interne à l'administration, d'abord au niveau des offices («consultation des offices») puis des Départements («procédure de co-rapport»).² Le projet final, accompagné d'un message qui fournit diverses indications sur le projet (procédure suivie, objectifs, contenu, incidences financières, etc.), peut alors être transmis au Conseil fédéral, qui l'adopte et l'adresse à son tour aux Chambres.

La procédure parlementaire est typique d'un système de bicamérisme parfait (Morand 1987: 77). Lorsque les présidents des deux Chambres se sont mis d'accord sur la priorité de délibération,³ un projet est d'abord examiné par la commission compétente de la Chambre prioritaire. Au plénum, les délibérations comportent un débat sur l'entrée en matière, une discussion de détail, puis un vote d'ensemble. Le projet est ensuite transmis à la deuxième Chambre, qui le traite selon les mêmes modalités. En cas de divergences entre les deux Conseils, le projet retourne à la Chambre prioritaire. C'est le début de la procédure dite «de navette», limitée à deux tours depuis la réforme du Parlement de 1992. Si les Chambres ne parviennent pas à s'entendre, le projet est transmis à une conférence de conciliation, composée à part égale de membres des commissions compétentes des deux Chambres. Le texte de compromis élaboré par la conférence est soumis aux deux Conseils. S'il est accepté, les deux Conseils procèdent au vote final.

Avec l'adoption d'un projet par l'Assemblée fédérale, le processus législatif n'est pas encore terminé. Le référendum donne la possibilité aux citoyens/nes de se prononcer sur le projet élaboré par le parlement, de manière facultative ou obligatoire selon le niveau normatif de l'acte. Si le référendum facultatif n'est

pas demandé ou si l'éventuel vote populaire confirme le choix du Parlement, le texte est définitivement adopté, puis publié dans la Feuille Fédérale. L'entrée en vigueur est fixée par le Conseil fédéral ou, selon les cas, directement dans la loi.

3 L'impulsion

L'étude empirique de Poiry (1989) et celle plus récente de Sciarini et son équipe⁵ (2002) permettent d'identifier les acteurs qui sont à l'origine des processus décisionnels en Suisse (tableau 1).

Tableau 1: *Impulsion des processus décisionnels, 1971-1976 et 1995-1999, en %*

	1971-1976	1995-1999
Assemblée fédérale	46	26
Administration	26	41
Peuple et cantons (dont peuple)	15	15 (14)
International	13	17
Total	100 (137)	100 (210)

Sources: Poiry (1989: 191) pour 1971-1976, Sciarini et al. (2002: 11) pour 1995-1999.

Entre 1971 et 1976, près de la moitié des actes législatifs ont été initiés par l'Assemblée fédérale, un quart par l'administration fédérale, un sixième environ par le peuple via l'initiative populaire, le solde provenant du niveau international (conventions et traités internationaux). Sur cette base, Poiry (1989: 180) conclut que «la fonction parlementaire classique d'impulsion des demandes demeure vivace en Suisse». Les chiffres de la législature 1995 à 1999 décrivent une réalité très différente: c'est désormais l'administration qui se taille la part du lion dans l'impulsion des actes législatifs, alors que le parlement joue un rôle secondaire. Cette inversion des rôles va dans le sens du glissement plus général du pouvoir du législatif au profit de l'exécutif dans nos démocraties (voir notamment Mény 1991: 538; Kriesi 1998: 194).⁶

On notera encore que la part des actes législatifs provenant du niveau international — ce qu'on appelle l'internationalisation «directe» — n'est pas substantiellement plus élevée à la fin des années 1990 qu'au début des années 1970. En revanche, l'internationalisation «indirecte», c'est-à-dire l'influence de l'environnement international sur les actes législatifs internes, en l'absence de négociations internationales, semble marquée (Sciarini et al 2002: 12s.).⁷

Au Parlement, l'initiative s'exerce par voie de postulat, de motion ou d'initiative parlementaire. Plus facile à actionner que la motion, le postulat est en revanche moins contraignant pour le gouvernement. A la différence de la motion

et du postulat, l'initiative parlementaire n'est pas un instrument «classique» (Graf 1991: 211); elle a fait son apparition au milieu des années 1960 et la procédure y relative a été codifiée en 1970 seulement. C'est néanmoins l'instrument le plus puissant, puisqu'il permet en principe à l'Assemblée fédérale de conduire un processus décisionnel de bout en bout. Le nombre de motions et d'initiatives parlementaires déposées a fortement augmenté au cours du temps au Conseil national — de manière linéaire en ce qui concerne les motions et de manière quasi exponentielle en ce qui concerne les initiatives parlementaires. Cependant, l'augmentation du nombre des motions et initiatives parlementaires déposées va de pair avec le recul de leur succès (Graf 1991; Sciarini 2004),⁸ notamment parce que le Parlement n'arrive plus à absorber ses propres propositions (OPCA 2000: 3096).

4 La phase pré-parlementaire

Première grande étape du parcours décisionnel, la phase pré-parlementaire est aussi volontiers considérée comme la plus importante (notamment Kriesi 1980: 589). C'est, en effet, dans cette phase que les futures décisions prennent forme, fruit de la collaboration entre protagonistes politiques et administratifs, et agents non-étatiques. Le recours à l'expertise et à la consultation n'est pas un phénomène propre à la Suisse. Il trouve sa source dans les multiples formes d'incertitude auxquelles est confronté l'exécutif lors de l'élaboration d'un texte législatif, à commencer par la complexification des problèmes sociaux (Papadopoulos 1997: 69s); les procédures pré-parlementaires sont considérées par les fonctionnaires de l'administration comme une aide pour prendre des décisions à la fois appropriées et socialement acceptables.

Dans une hypothèse désormais célèbre, Neidhart (1970) concentre son explication sur une source particulière d'incertitude, le *réferendum facultatif*, qui est selon lui à l'origine du développement considérable des procédures pré-parlementaires en Suisse. Intervenant à la fin du processus décisionnel, cet instrument offre aux citoyens la possibilité de s'opposer aux décisions votées par le Parlement. Pour prévenir ce risque, les élites dirigeantes sont contraintes de rechercher des solutions bénéficiant d'un large appui à un stade précoce du processus. Suspendue, telle une «épée de Damoclès», au-dessus du processus décisionnel, la menace référendaire aurait ainsi favorisé l'institutionnalisation de procédures élaborées de règlement des conflits dans la phase pré-parlementaire (commissions d'experts, procédures de consultation) au cours de la première moitié du 20^e siècle. Des procédures auxquelles sont conviées toutes les organisations qui détiennent la «capacité référendaire», c'est-à-dire toutes les organisations perçues comme capables de brandir de manière crédible la «menace référendaire». Bien que l'hypothèse de Neidhart se réfère au *réferendum facultatif*,

elle peut être étendue par analogie au référendum obligatoire: pour favoriser la découverte de compromis et maximiser les chances de succès d'un acte en votation populaire, les autorités sont amenées à privilégier l'intégration des acteurs et la coopération déjà dans la phase pré-parlementaire.⁹ Devenue une arme de négociations, la «menace référendaire» assure non seulement aux groupes d'intérêt en général et aux organisations économiques en particulier l'accès aux phases préparatoires du processus législatif, mais leur offre également le pouvoir de s'opposer aux propositions de réforme contraires à leurs intérêts (Gerhmann 1990: 88).

Sous l'effet des institutions référendaires, la démocratie plébiscitaire se serait ainsi progressivement transformée en une «démocratie de négociations» (Neidhart 1970), dans laquelle les procédures pré-parlementaires donnent naissance à des compromis qui ne sont guère modifiés par le Parlement. Plus généralement, la démocratie directe aurait favorisé le passage à un système de concordance, symbolisé par l'intégration des principales forces politiques au sein du gouvernement fédéral et l'instauration de la «formule magique» en 1959.

Les commissions d'experts

Gerhmann et son équipe (1985) ont consacré une étude fouillée aux commissions d'experts, constitutives de ce qu'ils appellent «l'administration de milices». Déviant du modèle bureaucratique traditionnel de Max Weber quant à la professionnalisation des rôles et la hiérarchisation des fonctions, l'administration de milice se caractérise par «une organisation accomplissant des tâches étatiques, composée exclusivement ou en partie de personnes dont la collaboration est à temps partiel et accessoire à une activité professionnelle principale» (Gerhmann 1996: 80). Selon la définition officielle, «les commissions extraparlimentaires sont des organes instituées par la Confédération, qui assument des tâches publiques pour le compte du gouvernement et de l'administration» (art. 2 al. 1, Ordonnance sur les commissions du 3 juin 1996).¹⁰ Sont exclus de cette définition les groupes de travail dont la majorité des membres font partie de l'administration fédérale, ou qui se constituent de manière informelle pour traiter des questions particulières (art. 2 al. 2).

En 1979, la Chancellerie fédérale a publié pour la première fois un catalogue exhaustif des commissions existantes et de leurs membres. On dénombrerait alors 373 commissions extraparlimentaires, pour un total de 5376 sièges, répartis entre 3866 experts, dont 3105 membres externes à l'administration. Minoritaires par rapport aux commissions permanentes, les commissions ad hoc sont néanmoins centrales dans le cadre de la préparation des actes législatifs (Gerhmann et al. 1985: 5). En 2005, le nombre de commissions extra-parlementaires permanentes s'élève à 181 selon le site officiel de la Confédération, dont plus d'un tiers de commissions consultatives (p.ex. la commission fédérale des étran-

gers ou la commission fédérale contre le racisme) et un quart de commissions à pouvoir décisionnel (p.ex. la commission fédérale de la communication).¹¹

La composition des commissions d'experts et leur mode de fonctionnement suggèrent que le souci de parler à la «menace référendaire» n'est pas le seul facteur conduisant à la mise sur pied de telles commissions. Tout d'abord, Gerhmann et al. (1985: 6) observent que les organisations à capacité référendaire sont effectivement représentées dans les commissions, mais n'occupent qu'une petite minorité de sièges (moins de 20%). Même si on y ajoute les experts ayant un lien direct avec le privé, le total de représentants d'intérêts sectoriels ne dépasse pas 40%. Selon Gerhmann, c'est en fait le «complexe technocratique» – fonctionnaires de la Confédération (22%), des cantons et des communes (20%), et universitaires (11%) – qui est majoritaire dans les commissions. De plus, la «menace référendaire» est rarement évoquée de manière explicite dans les commissions, même si elle «pèse de façon implicite sur les négociations» (Gerhmann et al. 1985: 188). Ensuite, si le mode de travail des commissions (faible transparence; peu de pressions extérieures; secret; possibilités «d'apprentissage mutuel» pour les membres) paraît propice à la production du consensus, les commissions sont en réalité perméables à la conflictualité ambiante. Enfin, la politisation croissante et la prédominance du mode de décision majoritaire qui les caractérisent sont peu compatibles avec l'hypothèse de Neidhart (Gerhmann et al. 1985: 191–193, 238).

La procédure de consultation

À l'instar du recours à l'expertise, l'objectif de la procédure de consultation est de tester l'acceptabilité d'une politique ératique (Papadopoulos 1997: 78). Pour ce faire, l'administration opère à nouveau en sollicitant les réactions des milieux concernés, invités à donner leur avis sur un projet d'acte législatif ou d'ordonnance.

Les premières directives du Conseil fédéral relatives à l'organisation de la procédure de consultation datent de 1970,¹² mais la consultation découlait d'une pratique beaucoup plus ancienne (Blaser 2003) et l'obligation formelle de consulter était déjà codifiée dans certaines dispositions constitutionnelles et législatives, à commencer par l'article 32 al 3 de la Constitution de 1947. Cet article, qui oblige la Confédération à consulter les cantons et les organisations de l'économie lors de l'élaboration de textes législatifs en matière de politique économique, a joué un rôle décisif pour le développement et l'institutionnalisation de la procédure de consultation (Fleiner-Geisler 1991: 2; Muralt Müller 1997: 19).

Si l'ancienne Constitution ne garantissait que dans certains cas aux cantons et aux organisations le droit d'être consultés, la nouvelle Constitution de 1999 fixe, à l'article 147, le principe de la procédure de consultation: «Les cantons, les

partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants.» La loi fédérale sur la procédure de consultation (LCo) du 21 janvier 2004, qui concrétise et précise la norme constitutionnelle, est entrée en vigueur en septembre 2005. Auparavant, l'ensemble de la procédure de consultation était régie par l'Ordonnance sur la procédure de consultation du 17 juin 1991.¹³

A l'issue de la littérature juridique et politique (Fleiner-Gerstler 1991, Papadopoulos 1997), l'article 2 alinéa 2 de la LCo stipule que de la consultation poursuit trois objectifs: vérifier qu'un projet est matériellement correct, qu'il est susceptible d'être soutenu et qu'il est «exécutable». Au premier niveau, la consultation sert à vérifier qu'un projet repose sur des prémisses et des hypothèses causales correctes, qu'il est techniquement approprié et qu'il ne produira pas d'effets pervers. Au second niveau, il s'agit de s'assurer que les buts du projet, ainsi que les moyens prévus pour atteindre ces buts, bénéficient d'un soutien politique suffisant. Au troisième niveau, il s'agit de vérifier que les aspects relatifs à la mise en œuvre ont été pris en compte et que les acteurs concernés seront en mesure d'appliquer la législation («Volksausganglichkeit»).

Norons enfin que le succès de la consultation en tant que test est fondé sur le présupposé que les agents interrogés sont représentatifs de la société. Or, s'il est vrai que la consultation s'étend en Suisse à une large palette d'acteurs organisés, le pluralisme est plus apparent que réel et la qualité démocratique de cette procédure souffre de trois types de sélectivité (Kriesi 1998: 199–200, Papadopoulos 1997: 79–80): tout d'abord, aucun acteur n'est en principe exclu de la consultation, mais tous n'ont pas une chance égale d'y participer ou d'être entendus par l'administration (sélectivité par la réputation); ensuite, les acteurs consultés ne sont pas tous dotés des ressources requises pour se prononcer dans les délais impartis (sélectivité par l'organisation); enfin, les autorités récoltent avant tout l'avis des sphères dirigeantes, voire d'une seule personne, sans garantie que cet avis reflète celui de la base (sélectivité par la professionnalisation).

Déterminants de la phase pré-parlementaire: résultats empiriques

La pauvreté des études et des connaissances relatives à la phase pré-parlementaire en Suisse contraste singulièrement avec son importance présumée. Ainsi, il n'existe pas d'inventaire officiel systématique des procédures de consultation et des commissions d'experts actives dans un processus décisionnel,¹⁴ sans parler des moyens de consultation moins formalisés (hearings, conférences, etc.). De plus, les études précitées de Gerрман et al. (1985), Kriesi (1980) et Poiry (1989) sont certes instructives, mais décrivent une réalité ancienne. L'enquête

sur la phase pré-parlementaire conduite par Sciarini et son équipe (2002) contribue à l'actualisation des connaissances en la matière (tableau 2).

Tableau 2: Développement des procédures pré-parlementaires, 1971–1976 et 1995–1999 (pourcentage de projets ayant donné lieu à l'une ou l'autre procédure)

	1971–1976	1995–1999
Préconsultation	-	18
Commission d'experts	37	18
Procédure de consultation	39	46
Autres formes de consultation (hearings, conférence, etc.)	-	38
(N)	(163)	(201)

Sources: Poiry (1989: 227, 230) pour 1971–1976; Sciarini et al. (2002: 16) pour 1995–1999.

La comparaison entre les résultats de l'étude de Poiry (1989) sur la période 1971 à 1976 et de celle de Sciarini et al. (2002) sur la période 1995 à 1999 met en évidence une différence intéressante entre les deux principales formes de consultation pré-parlementaire: alors que la fréquence des commissions d'experts a diminué de moitié entre le début des années 1970 et la fin des années 1990, celle des procédures de consultation a, au contraire, légèrement augmenté. Le moindre recours aux commissions d'experts s'explique, par hypothèse, par le développement et la professionnalisation de l'administration fédérale, qui est moins dépendante qu'auparavant des commissions d'experts. Quant au recours accru aux procédures de consultation il découle vraisemblablement, pour une part, des obligations légales croissantes en la matière. Pour une autre part, cette évolution est à mettre en parallèle avec le fait que les procédures de consultation sont certes lourdes, mais somme toute peu contraignantes pour l'administration: les résultats de la consultation sont souvent très partagés, ce qui lui laisse une grande liberté d'action dans la suite du processus (Sciarini 2004: 525s.).

Pour la législation 1995 à 1999, on observe en outre qu'un cinquième des actes législatifs a été soumis à une préconsultation et près de la moitié à une autre forme de consultation (conférence, hearing, etc.).

L'étude de Sciarini et al. (2002: 17s.) sur les actes législatifs 1995 à 1999 nous informe également sur les «déterminants» de la phase pré-parlementaire. Selon cette étude, le degré de développement de la phase pré-parlementaire dépend en premier lieu du type juridique de l'acte:¹⁵ les procédures pré-parlementaires sont très développées pour les arrêtés constitutionnels et les lois, nettement moins pour les arrêtés fédéraux généraux,¹⁶ et encore moins pour les arrêtés fédéraux urgents ou les initiatives populaires. Deuxièmement, le degré de consultation pré-parlementaire dépend aussi fortement de l'importance des objets et de leur conflictualité potentielle à l'origine du processus:¹⁷ plus un objet

est perçu comme important ou conflictuel, et plus il est susceptible de donner lieu à des procédures pré-parlementaires élaborées. Troisièmement, indépendamment des facteurs précités, il existe apparemment des différences de pratiques en matière de consultation pré-parlementaire d'un Département fédéral à l'autre. Enfin, le degré d'internationalisation d'un acte législatif joue également un rôle: plus un acte est internationalisé et plus il échappe aux procédures pré-parlementaires. Ce résultat, qui est compatible avec l'hypothèse selon laquelle l'internationalisation réduit la marge de manœuvre des acteurs internes et limite par conséquent les possibilités de recourir aux procédures pré-parlementaires, vaut pour toutes les formes directes ou indirectes d'internationalisation, à l'exception notable des objets de type «adaptation autonome»,¹⁸ qui donnent au contraire lieu à davantage de consultation pré-parlementaire. Pour expliquer ce dernier résultat, Sciarini et al. (2002: 19) mettent en exergue le besoin pour l'administration fédérale d'utiliser toutes les procédures pré-parlementaires à leur disposition pour discuter avec les acteurs internes de la nécessité de s'adapter, respectivement de l'ampleur souhaitable de cette adaptation.

Procédures pré-parlementaires et résolution des conflits

En vertu du postulat qui sous-tend l'hypothèse de Neidhart (1970), le recours à diverses formes d'intégration et de consultation des acteurs dans la phase pré-parlementaire est censé favoriser le rapprochement des points de vue et améliorer ainsi l'acceptabilité d'un acte dans les phases ultérieures du processus. Pourtant, l'analyse de la législation 1995 à 1999 met en doute la contribution des procédures pré-parlementaires à la réduction des conflits dans la phase parlementaire ou dans la phase référendaire (Sciarini et al. 2002: 21s).¹⁹ D'une part, les actes législatifs qui donnent lieu à une commission d'experts ou à procédure de consultation ne présentent pas un niveau de conflit parlementaire – au Conseil national, au Conseil des Etats ou entre les deux Chambres – moins élevé que les actes qui ne donnent pas lieu à l'une ou l'autre de ces procédures.²⁰ Les actes les plus conflictuels à l'origine du processus le sont aussi dans la phase parlementaire, même lorsqu'ils ont transité par une procédure pré-parlementaire. D'autre part, la mise sur pied – ou non – d'une commission d'experts ou d'une procédure de consultation n'a pas non plus d'influence sur la probabilité d'aboutissement du référendum facultatif.

Phase pré-parlementaire et durée des processus décisionnels

Les observateurs de la politique fédérale déplorent souvent la lenteur du processus décisionnel en général, et de la phase pré-parlementaire en particulier. Qu'en est-il en réalité? Le tableau 3 nous informe sur la durée du processus décisionnel et de chacune des phases de ce processus.

Tableau 3. *Durée des processus décisionnels, au total et par phase (en mois), 1971–1976 et 1995–1999*

Phase	1971–1976		1995–1999		N
	Moyenne	Médiane	N	Médiane	
Pré-parlementaire	41	28	133	35	184
- commissions	21	11	45	20	32
- consultation	3	3	63	3	92
Parlementaire	8	7	137	12	188
Post-parlementaire	8	5	130	4	188
Durée totale	57	39	137	51	184

Note: ce tableau n'inclut pas les initiatives populaires.

Sources: Mes propres calculs sur la base des données de Poiry (1989) pour 1971–1976; banque de données Sciarini et al. (2002) pour 1995–1999.

Pendant la période 1971 à 1976, la durée moyenne des processus décisionnels était d'environ cinq ans (57 mois). Les processus ont été à peine moins longs au cours de la législature 1995 à 1999 (51 mois). La médiane – plus appropriée en la circonstance compte tenu de la forte variation de la durée du processus d'un projet à l'autre – indique que pour les deux périodes (1971–1976 et 1995–1999) la moitié des processus ont duré trois ans environ. La phase pré-parlementaire est de loin la plus longue du processus. Elle a duré environ trois ans en moyenne dans les deux périodes, et la moitié des décisions a nécessité entre un an et demi et deux ans et demi de travaux pré-parlementaires. A elle seule, la phase pré-parlementaire représente ainsi entre deux tiers (législature 1995 à 1999) et trois quarts (période 1971 à 1976) du processus décisionnel, le solde se divisant entre la phase parlementaire et la phase référendaire. Sur ce dernier point, on note une évolution entre les deux périodes étudiées: augmentation de la durée de la phase parlementaire et réduction de la durée de la phase post-parlementaire.

L'analyse plus détaillée des déterminants de la durée du processus décisionnel montre que celle-ci est fortement influencée par la mise sur pied, ou non, d'une procédure pré-parlementaire (Sciarini 2004: 530–532). Ainsi, indépendamment d'autres facteurs, le recours à une commission d'experts augmente la durée du processus décisionnel de plus d'une année (15 mois), soit le temps nécessaire en moyenne à une commission pour mener à bien ses travaux. Le cas de la procédure de consultation est encore plus intéressant: la mise sur pied d'une telle procédure rallonge le processus décisionnel de plus de deux ans (26 mois).²¹ Sachant que la durée normale d'une procédure de consultation est de trois mois, on peut en déduire que ce n'est pas la procédure en tant que telle qui rallonge à ce point le processus, mais bien sa gestion par l'administration (préparation de la consultation, analyse et synthèse des résultats, coordination interne à l'administration et mise au point du texte final).

A l'effet des procédures pré-parlementaires s'ajoute celui du type juridique d'un acte et de sa nouveauté: les processus sont plus longs pour les arrêtés constitutionnels et les lois que pour les arrêtés fédéraux généraux et les arrêtés fédéraux urgents; ils sont aussi plus longs pour les nouveaux actes législatifs que pour les révisions.

Bilan intermédiaire

L'analyse de la durée du processus décisionnel met en exergue l'extrême longueur de la phase pré-parlementaire. Selon Poiry (1989: 358), cette longueur serait avant tout due à la faible capacité de l'administration à traiter les demandes qui lui sont adressées: Cette interprétation doit être nuancée: de nombreux projets restent bloqués dans la phase pré-parlementaire non en raison du manque d'efficacité de l'administration, mais par manque d'impulsion politique de la part du gouvernement. En outre, le recul significatif du recours aux commissions d'experts traduit peut-être une prise de conscience de la part de l'administration de l'apport somme toute limité de ces commissions (coût relativement élevé en termes de temps de réponse pour un gain peu évident en termes de réduction du conflit). Il est vrai en revanche que le recours fréquent de l'administration aux procédures de consultation a des conséquences dommageables pour la longueur du processus décisionnel. Or, dans de nombreux cas l'administration ouvre la consultation sans obligation juridique: selon une enquête interne à l'administration, la proportion de procédures non requises ouvertes en 1993 à 1994 s'élevait à 50%.²²

Selon l'Ordonnance sur la consultation de 1991, la consultation devait être mise sur pied pour les projets d'acte législatif «d'une portée générale considérable sur le plan politique, économique, financier ou culturel» (art. 1 al 2 let b). Cependant, les critères permettant de juger la «portée générale» d'un acte n'ont pas été définis avec précision et les départements semblent avoir opté pour une interprétation généreuse de cette disposition: selon l'enquête précitée, les procédures de consultation ouvertes au niveau des départements seraient aussi nombreuses que celles mises sur pied par le Conseil fédéral, soit environ 25 par année. En soutien à la thèse selon laquelle l'administration consulte parfois sans autre raison que le réflexe routinier ou le souci du «perfectionnisme helvétique» (Papadopoulos 1997: 81), ce rapport déplore l'ouverture par les Offices de consultations non nécessaires, ainsi que l'élargissement excessif du cercle des acteurs consultés.

La procédure de consultation a fait l'objet de critiques récurrentes au parlement ou au sein même de l'administration. Rendre la procédure de consultation plus efficace et la limiter au strict nécessaire est devenu un leitmotiv au cours des années 1990. Toutefois, ceci n'a pas suffi à remédier au problème «d'abus de

consultation», notamment parce que les critères qui auraient permis d'identifier les cas dans lesquels la consultation était nécessaire n'ont jamais été définis (Muralt Müller 1997: 26).²³ La nouvelle loi sur la consultation (LCo) n'est guère plus précise en la matière: outre les cas explicitement mentionnés à l'article 3 al. 1 (notamment les modifications constitutionnelles), cette loi prévoit à son alinéa 2 que la consultation s'applique aux projets «qui ont une grande portée politique financière, économique, écologique ou sociale (...)», ce qui laisse toujours une grande marge d'interprétation pour l'administration. En revanche, le fait qu'à l'avenir la consultation pourra être seulement ouverte par le Conseil fédéral ou par une Commission parlementaire (art. 5) devrait permettre – c'est en tout cas l'objectif déclaré – de resserrer le champ d'application de la consultation.²⁴

5 La phase parlementaire

Le renforcement de l'exécutif au détriment du législatif, corrélatif à la complexification de la société moderne, est un phénomène observable dans l'ensemble des démocraties occidentales. Il s'est notamment traduit par une délégation croissante des tâches législatives des parlements vers les gouvernements. Selon Kriesi (1998: 1945), trois types de facteurs propres à la Suisse ont contribué à affaiblir encore davantage l'Assemblée fédérale dans le processus décisionnel: le système de gouvernement, plus précisément l'impossibilité pour le Parlement de destituer le gouvernement, le parlement de milice, et la démocratie directe.

En sus de sa contribution à l'impulsion des processus décisionnels (voir supra), le parlement exerce sa fonction législative au travers de l'examen des projets que lui soumet l'exécutif. Chronologiquement, cette tâche incombe d'abord aux commissions compétentes des deux Chambres, qui examinent un projet, proposent d'éventuelles modifications, puis recommandent son adoption ou son rejet. Jusqu'en 1991, le travail en commission était réalisé par des commissions permanentes ou par des commissions ad hoc. Depuis la réforme de 1992, toutes les commissions sont permanentes.

Les commissions parlementaires

Évaluer l'importance des commissions parlementaires est un exercice délicat, dans la mesure où les débats n'y sont pas publics, et où les informations glanées lors des conférences de presse demeurent lacunaires. Quelques études empiriques permettent néanmoins de se faire une idée sur la question. À l'aide d'une analyse quantitative de l'ensemble des dossiers traités par les Commissions des deux Chambres entre 1990 et 1994, et d'interviews de parlementaires et de secrétaires de commission, Lüthi (1996) a examiné les effets du passage au système de commissions permanentes. Selon son étude, cette réforme a créé les

conditions propices à un renforcement de la capacité de décision du Parlement et déploie déjà – en partie – ses effets. Ainsi, la proportion de modifications apportées par les commissions (du Conseil national en particulier) aux projets soumis par l'exécutif a sensiblement augmenté. De plus, dans les deux Chambres le plénum suit pratiquement toujours les propositions de la majorité de la Commission (Lüthi 1996: 92). D'un point de vue plus qualitatif, l'analyse montre que les commissions permanentes sont devenues des interlocuteurs valables (et critiques) pour le Conseil fédéral et l'administration. En outre, le fait que les membres des commissions s'occupent des mêmes thèmes pendant plusieurs années améliore le niveau général des compétences, ce qui a pour effet de limiter les possibilités de lobbying de la part des acteurs directement concernés. Selon Linder (2005: 207), le nouveau système de commissions devrait ainsi contribuer à renforcer le Parlement vis-à-vis de l'exécutif, et aussi vis-à-vis des procédures pré-parlementaires. Il manque néanmoins une étude récente qui permettrait de vérifier si les parlementaires exploitent pleinement les possibilités accrues d'échange et de coopération offertes par le nouveau système, ce qui n'était pas encore le cas à l'époque de l'étude conduite par Lüthi (1996).

Le plénum

Riklin et Zehnder (cités dans Linder 1987: 408) ont examiné la quantité et l'intensité des modifications apportées par l'Assemblée fédérale au cours de la législature 1971-75. Jegher (1996) a répété cette analyse pour la législature 1991 à 1995 (tableau 4).

Durant la législature 1971 à 1975, le Parlement a modifié 40% des projets qui lui été soumis par le Conseil fédéral. Ce taux était légèrement plus élevé au cours de la législature 1991 à 1995 (44%), alors que le nombre total d'objets traités était sensiblement plus élevé qu'au début des années 1970. Selon Jegher (1996) et Linder (2005: 209), ces résultats tendraient à démontrer que le Parlement a accru son emprise sur le processus décisionnel. Mais on peut tout aussi bien mettre l'accent sur la similitude des résultats des deux études, et donc sur la stabilité du «rapport de forces» entre législatif et exécutif: le Conseil fédéral est toujours capable de faire passer sans modification plus de la moitié des actes législatifs. On constate en outre que l'Assemblée fédérale modifie surtout les projets constitutionnels et les projets de loi ou d'arrêté soumis au référendum facultatif et nettement moins les arrêtés simples ou les traités internationaux.²⁵

Cette appréciation quantitative ne fournit évidemment qu'une image partielle et doit être complétée par un examen de l'importance des modifications apportées à l'Assemblée fédérale aux projets de l'exécutif. C'est d'ailleurs une telle analyse qualitative qui a amené Riklin et Zehnder (cités dans Linder 1987: 41) à critiquer la passivité de l'Assemblée fédérale au cours de la législature

Tableau 4. Modifications apportées par le Parlement aux projets du Conseil fédéral (législatures 1971-1975 et 1991-1995)

Type de projet	Pourcentage de projets modifiés par l'Assemblée fédérale	
	1971-1975	1991-1995
Changement constitutionnel	92.9	72.2
Loi fédérale	(14)	(18)
	75.8	70.3
	(62)	(128)
Arrêté fédéral de portée générale soumis au référendum	45.5	47.6
	(22)	(42)
Arrêté fédéral de portée générale non soumis au référendum	33.3	49.1
	(9)	(57)
Arrêté fédéral simple (non soumis au référendum)	33.3	32.8
	(111)	(125)
Arrêté fédéral urgent soumis au référendum facultatif	66.6	93.3
	(12)	(15)
Arrêté fédéral urgent soumis au référendum obligatoire	80	-
	(5)	(0)
Traité international soumis au référendum facultatif	0	0
	(12)	(6)
Traité international non soumis au référendum	4.6	3.1
	(65)	(87)
Adhésion à une organisation de sécurité collective ou supranationale	-	100
	-	(1)
Total	39.7	44.1
(Nombre de projets soumis par le Conseil fédéral)	(312)	(479)

Source: Jegher (1996: 14).

1971 à 1975. Selon cette étude, le Parlement s'est contenté dans la plupart des cas de corrections de détail: seulement 3% des amendements concernaient une question de principe ou un point central du projet, et seulement 17% des projets ont fait l'objet d'au moins une modification essentielle ou de cinq modifications importantes. Des données comparables ne sont malheureusement pas disponibles pour la période récente.²⁶

On notera encore que les deux législatures couvertes par les études précitées (1971 à 1975 et 1991 à 1995) sont caractérisées par un niveau de conflit relativement faible (Papadopoulos 1997: 103). Or, on peut faire l'hypothèse que le Parlement modifie peu les propositions de l'exécutif dans les périodes consensuelles, se comportant alors comme le «notaire du gouvernement» (Papadopoulos 1997: 104) et qu'il assume davantage ses fonctions législative et de contrôle en période de crise et/ou lorsque la conflictualité ambiante est plus élevée.

Enfin, des données portant sur la législature 1995 à 1999 (Nicoler et al. 2003) montrent que le niveau de conflit parlementaire, mesuré sur la base des votes intermédiaires, d'ensemble et finaux, est systématiquement plus élevé au

Conseil national qu'au Conseil des États. Ce résultat est à mettre en parallèle avec la composition partisane des deux Chambres, et plus précisément avec la plus grande homogénéité de la Chambre haute, encore dominée par les deux partis de la droite modérée (PRD et PDC).

Le bicamérisme intégral

Dans un système à bicamérisme intégral, la capacité de décision du Parlement dépend étroitement de l'aptitude des deux Chambres à trouver un terrain d'entente. Selon la littérature, cette aptitude est élevée en Suisse. Ainsi, d'après l'étude de Riklin et Ochsner (1984: 90), jusqu'à la fin des années 1980, 90% des actes législatifs étaient adoptés après deux délibérations par Chambre au maximum. Selon Huber-Hotz (1991: 174s.), le recours à la navette a même diminué au cours du temps: entre 1875 et 1945, 44% des arrêtés constitutionnels et 38% des lois et arrêtés fédéraux ont été adoptés sans le recours à la navette; ces proportions ont augmenté entre 1946 et 1972 (respectivement 49% et 52%), et plus encore entre 1972 et 1989 (77% et 55%). Entre 1902 et 1991, il a en outre été nécessaire de recourir à une conférence de conciliation dans seulement 17 cas (Huber-Hotz 1991, Rouy 2005).

A première vue, les données récentes mettent en évidence une diminution de la convergence entre les deux Chambres. Premièrement, au cours de la législature 1995 à 1999, la proportion d'actes législatifs adoptés par les deux Chambres sans recourir à la navette s'élevait à seulement 33% pour les arrêtés constitutionnels et à 45% pour les lois fédérales (Nicolier et al. 2003). Deuxièmement, entre décembre 1991 et août 2005, la conférence de conciliation a dû être réunie à 51 reprises (Rouy 2005), soit trois fois plus que le total des 90 années précédentes. Toutefois, cet accroissement considérable du nombre de conférences de conciliation est en bonne partie imputable au changement des règles du jeu institutionnel opéré en 1992 et à la limitation à deux tours de la «navette».

La discipline de parti

Garantie par la Constitution (art. 161 al.1), la liberté de vote dont bénéficient les parlementaires suisses affecte la discipline de parti. Sur la base des votes à l'appel nominal demandés au Conseil national, diverses études ont cherché à mesurer la discipline partisane au sein des formations représentées à l'Assemblée fédérale. Le tableau 5 présente un aperçu synthétique de l'évolution de la discipline partisane jusqu'à la fin des années 1980.

Tableau 5: *La discipline partisane des groupes parlementaires, 1920-1989 (Index de Rice)*²⁹

	1920-1953 (108 votes)	1971-1983 (22 votes)	1983-1987 (56 votes)	1987-1989 (35 votes)
PSS	95	91	89	92
UDC	81	84	74	86
PDC	76	63	60	80
PRD	69	75	73	78
PLS		78	98	96
PÉS				96
POCH/PSA/PAT		100	96	
AD/REP		79	80	80
AN			69	

Source: Lüthi et al. (1991: 61).

Selon ce tableau, la discipline partisane semble globalement assez élevée en Suisse. Toutefois, ce résultat est à considérer avec prudence, car les votes à l'appel nominal suscitent vraisemblablement une discipline de partis plus élevée que les autres votes (Linder 2005: 216): d'une part, la transparence des votes à l'appel nominal favorise la cohérence; d'autre part, les partis se servent parfois des votes à l'appel nominal pour discipliner leurs troupes.

Avec l'introduction du vote électronique au Conseil national en 1995, le vote individuel est désormais enregistré pour tous les votes d'ensemble, les votes finaux et les votes sur la procédure d'urgence, ainsi que pour les votes intermédiaires lorsque le vote nominal est explicitement demandé (moyennant 30 signatures). Cette innovation technologique a stimulé de nouvelles études sur la discipline partisane, y compris des représentations graphiques de la position des députés dans «l'espace politique parlementaire» (www.parlamentsspiegel.ch).³⁰ L'analyse de la législature 1999 à 2003, basée sur 1155 votes, révèle la forte discipline partisane de la gauche et – fait nouveau par rapport à la législature précédente – de l'UDC, ainsi que l'hétérogénéité marquée (et croissante) du PRD et du PDC.³¹ Cependant, l'analyse des votes finaux des législatures 1995 à 1999 et 1999 à 2003 au Conseil national fournit une image très différente (Clavel 2004; tableau 6).

Selon ce tableau, l'UDC est le parti gouvernemental qui présente la discipline partisane la moins élevée, alors que le PDC et le PRD apparaissent comme très homogènes. La clé de la différence entre les résultats de Clavel et ceux de Hermann et Leuthold tient vraisemblablement à la nature des votes analysés: Hermann et Leuthold couvrent principalement des votes intermédiaires, alors que Clavel se concentre sur les votes finaux.³² Sur les votes intermédiaires, qui portent sur les articles individuels et les propositions d'amendements y relatifs, l'UDC présente un front très uni. Cette unité est, par hypothèse, d'autant plus

Tableau 6: La discipline partisane des groupes parlementaires, législatures 1995-1999 et 1999-2003 (Index de Rice)

	1995-1999		1999-2003	
	Tous les votes	Sans les votes unanimes	Tous les votes	Sans les votes unanimes
PSS	94	92	95	92
UDC	83	76	88	80
PDC	98	97	96	94
PRD	93	90	94	90
PLS	92	89	95	95
PES	92	89	95	91
(N)	218	155	195	115

Sources: Clavel (2004: 39, 44).

marquée que les propositions d'amendements proviennent souvent de l'un ou l'autre pôle de l'échiquier politique: si une proposition émane de son propre camp, l'UDC la soutient massivement; si la proposition émane de la gauche, l'UDC s'y oppose tout aussi massivement. Par contraste, les votes des députés PRD et PDC se dispersent entre la droite et la gauche.

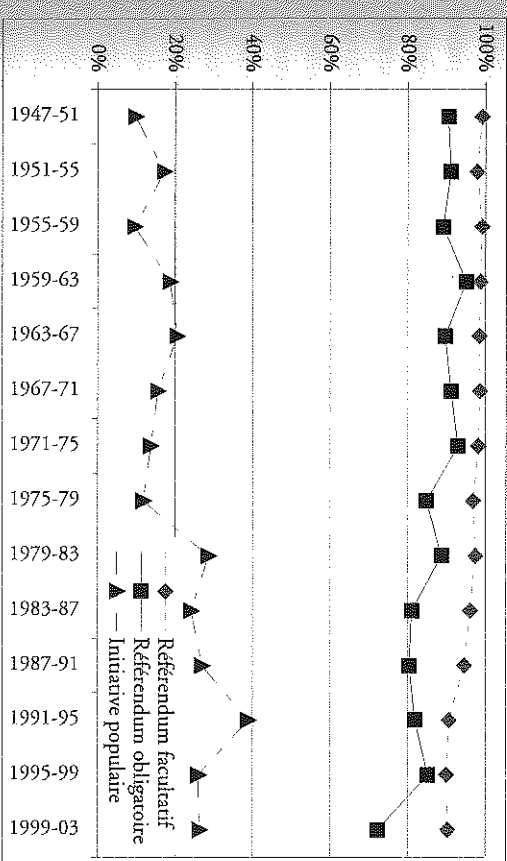
La situation est exactement inverse lors du vote final. A ce stade, il ne s'agit plus de se prononcer sur un aspect particulier d'un projet, mais de l'accepter ou de le refuser dans son ensemble. C'est à ce moment que le PRD et le PDC resserrent les rangs et démontrent leur profil gouvernemental en soutenant très largement les projets issus des délibérations parlementaires. A l'inverse, l'UDC se divise entre une aile plus conciliante qui se rallie à la position «gouvernementale» et une aile plus intransigente, qui s'y refuse. Seuls les partis de gauche (PS et Verts) manifestent une forte discipline partisane quel que soit l'indicateur considéré.

Le degré de consensus au sein de l'élite

Selon plusieurs chercheurs et observateurs de la vie politique suisse, les résultats des votes à l'appel nominal démontrent que la conflictualité au sein de l'Assemblée s'est accentuée depuis la seconde moitié des années 1970, principalement en raison du renforcement de la division gauche-droite (Lüthi et al. 1991: 64s; Blum³⁵). Cependant, les analyses basées sur les votes à l'appel nominal souffrent des limites de cette mesure. En effet, le vote nominal est généralement demandé pour des enjeux particulièrement controversés et suscite donc, par définition, une forte polarisation. De ce fait, et comme le souligne Kobach (1993: 166, ma traduction), «la prise en compte exclusive des votes nominaux ignore des actes moins controversés, dont la majeure partie suscite le consensus parmi les quatre partis gouvernementaux».

Sciarini et Trechsel (1996) ont quant à eux évalué le degré de consensus au Parlement à partir du taux d'acceptation au vote final au Conseil national, ceci pour l'ensemble des actes législatifs adoptés entre 1947 et 1995 et soumis à l'une des trois grandes institutions de démocratie directe (initiative populaire, référendum obligatoire, référendum facultatif). La figure 1 présente ces résultats, mis à jour pour la période 1995 à 2003.

Figure 1: Taux d'acceptation moyen des actes au vote final au Conseil national, par législature et par institution de démocratie directe (1947-2003)



Sources: Sciarini et Trechsel (1996: 217), Sciarini et al. (2002), Clavel (2004).

En dépit d'un léger fléchissement dès les années 1970, le taux d'acceptation moyen des actes soumis au référendum facultatif et au référendum obligatoire se maintient à un niveau très élevé durant toute la période d'après-guerre. Ce taux n'est jamais inférieur à 90% pour les premiers et – sauf une exception pour la dernière législature³⁶ – à 80% pour les seconds. Forts de ce constat, Sciarini et Trechsel (1996: 217) soulignent «la vigueur de la démocratie de négociation». Mais ils notent aussi que les initiatives populaires suscitent davantage de polarisation depuis la fin des années 1970, en raison de l'affirmation de nouveaux partis (écologistes, extrême droite) qui recourent volontiers à l'initiative populaire et de l'augmentation du nombre d'initiatives lancées ou soutenues par le PS (voir aussi Papadopoulos 1996: 20).

Le taux d'acceptation moyen des actes législatifs lors des votes finaux au Conseil national varie d'ailleurs fortement d'un parti à l'autre (Clavel 2004: 41-43): au cours des législatures 1995 à 1999 et 1999 à 2003, ce taux a été supé-

rieur à 95% au sein de la députation radicale et démocrate-chrétienne (même si l'on exclut les votes unanimes), ce qui confirme le «profil gouvernemental» de ces deux partis; par contraste, le taux d'acceptation moyen ne dépasse pas 80% pour le PS et l'UDC (à peine 70% si l'on exclut les votes unanimes).

Il est temps de mentionner que si les analyses basées sur les votes à l'appel nominal sous-estiment le niveau de consensus existant dans l'arène parlementaire, celles basées sur les votes finaux souffrent vraisemblablement du problème inverse, à savoir qu'elles surestiment le consensus parlementaire. Il est, en effet, concevable que les députés finissent par soutenir un projet sans forcément être d'accord avec tous les détails du texte, mais parce qu'ils jugent que celui-ci est globalement acceptable. Ceci étant dit, il est difficile d'imaginer que l'on puisse approuver un texte si l'on éprouve des réserves majeures à son égard. Dans ce sens, l'acceptation finale d'un projet signale quand même quelque chose de tangible quant au ralliement de l'élite des parlementaires et à la cohésion de la coalition gouvernementale au parlement. Mais une autre limitation de l'analyse basée sur l'ensemble des votes finaux est qu'elle ne permet pas de différencier les objets importants des autres ni, à fortiori, de tester la thèse selon laquelle le Parlement serait de moins en moins capable de forger des compromis sur les objets les plus importants (notamment Delley 1987; Germann 1994; Kriesi 1998 et Linder 1994).

6 La phase référendaire

L'utilisation des institutions de démocratie directe

Le recours aux instruments de démocratie directe et, par conséquent, le nombre de scrutins populaires, a fortement augmenté depuis les années 1970.³⁵ Contrairement à une conception répandue, selon laquelle cette augmentation serait surtout due à la multiplication des initiatives populaires et des référendums facultatifs, le nombre de référendums obligatoires a augmenté dans des proportions similaires. De ce fait, la part respective des trois institutions dans le nombre total de votes populaires est restée assez stable depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Seule la part des initiatives populaires a sensiblement augmenté au cours de la dernière législature (1999–2003), mais il n'est pas certain que cette augmentation traduise une tendance durable.³⁶ De même, si le nombre de votations populaires résultant du référendum facultatif a fortement augmenté au cours du temps, la proportion de lois combattues par référendum est demeurée très stable (moins de 10%). Le fait que le pourcentage d'actes contestés par référendum soit resté très stable, alors que le nombre de référendums facultatifs ayant abouti a fortement augmenté, met surtout en évidence l'accélération de la production législative, c'est-à-dire l'augmentation du nombre de lois votées par

l'Assemblée fédérale au cours d'une législature – et donc l'augmentation du nombre de lois susceptibles d'être combattues par référendum.³⁷

Le soutien au gouvernement dans les votations populaires fédérales

Les recommandations de vote exprimées par les partis politiques avant chaque votation populaire au niveau fédéral sont utilisées comme mesure des «coalitions objectives» qui se forment dans l'arène référendaire (Hug 1994a et 1994b). Elles servent également d'indicateur du soutien des partis gouvernementaux au Conseil fédéral dans les votations populaires: dans la logique de l'hypothèse de Neidhart et des vertus intégratives de la «menace référendaire», on attend des partis représentés au Conseil fédéral qu'ils renoncent à lancer ou à soutenir des référendums. C'est ce que Germann (1996: 230s.) appelle l'«effet Zemp»; du nom du premier Conseiller fédéral conservateur catholique élu en 1891, dans un gouvernement jusque là entièrement en mains radicales. Cet «effet Zemp» s'est perdu au cours du temps. Le PS est le premier à avoir pratiqué l'opposition ponctuelle au gouvernement (tableau 7): dans les années 1970, le PS s'opposait déjà presque une fois sur deux au Conseil fédéral en votation populaire pour les objets soumis au référendum facultatif ou relevant d'une initiative populaire; son opposition a légèrement diminué dans la période récente pour les objets soumis au référendum, mais s'est renforcée en matière d'initiative populaire (opposition au Conseil fédéral dans deux tiers des cas). Le cas de l'UDC est encore plus intéressant: dans les années 1970, ce parti avait un profil très gouvernemental, ses mots d'ordre étaient presque toujours à l'unisson de ceux du Conseil fédéral. Son profil oppositionnel s'est sensiblement renforcé: entre 1995 et 2003, l'UDC s'est opposé au gouvernement dans près d'un cas sur trois pour les objets soumis au référendum facultatif ou obligatoire, et dans un cas sur cinq en matière d'initiative populaire. Conséquence de cette évolution, les cas où le PS ou l'UDC s'est opposé à un projet du Conseil fédéral ont fortement augmenté au cours du temps, et ceci pour les trois institutions de démocratie directe: de 28% à 40% pour les référendums obligatoires, de 53% à 71% pour les référendums facultatifs et de 52% à 83% pour les initiatives populaires. Ainsi, entre 1995 et 2003, à peine un projet sur quatre soumis au vote populaire au titre du référendum facultatif a été soutenu par tous les partis gouvernementaux (seulement un sur cinq en ce qui concerne les initiatives). La situation s'est encore aggravée en 2004: l'UDC s'est opposé cinq fois au Conseil fédéral, le PS six fois et seulement deux objets ont bénéficié d'un soutien unanime des partis gouvernementaux. Sur la base de cet indicateur, on serait tenté de conclure que la concordance a vécu.³⁸

Tableau 7. Fréquence d'opposition du PS et de l'UDC au Conseil fédéral selon les mots d'ordre en votation populaire³⁹

	PS		UDC		PS ou UDC (N)	
	1971-1979	1995-2003	1971-1979	1995-2003	1971-1979	1995-2003
Référendum obligatoire	25%	15%	3%	30%	28% (39)	40% (19)
Référendum facultatif	47%	43%	6%	29%	53% (16)	71% (26)
Initiative populaire	52%	65%	0%	18%	52% (34)	83% (60)

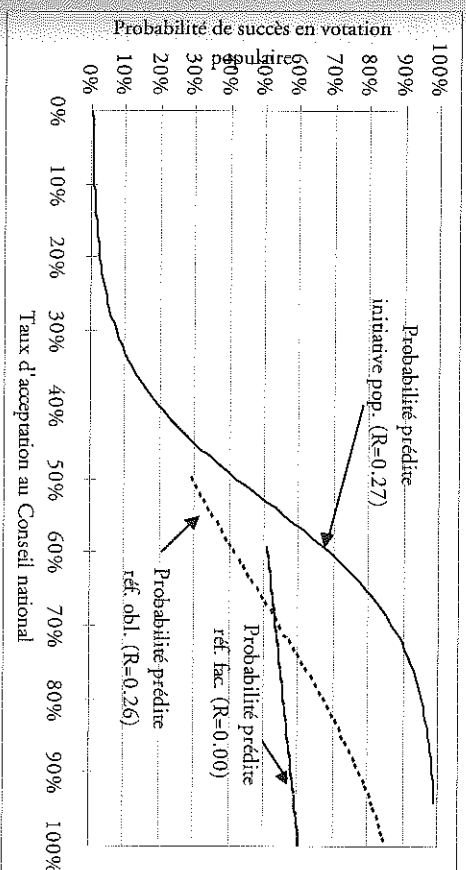
L'acceptation, en votation populaire, des projets de loi ou d'arrêté présentés par les autorités fédérales – respectivement le rejet des initiatives populaires combattues par celles-ci – est aussi un indicateur du soutien aux autorités, mais cette fois-ci de la part des citoyens. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le taux de soutien aux autorités se maintient à un niveau très élevé; il dépasse 75% en moyenne pour les trois grandes institutions de démocratie directe (Sciarini et Trechsel 1996: 213). Autrement dit, dans trois votations populaires sur quatre le Conseil fédéral et le Parlement sont suivis par le peuple. Le taux de soutien aux autorités est particulièrement élevé pour les initiatives populaires (90% d'entre elles sont rejetées, conformément au vœu du Conseil fédéral), puis pour les référendums obligatoires (75% des objets présentés par le Conseil fédéral sont acceptés). Le taux de soutien est à la fois moins élevé (60% en moyenne) et plus fluctuant pour les référendums facultatifs. L'évolution historique ne montre pas un recul du soutien aux autorités, mais plutôt un renforcement. En d'autres termes, si en démocratie directe le contrôle par les élites fait parfois défaut, celles-ci sont tout de même suivies dans la grande majorité des cas. A juste titre, Papadopoulos (1994a: 148) met ainsi l'accent sur la convergence existant entre les élites politiques et la base.

L'influence des élites sur le destin des actes dans la phase référendaire

Si la contribution des procédures pré-parlementaires à la formation du consensus dans les phases ultérieures (parlementaire et référendaire) du processus n'est pas confirmée empiriquement (voir supra), plusieurs études ont par contre mis en évidence la forte influence du degré de consensus parlementaire sur le destin des actes législatifs dans la phase référendaire. Ainsi, l'étude de Lehner (1984: 388.) des 58 processus de décision de la politique économique et financière des années 1970 montrait que le degré d'acceptation d'un acte au parlement déterminait dans une large mesure le sort de cet acte dans l'arène référendaire. Basée sur l'ensemble des votes populaires de la période 1947 à 1995, l'analyse de Sciarini et Trechsel (1996) permet de généraliser ce constat, mais souligne aussi les différences existant d'une institution de démocratie directe à l'autre: s'il existe une forte relation entre consensus parlementaire et résultat du vote populaire

pour les objets soumis au référendum obligatoire et ceux issus d'une initiative populaire, ce lien est quasiment inexistant pour les objets soumis au référendum facultatif (figure 2).

Figure 2. Probabilité d'acceptation en votation populaire selon le taux d'acceptation au Conseil national



N = 132 pour le référendum obligatoire, 75 pour le référendum facultatif, 82 pour l'initiative populaire.

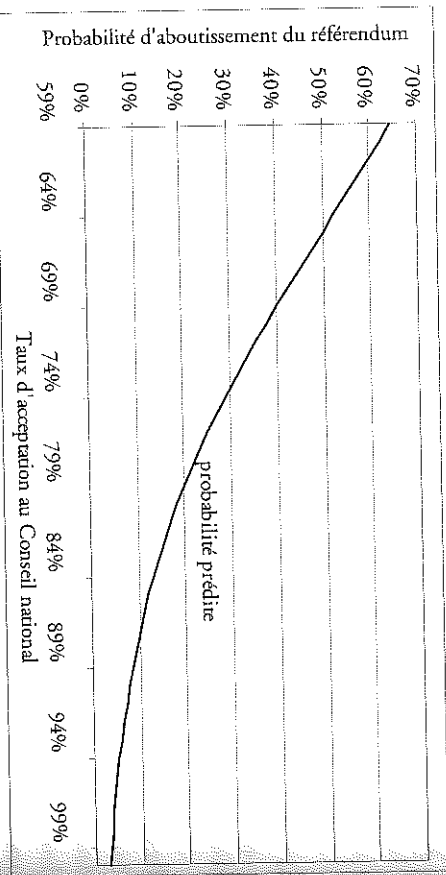
Source: Sciarini et Trechsel (1996: 222).

La probabilité d'acceptation en votation populaire d'un acte soumis au référendum obligatoire est d'à peine 30% lorsque cet acte divise les parlementaires en deux camps de taille égale. Pour ramener le risque d'échec à moins d'un sur deux, le taux d'acceptation au Conseil national «doit» s'élever à près de 70%. La stratégie visant à surmonter les risques d'échec populaire est donc exigeante, dans la mesure où elle contraint l'élite à former des coalitions très larges (Sciarini et Trechsel 1996: 223). La situation est un peu différente dans le cas des objets issus d'une initiative populaire. Ici, les chances de succès en votation populaire atteignent presque 50% lorsque l'initiative en question est soutenue par la moitié environ du Conseil national. Cependant, un soutien de cet ordre est peu fréquent empiriquement, bien des initiatives populaires recueillant moins de 20% de soutien au Conseil national.

Par contraste, le sort des objets soumis au référendum facultatif est presque totalement indépendant du degré de consensus au sein de l'élite parlementaire: la probabilité de oui en votation populaire est de 50% lorsqu'un acte est soutenu par 60% des députés et dépasse à peine 60% si le vote du Conseil national est unanime. Autrement dit, quel que soit le niveau d'acceptation parlementaire,

une loi contre laquelle le référendum a abouti à à peu près autant de chances d'être acceptée que d'être rejetée en votation populaire.⁴⁰ Ce résultat est d'autant plus remarquable qu'il existe par contre un très fort lien entre le niveau de consensus au sein de l'élite et le lancement/aboutissement du référendum facultatif (Sciurini et Trechsel 1996: 220; figure 3): plus le consensus au Conseil national est élevé, plus la probabilité qu'un acte soit attaqué par référendum facultatif est faible; la probabilité d'aboutissement d'un référendum diminue de manière linéaire jusqu'à environ 80% d'acceptation au Conseil national, seuil au-delà duquel cette probabilité devient minimale. En résumé, un large consensus au parlement permet d'éviter le lancement d'un référendum facultatif, mais lorsque le référendum est lancé et aboutit, alors le consensus au parlement ne favorise pas l'acceptation du projet en votation populaire.

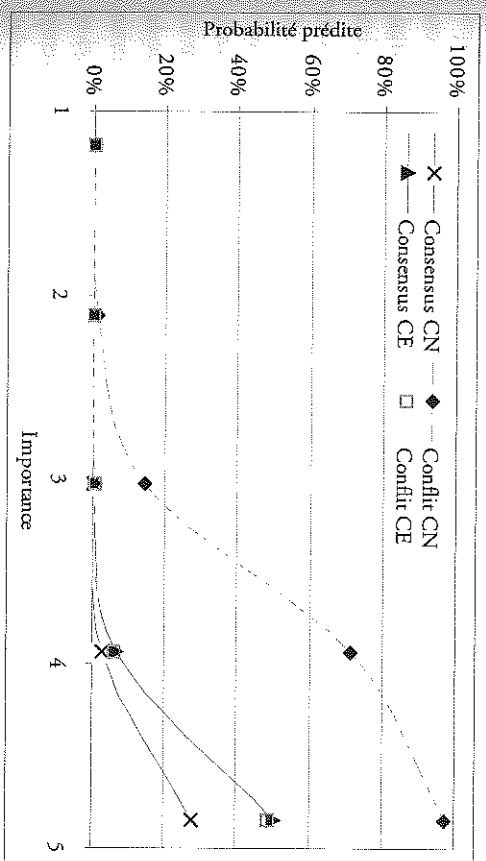
Figure 3: Probabilité d'aboutissement d'un référendum facultatif selon le taux d'acceptation au Conseil national



N = 1271.
Source: Sciurini et Trechsel (1996: 219–220).

L'analyse des lois votées par l'Assemblée fédérale au cours de la législature 1995 à 1999 confirme l'existence d'un fort lien entre le degré de consensus au Conseil national et le risque d'aboutissement du référendum facultatif, sous contrôle de divers facteurs comme la nouveauté d'un acte, son importance, le domaine politique concerné ou le degré d'internationalisation (Figure 4).

Figure 4: Probabilité d'aboutissement du référendum facultatif selon le niveau de consensus parlementaire et l'importance de l'acte législatif (législature 1995–1999)



N = 159.
Source: Banque de données Sciurini et al. 2002.

Ce graphique présente la probabilité d'aboutissement du référendum facultatif pour les actes les plus consensuels (unanimité de soutien), respectivement les plus conflictuels au Conseil national et au Conseil des Etats, et ceci en fonction de l'importance de ces actes. Il montre tout d'abord que le référendum facultatif menace essentiellement les actes législatifs les plus importants. Il montre ensuite que le risque d'aboutissement du référendum facultatif dépend fortement du niveau de consensus au Conseil national, mais aucunement du niveau de consensus au Conseil des Etats: pour les objets les plus importants, la probabilité d'aboutissement du référendum facultatif atteint presque 100% en cas de forte division du Conseil national, mais est inférieure à 30% lorsqu'un projet bénéficie d'un large soutien dans cette Chambre; à l'inverse, que le Conseil des Etats soit unanime ou divisé n'a aucune influence sur le risque d'aboutissement du référendum.⁴¹

Finalement, il reste à expliquer pourquoi le niveau de consensus au sein du Parlement influence de manière significative l'utilisation du référendum facultatif, mais est sans effet sur l'issue du vote populaire pour les objets soumis à cette institution, alors même que cet effet est très marqué pour les référendums obligatoires et les initiatives populaires. Sciurini et Trechsel (1996: 224–225) font l'hypothèse que ce résultat est dû à un déficit de cohérence de la part de la coalition majoritaire au Parlement, déficit qui serait lui-même favorisé par la procé-

dure propre aux référendums facultatifs. Alors que le vote populaire succède directement au vote parlementaire dans le cas des référendums obligatoires et des initiatives populaires, il est précédé (et dépend) de l'aboutissement du référendum dans le cas du référendum facultatif. Or, l'aboutissement d'un référendum provoquerait selon les auteurs une « redistribution des cartes » — due, p.ex., au revirement d'une partie des élites politiques sensible aux (nouveaux) arguments mis en avant par le comité référendaire — ce qui affaiblirait d'autant l'impact du vote parlementaire sur l'issue du vote populaire.

7 Conclusion

Pour les besoins de l'analyse, j'ai opté dans ce texte pour une présentation séquentielle des étapes du processus de décision, tout en soulignant d'emblée les limites d'un tel découpage. Car, comme cela a été démontré à plusieurs reprises au cours de l'exposé, l'un des traits caractéristiques du parcours décisionnel en Suisse tient précisément aux procédures et stratégies élaborées au cours du temps afin de faciliter le passage d'un projet d'une étape à l'autre du processus. Aux diverses formes d'incertitudes auxquelles fait face le législateur, il a été répondu par le développement d'arrangements institutionnels et par la multiplication des efforts de simulation et d'anticipation des réactions à venir dans les phases ultérieures du processus. Tout ceci, en fin de compte, dans le but de maximiser les chances qu'un projet puisse franchir sans encombre le « parcours d'obstacles » décisionnel.

Dans cette synthèse, j'aimerais revenir sur cette question et faire le point sur la capacité d'anticipation/simulation du système. Ce bilan, personnel et forcément provisoire, sera ensuite complété par une brève discussion des origines et de l'état de la « concordance ».

Capacité d'anticipation/simulation du système: un bilan contrasté

Les procédures pré-parlementaires sont un élément clé du système de décision en Suisse. Véritable instrument de gouvernabilité pour les uns, pur exercice de style pour les autres, la phase pré-parlementaire demeure l'objet de vives controverses dans les milieux politiques et académiques. Les résultats d'études empiriques récentes présentés dans ce chapitre amènent à dresser un bilan critique de l'apport des procédures pré-parlementaires. D'une part, ces résultats mettent en question la contribution de ces procédures à la résolution des conflits: celles-ci semblent peu utiles lorsque les projets d'actes législatifs sont eux-mêmes très importants ou très conflictuels. D'autre part, ces procédures sont très coûteuses du point de vue temporel, notamment en raison des problèmes de l'administration fédérale à gérer la procédure de consultation. L'autonomie des Départements

rend aussi difficile l'uniformisation des pratiques pré-parlementaires et semble avoir conduit à des « excès de consultation » préjudiciables à la capacité de réponse du système.

En revanche, les résultats empiriques soulignent de façon probante l'existence d'un lien entre consensus parlementaire et réduction du « risque référendaire »: l'acceptation, en votation populaire, des actes soumis au référendum obligatoire et des initiatives populaires est fortement dépendante du degré de consensus au Parlement, plus précisément au Conseil national; il en va de même du recours au référendum facultatif. Dans ces différents cas, la stratégie consistant à minimiser les risques d'échec référendaire par la recherche du consensus dans l'arène parlementaire s'avère très efficace — mais exigeante. Par ailleurs, l'absence d'impact du niveau de consensus au parlement sur l'issue du vote populaire, pour les actes soumis au référendum facultatif, ne signifie pas forcément que les efforts d'anticipation soient, dans ce cas précis, voués à l'échec. La grande incertitude quant au résultat du vote populaire qui prévaut en la circonstance semble plutôt résulter du manque de cohésion et de cohérence (d'une partie) de l'élite politique par rapport à ses positions au parlement.

Quid de la « concordance » ?

La recherche du consensus — par l'intégration des acteurs, la coopération et les tentatives de rapprochement des positions — aux différents stades du processus décisionnel constitue un trait caractéristique de la démocratie suisse de « concordance ». Il reste à s'interroger sur les origines de la concordance, d'une part, et sur l'état actuel de la concordance, d'autre part.

Selon Neidhart (1970), le développement de la concertation dans la phase pré-parlementaire — et, plus généralement, le passage d'un système de « concurrence » à un système de « concordance » — serait une spécificité helvétique imputable à l'existence de la « menace référendaire ». Les indications empiriques rapportées dans ce chapitre apportent un soutien partiel à cette hypothèse, mais en soulignent aussi les limites. Rappelons tout d'abord que, si le degré de consultation pré-parlementaire relatif aux actes soumis au référendum (obligatoire ou facultatif) est effectivement élevé, il est loin d'être parfait; une proportion non négligeable d'actes soumis au référendum échappent aux procédures pré-parlementaires. En outre, l'hypothèse de Neidhart ne permet pas d'expliquer pourquoi ces procédures sont souvent mises à contribution pour des projets qui ne sont pas soumis au référendum. Deuxièmement, les groupes à capacité référendaire sont effectivement bien représentés dans les commissions extraparlémentaires, mais n'y sont pas dominants. De même, certains acteurs sont inclus dans la procédure de consultation pour des raisons autres que leur « capacité référendaire ». Troisièmement, le mode de fonctionnement des commissions

extrapartementaires (règle de décision majoritaire, conflictualité, politisation croissante, influence réduite de la « menace référendaire ») est difficilement compatible avec l'hypothèse de Neidhart.

Ce bilan contrasté met en évidence les limites de l'explication « monocausale » qui réduit la recherche du consensus à la volonté de contourner la menace référendaire. D'autres tentatives d'interprétation du développement de la concordance en Suisse font d'ailleurs peu cas de la démocratie directe. Ainsi, Lehmann (1996) met en avant le rôle de la tradition, qui aurait servi « d'apprentissage historique » de la coopération. Les racines de la « démocratie de négociation » remonteraient, selon cet auteur, aux anciennes expériences de règlements pacifiques des conflits confessionnels aux 16^e, 17^e et 18^e siècles. La préférence des élites pour des stratégies conciliantes, et leur contribution à la résolution des conflits dans des sociétés divisées culturellement, constitue également la pierre angulaire de la théorie consociationnelle.⁴² Dans son essai de généralisation de cette théorie, Lijphart (1984) considère la Suisse comme le cas paradigmatique de la démocratie de consensus, quand bien même la démocratie directe ne figure pas parmi les critères qui caractérisent selon lui un tel système. De fait, des procédures favorisant l'intégration des diverses forces politiques et la concordance existent, à des degrés divers, dans d'autres pays d'Europe occidentale qui ne connaissent pourtant pas l'institution du référendum (Armingeon 1996). A en croire Katzenstein (1984 et 1985), la recherche du consensus serait singulièrement marquée dans les petits pays européens: selon cet auteur, vulnérabilité économique et dépendance vis-à-vis de l'extérieur y favoriseraient l'affirmation d'un sentiment de destin commun, lui-même propice à l'émergence d'arrangements de type « corporatistes » entre acteurs étatiques, groupes d'intérêt et partis politiques.⁴³ Faisant le lien entre les deux approches théoriques précitées (consociationalisme et néo-corporatisme), Kriesi (1998: 384) suggère quant à lui que les pratiques consociationnelles qui se sont développées dans l'arène parlementaire en Suisse, en Belgique et aux Pays-Bas ont offert un terrain fertile au développement ultérieur des arrangements corporatistes entre groupes d'intérêt et acteurs étatiques. Avec cet auteur, on peut néanmoins faire l'hypothèse que les effets (indirects) de la démocratie directe se sont ajoutés aux autres facteurs précités pour contribuer au cumul assez unique de « contraintes intégratives » qui caractérise le modèle suisse de consensus (Kriesi 1998: 101, 355).

Selon la thèse dominante dans la profession, la démocratie de concordance aurait atteint son apogée au cours des années 1950 et 1960 et n'aurait pas survécu à la complexification de la société et à la crise économique de la seconde moitié des années 1970 (Delley 1987; Germann 1994; Kriesi 1998; Lindler 1994; Papadopoulos 1997). Trois types d'arguments empiriques sont généralement avancés à l'appui de cette thèse: la polarisation croissante des votes au

parlement, l'utilisation accrue du référendum facultatif — en particulier contre des objets importants — et le soutien croissant accordé aux initiatives populaires et aux référendums facultatifs par les partis gouvernementaux. Les observations empiriques relatives dans ce chapitre invitent à une conclusion nuancée. L'évaluation de « l'état de santé » de la concordance dépend fortement de l'indicateur que l'on privilégie.

Premièrement, la thèse de la conflictualité accrue des votes au parlement est confirmée par les analyses basées sur les votes à l'appel nominal, mais cette mesure est sujette à caution car elle tend à surestimer la conflictualité. L'analyse des votes finaux souligne au contraire le maintien d'un niveau élevé de consensus dans les deux Chambres sur les actes relevant du référendum facultatif ou obligatoire. Toutefois, cette mesure tend vraisemblablement à son tour à sous-estimer la conflictualité. La situation est moins ambiguë pour les initiatives populaires, qui suscitent indéniablement davantage de conflit au sein du Parlement depuis la fin des années 1970.

Deuxièmement, s'il est vrai que le référendum facultatif a été utilisé plus fréquemment depuis les années 1970, le recours à cette institution demeure néanmoins très stable en termes relatifs. De plus, l'hypothèse d'une recrudescence du nombre de référendums lancés contre des objets importants n'a jamais fait l'objet d'un test systématique.

Le troisième indicateur, soit l'opposition au gouvernement manifestée — via leurs mots d'ordre — par le PS et l'UDC dans l'arène plébiscitaire, est celui qui attire de façon la plus tangible le déclin de la concordance. Alors que la coopération successive des principales forces politiques au gouvernement visait à désamorcer le risque d'opposition référendaire, les cas où le Conseil fédéral peut compter sur un appui unanime des partis gouvernementaux dans l'arène référendaire font désormais figure d'exception: une votation populaire sur cinq en cas d'initiative populaire et une votation populaire sur quatre en cas de référendum facultatif. La concordance a survécu à l'opposition ponctuelle pratiquée par le PS dès les années 1970, mais il n'est pas sûr qu'elle survive à l'opposition conjuguée du PS et de l'UDC.

Notes

* Je remercie Iannis Papadopoulos et Frédéric Varone pour leurs commentaires.

1 L'étude de Kriesi (1980) constituant une exception notable de ce point de vue, relevée d'ailleurs par Kloti à l'époque.

2 En marge du PNR No 6, Poiry (1989) a analysé l'ensemble des processus de décision de la période 1971-1976.

3 Ces procédures internes à l'administration (consultation des offices et procédure de co-rapport) n'ont pas lieu seulement à la fin de la procédure pré-parlementaire, mais chaque fois que le Conseil fédéral est appelé à se prononcer sur un objet.

- 4 Les conséquences, pour le processus législatif, de l'attribution de la priorité de délibération à une Chambre plutôt qu'à l'autre n'ont guère été étudiées mais sont vraisemblablement peu significatives. Tout au plus peut-on supposer que les premières délibérations suscitent davantage l'attention des médias (Klätti 1984: 326).
- 5 Ces auteurs ont construit une banque de données qui recense le processus décisionnel des 210 actes législatifs (initiatives populaires, référendums obligatoires et facultatifs) adoptés au vote final par les Chambres fédérales au cours de la législature 1995–1999 et qui caractérise chacun de ces actes. Cette banque de données est disponible au SIDOS (www.sidos.ch).
- 6 La différence entre les deux périodes est vraisemblablement aussi un artefact de la méthode utilisée par Poitry, qui surestime le poids du parlement (voir Sciarini et al. 2002: 11).
- 7 Voir aussi le chapitre 6.4 Die Internationalisierung schweizerischer Entscheidungsverfahren dans le présent volume.
- 8 La prise en compte du succès «indirect» (reprise complète ou partielle de la demande formulée via la motion ou l'initiative parlementaire dans un autre acte législatif) améliore néanmoins le bilan, en particulier en ce qui concerne les initiatives parlementaires (Sciarini 2004: 515).
- 9 La modélisation, à l'aide des outils de la théorie des jeux, de l'interaction entre députés parlementaires dans un système de démocratie directe, montre également que l'anticipation des «jeux» a venir dans l'arène référendaire favorise le comportement coopératif des élites et l'arrangement d'institutions propres à compromettre en amont du processus (Hug et Sciarini 1995). A partir d'autres prémisses théoriques, Lehner (1984) avait précédemment observé que la formation de large coalitions susceptibles de surmonter l'écueil référendaire impliquait des «coûts de transaction» élevés, raison pour laquelle les élites ont opté pour la création d'institutions (des procédures pré-parlementaires) garantissant au moins l'accès au processus pour les acteurs «qui comptent».
- 10 RS 172.31.
- 11 <http://www.admin.ch/ch/fr/ko/index.html>. Voir aussi le chapitre 4.1 L'administration fédérale dans le présent volume.
- 12 Directives (du Conseil fédéral) concernant la procédure préliminaire en matière de législation du 6 mai 1970.
- 13 RS 172.062.
- 14 Seules les procédures de consultation instituées par le Conseil fédéral sont désormais répétées et publiées de manière systématique (voir <http://www.admin.ch/ch/fr/sgf/pc/index.html>).
- 15 Ce résultat confirme celui d'études antérieures basées sur les données de Poitry (Krisai 1989: 202; Sciarini 2002: 606–607).
- 16 La distinction entre arrêtés fédéraux généraux et lois fédérales a été abandonnée en 1999.
- 17 La mesure de l'importance d'un acte se base sur l'évaluation d'experts de la politique suisse celle de la conflictualité potentielle sur l'appréciation d'un haut fonctionnaire en charge du dossier dès son origine (voir Sciarini et al. 2002: anexe).
- 18 P. ex. les dispositions adoptées par la Suisse en matière de réforme des chemins de fer et de réforme des télécommunications (adaptation aux directives de l'Union européenne), ou en matière de coopération avec les tribunaux internationaux concernant les crimes de guerre en exécution de la Convention de Genève (adaptation aux règles onusiennes).
- 19 Ce résultat confirme celui obtenu à partir des données portant sur la période 1971–1976 (Krisai 1998; Poitry 1989; Sciarini 2002).
- 20 La mise sur pied d'une procédure de consultation semble même de nature à exacerber le conflit sur les votes intermédiaires. La seule procédure pré-parlementaire qui paraît avoir un effet – partiellement – bénéfique sur le conflit parlementaire (votes finaux) est la consultation. Toutefois, cette procédure est problématique du point de vue de la légitimité démocratique (sélectivité et manque de transparence).
- 21 Un résultat analogue valait déjà pour les processus décisionnels de la période 1971–1976 (Sciarini 2002: 612).
- 22 Service de contrôle administratif du Conseil fédéral, «Simplification de la procédure de consultation», Rapport au Conseil fédéral du 27 février 1995, A U4. Poitry (1989: 230) fait état d'une proportion légèrement inférieure pour la période 1971–1976 (un tiers des procédures de consultation informelles alors qu'elles n'étaient pas formellement requises).
- 23 Le recours aux consultations informelles par voie de conférence n'a pas eu les effets escomptés (Muralet Müller 1997: 30–31). D'une part, les résultats se sont avérés difficiles à exploiter, car les participants aux conférences n'étaient souvent pas en mesure de se prononcer de manière définitive. D'autre part, ils complétaient leur présentation par une prise de positions écrite ultérieure, ce qui n'a par conséquent pas permis d'alléger le processus.
- 24 Message relatif à la loi fédérale sur la procédure de consultation (Loi sur la consultation LPCG) du 21 janvier 2004, FF 2004, p. 493.
- 25 La très faible part de traités internationaux ayant subi des modifications confirme que la liberté d'action de l'Assemblée fédérale est limitée pour ce type d'actes.
- 26 Jegher (1986) a répété l'analyse de Risikin et Zahnler pour seulement dix projets (sur 479) de la législature 1991–1995. Dans ces conditions, la conclusion de l'auteur, selon laquelle le Parlement modifierait désormais plus substantiellement les projets de l'exécutif, est à considérer avec circonspection.
- 27 Huit fois au cours de la législature 1991–1995, 23 au cours de la législature 1995–1999, 18 au cours de la législature 1999–2003, et deux entre décembre 2003 et août 2005. Le nombre d'actes législatifs concernés est de 42, puisque certains actes (p. ex. la révision totale de la Constitution lors de la législature 1995–1999) ont donné lieu à plusieurs conférences de conciliation distinctes.
- 28 L'analyse de ces 51 projets soumis à une conférence de conciliation montre que la solution de compromis présentée par la conférence a été acceptée dans tous les cas sauf trois (Rouy 2005). Concernant avant tout les actes législatifs relevant de la politique économique et financière, de la politique sociale, des institutions et de l'armée, les conférences de conciliation débouchent dans près de la moitié des cas sur un ralliement à la position défendue par le Conseil des Etats; dans un tiers des cas, la conférence se met d'accord sur une proposition de compromis, tandis que la position du Conseil national l'emporte dans seulement un cas sur cinq.
- 29 L'index de Rice exprime la différence, en pourcentage, entre la majorité et la minorité au sein d'un parti, sur un vote donné. Si les deux groupes ont la même taille, la division au sein du parti est maximale et l'index prend la valeur 0. Plus le parti vote de manière unifiée, et plus l'index tend vers 100.
- 30 La représentation graphique est obtenue à l'aide d'une procédure statistique de type «multidimensionnel scaling» (MDS), qui rend compte de la proximité de chaque paire de parlementaires, en fonction de la similarité de leurs votes.
- 31 Hermann, Michael und Heini Leuthold «Die SVP setzt sich rechts von FPD und CVP am. *Tagess-Anzeiger* 11.10.2003.
- 32 En outre, l'étude de Clavel se concentre sur les actes soumis à la démocratie directe, alors que celle de Hermann et Leuthold semble couvrir également les arrêtés simples.
- 33 Blum, Roger (1987), «Träger die Zauberformel noch?», *Tagess-Anzeiger*, 22.9.1987. Blum, Roger (1990), «Wer hat das Sagen in den eidgenössischen Räten?», *Tagess-Anzeiger*, 3.2.1990.
- 34 Le fort recul du niveau de consensus sur les objets soumis au référendum obligatoire observé pour la législature 1999–2003 s'explique en partie par les changements induits par l'acceptation de la nouvelle constitution fédérale. Le «rotlage» opéré à cette occasion a eu pour effet de reléguer au niveau législatif des dispositions peu importantes et non contestées, qui continuaient auparavant à «gonfler» artificiellement le niveau de consensus au parlement pour ce type d'objets.

Bibliographie

- 35 Pour un inventaire détaillé, voir le chapitre 5.2. Volksabstimmungen dans le présent volume.
- 36 Alors que les initiatives populaires représentaient environ un quart des votations populaires, elles sont à l'origine de 60% des votations populaires de la législature 1999–2003. Toutefois, le recul du nombre d'initiatives populaires pendantes tend à démontrer qu'un «pic conjoncturel» a été atteint. De plus, l'augmentation de la part des initiatives populaires est en partie un artefact dû à la diminution du nombre de votations populaires relevant du référendum obligatoire consécutive à la révision complète de la constitution.
- 37 Notons au passage que l'augmentation du nombre d'objets traités par l'Assemblée fédérale n'est pas forcément synonyme d'inflation législative: selon l'étude de Linder et al. (1985), entre 1947 et 1982 la croissance annuelle des pages de textes légaux de droit interne s'est limitée à 1,5% environ (soit une augmentation totale de 52,4%). Cette augmentation, principalement due à des révisions partielles, est très faible si on la compare avec d'autres indicateurs du développement des tâches étatiques comme l'effectif du personnel de l'administration.
- 38 Sciarini, Pascal «Die Konkordanz ist tot – es lebe die (reduzierte) Konkordanz», *Neue Zürcher Zeitung*, 15.12.2004. Sciarini, Pascal «La concordance est morte, vive la concordance (réduite)», *Le Temps*, 13.12.2004.
- 39 Les données proviennent de la banque de données des mois d'ordre que Simon Hug a gentiment mis à ma disposition et qui est désormais disponible au SIDOS (www.sidos.ch).
- 40 Ce résultat est à mettre en parallèle avec le constat de Papadopoulos (1994a: 136s), selon lequel les actes soumis au référendum facultatif sont particulièrement sensibles à l'opposition des petits partis: entre 1970 et 1987, une «coalition» – selon les mots d'ordre – formée des quatre partis gouvernementaux était presque certaine de l'emporter en cas de référendum obligatoire, mais la même coalition affrontait un risque de défaite élevé (une chance sur deux) en cas de référendum facultatif.
- 41 Ce résultat s'explique par le fait que le Conseil national est plus représentatif des forces politiques existant en Suisse que le Conseil des États.
- 42 Pour une synthèse et une mise à jour du débat relatif à l'application de cette théorie au cas de la Suisse, voir Sciarini et Hug (1998).
- 43 Notons au passage que l'évolution des quinze dernières années dément la thèse de Kazenstein (1984 et 1985), selon laquelle les changements économiques extérieurs renforçaient la cohésion interne et le consensus en Suisse. Au contraire, il semble que l'internationalisation tend plutôt à exacerber les conflits internes, au sein de l'élite comme au sein de l'opinion publique (à ce sujet, voir aussi le chapitre 6.4 Die Internationalisierung schweizerischer Entscheidungsprozesse dans le présent volume).
- ARMINGEON, Klaus (1996). Konkordanzzwänge und Nebenregierungen als Handlungsindemnessen, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2(4): 277–303.
- BLÄSER, Jeremias (2003). *Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz. Organisation, Entwicklung und aktuelle Situation*. Opladen: Leske + Budrich.
- CLAVEL, Julien (2004). *Polarisation et changes au Conseil national 1995–2003*. Lausanne: IEP (mimeo).
- DEHLEY, Jean-Daniel (1987). La démocratie directe. Un système politique aux portes ouvertes, in: *Panorama* 43: 101–114.
- FISCHER, Alex (2005). *Die Auswirkungen der Internationalisierung und Europäisierung auf Schweizer Entscheidungsprozesse. Institutionen, Köpfeverhältnisse und Akteursstrategien in Bewegung*. Zürich/Chur: Verlag Rüegger.
- ELEINER-GERSTER, Thomas (1991). *Das Vernehmlassungsverfahren des Bundes*. Freiburg: Rechtsanwaltschaft z.B. der Bundeskanzlei.
- GERMANN, Raimund E. et al. (1985). *Experts et commissions de la confédération*. Lausanne: Presses polytechniques romandes.
- GERMANN, Raimund E. (1990). Pour une constitution fédérale «Euro-compatible», in: *Revue de droit suisse* 109(1): 1–16.
- GERMANN, Raimund E. (1994). *Staatsreform. Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie*. Bern: Haupt.
- GERMANN, Raimund E. (1995). Die bilateralen Verhandlungen mit der EU und die Steuerung der direkten Demokratie, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 1(2–3): 35–60.
- GERMANN, Raimund E. (1996). *Administration publique en Suisse. L'appareil étatique et le gouvernement*. Bern: Haupt.
- GRAF, Martin (1991). Motion und parlamentarische Initiative. Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischen Funktion, in: *ParlamentSDIENSTE* (ed.) *Das Parlament. Oberste Gewalt des Bundes?* Bern: Haupt, 203–221.
- HÜBER-HOTZ, Annemarie (1991). Das Zweikammersystem – Anspruch und Wirklichkeit, in: *ParlamentSDIENSTE* (ed.) *Das Parlament. Oberste Gewalt des Bundes?* Bern: Haupt, 165–182.
- HÜG, Simon (1994a). Les coalitions référendaires, in: Yannis PAPADOPOULOS (ed.) *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales: 1970–1987*. Lausanne: Réalités sociales, 57–83.
- HÜG, Simon (1994b). La cohésion des partis fédéraux dans la phase référendaire, in: Yannis Papadopoulos (ed.) *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales: 1970–1987*. Lausanne: Réalités sociales, 85–112.
- HÜG, Simon and Pascal SCIARINI (1995). Switzerland – Still a Paradigmatic Case? in: Gerald SCHNEIDER, Patricia WEITSMAN and Thomas BERNAUER (eds.) *Towards a New Europe. Steps and Starts in Regional Integration*. New York: Praeger/Greenwood, 55–74.
- JEGHER, Annina (1996). *Der Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess*. Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- KLÖTTI, Ulrich (1984). *Politikformulierung*, in: Ulrich KLÖTTI (ed.) *Manuel du système politique suisse*. Tome 2. Bern: Haupt, 313–319.
- KOBACH, Kris (1993). *The Referendum. Direct Democracy in Switzerland*. Aldershot: Dartmouth.
- KRIESEL, Hanspeter (1980). *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Frankfurt: Campus Verlag.
- KRIESEL, Hanspeter (1998). *Le système politique suisse*, 2^e édition. Paris: Economica.
- LEHMBRUCH, Gerhard (1996). Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2(4): 1–41.

- LEHNER, Franz (1984). Consociational Democracy in Switzerland: A Political Economic Explanation and some Empirical Evidence, in: *European Journal of Political Research* 12: 25–42.
- LJPHART, Arend (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- LINDER, Wolf, SWAGER, Stefan et Fabrizio COMANDINI (1985). *Influenza legislativa? Una ricerca sur l'evoluzione quantitativa del diritto svizzero 1948–82*. Lausanne: IDHEAP.
- LINDER, Wolf (1987). *La décision politique en Suisse*. Lausanne: Réalités sociales.
- LINDER, Wolf (1994). *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. London: MacMillan.
- LINDER, Wolf (2005). *Schweizerische Demokratie*. 2. Auflage. Bern: Haupt.
- LÜTHI, Ruth, MEYER, Luzius und Hans HIRTER (1991). «Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikularinteressen im Nationalrat, in: PARLAMENTSDIENSTE (ed.) *Das Parlament. Obere Gewalt des Bundes?* Bern: Haupt, 53–72.
- LÜTHI, Ruth (1996). Der Einfluss von institutionellen Reformen auf den politischen Prozess dargestellt am Beispiel der Reform des Kommissionensystems der Schweizerischen Bundesversammlung von 1991, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2(2): 81–111.
- MACH, André, HAUSERMANN, Silja und Yannis PAPADOPOULOS (2003). Economic regulatory reforms in Switzerland: Adjustment without European integration: how rigidities become flexible, in: *Journal of European Public Policy* 10(2): 302–319.
- MENY, Yves (1991). *Politique comparée. Les démocraties. Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*. 3^e édition. Paris: Montchrestien.
- MALINVERNI, Giorgio (1978). Democracy and Foreign Policy: the Referendum on Treaties in Switzerland, in: *The British Yearbook of International Law* 49: 207–219.
- MORAND, Charles-Albert (1987). La formation et la mise en oeuvre du droit, in: *Pouvoir* 43: 73–86.
- MURALT MÜLLER, Hanna (1997). Vernehmlassungsverfahren – helvetisches Ritual oder modernes partizipatorisches Instrument der Konkordanzdemokratie?, in: *LeGes* (1997/2): 17–39.
- NEIDHART, Leonard (1970). *Plebiscit und pluralistische Demokratie. Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.
- NICOLET, Sarah, SCIARINI, Pascal and Alex FISCHER (2003). *Seeking Consensus: A quantitative analysis of decision-making processes in Switzerland*. Lausanne: IDHEAP (unpublished paper).
- OSSIPOV, William (1994). Le système politique suisse ou l'art de la compensation, in: Yannis PAPADOPOULOS (éd.). *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales 1970–1987*. Lausanne: Réalités sociales, 9–55.
- PAPADOPOULOS, Yannis (1994a). Les votations fédérales comme indicateur de soutien aux autorités, in: Yannis PAPADOPOULOS (éd.). *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales 1970–1987*. Lausanne: Réalités sociales, 113–160.
- PAPADOPOULOS, Yannis (1994b). Conflit et consensus dans le système de partis et la société, in: Yannis PAPADOPOULOS (éd.). *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales 1970–1987*. Lausanne: Réalités sociales, 203–244.
- PAPADOPOULOS, Yannis (1996). Les mécanismes du vote référendaire en Suisse: l'impact de l'offre politique, in: *Revue française de sociologie* XXXVII: 5–35.
- PAPADOPOULOS, Yannis (1997). *Les processus de décision fédéraux en Suisse*. Paris: L'Harmattan.
- POTTRY, Alain-Valely (1989). *La fonction d'ordre de l'Etat. Analyse des mécanismes et des déterminants sélectifs dans le processus législatif suisse*. Bern: Lang.
- RIKIN, Alois und Alois OCHSNER (1984). *Parlament*, in: Ulrich KIÖTTI (éd.). *Manuel du système politique suisse*. Bern: Haupt, 77–115.
- ROUY, Sophie (2005). *Les conférences de conciliation au cours des 44^e, 45^e et 46^e législatures. Leurs facteurs explicatifs et leurs résultats*. Travail de trimestre présenté dans le cours du Prof. Pascal Sciarini, IDHEAP, août 2005 (mimeo).
- SCIARINI, Pascal (1992). La Suisse dans la négociation sur l'Espace économique européen: de la rupture à l'apprentissage, in: *Annuaire suisse de science politique* 32: 297–322.
- SCIARINI, Pascal (1994). *La Suisse face à la Communauté européenne et au GATT. Le cas-texte de la politique agricole*. Genève: Georg.
- SCIARINI, Pascal (2002). La formulation de la décision, in: KIÖTTI, Ulrich et al. (éds.). *Handbuch der Schweizer Politik*. 3. Auflage. Zurich: NZZ, 589–649.
- SCIARINI, Pascal (2004). The Decision-Making System, in: KIÖTTI, Ulrich et al. (éds.). *Handbook of Swiss Politics*. Zurich: NZZ, 509–562.
- SCIARINI, Pascal et Alexandre TRECHSEL (1996). «Démocratie directe en Suisse: l'élite victime des droits populaires?», *Revue suisse de science politique* 2(2): 201–232.
- SCIARINI, Pascal and Simon HUG (1998). The Odd Fellow: Parties and Consociationalism in Switzerland, in: Richard K. LUTHER and Kris DESCHOUWER (ed.) *Party Elites in Divided Societies. Political Elites in Consociational Democracy*. London: Routledge, 134–162.
- SCIARINI, Pascal, NICOLET, Sarah et Alex FISCHER (2002). L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse: Une analyse quantitative des actes législatifs 1995–1999, in: *Revue suisse de science politique* 8(3/4): 1–34.
- SCIARINI, Pascal, FISCHER, Alex and Sarah NICOLET (2004). How Europe Hits Home: Evidence From the Swiss Case, in: *Journal of European Public Policy* 11(3): 353–378.