



Chapitre de livre

2022

Accepted version

Open Access

This is an author manuscript post-peer-reviewing (accepted version) of the original publication. The layout of the published version may differ .

Le processus législatif

Sciarini, Pascal

How to cite

SCIARINI, Pascal. Le processus législatif. In: Handbuch der Schweizer Politik - Manuel de la politique suisse. Zurich : NZZ Libro, 2022. p. p.595–633.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:164223>

20 Le processus législatif

Pascal Sciarini, Département de science politique et relations internationales, Université de Genève

(à paraître dans: Papadopoulos, Yannis, Sciarini, Pascal, Vatter, Adrian, Häusermann, Silja, Emmenegger, Patrick et Flavia Fossati (éd.) (2021). *Handbook der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*. Zurich: NZZ Libro.)

Table des matières

1	Introduction	1
2	Aperçu des étapes formelles d'un processus de décision et importance des phases	2
3	L'impulsion	4
4	La phase pré-parlementaire	7
5	La phase parlementaire	15
6	La phase référendaire	21
7	Conclusion	23

1 Introduction¹

L'intérêt de la science politique pour les processus fédéraux d'élaboration des décisions a fortement varié au cours du temps. Pratiquement absentes jusqu'au début des années 1980 (Klöti 1984), les analyses politologiques ont connu un essor important lors de cette décennie, sous l'impulsion du Programme national de recherche No 6 (Linder 1987). Après une nouvelle période de relatif désinvestissement, les processus décisionnels ont suscité un net regain d'intérêt dans la seconde moitié des années 1990, en lien avec le renforcement de l'impact international et européen sur la politique suisse (notamment Fischer 2005; Mach et al. 2003; Papadopoulos 2008; Sciarini et al. 2002, 2004). Cet intérêt a été confirmé dans la période plus récente, notamment sous l'impulsion d'études conduites par l'auteur de ce chapitre et son équipe (Sciarini 2014a, Sciarini et al. 2015).

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 existants entre elles. L'analyse de ces liens est d'autant plus nécessaire que la multiplication des arènes décisionnelles – ce qu'Ossipow (1994) a nommé la « redondance institutionnelle » – est caractéristique du système de décision en Suisse. Ce faisant, je m'efforce 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 et importance des phases

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 transitent pas forcément par l'ensemble des étapes évoquées ci-après. A plus forte raison, cet aperçu décrit de manière imparfaite la procédure s'appliquant aux initiatives populaires, aux lois urgentes, ou aux traités internationaux.

Un processus législatif commence nécessairement par une étape de « mise à l'agenda », au cours de laquelle un problème est thématiqué et porté sur l'agenda politique. En Suisse, divers acteurs sont susceptibles d'initier un processus de décision : l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et l'administration, les cantons (via l'initiative cantonale) et les citoyen·ne·s (via l'initiative populaire). De plus, un processus peut également être initié au niveau international, par une négociation avec un ou plusieurs Etats, et/ou dans le cadre d'une organisation internationale ou supranationale. 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, un groupe de travail de l'administration, ou éventuellement par un expert indépendant. En parallèle, ou juste après, cet avant-projet peut faire l'objet d'une pré-consultation des milieux intéressés. Sur cette base, un projet de loi ou d'arrêté est soumis à – ou développé par une commission extra-parlementaire, aussi appelée « commission d'experts ». Le projet de loi ainsi établi peut ensuite être soumis à une procédure de consultation, qui est instituée par le Conseil fédéral – ou, plus rarement, par une commission parlementaire.² Il s'agit d'une consultation par voie écrite au cours de laquelle tous les principaux partis politiques, organisations et milieux intéressés, ainsi que les cantons, sont invités à prendre position – et à laquelle on peut aussi participer sans avoir été formellement invité à le faire. 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 »).³ Le projet final, accompagné d'un message qui fournit diverses indications sur celui-ci (procédure suivie, objectifs, contenu, incidences financières, compatibilité avec le droit international et européen, 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. Lorsque les bureaux des deux Chambres se sont mis d'accord sur la priorité de délibération, 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 la navette », limitée à deux allers-retours 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. S'il est rejeté, il est abandonné et le processus s'arrête là.

Avec l'adoption d'un projet par l'Assemblée fédérale, le processus législatif n'est pas encore terminé. Le référendum donne la possibilité aux citoyen·ne·s 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.

Importance des phases du processus et des acteurs : vue d'ensemble

L'étude de Kriesi (1980) sur les 13 principaux processus de décision des années 1971–1976 a longtemps été *la* référence des articles et autres contributions scientifiques sur la politique suisse. Selon cette étude, basée sur des entretiens avec les acteurs ayant pris part aux douze processus de décision jugés les plus importants des années 1971–1976, la phase pré-parlementaire était la plus importante du processus décisionnel : plus de 75 pour cent des répondants considéraient qu'il s'agissait de la phase la plus importante, contre à peine plus de 20 pour cent pour la phase parlementaire (voir).⁴ A l'intérieur de la phase pré-parlementaire, plus une étape était située en amont, plus elle était importante : l'élaboration de l'avant-projet était ainsi considérée comme la phase la plus importante, devant les commissions d'experts, la procédure de consultation, et enfin la mise au point du projet final par l'administration et son approbation par le Conseil fédéral.

Les résultats de notre recherche sur les onze processus les plus importants de la période 2001–2006, basée sur un design de recherche similaire à celui de l'étude de Kriesi, montrent que le poids des phases décisionnelles a fortement changé (Sciarini 2014a, 2015a). Certes, de l'avis des acteurs interrogés, la phase pré-parlementaire demeure la plus importante, mais un net rééquilibrage s'est opéré au profit de la phase parlementaire : la première est considérée comme la plus importante pour 60 pour cent des répondants, la seconde par 40 pour cent.

Comme le montre le , l'importance (perçue) des commissions extra-parlementaires et des procédures de consultation a diminué de moitié. L'affaiblissement de la phase pré-parlementaire serait encore plus marquée sans le rôle joué dans les processus des années 2000 par la consultation spécifique des cantons et des conférences intercantionales. Selon nos résultats, le travail des commissions parlementaires revêt désormais une importance au moins aussi grande que la rédaction de l'avant-projet – dont l'importance a d'ailleurs également reculé, en particulier si l'on y soustrait le poids des négociations internationales.

: Importance des phases du processus de décision : pourcentage de répondants mentionnant une phase comme « l'une des trois plus importantes »

	1971–1976	Total	2001–2006	Total
<hr/>				
Phase/sous-phase du processus				
Elaboration d'un avant-projet (dont négociations internationales)	28 -		21 (8)	
Commission extra-parlementaire	18		8	
Procédure de consultation	15	78	7	61
Extra consultation des cantons	0		9	
Finalisation du projet	7		2	
Décision du Conseil fédéral	10		14	
Commission parlementaire	14	22	24	39
Parlement (plénium)	8		15	
Total (N interviews)	100 (353)	100 (353)	100 (309)	100 (309)

Source : Kriesi (1980: 316) pour 1971–1976; Sciarini (2014a: 122; 2015a: 35) pour 2001–2006.

Au-delà de ces tendances générales, notre étude a mis en évidence de fortes différences dans l'importance relative des phases selon la nature des processus de décision du début des années 2000 (Sciarini 2015a). Ces derniers peuvent être regroupés en quatre catégories : (1)

trois processus directement « européens », à savoir les processus relatifs aux accords bilatéraux conclus avec l'UE (accord sur la fiscalité de l'épargne, adhésion aux accords de Schengen-Dublin, extension de l'accord sur la libre-circulation des personnes aux dix nouveaux membres de l'UE), dans lesquels la phase de préparation au sein de l'administration et de négociations avec l'UE apparaissent comme cruciales ; (2) deux processus caractérisés par une européanisation que l'on peut qualifier d'indirecte (loi sur les étrangers et loi sur les télécommunications), c'est-à-dire des cas où la Suisse s'est inspirée des règles européennes en vigueur, dans lesquels la phase parlementaire a été décisive ; (3) deux processus à forte composante fédéraliste (réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons et nouvel article constitutionnel sur la formation), dans lesquels les enceintes de coopération entre cantons et Confédération ont été centrales, et la phase parlementaire a été moyennement importante ; enfin, (4) quatre processus relatifs à des enjeux de politique interne, dans lesquels le Parlement (surtout les commissions parlementaires compétentes, mais aussi le plenum) ont joué un rôle très important.

En raison de ces variations selon la catégorie d'actes législatifs, mais aussi en raison d'autres différences dans le déroulement des processus à l'intérieur de ces catégories, notre recherche a plus généralement mis en relief la grande diversité des processus décisionnels, d'un acte législatif à l'autre (Sciarini 2015a).

Selon cette même étude, les changements dans le poids respectif des diverses phases du processus de décision sont allés de pair avec des changements dans les rapports de force entre les acteurs. De manière générale, l'importance accrue de la phase parlementaire – au détriment de la phase pré-parlementaire – a coïncidé avec le renforcement des partis gouvernementaux (les principaux acteurs de la phase parlementaire) au détriment des groupes d'intérêt économiques (les principaux acteurs de la phase pré-parlementaire) (Sciarini 2014a, 2015b).⁵

Comme l'importance des phases, les rapports de force entre acteurs politiques varient sensiblement d'un type de processus de décision à l'autre : le gouvernement et l'administration ont été prédominants dans les processus directement européens, surtout au détriment des partis gouvernementaux ; en revanche, les deux mêmes acteurs (partis gouvernementaux et exécutif) ont tous deux été décisifs dans les processus indirectement européens ; dans les processus fédéralistes, le gouvernement et l'administration ont partagé le leadership avec les acteurs cantonaux ; enfin, dans les autres processus de politique interne, le pouvoir était réparti de manière relativement équitable entre les acteurs étatiques, les associations faitières de l'économie et les partis gouvernementaux.

3 L'impulsion

L'acteur qui initie un processus législatif est susceptible de marquer de son empreinte les étapes suivantes du processus de formulation d'une politique publique, ainsi que le contenu de la politique en question. Une étude empirique récente permet d'identifier les acteurs qui ont été à l'origine des processus décisionnels au cours des trente dernières années (Jaquet et al. 2019). Cette étude couvre tous les actes adoptés par le Parlement et soumis au référendum facultatif ou obligatoire, ou issus d'une initiative populaire (soit plus de 1600 actes au total). Pour identifier les acteurs responsables de l'impulsion, les auteurs se sont, d'une part, appuyés sur la distinction formelle entre « initiative parlementaire » et « objet du Conseil fédéral » et ils ont, d'autre part, procédé à un minutieux travail de lecture de l'historique du processus, tel que retracé dans le message du Conseil fédéral. Selon leurs résultats, au cours de la période 1987–2015, le Conseil fédéral et son administration ont été à l'origine d'environ la moitié des processus (49,5 pour cent). De son côté, le Parlement a initié un quart des processus (26,9 pour cent), dont près de la moitié sur la base d'une initiative parlementaire. Le dernier quart se répartit entre le peuple via l'initiative populaire (9,6 pour cent), les cantons (0,7 pour cent) et le niveau international (13,3 pour cent).

L'évolution dans le temps fait apparaître une diminution du poids du Conseil fédéral et de l'administration fédérale au profit du niveau international (2) : l'exécutif initie désormais moins de 40 pour cent des processus législatifs, contre près de 60 pour cent au cours des années 1987–1996 ; dans le même temps, la part des processus initiés au niveau international a triplé. Cette évolution témoigne de l'internationalisation croissante de la politique suisse. De plus en plus de politiques qui étaient auparavant définies au niveau national sont aujourd'hui négociées et co-déterminées dans les enceintes ou organisations internationales ou supranationales au travers de traités, accords ou conventions ; c'est ce que l'on nomme l'internationalisation directe (Sciarini et al. 2002, 2004). De fait, le nombre d'accords bilatéraux et multilatéraux signés par la Suisse a fortement augmenté dans la seconde moitié du XXe siècle (voir notamment Hirschi et al. 1999), ce qui s'est traduit par un accroissement constant de la part du droit international dans la production normative en Suisse (Linder et al. 1985). Depuis le milieu des années 1990, les traités internationaux ont commencé à surpasser en nombre de pages ou d'articles les actes législatifs de droit interne (Linder et al. 2009, Linder 2014).

La réforme des droits populaires adoptée en 2003, qui a élargi la palette de traités internationaux soumis au référendum facultatif, a aussi contribué à renforcer le poids du niveau international dans l'impulsion des processus législatifs. Cette réforme a conduit à remplacer la clause relative aux traités internationaux entraînant une unification multilatérale du droit par une disposition plus large, qui étend le champ d'application aux traités qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (art. 141 1.d.3 Cst. féd.). A la suite de cette réforme, le nombre de traités internationaux pouvant être contestés par referendum a fortement augmenté (Burri 2007: 321) : alors que ce nombre ne dépassait guère dix actes par législature, il a bondi à près de 50. De ce fait, des traités dont l'adoption prenait la forme d'un arrêté fédéral simple et qui n'étaient donc pas inclus dans l'examen de l'impulsion le sont désormais. Enfin, il faut noter que le Tableau 20.2 ne rend pas compte des effets de l'internationalisation indirecte. Or, ces effets sont substantiels, en particulier au titre de l'impact de l'Union européenne (Jenni 2014a, b ; Sciarini et al. 2002). Ainsi, dans l'étude précitée des onze processus de décision les plus importants du début des années 2000, près de la moitié sont directement (trois) indirectement (deux) « européanisés » (Sciarini 2015c).

0 : Impulsion des processus décisionnels (en %)

	1987–1996	1997–2006	2007–2015	Total
Conseil fédéral / administration	55,8	52,7	38,5	49,5
Parlement	25,9	26,1	28,8	26,9
Peuple	9,9	8,6	10,5	9,6
Cantons	1,0	0,7	0,4	0,7
International	7,4	11,9	21,9	13,3
Total	100	100	100	100
(N)	(514)	(605)	(535)	(1'654)

Source : Jaquet et al. (2019: 224–225).

Pour revenir au Tableau 20.2, même si le poids du Conseil fédéral et son administration dans l'impulsion des processus décisionnels a reculé au cours du temps, l'exécutif se taille toujours la part du lion en la matière, alors que le Parlement joue un rôle secondaire – mais stable. La prépondérance du Conseil fédéral et la relative faiblesse du Parlement dans l'impulsion législative bat en brèche le principe de séparation des pouvoirs, mais est conforme au glissement plus général du pouvoir du législatif vers l'exécutif que les démocraties ont connu au cours du XXe siècle (Kriesi 1998: 194).

De plus, et comme le relèvent Jaquet et al. (2019), le recul de la part des processus initiés par le Conseil fédéral et de l'administration ne signifie en fait pas que l'exécutif a perdu du poids dans la phase de mise à l'agenda. Dans la mesure où l'exécutif est le plus souvent à l'origine des processus initiés au niveau international (en tant que dépositaire du « treaty-making power », c'est lui qui décide d'entrer en négociation ou de rejoindre un accord international, et c'est lui qui conduit la négociation et signe l'accord), c'est lui qui tire profit de l'augmentation de la part de processus directement (ou formellement) internationalisés. Cette interprétation est conforme avec la thèse plus large selon laquelle l'internationalisation des processus décisionnels renforcerait le gouvernement et le Parlement, au détriment des autres acteurs internes (Moravcsik 1998).

En outre, le gouvernement est plus souvent que le Parlement à l'origine de processus de décision portant sur de nouveaux actes normatifs, plutôt que sur des révisions d'actes existants (Jaquet et al. 2019: 228) : 57 pour cent des processus initiés par le gouvernement portent sur une nouvelle règle de droit, contre 34 pour cent dans le cas du Parlement. Or, les nouveaux textes légaux induisent en général des changements plus conséquents que les révisions législatives. Ceci contribue vraisemblablement aussi à accroître le poids de l'exécutif dans la phase d'impulsion.

Enfin, alors que le nombre d'initiatives populaires a fortement augmenté au cours des trente dernières années, le Tableau 20.2 montre que le poids du peuple dans l'impulsion des processus décisionnels est demeuré assez constant.⁶ La part des processus législatifs fédéraux initiés par les cantons reste quant à elle marginale.

Impulsion parlementaire

Au Parlement, l'impulsion 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 à l'Assemblée fédérale de conduire un processus décisionnel de bout en bout.

Le nombre de motions et d'initiatives parlementaires déposées chaque année a fortement augmenté jusqu'à la fin des années 2000, avant de reculer depuis – légèrement en ce qui concerne les initiatives et fortement en ce qui concerne les motions (Brüschweiler et Vatter 2018). Cependant, l'augmentation du nombre des motions et initiatives parlementaires déposées est allée de pair avec le recul de leur succès (Brüschweiler et Vatter 2018; Sciarini 2004).

Selon une analyse récente portant sur tous les postulats (N=1620), motions (N=3608) et initiatives parlementaires (N=864) déposés au Conseil national pendant la période de 2003 à 2015, le taux moyen d'acceptation de ces propositions lors du premier vote enregistré (en commission pour les initiatives parlementaires et au plenum pour les motions et les postulats) s'est élevé à 27 pour cent (Sciarini et al. 2021). Ce taux moyen masque néanmoins de fortes variations d'un instrument à l'autre : il est nettement plus élevé pour les postulats (38 %) et les initiatives parlementaires (35 %), que pour les motions (21 %). Et il est aussi sensiblement plus élevé si la proposition émane de la droite modérée (39 %), que de la droite conservatrice (25 %) ou de la gauche (18 %). Une autre étude montre que les propositions ont plus de chances d'être acceptées si elles proviennent d'une commission et si elles ont été d'abord traitées au Conseil des Etats (Brüschweiler et Vatter 2018).

En outre, si les chances de succès d'une proposition parlementaire augmentent logiquement avec le nombre de personnes qui l'ont cosignée, l'étude de Sciarini et al. (2021) montre que ces chances varient aussi selon les stratégies déployées par les parlementaires en termes de

cosignatures : elles sont plus élevées si les parlementaires cherchent à nouer des liens au-delà de leur propre camp, plutôt que de concentrer leurs efforts sur les collègues idéologiquement proches, et s'ils privilégient la recherche active de cosignatures pour soutenir leurs propres propositions, plutôt que de fréquemment cosigner les propositions déposées par leurs pairs.

Si les résultats présentés jusqu'ici tendent plutôt à souligner le poids faible et plutôt déclinant du Parlement dans l'impulsion des processus législatifs, l'analyse plus fine du type d'instrument utilisé par les membres de l'Assemblée fédérale pour exercer leur fonction d'impulsion parlementaire nuance quelque peu ce constat (Jaquet et al. 2019: 226) : en comparaison des motions ou des postulats, la part des initiatives parlementaires a presque doublé (de 30 % à 56 %) entre la fin des années 1980 et le milieu des années 2010. Ainsi, au lieu de confier à l'exécutif le soin de formuler le texte législatif, les parlementaires tendent de plus en plus à assumer eux-mêmes ce travail, ce qui est plutôt le signe d'un renforcement de leur rôle. De plus, il faut souligner qu'une initiative parlementaire ou une motion peut avoir un succès partiel ou indirect, même si elle est refusée. D'une part, la demande formulée peut être reprise – au moins partiellement – dans un autre acte législatif. Ceci améliore le bilan global, en particulier en ce qui concerne les initiatives parlementaires (Sciarini 2002). D'autre part, l'initiative et la motion exercent dans tous les cas une fonction de mise à l'agenda, en attirant l'attention de l'administration fédérale sur certains thèmes ou certains problèmes, y compris ceux à forte composante internationale ou européenne (Gava et al. 2017).

4 La phase pré-parlementaire

Première grande étape du parcours décisionnel, la phase pré-parlementaire a traditionnellement été considérée comme la plus importante (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. Si le recours à l'expertise et à la consultation est largement répandu en Suisse, il ne s'agit pourtant pas d'un phénomène propre à notre pays. Celui-ci 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 sociétaux (Papadopoulos 1997: 69 s.) ; les procédures pré-parlementaires sont considérées par l'administration fédérale 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 référendum 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 XXe siècle. Des procédures auxquelles sont conviées toutes les organisations qui détiennent la « capacité référendaire », c'est-à-dire toutes celles perçues comme capables de brandir de manière crédible la menace du référendum. Bien que l'hypothèse de Neidhart se réfère au référendum 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. 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 (Germann 1990: 8 s.).

Sous l'effet des institutions référendaires, la démocratie plébiscitaire se serait ainsi progressivement transformée en une « démocratie de négociation » (Neidhart 1970), dans laquelle les procédures pré-parlementaires donnent naissance à des compromis qui ne seraient 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 extra-parlementaires

Chronologiquement, les commissions extra-parlementaires 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). Selon la définition officielle inscrite dans la Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (art. 57), « les commissions extraparlamentaires conseillent en permanence le Conseil fédéral et l'administration fédérale dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 1). Elles prennent des décisions dans la mesure où une loi fédérale les y autorise (art. 2). »

Germann et al. (1985) ont consacré une étude fouillée aux commissions extra-parlementaires, constitutives de ce qu'ils ont appelé « l'administration de milice ». 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 » (Germann 1996: 80).

En 1979, la Chancellerie fédérale a publié pour la première fois un catalogue exhaustif des commissions existantes et de leurs membres. On dénombrait alors 373 commissions extraparlamentaires, pour un total de 5376 sièges, répartis entre 3866 experts, dont 3105 membres externes à l'administration. Les commissions ad hoc étaient alors minoritaires par rapport aux commissions permanentes, mais elles jouaient néanmoins un rôle central pour la préparation des actes législatifs (Germann et al. 1985: 5).

L'analyse de Germann et al. (1985), conduite dans la période d'apogée du système des commissions (Beetschen et Rebman 2016), montre que celles-ci sont partagées entre une logique d'expertise et une logique de représentation. Si les commissions servent de plateforme pour la négociation et la recherche de compromis, leur mise sur pied ne s'explique pas seulement par le souci de parer à la menace référendaire. Tout d'abord, les chercheurs ont observé que les organisations à capacité référendaire étaient effectivement représentées dans les commissions, mais n'y occupaient qu'une petite minorité de sièges (moins de 20 %). A cette époque, c'était en fait le « complexe technocratique » – fonctionnaires de la Confédération (22 %), des cantons et des communes (20 %), et universitaires (11 %) – qui était majoritaire dans les commissions. En outre, la menace référendaire était rarement évoquée de manière explicite dans les commissions, même si elle pesait « de façon implicite sur les négociations » (Germann et al. 1985: 188). Enfin, si le mode de travail des commissions (faible transparence, peu de pressions extérieures, secret, possibilités de marchandages et d'apprentissage mutuel pour les membres) était en principe propice à la production du consensus, la perméabilité des commissions à la conflictualité ambiante était peu compatible avec l'hypothèse de Neidhart (Germann et al. 1985: 191–193, 238).

Des études plus récentes et couvrant des périodes temporelles plus longues mettent en évidence plusieurs changements importants en ce qui concerne les commissions extra-parlementaires (Beetschen et Rebman 2016; David et al. 2009; Eichenberger 2017, 2020;

Rebmann 2011; Rebmann et Mach 2013). Premièrement, le nombre total de commissions a fortement augmenté entre les années 1930 (seulement 71 commissions permanentes) et les années 1980 (300), mais a fortement reculé depuis : 197 commissions en 2000 et 108 en 2020 (dont 21 dotées de compétences de mise en œuvre).⁷ Deuxièmement, l'analyse des liens entre acteurs membres des commissions révèle une évolution similaire, à savoir une densification croissante des liens jusqu'aux années 1980 et un fort recul dans la phase ultérieure. Troisièmement, le nombre d'associations économiques représentées dans les commissions a sensiblement diminué, alors que la proportion de groupes d'intérêt public a augmenté, même si les premiers y sont toujours beaucoup plus fortement représentés que les seconds. Dans le même temps, la volonté de limiter les groupes d'intérêt au sein des commissions au profit des experts scientifiques plus indépendants s'est effectivement traduite par une plus forte présence de ces derniers, en particulier d'experts provenant de la sphère académique. Au final, la pluralisation des acteurs a affaibli les commissions extra-parlementaires en tant qu'arènes d'intermédiation des intérêts (Beetschen et Rebman 2016). Enfin, et plus spécifiquement, les « multi-experts » (acteurs-clés du système siégeant dans plusieurs commissions simultanément) sont aussi nettement moins nombreux. Ces acteurs représentaient sept pour cent des membres des commissions et 22 pour cent des mandats en 1980, mais seulement deux pour cent des membres et six pour cent des mandats en 2010 (Beetschen et Rebman 2016: 137), et ceci en particulier parmi les représentants des associations d'intérêts.

La procédure de consultation

A l'instar du recours à l'expertise, l'objectif de la procédure de consultation est de tester l'acceptabilité d'une politique étatique (Papadopoulos 1997: 78). Pour ce faire, l'administration opère à nouveau en sollicitant les réactions des milieux concernés, invités à donner leur avis par écrit sur un projet d'acte législatif ou d'ordonnance. Cette procédure est régie depuis 2005 par la loi fédérale sur la procédure de consultation (LCo), qui concrétise l'art. 147 de la Constitution fédérale de 1999, en vertu duquel « 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 procédure de consultation était auparavant réglementée par l'Ordonnance sur la procédure de consultation du 17 juin 1991 et avant cela par les directives du Conseil fédéral de 1970. Si l'institutionnalisation de la procédure de consultation est donc relativement récente, la consultation découle elle-même d'une pratique beaucoup plus ancienne (Blaser 2003). De plus, l'obligation formelle de consulter était déjà codifiée dans certaines dispositions constitutionnelles et législatives, à commencer par l'art. 32 al. 3 de la Constitution fédérale de 1947, qui obligeait la Confédération à consulter les cantons et les organisations de l'économie lors de l'élaboration de textes législatifs en matière de politique économique, et qui a joué un rôle décisif pour le développement et l'institutionnalisation de la procédure de consultation (Fleiner-Gerster 1991: 2; Muralt-Müller 1997: 19).

A l'unisson de la littérature juridique et politologique (Fleiner-Gerster 1991; Papadopoulos 1997), l'art. 2 al. 2 de la LCo stipule que de la consultation poursuit trois objectifs : vérifier qu'un projet est matériellement correct (« qualité technique »), qu'il est susceptible d'être soutenu politiquement (« acceptabilité politique ») et qu'il pourra être mis en œuvre (« applicabilité »). Au premier niveau, il s'agit de s'assurer 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, la consultation vise à tester si 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 (« Vollzugstauglichkeit »).

Comme le montre cet inventaire, le test de l'acceptabilité politique, qui est au cœur de l'hypothèse de Neidhart (1970), n'est pas la seule préoccupation qui sous-tend la mise sur pied d'une procédure de consultation, ou la consultation de tel ou tel acteur politique. Par exemple, si les cantons sont systématiquement invités à prendre part à la consultation, ce n'est pas tellement par crainte de leur « capacité référendaire », mais surtout parce que les cantons seront ensuite appelés à mettre en œuvre la législation, au titre du fédéralisme d'exécution.

Notons 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 inclut une vaste 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).

Christe et al. (2016) ont examiné les 946 consultations organisées entre 2006 (année d'entrée en vigueur de la LCo) et 2014. Cet examen montre notamment que le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et le Département fédéral de justice et police (DFJP) ont été à eux seuls à l'origine de près de la moitié des procédures de consultation ouvertes durant cette période. Dans presque tous les cas, la décision d'ouvrir une procédure de consultation est venue de l'exécutif ; cette décision est venue du Parlement dans moins d'un cas sur dix. En outre, plus de la moitié (53 %) des procédures de consultation ont porté sur un projet d'ordonnance non soumise à référendum, ce qui relativise à nouveau la thèse de Neidhart (1970) sur le rôle du référendum dans le recours à la consultation.

Pour un sous-ensemble de consultations (296 mises sur pied entre 2008 et 2011 et pour lesquels un rapport de synthèse était disponible), les auteurs ont procédé à une analyse plus fine, basée notamment sur le codage de tous les groupes d'intérêt ayant pris part à la consultation (Christe et al. 2016). On note premièrement que la médiane du nombre d'acteurs ayant répondu à la consultation s'élève à 56, avec un maximum de 363. Deuxièmement, les groupes d'intérêt représentent près de deux tiers des acteurs ayant participé aux procédures de consultation et ont fourni ensemble la moitié environ des réponses. Ils se sont particulièrement mobilisés lors des consultations ouvertes par le DETEC, le DFI et le DEFR. Troisièmement, les groupes d'intérêt ne sont pas égaux devant la consultation, dans le sens que la fréquence de leur participation varie considérablement d'un groupe à l'autre. La majorité de groupes ne s'expriment que très occasionnellement (60 % d'entre eux n'ont participé qu'à une seule consultation, 80 % à trois consultations au plus); seulement un pour cent des groupes ont participé à dix pour cent ou plus de toutes les procédures. Au sein de ce dernier groupe, une vingtaine d'associations faitières de l'économie privée (en particulier l'USAM et Economiesuisse), de syndicats (en particulier l'USS), d'acteurs institutionnels ou des groupes d'intérêts public comptent parmi les acteurs les plus actifs.

Degré de développement et déterminants de la phase pré-parlementaire

Même s'il existe toujours un certain décalage entre l'importance présumée de la phase pré-parlementaire et la relative rareté des connaissances en la matière, nos recherches fournissent des statistiques permettant de se faire une idée du degré de développement, des déterminants et des effets de la phase pré-parlementaire. Le Tableau 0.3 présente la proportion des actes législatifs soumis à l'une des trois institutions de démocratie directe (référendum obligatoire,

référendum facultatif et initiative populaire) ayant donné lieu à l'une ou l'autre procédure pré-parlementaire au début des années 1970 (Poitry 1989), puis à partir de la fin des années 1980 (Sciarini et al. 2021).

Tableau 0.3 : Fréquence du recours aux procédures pré-parlementaires (en %)

	1971–1976	1987–1995	1995–2003	2003–2011	2011–2015	Total 1987–2015
Commission d'experts	37	19	20	17	8	17
Procédure de consultation	39	41	43	53	53	47
Autres formes de consultation (préconsultation, hearings, conférence)	-*	16	18	14	9	15
N	163	389	450	510	288	1637

Note : * = pas d'information pour ce type de procédure

Sources : Poitry (1989: 227, 230) pour 1971–1976; Sciarini et al. (2021) pour 1987–2015.

Le Tableau 20.3 met en évidence des différences notables dans l'évolution du recours aux commissions extra-parlementaires, d'un côté, et aux procédures de consultation, de l'autre. Au début des années 1970, plus d'un processus législatif sur trois a donné lieu à une commission extra-parlementaire. Dans la période de 1987 à 2015, en revanche, une commission a été mise sur pied dans moins d'un processus sur cinq. La fréquence du recours aux commissions extra-parlementaires a donc diminué de moitié entre le début des années 1970 et la fin des années 1980 – et les décennies suivantes. A contrario, la fréquence des procédures de consultation a augmenté de manière quasi-constante ; depuis le début des années 2000, plus d'un acte législatif sur deux donne lieu à une procédure de consultation. Ainsi, alors qu'au début des années 1970 il y avait autant de commissions extra-parlementaires que de procédures de consultation, ces dernières sont désormais beaucoup plus fréquemment sollicitées que les premières.

Plusieurs hypothèses – complémentaires – peuvent être avancées pour expliquer ces évolutions différentes. S'agissant tout d'abord du moindre recours aux commissions extra-parlementaires, on peut faire valoir que l'administration fédérale s'est beaucoup développée, professionnalisée et spécialisée depuis le début des années 1970, et est donc moins dépendante qu'auparavant de l'expertise des commissions. J'ai d'ailleurs déjà évoqué plus haut la forte réduction du nombre de commissions extra-parlementaires permanentes. Ensuite, l'administration se passe probablement d'autant plus volontiers des commissions extra-parlementaires que ces dernières sont perméables à la polarisation croissante de la politique suisse et sont donc moins capables qu'avant de délivrer des solutions de compromis. Dans la même logique, on peut aussi penser que l'administration recourt davantage qu'auparavant aux « vrais experts », en confiant des mandats à des sociétés ou agences spécialisées. Enfin, j'ai aussi déjà mentionné que l'internationalisation des processus décisionnels s'accorde mal avec la mise sur pied de commissions extra-parlementaires.

S'agissant ensuite du recours accru aux procédures de consultation, celui-ci découle, pour une part, des obligations légales croissantes en la matière. Ainsi, la LCo (art. 3) prescrit la consultation pour tout changement constitutionnel et pour une série de traités internationaux. Pour une autre part, il a été suggéré que l'administration fédérale a tendance à consulter par simple conformisme ou routine administrative (Papadopoulos 1997: 81). On peut ainsi faire l'hypothèse que l'administration recourt d'autant plus volontiers à la consultation que cela lui permet de renforcer la légitimité d'un projet, sans pour autant lui lier les mains : 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: 525 s.).

Selon les résultats d'études portant sur les périodes de 1995 à 1999 et de 1999 à 2006 (Sciarini et al. 2002: 17 s.; Sciarini 2011a: 195), le degré de développement de la phase pré-parlementaire dépend en premier lieu du type juridique de l'acte : les procédures pré-parlementaires sont très développées pour les arrêtés constitutionnels et les lois, nettement moins pour les arrêtés fédéraux généraux,⁸ 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 :⁹ 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 entre les Départements fédéraux, certains consultant davantage que d'autres. 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 limite les possibilités de recourir aux procédures pré-parlementaires, ne vaut toutefois pas pour la forme indirecte d'internationalisation, c'est-à-dire pour les cas où la Suisse a adapté de manière unilatérale sa législation,¹⁰ 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 procédures 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 décisionnel. Pourtant, l'analyse de la législature 1995–1999 ne confirmait pas ce postulat et mettait au contraire 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: 21 s.). D'une part, indépendamment des autres caractéristiques d'un projet d'acte législatif, les projets pour lesquels une commission d'experts ou une procédure de consultation a été instituée ne présentaient pas un niveau de conflit parlementaire – au Conseil national, au Conseil des Etats ou entre les deux Chambres – moins élevé que les projets qui n'ont pas donné lieu à l'une ou l'autre de ces procédures ; les projets d'actes législatifs les plus conflictuels à l'origine du processus l'étaient aussi dans la phase parlementaire, indépendamment du fait qu'ils aient transité ou non 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'avait pas non plus d'influence sur la probabilité d'aboutissement du référendum facultatif ; le fait qu'un projet de loi donne lieu ou non à une procédure de consultation (ou à une commission d'experts) était sans effet sur la probabilité que cette loi soit attaquée par référendum. Cette analyse mériterait toutefois d'être actualisée.

Rappelons toutefois que la phase pré-parlementaire n'a pas uniquement pour fonction de favoriser la découverte de solutions consensuelles. Elle vise aussi à améliorer la qualité technique des projets et à faciliter leur mise en œuvre ultérieure. Ainsi, une évaluation des effets de la procédure de consultation, conduite à partir de 14 lois fédérales (nouvelles ou entièrement révisées) adoptées par l'Assemblée fédérale entre janvier 2006 et printemps 2007, a débouché sur un bilan bien différent, beaucoup plus élogieux pour la procédure de consultation (Sägesser 2007). Cette évaluation mettait en effet en évidence les apports de la consultation, dont les résultats seraient généralement repris par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, et qui exercerait ainsi une influence considérable sur le processus de

décision (Sägesser 2007: 489). Toutefois, à lire plus attentivement les résultats de cette évaluation, ceux-ci n'étaient pas si favorables à la consultation (Sciarini 2011a: 197).

Phase pré-parlementaire et durée des processus décisionnels

En raison de leur caractère inclusif et complexe, les processus de décision en Suisse sont généralement vus comme étant longs, réactifs et incrémentaux, c'est-à-dire conduisant à des changements de portée modeste (Kriesi 1998: 293–297). Le Tableau 0. permet de se faire une idée de la durée du processus décisionnel et de chacune des phases de ce processus.

Tableau 0.4 : Durée des processus décisionnels, au total et par phase (en mois), 1971–1976 et 1995–1999

Phase	1971–1976			1995–1999		
	Moyenne	Médiane	N	Moyenne	Médiane	N
Pré-parlementaire	41	28	133	35	18	184
- commissions	21	11	45	20	14	32
- consultation	3	3	63	3	3	92
Parlementaire	8	7	137	12	9	188
Post-parlementaire	8	5	130	4	4	188
Durée totale	57	39	137	51	33	184

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

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

Pendant la période de 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 1995–1999 (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 représentait ainsi entre deux tiers (législature 1995–1999) et trois quarts (période 1971–1976) 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. Pour ces données également, il serait utile de mesurer d'éventuelles évolutions ultérieures.

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). 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 Poitry (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. Reste que les procédures pré-parlementaires sont effectivement très coûteuses du point de vue temporel. En particulier, la gestion de la consultation et, surtout, des résultats de la consultation, rallonge considérablement les processus de décision. De plus, les commissions d'experts et les procédures de consultation ne semblent guère contribuer à la réduction du conflit. J'ai d'ailleurs mentionné que leur importance perçue a fortement diminué par rapport au début des années 1970. Ceci invite évidemment à s'interroger sur leur utilité.

On peut ainsi faire l'hypothèse que le recul significatif du recours aux commissions d'experts traduit une prise de conscience de la part de l'administration de l'apport somme toute limité de ces commissions. De manière plus générale, tous les résultats pointent le déclin des commissions extra-parlementaires. Or, celles-ci ont longtemps servi d'arènes privilégiées pour la coopération et les négociations entre groupes d'intérêt et Etat. Les causes de l'affaiblissement des commissions extra-parlementaires sont multiples et certaines ont déjà été mentionnées plus haut (voir aussi Häusermann et al. 2004) : l'internationalisation de la politique, qui fragilise les moyens formels de consultation telles que les commissions extra-parlementaires et favorise le recours à des canaux plus informels ; le redimensionnement du système de commissions extra-parlementaires et la volonté d'améliorer leur représentativité par un recours accru aux « vrais » experts au détriment des représentants d'intérêt ; la perméabilité des commissions à la polarisation et à la médiatisation de la politique, qui a rendu plus difficile le maintien du secret des discussions pré-parlementaires et a affaibli l'aptitude des acteurs au compromis ; le changement de préférences et de répertoires d'action de nombreuses associations, qui ont tourné le dos aux mécanismes traditionnels de coopération.

La situation est différente en ce qui concerne les procédures de consultation. Comme je l'ai noté, le recours constant, voire croissant, aux procédures de consultation résulte pour une part de contraintes légales. Cependant, il résulte aussi des pratiques qui se sont instaurées au sein de l'administration : dans le passé, cette dernière a dans de nombreux cas ouvert la consultation sans obligation juridique de le faire, cédant ainsi au réflexe routinier ou au souci du « perfectionnisme helvétique » (Papadopoulos 1997: 81).

Bien qu'elles soient toujours (plus) fortement sollicitées, les procédures de consultation ont 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 était devenu un leitmotiv déjà 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 avec précision (Muralt-Müller 1997: 26). La loi sur la consultation (LCo) de 2005 avait officiellement pour but de resserrer le champ d'application de la procédure de consultation et d'en améliorer la qualité. Pourtant, la LCo n'était en fait guère limitative en la matière,¹¹ et elle ne l'est pas davantage suite à sa révision en 2014 : outre la liste assez généreuse des types d'actes législatifs devant donner lieu à une procédure de consultation selon l'art. 3 al. 1 (changements constitutionnels, lois fédérales, traités internationaux soumis au référendum ou touchant des

intérêts essentiels des cantons), la LCo prévoit à son al. 2 que la consultation peut également être organisée pour les projets « qui ne remplissent aucune des conditions prévues à l'al. 1. » Même si l'art. 3a prévoit ensuite des exceptions à l'obligation d'organiser une consultation découlant de l'art. 3, la LCo n'est clairement pas de nature à réduire le recours à la consultation.

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: 194 s.), 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 les faibles ressources qui en découlent à disposition des parlementaires, ainsi que du service du Parlement), et la démocratie directe. A cet inventaire, on peut ajouter un facteur déjà mentionné, à savoir l'internationalisation de la politique, qui a aussi affaibli le parlement au profit de l'exécutif.

Les commissions parlementaires

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 quelques commissions permanentes ou, plus fréquemment, par des commissions ad hoc. Avec la réforme de 1992, le Parlement a opté pour un système de commissions permanentes – une douzaine dans chaque Chambre.

Evaluer 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. A 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. Ainsi, la proportion de modifications apportées par les commissions (du Conseil national en particulier) aux projets soumis par l'exécutif a sensiblement augmenté à la suite de la réforme. De plus, dans les deux Chambres, le plenum 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 un interlocuteur valable (et critique) 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. Selon Linder (2005: 207), le nouveau système de commissions a ainsi contribué à renforcer le Parlement vis-à-vis de l'exécutif, et aussi vis-à-vis des procédures pré-parlementaires. Ce constat est conforme au résultat, mentionné au début du chapitre, selon lequel l'importance (perçue) des commissions dans les processus législatifs les plus importants du début des années 2000 a substantiellement augmenté par rapport à la situation du début des années 1970.

Une étude plus récente de tous les votes au Conseil national entre 1996 et 2018 confirme que les commissions sont très souvent suivies par le plenum (Porcellana 2020) : pendant cette période, le plenum s'est rallié dans 87 pour cent des cas à la proposition de la majorité d'une commission, plutôt qu'à la proposition de la minorité.¹² Sur la base d'un examen des votes au Conseil national sur les initiatives parlementaires et les initiatives cantonales, cette même étude suggère en outre que le niveau de conflit au sein des commissions n'a pas augmenté durant la période considérée.

Le plénum

L'influence du Parlement sur la formulation des lois et des arrêtés peut être mesurée par la proportion de textes législatifs soumis par le Conseil fédéral qui sont modifiés par le Parlement et, en cas de modification, par le degré de changements opérés. Selon diverses études ponctuelles portant sur des périodes courtes des années 1970 (Zehnder 1988), 1990 (Jegher 1996), 2000 (Schwarz et al. 2011) et 2010 (Vatter 2018), la proportion d'actes législatifs modifiés par le Parlement s'élève à environ 40 pour cent, sans grands changements d'une période à l'autre. Selon ces études, plus de la moitié des actes législatifs sont donc adoptés par le Parlement sans modification. Cependant, si la proportion d'actes législatifs modifiés est restée stable au cours du temps, le nombre d'actes modifiés par le Parlement a quant à lui augmenté.¹³ Les chercheurs précités prennent appui sur ce dernier résultat pour conclure à l'accroissement du poids du Parlement dans les processus décisionnels (Jegher 1996; Linder 2005; Vatter 2018).

Une étude plus récente a entrepris un examen plus systématique des modifications apportées par le Parlement aux textes législatifs, et ceci à l'aide d'une méthodologie innovante (Gava et al. 2021). S'inspirant des logiciels utilisés pour détecter le plagiat, cette étude a développé un dispositif permettant de comparer de manière informatisée les textes législatifs à leur entrée et à leur sortie de la phase parlementaire. L'indice de dissimilarité (de 0 à 1), qui est au cœur de ce dispositif, permet non seulement de distinguer les textes modifiés des textes non modifiés, mais aussi d'estimer combien le Parlement a modifié ces textes. Selon cette étude, au cours de la période de 1999 à 2015 et pour les 1672 textes inclus dans l'analyse, l'indice de dissimilarité moyen s'est élevé à 0,22 (médiane 0,18). Cela signifie que le Parlement a modifié environ le cinquième de chaque texte, en moyenne. La proportion de textes modifiés s'est quant à elle élevée à 38 pour cent, soit un taux très proche de celui obtenu par les études précitées et basées sur un codage « manuel ». Les auteurs interprètent ces résultats comme le signe d'une activité assez intense du Parlement suisse en matière d'amendements législatifs et, partant, de son influence non négligeable sur la législation.

A l'appui d'un cadre d'analyse qui prend en compte les ressources limitées dont disposent les parlementaires et l'obligation qui en résulte de prioriser certains actes législatifs, l'étude de Gava et al. (2021) observe que l'Assemblée fédérale modifie davantage les objets soumis à démocratie directe que les arrêtés fédéraux simples et, au sein de ces deux grandes catégories, davantage les textes relevant du droit interne que les arrêtés relatifs à un traité international. De même, les résultats montrent que le degré de changement est plus élevé pour les actes législatifs plus importants, ainsi que pour les actes qui font l'objet d'une plus grande attention médiatique. Par ailleurs, les actes qui émanent d'une initiative parlementaire sont plus souvent modifiés que les actes soumis par le Conseil fédéral. *Last but not least*, cette étude suggère que les efforts de consultation et de concertation consentis par l'exécutif dans la phase pré-parlementaire afin de faciliter le soutien aux actes législatifs dans la phase parlementaire ne sont guère couronnés de succès, puisque la probabilité que les textes soient (fortement) modifiés augmente avec le degré de développement de la phase pré-parlementaire. Cependant, ce résultat est peut-être dû au fait que les efforts consentis par l'exécutif varient eux-mêmes

selon le degré de conflit suscité par un projet d'acte législatif au début du processus, une variable qui n'est pas incluse dans le modèle.

En résumé, les résultats présentés jusqu'ici offrent une image nuancée, voire ambivalente, du poids du Parlement dans les processus législatifs. D'un côté, nous avons mentionné au début du chapitre le renforcement de la phase parlementaire, au détriment de la phase pré-parlementaire (Sciarini 2014a, 2015a). D'un autre côté, le Parlement est largement devancé par le gouvernement et l'administration dans la phase d'impulsion. De plus, son empreinte sur la législation au travers des activités d'amendements n'est certes pas négligeable, mais elle n'est pas considérable non plus. Ces résultats contrastés s'expliquent vraisemblablement par les différences de nature et de portée des études en question. Ces études suggèrent en fait que le poids du Parlement s'exprime avant tout sur les actes législatifs importants. Ainsi, l'étude citée au début de ce chapitre qui concluait au renforcement du Parlement s'est concentrée sur les processus décisionnels les plus importants du début des années 2000. De même, l'analyse des changements apportés aux textes législatifs dans la phase parlementaire montre que les parlementaires concentrent leurs efforts sur les textes plus importants et/ou les plus visibles médiatiquement. En revanche, l'analyse de l'impulsion législative a traité tous les actes de manière indifférenciée. Une analyse qui prendrait en compte l'importance des actes montrerait peut-être un plus grand poids du Parlement dans la phase d'impulsion. L'investissement sélectif des parlementaires (focalisation sur les actes importants et tendance à délaissier les actes de moindre portée normative et/ou moins importants) est en tout cas en phase avec les ressources limitées dont dispose un parlement de milice.

Le bicamérisme intégral

Selon une vision répandue, le fait de délibérer en premier confère à la chambre concernée un avantage en termes de définition de l'agenda et d'influence sur la législation. Moins surchargé que le Conseil national, le Conseil des Etats a traditionnellement obtenu la priorité de délibération dans une majorité de cas : dans la période de 1996 à 2005, le Conseil des Etats a officié en tant que première chambre pour 55 pour cent des actes législatifs traités par le Parlement (Schwarz et Linder 2008). La priorité de délibération est restée à l'avantage du Conseil d'Etat la législature 2007–2011, était proche de l'équilibre entre 2011 et 2015, puis a tourné à l'avantage du Conseil national (Sciarini et al. 2021) : entre 2015 et 2019, le Conseil national a servi de première Chambre dans plus de 55 pour cent des cas.

Dans un système de 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 et elle a même augmenté au cours du temps (Huber-Hotz 1991: 174 s.) : entre 1875 et 1945, 44 pour cent des arrêtés constitutionnels et 38 pour cent 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).

Les données plus récentes portant sur les trois dernières décennies (1987–2019) ne démontrent pas de diminution substantielle de l'accord entre les deux Chambres, en tout cas d'un point de vue quantitatif (Sciarini et al. 2021). Si pendant cette période, la proportion d'actes soumis au référendum obligatoire adoptés sans le recours à la navette a légèrement reculé (à 41 %), cette proportion est en revanche conforme à celle des décennies antérieures en ce qui concerne les actes soumis au référendum facultatif (52 % d'entre eux ont été adoptés sans navette). En outre, depuis la réforme du Parlement de 1992 et la limitation de la navette à deux allers-retours, une conférence de conciliation a dû être mise sur pied à 106 reprises, soit environ 15 fois par législature, en moyenne (Sciarini et al. 2021). Cependant, cela ne représente que six pour cent du total des actes soumis à démocratie directe adoptés par le

Parlement pendant cette période. De plus, comme c'est aussi le cas pour les navettes, le recours aux conférences de conciliation n'a guère augmenté au cours des trois dernières décennies.

L'examen plus qualitatif des objets ayant donné lieu à des navettes entre les deux Chambres montre que les divergences sont plus prononcées en matière d'aménagement du territoire/logement, de communication, de santé et de politique sociale (Dick 2018). Dans les cas où il y a eu divergence entre les chambres, le Conseil national se rallie plus souvent à la position du Conseil des Etats, que l'inverse – dans 52 pour cent des cas entre 1996 et 2005 (Schwarz et Linder 2008) et dans 55 pour cent des cas entre 2006 et 2017 (Dick 2018). De plus, si durant la période de 1996 à 2005 les deux chambres ont chacune tiré profit du fait d'être la première chambre délibérante – dans ces situations, c'est l'autre chambre qui, à l'issue de la navette, s'est dans la majorité des cas rallié à la position de la première chambre (Schwarz et Linder 2008) – il en allé autrement au cours de la période de 2006 à 2017 (Dick 2018) : lorsque le Conseil des Etats a eu la priorité de délibération, à l'issue de la navette le Conseil national s'est rallié à la position du Conseil des Etats dans 60 pour cent des cas, tandis que lorsque le Conseil national a eu la priorité de délibération, le Conseil des Etats s'est finalement rallié à la position du Conseil national dans seulement 52 pour cent des cas. Fruit de sa plus petite taille et de sa composition partisane plus homogène, l'aptitude plus élevée du Conseil des Etats à forger des compromis serait, par hypothèse, à l'origine de son succès (ibid).

La discipline de parti

Malgré la liberté de vote dont bénéficient les parlementaires (art. 161 al. 1 de la constitution), la discipline de parti est globalement élevée en Suisse et elle a augmenté au cours des dernières législatures (Lüthi 1991; Schwarz et Linder 2007; Traber et al. 2014). Alors que les premières études sur la discipline partisane étaient, par nécessité, uniquement basées sur les votes à l'appel nominal, l'introduction du vote électronique au Conseil national en 1995 a stimulé de nombreuses études sur la discipline, ainsi que sur les coalitions partisans et le succès des partis (notamment Schwarz et Linder 2006, 2007; Hug et Sciarini 2009; Traber 2013, 2015), et enfin sur l'orientation gauche-droite des partis (Schultz et Hug 2007).

Ces études montrent que la discipline partisane varie non seulement d'un parti à l'autre, mais aussi en fonction d'autres facteurs comme le type de vote, l'étape du processus parlementaire, ou encore la proximité des élections fédérales. Globalement, les deux partis de gauche (PSS et Verts) présentent la discipline de vote la plus élevée, devant l'UDC, tandis que le PLR et le PDC présentent une moindre homogénéité. Cependant, la discipline des partis de droite varie selon que l'on considère les votes intermédiaires (votes de détail sur les articles de loi et les amendements qui s'y rapportent) ou les votes finaux : l'UDC est généralement très soudée sur les votes intermédiaires mais plus divisée dans les votes finaux ; à l'inverse, le PDC et le PLR sont très divisés sur les votes intermédiaires, mais très disciplinés lors des votes finaux.

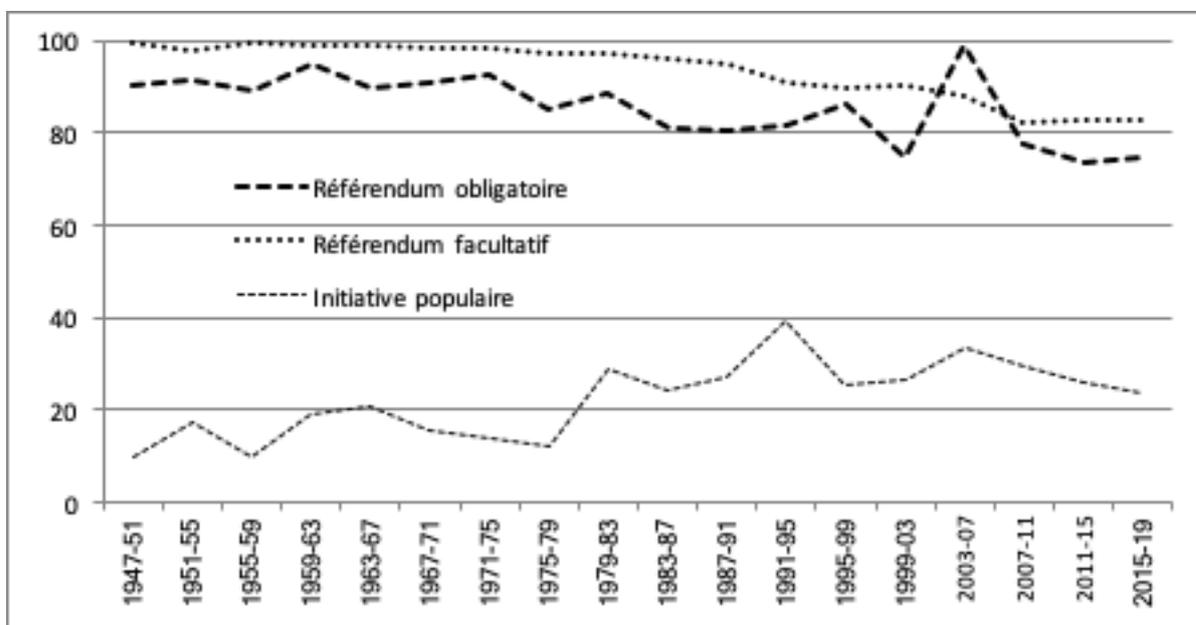
L'unité affichée par l'UDC lors des votes intermédiaires s'explique vraisemblablement par le fait que les propositions d'amendements proviennent souvent de l'un ou l'autre pôle de l'échiquier politique : si une proposition émane de son propre camp, l'UDC la soutient massivement ; si la proposition émane de la gauche, l'UDC s'y oppose tout aussi massivement. Par contraste, sur les votes intermédiaires les députés du PDC et – dans une moindre mesure – du PLR se répartissent 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 PLR 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 intransigeante, qui s'y refuse.

Le degré de consensus au sein des Chambres

L'analyse des votes individuels au Parlement peut être utilisée pour se faire une idée du degré de consensus, en général, et des coalitions qui se forment entre les partis, en particulier. En ce qui concerne tout d'abord le Conseil national, la Figure 0.1 présente le degré global de consensus dans cette Chambre, tel que mesuré par le taux d'acceptation au vote final, pour les actes législatifs soumis à l'une des trois grandes institutions de démocratie directe, depuis 1947.

Figure 0.1 : Taux d'acceptation moyen des actes au vote final au Conseil national, par législature et par institution de démocratie directe (1947–2019)



Sources : Jusqu'en 1995, Sciarini et Trechsel (1996: 217) ; après 1995, Sciarini et al. (2020).

Pour les actes soumis au référendum facultatif et au référendum obligatoire, le taux d'acceptation moyen sur les votes finaux au Conseil national s'est maintenu à un niveau très élevé dans les premières décennies après la Seconde Guerre mondiale, mais a commencé à fléchir à partir des années 1970. Il avoisine néanmoins encore 80 pour cent pour les deux institutions.¹⁴ Le recul du consensus a été encore plus marqué en ce qui concerne les initiatives populaires. Depuis la fin des années 1970, celles-ci ont suscité davantage de conflit, d'abord en raison de l'affirmation de nouveaux partis (écologistes, extrême droite) qui ont volontiers recouru à l'initiative populaire, puis de l'augmentation du nombre d'initiatives lancées ou soutenues par les partis aux deux pôles de l'échiquier politique – le PSS et les Verts, à gauche, et l'UDC, à droite.

Par ailleurs, il faut noter que la Figure 0.1 se base sur les votes finaux, qui sont plus propices au consensus que les autres types de vote : les députés finissent souvent 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. Ensuite, la **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** ne permet pas de différencier les objets importants des autres. Or, les actes votés au Parlement

– et singulièrement les révisions législatives – incluent un certain nombre d'objets mineurs votés à l'unanimité. Selon une thèse déjà assez ancienne, c'est précisément sur les objets les plus importants que le Parlement aurait perdu sa capacité à forger des compromis (notamment Germann 1994; Kriesi 1998; Linder 1994). Cependant, cette thèse n'a jamais été testée de manière systématique, notamment en raison de la difficulté de définir – et de mesurer – l'importance des actes.

L'analyse des votes individuels des parlementaires et leur regroupement par parti et par coalition offre une image plus fine de l'évolution du conflit et du consensus au sein du Conseil national (Schwarz et Linder 2006; Traber 2014; Vatter 2018). Ces études montrent que le conflit gauche-droite (coalition des partis de droite contre le PS) demeure le plus important dans la politique suisse. Ce conflit s'est même renforcé dans les années 2000 en matière de politique économique et de politique environnementale ; dans ces domaines, le PSS s'est opposé de plus en plus fréquemment à ses partenaires de la coalition gouvernementale – en particulier l'UDC et le PLR (Traber 2014). En revanche, si l'on considère l'ensemble des votes au Conseil national (tous domaines politiques et tous types de votes confondus), la fréquence des cas d'opposition entre le PSS et les partis de droite a progressivement reculé (de 42 % à 32 %) entre les années 1996 et 1999 et entre les années 2015 et 2017 (Vatter 2018). En outre, la fréquence des cas où le PSS s'est retrouvé isolé dans les votes finaux au Conseil national a à peine augmenté (de 15 % à 19 %) entre 1996 et 2013 (Traber 2014).

A contrario, l'UDC s'est de plus en plus fréquemment opposé aux autres partis gouvernementaux dans les votes au Conseil national, en particulier sur ses thèmes de prédilection (immigration, intégration européenne, ordre et sécurité) (Traber 2014). Tous domaines politiques et tous votes confondus, la fréquence des cas de coalition de centre-gauche (partis de gauche et de la droite modérée contre l'UDC) est passée de dix pour cent dans la période de 1996 à 1999 à 28 pour cent dans la période de 2015 à 2017 (Vatter 2018). Un schéma analogue vaut plus spécifiquement pour les votes finaux (Traber 2014: 715) : l'UDC s'est opposée à ses partenaires de la « coalition » gouvernementale dans seulement huit pour cent des votes en 1996, mais ce pourcentage a sensiblement augmenté au fil du temps, pour atteindre 27 pour cent en 2013.

Conséquence logique de la persistance du conflit gauche-droite et de l'augmentation marquée des cas où l'UDC s'est opposée aux autres partis gouvernementaux, la proportion de votes bénéficiant d'un soutien unanime des partis gouvernementaux a diminué de manière spectaculaire au cours des vingt dernières années : de 21 pour cent à onze pour cent si l'on considère l'ensemble des votes (Vatter 2018) et de 75 pour cent à moins de 50 pour cent si l'on considère seulement les votes finaux (Traber 2014). Ces résultats, qui témoignent de la polarisation croissante de la politique suisse, s'expliquent selon Traber (2014) par la propension de l'UDC et du PSS à adopter des positions plus tranchées et à privilégier ainsi une stratégie visant à maximiser leurs gains électoraux (« vote-seeking »), au détriment de leur influence sur le contenu des politiques (« policy-seeking »). Ces résultats contrastent en tout cas fortement avec ceux basés sur la Figure 20.1. Vue sous l'angle des coalitions partisanes au Conseil national, la Suisse n'est plus un cas exemplaire de démocratie de consensus.

Au Conseil des Etats, en raison de la présence persistante et forte des deux partis de la droite modérée (PLR et PDC), le degré de consensus lors des votes finaux est toujours nettement plus élevé qu'au Conseil national (Sciarini et al. 2021). Ceci vaut en particulier pour les actes législatifs soumis au référendum facultatif, qui affichent un taux moyen d'acceptation supérieur à 90 pour cent, voire 95 pour cent. Pour les objets soumis au référendum obligatoire, le taux moyen d'acceptation est également demeuré supérieur à 90 pour cent jusqu'à la législature 2007–2011, avant de fléchir légèrement depuis (86 % entre 2011 et 2015 et 84 % entre 2015 et 2019). Un constat analogue vaut pour les arrêtés fédéraux relatifs à une initiative populaire, avec toutefois un léger fléchissement du consensus (taux d'acceptation

moyen compris entre 80 et 85 pour cent dès la législature 2003–2007). Le niveau de consensus élevé se manifeste aussi au travers de la proportion de votes unanimes qui, pour les trois types d'actes législatifs (amendements constitutionnels, arrêtés relatifs aux initiatives populaires et actes soumis au référendum facultatifs) pris ensemble, est resté supérieur à 70 pour cent de la législature 1991–1995 à la législature 2007–2011, avant de reculer légèrement dans les deux législatures les plus récentes (55 % et 52 %, respectivement) (Sciarini 2020). Par comparaison, la proportion de votes unanimes a toujours été bien plus faible au Conseil national – pendant la même période, celle-ci a oscillé entre 18 et 40 pour cent d'une législature à l'autre.

Au Conseil des Etats comme au Conseil national, une analyse plus détaillée des votes met en évidence la transformation de la configuration des coalitions au cours des deux dernières décennies (Vatter 2018). Alors qu'au cours de la législature 2003–2007 le conflit gauche-droite (coalition du PLR, du PDC et de l'UDC contre PSS) a caractérisé plus de 50 pour cent des votes finaux, ceci a été le cas dans seulement 40 pour cent des votes pour la législature 2007–2011 et moins de 20 pour cent dans la législature 2011–2015. Dans le même temps, la coalition de centre-gauche (coalition du PSS, du PLR et du PDC contre l'UDC) est devenue la plus fréquente : elle s'est exprimée dans seulement cinq pour cent des votes finaux entre 2003 et 2007, mais déjà 16 pour cent des votes entre 2007 et 2011 et plus de 35 pour cent des votes entre 2011 et 2015.

6 La phase référendaire

Le soutien au gouvernement dans les votations populaires

La possibilité, voire l'obligation, de soumettre un acte voté par le Parlement au vote populaire constitue l'une des principales spécificités du processus de décision en Suisse. Alors que dans les autres pays, le processus d'élaboration des décisions s'arrête après le vote final au parlement, en Suisse le peuple peut (ou doit) avoir le dernier mot.

Les recommandations de vote exprimées par les partis politiques (et les groupes d'intérêt) avant chaque votation populaire au niveau fédéral sont utilisées comme mesure des coalitions d'acteurs qui se forment de fait dans l'arène référendaire (Hug 1994a, b). 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: 230 s.) appelait « 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 s'est perdu au cours du temps. Le PSS est le premier à avoir pratiqué l'opposition ponctuelle au gouvernement (Tableau 0.) : dans les années 1970, ce parti 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. 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. Or son profil oppositionnel s'est sensiblement renforcé : entre 1995 et 2003, l'UDC s'est opposée 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 PSS *ou* l'UDC s'est opposé à un projet du Conseil fédéral ont fortement augmenté entre la période de 1971 à 1979 et la période de 1995 à 2003, et ceci pour les trois institutions de démocratie directe : de 28 à 40 pour cent pour les référendums obligatoires, de 53 à 71 pour cent pour les référendums facultatifs et de 52 à 83

pour cent 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). Le problème s'est encore aggravé dans la période 2003 à 2011 : l'UDC ou le PSS (ou les deux ensemble) se sont opposés au Conseil fédéral au sujet de toutes les initiatives populaires, de presque toutes les lois contestées par référendum, et de près de trois quarts des référendums obligatoires (le quart restant incluant plusieurs objets d'importance très secondaire, comme le retrait de l'initiative populaire générale ou les mesures spéciales pour le financement du transport aérien). Même si dans la période la plus récente (2011–2019) le Conseil fédéral a été contré un peu moins fréquemment, il ne peut plus guère aller en votation populaire sans devoir affronter l'opposition d'au moins un parti gouvernemental. Sur la base de cet indicateur, on est tenté de conclure que la concordance a vécu (Sciarini 2011b: chapitre 6).

Tableau 0.5 : Fréquence d'opposition du PS et de l'UDC au Conseil fédéral selon les mots d'ordre en votation populaire (nombre de votes entre parenthèses)

	PS		UDC		PS ou UDC			
	1971–1979	1995–2003	1971–1979	1995–2003	1971–1979	1995–2003	2003–2011	2011–2019
Référendum obligatoire	25 %	15 %	3 %	30 %	28 % (39)	40 % (19)	71 % (14)	75 % (12)
Référendum facultatif	47 %	43 %	6 %	29 %	53 % (16)	71 % (26)	95 % (20)	90 % (21)
Initiative populaire	52 %	65 %	0 %	18 %	52 % (34)	83 % (60)	100 % (18)	66 % (41)

Source : Swissvotes (mes propres calculs).

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, ce soutien se maintient à un niveau très élevé, en dépit de la polarisation partisane. Le taux de succès des 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 succès est un peu moins élevé (65 % en moyenne) mais en augmentation quasi constante depuis les années 1960 pour les référendums facultatifs. En d'autres termes, si en Suisse les élites contrôlent relativement peu les procédures de démocratie directe, leur point de vue est tout de même suivi dans la grande majorité des cas. La conclusion de Papadopoulos (1994a: 148), selon laquelle il existe en Suisse une grande convergence de vues entre le peuple et les élites politiques, demeure donc toujours valable.¹⁵

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 du processus ne peut être confirmée empiriquement (voir supra) une étude, basée sur l'ensemble des votes populaires de 1947 à 1995, a mis en évidence l'influence du degré de consensus parlementaire sur le destin des actes législatifs dans la phase référendaire (Sciarini et Trechsel 1996). Selon cette, il existe en effet une forte relation entre le taux d'acceptation d'un acte au vote final au Conseil national et l'issue du vote populaire pour les objets soumis au référendum obligatoire et ceux issus d'une initiative populaire : pour ces deux institutions, plus le taux d'acceptation au Conseil national est élevé, plus la probabilité que le peuple soutienne les autorités (Conseil fédéral et majorité parlementaire) en votation est élevée. La stratégie visant à surmonter les risques d'échec populaire est néanmoins exigeante, dans la mesure où elle contraint les parlementaires à former des coalitions très larges (Sciarini et Trechsel 1996: 223). Ainsi, en matière de référendum obligatoire, pour

ramener le risque d'échec à moins d'une chance sur deux, le taux d'acceptation au Conseil national « doit » s'élever à près de 70 pour cent.

Par contraste, le sort des objets soumis au référendum facultatif ne dépend pas du degré de consensus parlementaire : que le taux d'acceptation au Conseil national s'élève à 51 pour cent ou à 100 pour cent, une loi contre laquelle le référendum a abouti a à peu près autant de chances d'être acceptée que d'être rejetée en votation populaire. Ce résultat est d'autant plus remarquable qu'il existe par contre un fort lien entre le niveau de consensus parlementaire et l'aboutissement du référendum facultatif (Sciarini et Trechsel 1996: 220) : plus le taux d'acceptation au Conseil national est élevé, plus le risque que le référendum soit lancé et aboutisse est faible. Ce lien est confirmé par l'analyse des actes soumis au référendum facultatif adoptés par l'Assemblée fédérale au cours de la législature 1995–1999 et prenant en plus en compte d'autres facteurs comme la nouveauté d'un acte, son importance, le domaine politique concerné ou le degré d'internationalisation (Sciarini 2014b: 552).¹⁶

Il reste toutefois encore à expliquer pourquoi un large consensus au Conseil national influence de manière significative l'issue du vote populaire pour les référendums obligatoires et les initiatives populaires, ainsi que l'aboutissement d'un référendum facultatif, mais est sans effet sur l'issue de la votation populaire pour les objets qui y sont soumis. Selon Sciarini et Trechsel (1996: 224–225), ce résultat pourrait être dû à un déficit de cohérence de la part de la coalition majoritaire au Parlement, déficit favorisé par la procédure 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 dépend de l'aboutissement du référendum dans le cas du référendum facultatif. Or, cet aboutissement provoquerait selon cette hypothèse une « redistribution des cartes » due, par exemple, au revirement d'une partie des élites politiques sensible aux (nouveaux) arguments mis en avant par le comité référendaire ou à l'état présumé de l'opinion publique. Ce manque de cohérence affaiblirait d'autant l'impact du vote parlementaire sur l'issue du vote populaire.

Cela étant, les études précitées sur le lien entre degré de consensus parlementaire et destin des actes dans la phase référendaire datent de vingt ans ou plus, et mériteraient donc d'être actualisées.

7 Conclusion

Pour les besoins de l'analyse, j'ai opté dans ce texte pour une présentation avant tout séquentielle des étapes du processus de décision, tout en rendant attentif à l'importance des liens entre ces étapes. En effet, 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 législatif 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, par la multiplication des efforts de simulation et d'anticipation des réactions à venir dans les phases ultérieures du processus, et par le développement à plusieurs étapes de mécanismes de négociation. 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 actuel 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 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 dans les phases ultérieures du processus de décision ; celles-ci semblent peu utiles lorsque les projets d'actes législatifs sont très importants ou très conflictuels. D'autre part, ces procédures sont très coûteuses du point de vue temporel, notamment en raison des difficultés à gérer les résultats de la procédure de consultation. L'autonomie des Départements rend aussi difficile l'uniformisation des pratiques pré-parlementaires et peut conduire à des « excès » de consultation préjudiciables à la capacité réactive du système.

La moindre contribution des procédures pré-parlementaires à la découverte de solutions consensuelles est l'un des éléments expliquant le recul de l'importance de cette phase, selon la perception des personnes ayant participé aux plus importants processus de décision du début des années 2000. Un autre élément d'explication tient aux réformes institutionnelles entreprises dans l'arène parlementaire, en particulier le passage au système de commissions permanentes et la revalorisation du Parlement qui en a résulté.

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 du point de vue de la construction des majorités. 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. L'incertitude quant à l'issue 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 dans la phase parlementaire.

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 de « concordance » suisse. 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 représentés dans les

commissions extraparlimentaires, mais y sont de moins en moins dominants – et les commissions sont elles-mêmes de moins en moins souvent sollicitées. Troisièmement, certains acteurs sont inclus dans la procédure de consultation pour des raisons autres que leur réputation à lancer des référendums et les gagner. Enfin, le mode de fonctionnement des commissions extraparlimentaires (prise de décision formelle à la majorité, 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 « mono-causale » qui réduit la recherche du consensus à la volonté de contrer 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, Lehbruch (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 XVI^e, XVII^e et XVIII^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 (pour la Suisse, voir notamment Sciarini et Hug 1999). Dans son essai de généralisation de cette théorie, Lijphart (1999) 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, 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 concertation type « corporatiste » entre acteurs étatiques, groupes d'intérêt et partis politiques. Faisant le lien entre les deux approches précitées (consociationnalisme 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 une thèse largement répandue, 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 (Germann 1994; Kriesi 1998; Linder 1994; Papadopoulos 1997). Plus récemment, des études conduites selon diverses perspectives analytiques convergent pour souligner les transformations en cours dans la politique suisse. Ainsi, dans sa réanalyse de la typologie de Lijphart, Vatter (2008) observe que la Suisse est passée d'un cas paradigmatique de consensus à un cas normal – elle est encore très consociationnelle sur la dimension verticale (organisation de l'Etat), mais plus si consociationnelle sur la dimension horizontale (partage du pouvoir). Ce même auteur note que la Suisse ne peut plus être considérée comme un cas type de démocratie consociationnelle (Vatter 2016). Sous l'effet de la polarisation du système de partis, de la montée en puissance de l'UDC avec son style oppositionnel, de la conflictualité accrue des campagnes électorales et référendaires, et du niveau plus élevé de conflit au Parlement, la Suisse présente désormais de fortes tendances centrifuges. Dans le même esprit, un numéro spécial de la Revue suisse de science politique s'est interrogé sur le caractère « désenchanté » de la démocratie suisse, en mettant en particulier en avant les effets transformatifs de l'accroissement de la polarisation

du système de partis et de l'internationalisation (Bochsler et al. 2015). Enfin, l'analyse des processus de décision les plus importants du début des années 2000 met aussi en exergue le renforcement et le changement de la nature des conflits dans la politique suisse (Sciarini et al. 2015).

Pour ce qui concerne plus spécifiquement les processus législatifs, trois types d'éléments empiriques sont généralement avancés pour attester de la crise de la démocratie de concordance : 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 résultats des études empiriques rapportées dans ce chapitre tendent à confirmer l'existence d'une « crise de la concordance », même si certains d'entre eux invitent à nuancer cette conclusion.

Premièrement, en dépit d'un recul depuis les années 1970, en particulier en ce qui concerne les objets issus d'une l'initiative populaire, le taux moyen d'acceptation des actes au vote final au Conseil national demeure élevé, ce qui tendrait à souligner le maintien d'un niveau assez élevé de consensus entre les partis. Cependant, les votes finaux tendent vraisemblablement à sous-estimer le conflit. L'analyse plus fine de la configuration des coalitions partisans qui se forment lors des votes au Parlement met clairement en exergue l'augmentation de la polarisation, sous l'effet de la persistance du conflit gauche-droite et de l'opposition croissante de l'UDC. En témoigne la baisse quasi continue des cas de coalition unanime depuis le milieu des années 1990, y compris d'ailleurs lors des votes finaux. De ce point de vue, au Parlement, la concordance a fait place à la concordance « à géométrie variable », dans laquelle les alliances entre partis gouvernementaux varient d'un acte législatif à l'autre, voire d'un vote à l'autre au sujet d'un même acte législatif (Sciarini 2015d).

Deuxièmement, il est vrai que le référendum facultatif a été utilisé plus fréquemment depuis les années 1970, mais cette augmentation est allée de pair avec l'accroissement du nombre d'actes législatifs votés par le Parlement ; le recours au référendum facultatif demeure très stable en termes relatifs (voir chapitre « Votations populaires »). Sur ce plan, le système ne semble guère plus conflictuel qu'avant.

Le troisième indicateur, soit l'opposition au gouvernement manifestée – via leurs mots d'ordre – par le PSS et l'UDC dans l'arène référendaire, est peut-être celui qui atteste de la façon la plus tangible le déclin de la concordance. Alors que la cooptation 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.

Au final, le constat qui s'impose est donc bien celui d'un déclin de la concordance. Ceci, conjugué au rééquilibrage du poids des phases du processus décisionnel et aux changements des rapports de force entre acteurs étatiques, groupes d'intérêt et partis politiques, atteste des profondes transformations à l'œuvre dans le système politique suisse.

Notes

¹ Mes remerciements à Steven Eichenberger, Julien Jaquet et Yannis Papadopoulos pour leur relecture attentive de ce chapitre.

² Selon Christe al. (2016: 215), au cours de la période 2006 à 2014, huit pour cent des consultations ont été mises sur pied à l'initiative du Parlement.

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 La phase référendaire n'était pas incluse dans cette partie de l'analyse. Pour les processus des années 2001–2006, la prise en compte de la phase référendaire ne modifie toutefois guère les résultats, cette phase ayant joué – selon les personnes interrogées – un rôle important dans un nombre limité de processus (quatre sur onze).

⁵ Pour tenter de compenser la perte d'importance de la phase pré-parlementaire, les groupes d'intérêt économiques ont intensifié leurs activités de lobbying dans la phase parlementaire (voir notamment Mach et al. 2019, Sciarini 2015a, c; ainsi que le chapitre «Groupes d'intérêt»).

⁶ Voir le chapitre « Votations populaires ».

⁷ Voir https://www.admin.ch/ch/f/cf/ko/Statistik_UebersichtAK.html

⁸ La distinction entre arrêtés fédéraux généraux et lois fédérales a été abandonnée en 1999.

⁹ 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: annexe).

¹⁰ Par exemple 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 ex-Yougoslavie et au Rwanda (adaptation aux règles onusiennes).

¹¹ Dans une évaluation réalisée en 2011, le Contrôle parlementaire de l'administration soulignait que les objectifs visés par la LCo (resserrer le champ d'application de la procédure et améliorer la qualité) n'avaient pas été atteints. Cette évaluation a aussi mis en évidence les problèmes posés par la nouvelle forme de consultation introduite par la LCo (« l'audition »), qui a par conséquent été supprimée en 2014, avec effet au 1er avril 2016. Voir « Evaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation. Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national du 9 juin 2011 ».

¹² Notons toutefois que dans cette étude, comme dans celles qui l'ont précédée, une proposition de la majorité de la commission peut simplement signifier à l'adhésion à la version du Conseil fédéral (ou de l'autre Conseil) et n'implique donc pas forcément un changement du texte initial du Conseil fédéral. De plus les Conseils ne votant pas sur les propositions auxquelles personne ne s'oppose, même si cette proposition modifie le texte du Conseil fédéral. Dans ce sens, les études précitées ne permettent pas de mesurer si et combien les commissions amendent les textes législatifs et si et combien le plenum valide ensuite ces propositions d'amendements.

¹³ Notons au passage que l'augmentation du nombre d'objets traités par l'Assemblée fédérale n'est pas forcément synonyme d'inflation législative, puisque les actes législatifs de droit interne adoptés par le Parlement sont le plus souvent des révisions législatives, au contraire des traités internationaux, qui créent du nouveau droit (Linder et al. 1985, Linder et al. 2009).

¹⁴ Les variations parfois marquées d'une législature à l'autre pour les actes soumis au référendum obligatoire s'expliquent par le faible nombre de votations

¹⁵ Pour une discussion plus détaillée, voir le chapitre « Votations populaires ».

¹⁶ En revanche, il n'existe pas de lien entre le niveau de consensus au Conseil des Etats et la probabilité d'aboutissement du référendum facultatif, vraisemblablement parce que celui-ci est moins représentatif des forces politiques existant en Suisse que le Conseil national.

Bibliographie

- Armingeon, Klaus (1996): Konkordanzzwänge und Nebenregierungen als Handlungshindernisse? *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2(4), 277–303.
- Blaser, Jeremias (2003): *Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz: Organisation, Entwicklung und aktuelle Situation*. Opladen: Leske + Burdich.
- Bochsler, Daniel, Hänggli, Regula et Silja Häusermann (2015): Introduction: Consensus lost? Disenchanted democracy in Switzerland. *Swiss Political Science Review* 21(4): 475–490.
- Brüschweiler, Jonas et Adrian Vatter (2018): Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung. In: Vatter, Adrian (éd.): *Das Parlament in der Schweiz*. Zurich: NZZ Libro, 69–99.
- Burri, Boris (2007): Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung. *Leges – Gesetzgebung & Evaluation* 18(2), 319–326.
- Christe, Julien, Roy Gava et Frédéric Varone (2016): Consultations et groupes d'intérêt: un aperçu quantitatif. *Leges – Gesetzgebung & Evaluation* 27(2), 211–224.
- David, Thomas, Stéphanie Ginalschi, André Mach et Frédéric Rebmann (2009): Networks of Coordination: Swiss Business Associations as an Intermediary between Business, Politics and Administration during the 20th Century. *Business and Politics* 11(4), 1–38.
- Eichenberger, Steven (2017): *Interest Groups' Access to Policy Venues: The Rise of Citizen Groups in Switzerland?* University of Lausanne, PhD dissertation.
- Eichenberger, Steven (2020): The Rise of Citizen Groups within the Administration and Parliament in Switzerland. *Swiss political science review* 26(2), 206–227.
- Fischer, Alex (2005): *Die Auswirkungen der Internationalisierung und Europäisierung auf Schweizer Entscheidungsprozesse. Institutionen, Kräfteverhältnisse und Akteursstrategien in Bewegung*. Zurich/Chur: Rüegger.
- Fleiner-Gerster, Thomas (1991): *Das Vernehmlassungsverfahren des Bundes*. Fribourg: Avis juridique à l'attention de la Chancellerie fédérale.
- Gava, Roy, Julien Jaquet et Pascal Sciarini (2021): Legislating or rubber-stamping? The impact of parliament on law-making. *European Journal of Political Research* 60, 175–198, doi: 10.1111/1475-6765.12395.
- Gava, Roy, Pascal Sciarini et Frédéric Varone (2017): Who Europeanises parliamentary attention, on which issues and how? A policy agenda perspective. *Journal of Legislative Studies* 23(4), 566–593.
- Germann, Raimund E. (1990): Pour une constitution fédérale «Euro-compatible». *Revue de droit suisse* 109(1), 1–16.
- Germann, Raimund E. (1994): *Staatsreform. Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie*. Berne: Haupt.
- Germann, Raimund E. (1995): Die bilateralen Verhandlungen mit der EU und die Steuerung der direkten Demokratie. *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 1(2–3), 35–60.
- Germann, Raimund E. (1996): *Administration publique en Suisse. L'appareil étatique et le gouvernement*. Berne: Haupt.
- Germann, Raimund E. et al. (1985): *Experts et commissions de la confédération*. Lausanne: PPUR.
- Graf, Martin (1991): Motion und parlamentarische Initiative. Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischen Funktion. In: Parlamentsdienste (éd.): *Das Parlament: Oberste Gewalt des Bundes?* Berne: Haupt, 203–221.
- Häusermann, Silja, André Mach et Yannis Papadopoulos (2004): From Corporatism to Partisan Politics: Social Policy Making under Strain in Switzerland. *Swiss Political Science Review* 10(2), 33–59.
- Hirschi, Christian, Uwe Serdült et Thomas Widmer (1999): Schweizerische Aussenpolitik im Wandel: Internationalisierung, Globalisierung und Multilateralisierung. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 5(1): 1–21.
- Huber-Hotz, Annemarie (1991): Das Zweikammersystem – Anspruch und Wirklichkeit. In: Parlamentsdienste (éd.): *Das Parlament: Oberste Gewalt des Bundes?* Berne: Haupt, 165–182.
- Hug, Simon (1994a): Les coalitions référendaires. In: Papadopoulos, Yannis (éd.): *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales: 1970–1987*. Lausanne: Réalités sociales, 57–83.
- Hug, Simon (1994b): La cohésion des partis fédéraux dans la phase référendaire. In: Papadopoulos, Yannis (éd.): *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales: 1970–1987*. Lausanne: Réalités sociales, 85–112.

- Hug, Simon et Pascal Sciarini (2009): Parties and their success in Swiss parliament. In: Vatter, Adrian, Frédéric Varone et Fritz Sager (éd.): *Demokratie als Leidenschaft. Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie*. Berne: Haupt, 117–136.
- Jaquet, Julien, Pascal Sciarini et Frédéric Varone (2019): Policy-Agenda-Setting: Regierung als Hauptinitiator von Entscheidungsprozessen? In: Ritz, Adrian Ritz, Theo Haldemann et Fritz Sager (éds): *Blackbox Exekutive*. Zurich: NZZ Libro, 213–233.
- Jegher, Annina (1996): *Der Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess*. Berne: Institut für Politikwissenschaft.
- Jegher, Annina (1999): *Bundesversammlung und Gesetzgebung. Der Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räte*. Berne: Haupt.
- Jenni, Sabine (2014a): *The last Gallic village? An empirical analysis of Switzerland's differentiated European integration*. Thèse de doctorat. Zurich: Eidgenössische Technische Hochschule.
- Jenni, Sabine (2014b): Europeanization of Swiss law-making: Empirics and rethoric are drifting apart. *Swiss Political Science Review* 20(2), 208–215.
- Klöti, Ulrich (1984): Politikformulierung. In: Klöti, Ulrich (éd.): *Manuel du système politique suisse*. Tome 2. Berne: Haupt, 313–319.
- Kobach, Kris (1993): *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*. Aldershot: Dartmouth.
- Kriesi, Hanspeter (1980): *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Francfort-sur-le-Main: Campus.
- Kriesi, Hanspeter (1998): *Le système politique suisse*. 2e édition. Paris: Economica.
- Lehmbruch, Gerhard (1996): Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa. *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2(4), 1–41.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Majoritarian and Consensus Government in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- 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*. 2e édition. Berne: Haupt.
- Linder, Wolf (2014): Swiss legislation in the era of globalization: A quantitative assessment of federal legislation (1983–2007). *Swiss Political Science Review* 20(2), 223–231.
- Linder, Wolf, Oliver Hübelin et Michael Sutter (2009): *Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983–2007: eine quantitative Analyse*. Berne: Institut für Politikwissenschaft.
- Linder, Wolf, Stefan Swager et Fabrizio Comandini (1985): *Inflation législative? Une recherche sur l'évolution quantitative du droit suisse 1948–82*. Lausanne: IDHEAP.
- Lüthi, Ruth (1996): Der Einfluss von institutionellen Reformen auf den politischen Prozess dargestellt am Beispiel der Reform des Kommissionensystems der Schweizerischen Bundesversammlung von 1991. *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2(2), 81–111.
- Lüthi, Ruth, Luzius Meyer et Hans Hirter (1991): Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikulärinteressen im Nationalrat. In: Parlamentsdienste (éd.): *Das Parlament: Oberste Gewalt des Bundes?* Berne: Haupt, 53–72.
- Mach, André, Silja Häusermann et Yannis Papadopoulos (2003): Economic regulatory reforms in Switzerland: Adjustment without European integration how rigidities become flexible. *Journal of European Public Policy* 10(2), 302–319.
- Mach, André, Steven Eichenberger et Frédéric Varone (2019): Transformations of Swiss neo-corporatism: From pre-parliamentary negotiations towards privileged pluralism in the parliamentary venue. In: Careja, Romana, Patrick Emmenegger et Nathalie Giger (éds): *The European Social Model under Pressure – Liber Amicorum in Honour of Klaus Armingeon*. Wiesbaden: Springer, 51–68.
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht*. Cornell: Cornell University Press.
- Muralt-Müller, Hanna (1997): Vernehmlassungsverfahren – helvetisches Ritual oder modernes partizipatorisches Instrument der Konkordanzdemokratie? *Gesetzgebung heute* 8(2), 17–41.
- Neidhart, Leonard (1970): *Plebizit und pluralitäre Demokratie, Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendum*. Berne: Francke.
- Nicolet, Sarah, Pascal Sciarini et Alex Fischer (2003): *Seeking Consensus: A quantitative analysis of decision-making processes in Switzerland*. Lausanne: IDHEAP (document non publié).

- Ossipow, William (1994): Le système politique suisse ou l'art de la compensation. In: Papadopoulos, Yannis (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: Papadopoulos, Yannis (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: Papadopoulos, Yannis (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. *Revue française de sociologie* XXXVII, 5–35.
- Papadopoulos, Yannis (1997): *Les processus de décision fédéraux en Suisse*. Paris: L'Harmattan.
- Papadopoulos, Yannis (2008): Europeanization? Two Logics of Change of Policy-Making in Switzerland. *Journal of Comparative Policy Analysis* 10(3), 255–278.
- Poitry, Alain-Valéry (1989): *La fonction d'ordre de l'Etat. Analyse des mécanismes et des déterminants sélectifs dans le processus législatif suisse*. Berne: Lang.
- Porcellana, Diane (2019): Von Konkordanz zu Konflikt? Die Rolle der parlamentarischen Kommissionen bei der Suche nach Kompromissen. In: Bühlmann, Marc, Anja Heidelberger et Hans-Peter Schaub (éds): *Konkordanz im Parlament: Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz*. Zurich: NZZ Libro, 197–211.
- Rebmann, Frédéric (2011): Le Réseau des commissions extra-Parlementaires (1910-2000): Essor et déclin d'une expression institutionnelle du néocorporatisme Helvétique. *REDES – Revista hispana para el analisis de redes sociales* 21(10), 498–537.
- Rebmann, Frédéric et André Mach (2013): Commissions Extra-Parlementaires Fédérales. Dans: Ladner, Andreas, Jean-Loup Chappelet, Yves Emery, Peter Knoepfel, Luzius Mader, Nils Soguel et Frédéric Varone (éds): *Manuel de l'administration publique suisse*. Lausanne: PPUR, 161–176.
- Sägesser, Thomas (2007): Die Berücksichtigung von Stellungnahmen zu Vernehmlassungen durch Bundesrat und Parlament. *LEGES* 18(3), 485–519.
- Schultz, Tobias et Simon Hug (2007): Left-right Positions of Political Parties in Switzerland. *Party Politics* 13(3), 305–330.
- Schwarz, Daniel et Wolf Linder (2006): *Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat 1996–2005*. Berne: Institut für Politikwissenschaft.
- Schwarz, Daniel et Wolf Linder (2007): *Fraktionsgeschlossenheit im schweizerischen Nationalrat 1996–2005*. Berne: Institut für Politikwissenschaft.
- Schwarz, Daniel et Wolf Linder (2008): *Das Verhältnis von National- und Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren 1996–2005. Eine Analyse von Einflusspotential und Koalitionsverhalten*. Berne: Institut für Politikwissenschaft.
- Schwarz, Daniel, André Bächtiger et Georg Lutz (2010): Agenda-setting power of the government in a separation-of-powers framework. In: Rash, Bjorn E. et George Tsebelis (éds): *Government agenda setting in parliamentary systems*. London: Routledge.
- Sciarini, Pascal (1992): La Suisse dans la négociation sur l'Espace économique européen: de la rupture à l'apprentissage. *Annuaire suisse de science politique* 32, 297–322.
- Sciarini, Pascal (1994): *La Suisse face à la Communauté européenne et au GATT. Le cas-test de la politique agricole*. Genève: Georg.
- Sciarini, Pascal (2002): La formulation de la décision. In: Klöti, Ulrich, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder et Yannis Papadopoulos (éds): *Handbuch der Schweizer Politik*. 3e édition. Zurich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 589–649.
- Sciarini, Pascal (2011a): Les effets de la consultation sur les processus de décision au niveau fédéral. *Leges – Gesetzgebung & Evaluation* 22(2), 191–228.
- Sciarini, Pascal (2011b): *La politique suisse au fil du temps*. Genève: Georg.
- Sciarini, Pascal (2014a): *Eppure si muove*: The changing nature of the Swiss consensus democracy. *Journal of European Public Policy* 21(1), 116–132.
- Sciarini, Pascal (2014b): Processus législatif. In: Knoepfel, Peter, Papadopoulos, Yannis, Sciarini, Pascal, Vatter, Adrian et Silja Häusermann (éds): *Handbuch der Schweizer Politik*. 5e édition. Zurich: NZZ Libro, 525–561.

- Sciarini, Pascal (2015a): From corporatism to bureaucratic and partisan politics: Changes in decision-making processes over time. In: Sciarini, Pascal, Manuel Fischer et Denise Traber (éds): *Political decision-making in Switzerland: The consensus model under pressure*. Basingstoke/New York: Palgrave MacMillan, 24–50.
- Sciarini, Pascal (2015b): More power balance, less consensus: Changes in decision-making structures over time. In: Sciarini, Pascal, Manuel Fischer et Denise Traber (éds): *Political decision-making in Switzerland: The consensus model under pressure*. Basingstoke/New York: Palgrave MacMillan, 51–77.
- Sciarini, Pascal (2015c): Introduction. In: Sciarini, Pascal, Manuel Fischer et Denise Traber (éds), *Political decision-making in Switzerland: The consensus model under pressure*. Basingstoke/New York: Palgrave MacMillan, 1–23.
- Sciarini, Pascal (2015d): Conclusion. In: Sciarini, Pascal, Manuel Fischer et Denise Traber (éds): *Political decision-making in Switzerland: The consensus model under pressure*. Basingstoke/New York: Palgrave MacMillan, 238-259.
- Sciarini, Pascal et Simon Hug (1999): The Odd Fellow: Parties and Consociationalism in Switzerland. In: Luther, Richard K. et Kris Deschouwer (éds): *Party Elites in Divided Societies: Political Elites in Consociational Democracy*. London: Routledge, 134–162.
- 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, Alex Fischer et Sarah Nicolet (2004): How Europe Hits Home: Evidence From the Swiss Case. *Journal of European Public Policy* 11(3), 353–378.
- Sciarini, Pascal, Manuel Fischer et Denise Traber (éds) (2015): *Political decision-making in Switzerland: The consensus model under pressure*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- Sciarini, Pascal, Roy Gava et Julien M. Jaquet (2020): *Swiss Legislative Processes (1987–2015) (LegPro)*. Base de données. Université de Genève, Département de sciences politiques et relations internationales. <https://legpro.unige.ch/publications/> [11.5.2021]
- Sciarini, Pascal, Sarah Nicolet et Alex Fischer (2002): L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse: Une analyse quantitative des actes législatifs 1995–1999. *Revue suisse de science politique* 8(3/4), 1–34.
- Sciarini, Pascal, Manuel Fischer, Roy Gava et Frédéric Varone (2021): The influence of co-sponsorship on MPs' agenda-setting success. *West European Politics* 44(2), 327–353.
- Traber, Denise (2013): *Consensus democracy? Legislative decision-making in Switzerland*. Thèse de doctorat (Nr. 798). Université de Genève: Département de sciences politiques et relations internationales.
- Traber, Denise (2015): Disenchanted Swiss Parliament? Electoral strategies and coalition formation. *Swiss Political Science Review* 21(4), 702–723.
- Traber, Denise, Simon Hug et Pascal Sciarini (2014): Party Unity in the Swiss Parliament: The Electoral Connection. *Journal of Legislative Studies* 20(2), 193–213.
- Vatter, Adrian (2008): Vom Extremtyp zum Normalfall? Die schweizerische Konsensdemokratie im Wandel: Eine Re-Analyse von Lijpharts Studie für die Schweiz von 1997 bis 2007. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 14(1), 1–47.
- Vatter, Adrian (2016): Switzerland on the Road from a Consociational to a Centrifugal Democracy? *Swiss Political Science Review* 22(1), 59–74.
- Vatter, Adrian (2018): Einleitung und Überblick: Macht und Ohnmacht des Parlaments in der Schweiz. In: Vatter, Adrian (ed.): *Das Parlament in der Schweiz*. Zurich: NZZ Libro, 17–67.
- Zehnder, Ernst (1988): *Die Gesetzüberprüfung durch die Schweizerische Bundesversammlung. Untersuchung der parlamentarischen Veränderungen von Vorlagen des Bundesrates in der Legislaturperiode 1971 bis 1975*. Entlebuch: Huber.