

La consultation: Un outil de gouvernabilité? - Fonctions et dysfonctions de la phase préparatoire*

YANNIS PAPADOPOULOS

1. Causes et effets de la consultation des acteurs intéressés

Poitry (1989: 230) constate que 42% des 163 projets législatifs qu'il a étudié ont donné lieu à une consultation des acteurs intéressés: gouvernements des cantons, partis politiques, groupements d'intérêt et associations diverses. Ce résultat – moins de la moitié des projets – met à son tour quelques bémols à l'idée que la phase préparatoire définisse le sort des décisions fédérales. Comme il n'existe pratiquement pas de recherches dans le domaine, il est difficile de connaître les types d'enjeux pour lesquels on recourt à la consultation, sauf ceux pour lesquels ce recours est juridiquement contraignant. Dans une perspective de compréhension globale, nous pouvons néanmoins essayer de donner une clé de lecture de ce mécanisme particulier. A l'instar des commissions d'experts, la consultation a une fonction de simulation des réactions des publics, l'entreprise servant à obtenir des informations sur l'acceptabilité sociale des politiques étatiques. En d'autres mots, consulter revient à faire un test de la réception d'un projet qui n'engage que peu les autorités, avant de le "solidifier" (Ossipow, 1988:12) dans une décision. Par ailleurs, la consultation sert également à rendre les projets de l'administration plus appropriés par rapport aux problèmes à résoudre. Il est en effet possible que des acteurs consultés disposant de savoirs sectoriels ou locaux mettent le doigt sur des effets pervers et autres erreurs dans les hypothèses causales sous-jacentes aux politiques publiques: c'est là une autre facette du test par simulation, qui est du reste aussi largement redondante par rapport au rôle des experts.

* Conférence tenue à la Journée scientifique de la Société suisse de législation du 23 mai 1997 à Zurich.

Le succès de la consultation, comme test, est fondé sur des présupposés qui ne sont pas clairement explicités par les autorités politiques et qui n'étaient sans doute pas non plus très clairs dans les représentations des concepteurs des procédures décisionnelles. En l'occurrence, l'efficacité d'une consultation présuppose que les agents interrogés soient *réellement* représentatifs de la société. La consultation doit donc être pluraliste et inclure une palette très large d'acteurs sociaux. Ce qui, dans un sens, est assez vrai en Suisse puisque la consultation s'étend à un grand nombre d'acteurs.¹ Pourtant, sa qualité démocratique paraît relativement limitée, et cela pour plusieurs raisons: tout d'abord, les acteurs concernés ne sont ni toujours organisés et donc en mesure de participer à la consultation, ni également capables de répondre à l'administration dans les délais prescrits par celle-ci (Kriesi, 1995:181): sélectivité par l'organisation. Ces inégalités du point de vue des ressources dont disposent les différents acteurs font que les procédures de consultation reproduisent une sorte de "cens caché" (Gaxie, 1978), une logique d'exclusion que l'on retrouvera d'ailleurs aussi dans les autres moments du parcours décisionnel. Ainsi curieusement, plus on augmente le nombre de lieux de décision, plus risque-t-on d'amplifier l'effet de ces inégalités qui se cumulent. Par ailleurs, les autorités récoltent avant tout l'avis des sphères dirigeantes et bureaucratiques: ce sont les états-majors des organisations qui réagissent aux sollicitations des pouvoirs publics, ou lors de la consultation des cantons leurs administrations, parfois de taille très réduite. On part cette fois du présupposé que le point de vue des acteurs consultés sera partagé par leur base ou leur population respective, présupposé qui peut constituer une autre atteinte au principe démocratique de la consultation, car il existe ici une sélectivité par la professionnalisation. Les acteurs consultés se plaignent d'ailleurs souvent de la surcharge que représentent pour eux les sollicitations liées à leur consultation. Comme nul ne manifeste néanmoins le désir de s'y soustraire, ces plaintes sont certainement à relativiser. Par contre, on ne peut exclure un autre effet paradoxal: que l'ouverture du système politique vers les acteurs de la société ne soit guère favorable à l'épanouissement de la démocratie à leur niveau, justement car la crédibilité et l'influence en consultation requièrent de la pro-

¹ La consultation s'est progressivement élargie des gouvernements cantonaux et des groupes d'intérêt aux partis. Ceci est du reste révélateur de la hiérarchie qui existe parmi les acteurs du jeu politique, les partis n'étant finalement que des "seconds couteaux", sans beaucoup de poids en comparaison avec les groupes d'intérêt.

fessionnalisation. Nous verrons en tout cas que c'est là un effet pervers que certains dénoncent à propos d'un autre élément d'ouverture du système politique suisse, la démocratie directe.

Autre forme de sélectivité, celle par la réputation: tous les acteurs sociaux concernés par un projet ne figurent de loin pas au Panthéon des agents dont l'avis mérite considération. Duvanel et Levy (1984:209) expliquent, sans s'embarasser de précautions langagières, que "c'est le potentiel d'emmerdement qu'on peut susciter qui détermine votre audience". En termes autorisés, cela veut dire que l'attention des pouvoirs publics est étroitement liée à la capacité des agents à lancer un référendum contre une décision et à emporter l'adhésion populaire. Ceci a d'ailleurs permis il y a maintenant longtemps à Neidhart (1970) de souligner la transformation du système de démocratie directe en démocratie de négociation, tout étant justement entrepris pour éviter le référendum. Il faut bien admettre qu'il n'est pas déraisonnable de consulter et de négocier avec des acteurs qui représentent une source d'incertitude: de leur soutien ou de leur opposition peuvent dépendre en effet le succès ou le refus d'un projet. A cet égard, qu'on le veuille ou non, ces acteurs détiennent un "pouvoir de chantage" (Crozier et Friedberg, 1981) sur les autorités, basé sur leur réputation liée à leurs capacités de mobilisation et s'actualisant dans la capacité d'apposer leur veto sur une décision. En Suisse, ceux supposés détenir un tel pouvoir sont devenus les acteurs les mieux intégrés: au gouvernement pour les partis politiques, dans la formulation et la mise en oeuvre des décisions pour les groupes d'intérêt. C'est dire le contre-exemple que représente le cas suisse par rapport à la conception du "potentiel de chantage" d'un auteur comme Sartori (1976), pour qui c'est là l'unique ressource pour se faire entendre qui reste à disposition des acteurs "anti-système", en manque de respectabilité pour se faire coopter dans les coalitions gouvernementales. En Suisse, le pouvoir de chantage a largement contribué à l'intégration de nombreux acteurs.

Faire pendre une épée de Damoclès sur un projet des autorités revient à rendre incertaine l'issue de ce projet; dans ce sens, la consultation est un moyen de réduire l'indétermination du processus de décision par l'intégration des points de vue et par des "correctifs" apportés au projet de décision. Ceci n'est toutefois pas une spécificité suisse: on la retrouve aussi dans des pays sans démocratie directe. La thèse de Neidhart pêche finalement par un excès d'helvétocentrisme et fait l'impasse sur toutes les

autres sources d'incertitude qui existent en dehors de la capacité d'activer les mécanismes référendaires.² On connaît par exemple le pouvoir de chantage des groupements économiques, rendu possible par la dépendance structurelle de l'ensemble des sociétés capitalistes à l'égard du capital. Confrontés par exemple à une politique fiscale qu'ils jugent défavorable ou à des charges sociales perçues comme trop élevées, les entrepreneurs peuvent décider de ne plus investir, engendrant alors des coûts sociaux désastreux, et des pressions pour que l'Etat les prenne en charge. Les gouvernements sont donc bien obligés de s'autocensurer par rapport à ces acteurs incontournables. Même sans mécanismes institutionnels offrant une prise de parole directe aux groupes d'intérêt, ils ne peuvent rester indifférents à certaines de leurs exigences.

Or, entre la thèse des spécificités nationales et celle du système capitaliste mondial, il est également utile de recourir à des théories de portée moyenne pour comprendre le développement de procédures de concertation dans la prise de décision politique, celles-ci se focalisant sur certaines catégories de pays. Revenons par exemple à la théorie consociative d'Arend Lijphart (1974) qui étudie la classe des pays pluriculturels, dans lesquels il inclut la Suisse. Dans cette perspective, l'importance accordée aux acteurs sociaux dans les processus décisionnels découle de la mise en place de négociations entre les élites politiques pour éviter de faire des choix qui porteraient préjudice aux diverses sous-cultures composant la société. Les procédures "d'accommodement à l'amiable" sont ici une

² Du reste, la vision de NEIDHART est aussi à relativiser à propos de la Suisse elle-même. Les cantons, qui sont également consultés, n'ont pas de pouvoir référendaire. La source d'incertitude qu'ils contrôlent est autre: ils sont appelés à mettre en oeuvre une grande partie de la législation fédérale. En outre, les acteurs organisés sont aussi consultés pour des ordonnances qui ne sont pourtant pas soumises au référendum (celles considérées comme importantes; mais les critères de sélection sont flous et non transparents). Pour comprendre ce phénomène, il faut se rappeler que la consultation est aussi un moyen d'acquérir des connaissances de terrain. De plus, il n'est peut-être pas inutile de penser à une explication en termes de rationalité limitée des acteurs. En l'occurrence, on peut faire l'hypothèse que les agents de l'administration fédérale se comportent sur la base de routines: dans le doute, autant consulter, même en l'absence de menace référendaire directe, puisque la démarche est rôdée. Toutefois, les pouvoirs publics ne consultent probablement pas uniquement par réflexe routinier, mais aussi par peur des "représailles" de certains acteurs qui, s'ils étaient ignorés lors d'enjeux où le référendum ne peut être lancé, risqueraient de manifester leur réprobation dans d'autres situations où ils peuvent recourir à l'arme référendaire.

parade aux forces centrifuges de la société et un moyen de préserver la cohésion sociale. Katzenstein (1985), avec une argumentation d'inspiration néo-corporatiste, rejoint en partie l'idée que l'intégration des intérêts sociaux dans la prise de décision ressort d'une volonté de renforcer la cohésion interne de la société. Or, pour l'auteur, les raisons d'une telle volonté sont moins liées à une structure sociale éclatée qu'à une dépendance économique des petits pays européens, comme la Suisse, face aux marchés extérieurs. En effet, les petites nations capitalistes ont une économie nationale largement orientée vers les exportations: prendre des décisions de manière concertée permet de "se serrer les coudes" sur le plan interne pour contrer la vulnérabilité découlant de cette dépendance économique sur le plan externe. Kriesi (1995:346-7), pour sa part, construit un lien entre consociationnisme et néo-corporatisme. Pour lui, les pratiques consociationnelles qui caractérisent les pays européens divisés par de multiples clivages socio-culturels – la Suisse, les Pays-Bas, la Belgique – et qui se soldent par l'institutionnalisation d'arrangements de coopération entre les différentes cultures dans l'arène partisane et parlementaire, constituent un prérequis des arrangements néo-corporatistes. Autrement dit, les premières ont préparé le terrain par la diffusion d'un ethos de compromis, qui a favorisé l'adoption d'une stratégie de pacification du conflit entre le patronat et le mouvement ouvrier, impliquant cette fois largement les groupes d'intérêt.

Qu'en est-il actuellement? La théorie consociative ne rend qu'imparfaitement compte des enjeux liés à l'avènement, progressivement depuis la fin du 19^e siècle, de l'Etat-providence. Si elle reste pertinente pour expliquer la régulation par les élites partisans du conflit religieux, celui-ci a entre-temps beaucoup perdu de sa prégnance sur l'agenda. Par contre, cette théorie se préoccupe peu de la régulation des clivages socio-économiques, pour laquelle la concertation entre associations d'intérêt a été cruciale. Quant à la thèse de Katzenstein, elle semble démentie par l'actualité plus récente. Il n'est plus vrai aujourd'hui que la pression externe favorise la cohésion interne. Elle aurait au contraire tendance (adhésion à l'Europe, négociations du GATT) à susciter des clivages domestiques, rendus d'autant plus visibles par l'existence de la démocratie directe. Ceux-ci sont de deux sortes: d'une part, au sein des milieux patronaux, entre secteurs libre-échangistes orientés vers le marché extérieur et secteurs protectionnistes orientés vers le marché interne (PME, agriculteurs); d'autre part, entre le patronat et les travailleurs (libéralisation de la

législation sur le travail, etc.). En effet, le consensus interne s'obtient au moyen de l'octroi de compensations à certains secteurs de la société: mesures de protection, de politique sociale, etc. (Mach, 1995). Or il semble que, au-delà d'un seuil d'ouverture internationale, les secteurs dominants sur le plan économique ne soient plus d'accord pour octroyer ces compensations, désormais présentées comme dysfonctionnelles par rapport à l'exigence de compétitivité. La Suisse n'est ainsi pas épargnée par un phénomène plus général: l'internationalisation (du commerce, des investissements, des marchés financiers, des télécommunications) renforce les secteurs du capital qui jouissent d'un fort potentiel de mobilité. L'arme de l'"exit" (délocalisation, transfert de production) leur permet d'avoir encore plus voix au chapitre ("voice") sur le plan interne (Keohane et Milner, 1996).³ Ils n'estiment donc plus nécessaire de payer le prix des mécanismes de compensation: au lieu de faire des concessions pour obtenir la stabilité, il leur suffit de tableur sur la menace.

En définitive, différents niveaux explicatifs peuvent rendre compte de phénomènes d'intégration des acteurs sociaux dans les sphères décisionnelles. Le cas suisse est de ce point de vue intéressant puisque tous ces facteurs se conjuguent simultanément: voilà un pays pluriculturel, capitaliste, très ouvert sur l'extérieur et où existe la possibilité de contester les projets gouvernementaux par le référendum. Il n'est dès lors pas étonnant que la consultation se soit à ce point institutionnalisée, les pressions étant fortes pour une prise de décision négociée.

Après ce passage en revue des diverses causes qui ont conduit au développement de la consultation, voyons de plus près quels sont les effets que ce mécanisme déploie sur le système. Nous avons déjà évoqué l'existence d'un lien entre le caractère consensuel de la décision et le conservatisme. La consultation est justement un des éléments qui le nourrit et le renforce: portant sur des innovations, les procédures de consultation autorisent ceux qui refusent le changement de se manifester. C'est pourquoi les processus de consultation aboutissent le plus souvent à des solutions peu éloignées du statu quo. Les acteurs consultés peuvent y défendre leurs rentes de situation: or, à moins de changements brutaux dans les rapports de force (par exemple sous des pressions externes),

³ Pour les petits pays en particulier, mais pas pour la Suisse, on peut consulter KURZER (1993).

ceux qui en bénéficient le plus sont en même temps les plus influents, puisque c'est grâce à leur pouvoir de chantage qu'ils les ont acquises! L'existence de la consultation, assortie de la menace référendaire, rend l'innovation plus difficile et conduit à son tour à l'autocensure des pouvoirs publics qui n'osent plus proposer des projets novateurs de peur de froisser les acteurs incontournables. Il est clair que, si la prise de décision était plus autoritaire, les acteurs au bénéfice d'une rente de situation auraient moins l'occasion de prendre la parole. Paradoxalement, c'est donc bien l'ouverture du système politique sur son environnement social qui renforce le conservatisme. Dans ce sens, la consultation a également valeur d'un filtre sélectif: ici aussi le potentiel de chantage des acteurs consultés pousse les autorités à écarter les propositions les plus innovantes et à ne retenir que celles qui ne bouleversent pas trop les droits acquis. Cela s'inscrit dans la logique même de la consultation qui est un mécanisme censé réduire les risques d'échec d'un projet. Et cette réduction des risques ne peut s'obtenir qu'en écoutant ceux qui font obstacle au projet.

Il est évident que ce n'est pas qu'en Suisse que les pouvoirs publics tentent de réduire les hasards de la prise de décision. Jobert et Muller (1987:45), qui réfléchissent à partir du cas français, ne prétendent-ils pas que "la conduite des politiques publiques serait irréalisable en l'absence de procédures qui permettent à l'Etat de s'adapter à un environnement incertain..."? Les auteurs soulignent par ailleurs l'importance de la concertation et de la consultation comme mécanismes de pilotage de la société. Dans cette optique, de telles procédures jouent un rôle de socialisation "quand, à la faveur de la concertation, les acteurs sociaux font leurs les images du changement social définies par l'Etat" (Jobert et Muller, 1987:48). On voit poindre ici les limites de l'analogie: si dans le système étatiste français l'apprentissage semble avoir été conçu des pouvoirs publics vers la société, c'est à un cheminement inverse que l'on assiste en Suisse. Ce sont les acteurs consultés qui tentent de persuader l'appareil politico-administratif de la pertinence de leurs prises de position et celui-ci s'y montre souvent réceptif. Dans un pays où l'Etat est plus faible comme en Suisse, ce sont les acteurs consultés qui réussissent le plus souvent à socialiser les autorités à leurs demandes, et cela d'autant plus qu'ils sont perçus comme des détenteurs crédibles de menace référendaire.

En outre, il faudrait se demander si la consultation permet réellement d'élaborer un texte qui rassemble tous les intérêts en jeu. Tel est en effet un autre postulat implicite à celle-ci: là où s'affrontent des visions divergentes sur la politique publique envisagée, les pouvoirs publics doivent concocter un compromis acceptable afin d'aboutir à une situation où un certain consensus prédomine. Le processus de décision est donc censé susciter l'homogénéisation progressive des points de vue. Dans les termes de la théorie de la communication, la consultation devrait dans le fond encourager les interactions complémentaires, conduisant au rapprochement des points de vue, et empêcher les interactions symétriques conduisant à une escalade du conflit et des rapports de domination (Ossipow, 1988).

Les mécanismes de la phase préparlementaire de consultation encouragent-ils véritablement des interactions de type complémentaire entre acteurs? L'absence de référendum à l'issue du parcours législatif serait le signe le plus évident de ce rapprochement progressif des points de vue. Cela conforterait du reste la thèse de Neidhart, puisque la consultation aurait joué là son rôle d'anticipation et de neutralisation du conflit. C'est effectivement largement le cas: sur l'ensemble des projets de lois proposés entre 1874 et 1994, seuls 7% ont effectivement été contestés par un référendum facultatif (122 décisions sur 1761) (Kriesi, 1995:98). Le référendum facultatif est donc globalement peu utilisé. On peut ainsi admettre que les acteurs sociaux ayant des réticences face à un projet de loi obtiennent gain de cause sans qu'ils jugent nécessaire d'activer cette procédure démocratique. Dans ce sens, l'adaptation des décisions aux réactions formulées par les différents publics lors de la consultation est assez forte. Pourtant, sur les 122 décisions qui ont finalement abouti à un référendum, la moitié (61) ont été refusées en vote populaire. On comprend mieux pourquoi tout est mis en oeuvre pour éviter le référendum car, lorsqu'il est demandé, les autorités ont beaucoup de mal à réduire les oppositions. Par contre, pour les objets soumis au référendum obligatoire, la capacité d'anticipation des oppositions de la part des pouvoirs publics confirme sa force puisque, sur 192 articles constitutionnels soumis à l'approbation du peuple et des cantons entre 1848 et 1994, 139 ont été acceptés (72%) (Kriesi, 1995:98). Ce taux de succès important doit être également mis sur le compte des diverses procédures permettant d'amender un projet en fonction des attentes des acteurs sociaux.

Bien qu'il faille de toute évidence admettre que le système politique fasse globalement preuve d'une forte capacité d'anticipation des oppositions, il reste néanmoins une minorité de situations où les mécanismes de neutralisation du conflit ne fonctionnent pas. Il faut donc nuancer l'idée que la dynamique de la prise de décision se caractériserait par des interactions complémentaires. Nous avons déjà relevé les phénomènes de reclassement des acteurs: suite aux divers amendements entrepris pour satisfaire certains intérêts, le projet législatif remanié n'obtient plus en fin de parcours le soutien de ceux qui y étaient précédemment favorables. Pour ne citer qu'un exemple, prenons la première tentative d'élaboration d'un article constitutionnel sur l'énergie qui représente un cas notoire d'un tel reclassement (Papadopoulos, 1986:208-9). Le contenu du premier projet soumis en consultation semblait récolter les faveurs de la gauche par son caractère relativement interventionniste. Or, le projet en phase référendaire fut soutenu essentiellement par les forces de droite et contesté par celles de la gauche. Comment expliquer cet étrange retournement de situation? La raison réside dans la volonté des pouvoirs publics d'intégrer les critiques de la droite, dénaturant petit à petit le contenu du premier projet au point que la gauche ne pût plus s'y reconnaître. Une telle dynamique montre que le processus de décision aboutit dans ce cas précis moins à une homogénéisation des points de vue qu'à une reformulation imprévisible des positions: l'incertitude n'est de loin pas bannie.

Ce phénomène n'a rien d'exceptionnel et se retrouve pour bon nombre d'enjeux fédéraux. Certaines études (Lehner et Homann, 1987:258-9) ont tenté d'opérationnaliser les mouvements de rapprochement et d'éloignement des positions entre divers acteurs institutionnels lors des trois phases du processus de décision: les auteurs ont chaque fois mesuré la congruence entre celles-ci. Ainsi le tableau suivant se lit de la manière suivante: les quatre partis gouvernementaux ont émis la même position dans 46% des cas en phase de consultation, 68% au parlement, et 33% lors du vote référendaire.

Congruence des positions entre certains acteurs organisés lors des trois phases du processus de décision: objets soumis au vote populaire de 1970 à 1979

	Consultation	Parlement	Vote populaire
Les 4 partis gouvernementaux	.46	.68	.33
Le bloc des 3 partis bourgeois (PRD - PDC - UDC)	.74	.95	.94
Parti socialiste - Parti du travail	.61	.30	.45
PSS - PDC	.42	.53	.20
Union syndicale suisse - Vorort (ass. patronale)	.30		.16

Source: Lehner et Homann (1987:258-9).

Que peut-on dégager de ces résultats qui portent sur les décisions soumises au vote populaire de 1970 à 1979? Les positions des quatre partis gouvernementaux sont généralement assez éloignées au début du processus de décision, se rapprochent en phase parlementaire pour s'éloigner à nouveau en phase référendaire. Les points de vue ont donc tendance à s'éloigner au moment décisif de la phase référendaire, alors même que le processus repose sur le postulat d'émergence d'interactions complémentaires au fur et à mesure que se déroulent les étapes de la décision. Par contre, les interactions complémentaires ont bien lieu au sein du bloc des partis bourgeois: PRD, PDC et UDC se rejoignent de plus en plus au fil des étapes. La décomposition progressive du cartel gouvernemental et la recomposition de la droite sont significatifs de la réémergence en phase référendaire du clivage gauche-droite. S'il est vrai que le PSS se rapproche du bloc bourgeois au Parlement, les deux camps s'éloignent fortement en phase référendaire. Ceci peut également se lire dans les cas où l'on mesure la congruence des positions socialistes avec celles des démocrates chrétiens et celles du parti du travail: PSS et PDC sont le plus souvent d'accord au Parlement mais leurs vues divergent fortement en phase référendaire, alors que PSS et PDT sont en désaccord au Parlement mais se retrouvent en partie dans la phase référendaire. Si la polarisation entre camps idéologiques semble momentanément réduite au Parlement dans les années 70, elle réapparaît assez fortement en fin de parcours décisionnel. De plus, nous avons vu que ces dernières années la polarisa-

tion était aussi forte dans les votes parlementaires, et peut-être que cela accroît l'incertitude introduite par la phase parlementaire.

Le reclassement des positions au cours du parcours décisionnel met en évidence que les stratégies de réduction de l'incertitude connaissent en tout cas un succès limité dans les décisions qui se concluent par un vote populaire. La multiplication des étapes a ceci d'étonnant qu'elle aboutit certes à des interactions complémentaires au sein des blocs idéologiques mais surtout à des interactions symétriques entre la gauche et la droite. Ce n'était pas le but de l'opération! Toujours dans le même sens, on a pu noter (Kriesi, 1995:183) que les projets les plus conflictuels au niveau parlementaire avaient fait l'objet de consultations préparlementaires élaborées. Et dans les cas où un vote populaire intervient en fin de parcours, le fait qu'il y ait ou non ouverture du système politique en phase préparlementaire ne détermine en rien le succès ou l'échec de la décision auprès des électeurs. Ce succès apparaît même légèrement supérieur lorsqu'il n'y a pas eu de phase préparlementaire élaborée (Poitry, 1989:328-30). A son tour, le niveau de consensus à la Chambre du peuple n'a pas d'influence d'ailleurs sur les chances de succès populaire d'une décision qui a été attaquée par un référendum facultatif; Sciarini et Trechsel (1996:223) attribuent cela à une chose que nous connaissons bien maintenant, à savoir les changements de position des élites politiques de la phase parlementaire à la phase référendaire.

De tels résultats de recherche nuancent fortement les capacités d'anticipation d'une phase décisionnelle par rapport à la suivante. En ce qui concerne plus particulièrement la consultation, ils relativisent le présupposé de sa représentativité. De plus, alors même que les pouvoirs publics ajustent leurs projets en fonction des réactions des états majors des organisations consultées, des sensibilités négligées et oubliées en amont de la décision risquent de s'exprimer par la suite et d'avoir un impact sur l'issue d'un scrutin populaire. Notamment, toute une série d'idées défendues par des organisations dont l'avis ne pèse pas toujours lourd (petits partis de droite, Union suisse des arts et métiers, sections cantonales des partis bourgeois, groupes de protection de l'environnement...) semblent être en phase avec les attentes d'un certain électorat. Pensons ici à un acteur politiquement marginal comme le VKMB - organisation paysanne dissidente - qui, ces dernières années, a réussi, avec le soutien des grands distributeurs et des associations de consommateurs, à mobiliser une part

importante de citoyens sur une conception moins protectionniste et plus écologiste de l'agriculture (Blaser et al., 1995). Or, les pouvoirs publics ne sont que peu à l'écoute des revendications de telles organisations, se contentant généralement de prêter une oreille attentive aux associations agricoles traditionnelles comme l'USP. Il ne s'agit pas ici d'une spécificité helvétique: de manière générale, la consolidation de mécanismes institutionnalisés et figés de représentation des intérêts entraîne la fermeture du système aux nouvelles demandes. Dans un sens, si nous ne sommes aucunement hostiles à une simplification des démarches de consultation, il nous paraît erroné de les concentrer uniquement sur les grands partis et associations, comme le propose dans un article récent Nussbaum (1996). Ceci porterait encore plus atteinte à la capacité d'anticipation de la phase consultative, connaissant notamment l'impact des "outsiders" en démocratie directe.

La démocratie directe peut en effet représenter à la fois une fenêtre d'opportunité pour les uns et de l'incertitude pour les autres. Non seulement donne-t-elle lieu à des changements de positions des acteurs institutionnels, mais le comportement des électeurs ne se calque pas sur les recommandations de ces derniers: la discipline de vote des sympathisants d'un parti est plus faible que celle des membres de son groupe parlementaire, qui n'est déjà pas très forte en Suisse. Il y a là un déficit de contrôle de la base par les élites: nous savons notamment que les mots d'ordre des partis comptent peu pour la formulation des opinions individuelles. Dans une étude portant sur les partis radical et socialiste, Kobi (1993:253) montre bien l'indifférence même des sympathisants à l'égard des mots d'ordre du parti qui leur est proche. Concernant le parti radical, même dans les situations où l'on constate une totale homogénéité de positions entre l'organisation faîtière et les sections cantonales, plus d'un quart des sympathisants ne suivent pas les thèses du parti. En présence de déviations cantonales, la part des sympathisants ne suivant pas les mots d'ordre s'élève en moyenne à 40%. Les sympathisants socialistes ne sont pas en reste en matière d'infidélité aux directives de leur parti: dans les situations où le PSS se joint aux autres partis gouvernementaux de droite et où la gauche apparaît divisée entre ses différentes composantes, 37% des sympathisants votent comme l'extrême gauche et ne suivent pas leur direction. On reste sceptique sur l'efficacité de la cooptation du PSS pour aplanir les conflits puisque lorsqu'il joue le jeu du compromis il perd du coup une grosse part de capacité d'intégration de ses publics!

L'introduction de la phase préparatoire relève bien de la complexification du processus de décision lié, en vertu de la loi d'Ashby, à la complexité de la société. La mise sur pied à la fois de commissions d'experts et de la consultation introduit d'ailleurs de la redondance en son sein même. Nous savons maintenant que l'effet le plus évident de cette multiplication des instances décisionnelles est la lenteur et l'immobilisme de l'action étatique. Or, comme la phase préparatoire ne peut réduire complètement l'incertitude inhérente à la décision, on peut légitimement se demander s'il n'y a pas une disproportion entre les moyens mis en oeuvre et les objectifs visés. Yvette Jaggi (1992) ne qualifie-t-elle pas les mécanismes de consultation de "procédures jusqu'à l'absurde... et inutiles parce qu'on connaît d'avance les résultats, tout au moins dans les grandes lignes qui pourront être finalement retenues".

C'est avec raison que l'on peut à notre avis fustiger la lourdeur des mécanismes de consultation. Il semble d'ailleurs que, sous la pression internationale qui nécessite des adaptations internes rapides, les procédures de consultation formelles soient maintenant, en partie du moins, court-circuitées par des formes d'intégration moins institutionnalisées des acteurs-clé, dont on attend qu'elles soient plus favorables à l'innovation, tout en étant - force est de l'admettre - plus sélectives du point de vue des participants cooptés et moins transparentes. Ces mécanismes ad hoc se mettent en place sous l'impulsion des pouvoirs publics - le système politico-administratif fait là preuve d'un étonnant volontarisme interne couplé à une conscience aiguë de la dépendance face à l'extérieur - et ils prennent la forme de tables rondes, de constitution de groupes de travail informels, etc.: ce fut le cas par exemple pour la révision de la législation assez permissive sur les cartels, ou pour la libéralisation des Chemins de fer fédéraux. On assiste enfin à la prolifération des formes informelles et interactives de "pré-consultations". Et il arrive même que les projets de loi auxquels celles-ci aboutissent ne soient plus modifiés ensuite en fonction des résultats de la procédure formelle de consultation. Celle-ci devient dès lors un rituel inutilement redondant!

Néanmoins, il n'est pas vrai que les prises de positions soient complètement prévisibles: les acteurs, nous l'avons vu, peuvent se repositionner au fil du processus décisionnel et de marchandages informels, que la consultation ne saisit pas. Il serait par contre judicieux de faire des économies dans la procédure, non que l'on sache quel acteur dira quoi, mais plutôt

parce que les procédures de consultation, de toute manière et en dépit de leur lourdeur, n'atteignent souvent pas leur but. Sur ce point, il y aurait peut-être matière à apprendre à partir des expériences d'autres pays où les procédures de concertation sont développées, mais où elles sont en même temps probablement plus souples, sans que cela ait à notre avis un impact négatif, comparativement à la Suisse, par rapport à la légitimité des décisions prises ou à leur mise en oeuvre.

2. Les réformes de la phase préparlementaire

Il est étonnant que les velléités actuelles de réformes institutionnelles touchent les principales instances du système politique (parlement, gouvernement, démocratie directe), à l'exception de la phase préparlementaire⁴. D'ailleurs, même hors du monde politique, les propositions visant cette phase particulière ne sont pas légion. Compte tenu de cette "pénurie", nous comparerons deux des rares textes touchant à ce domaine: un article du journaliste P. Imhof (1992) et l'autre du politologue H. Kriesi (1982).

⁴ Le projet de réforme de la constitution prévoit uniquement de donner une assise à la pratique actuelle. Il existe certes diverses propositions de réforme, mais portant plutôt sur des aspects ponctuels, et n'ayant pas suscité de large adhésion: par exemple, des parlementaires ont proposé de multiplier les consultations orales (hearings, sous forme de conférences, etc.), mais d'autres propositions émanant de députés vont dans un sens inverse. Les consultations orales sont plus légères et plus délibératives; mais en même temps les participants se méfient de ce qu'il peut en advenir et ressentent quand même le besoin de mettre aussi leurs propos par écrit: encore une duplication! Relevons néanmoins qu'une initiative parlementaire récente visait purement et simplement à la suppression de la procédure de consultation. Argument: cette procédure est cause de lenteur et favorise les lobbies. Or ce n'est pas la consultation qui est responsable de la lenteur des processus décisionnels: selon les données de Poitry toujours, elle ne dure en moyenne que quatre mois. Les acteurs consultés se plaignent d'ailleurs de devoir répondre trop vite aux sollicitations des pouvoirs publics: le problème serait dès lors plutôt celui de la fiabilité de leurs réactions. Quant aux lobbies, nous verrons qu'ils ne sont pas absents des phases ultérieures de la décision. Même si en Suisse sur le plan fédéral la procédure de consultation des acteurs intéressés est plus institutionnalisée, et même plus ritualisée qu'ailleurs, on sait maintenant que les démarches de concertation ne sont pas une spécificité helvétique.

En suggérant de "consulter moins mais mieux"⁵, Imhof propose de revaloriser le rôle des commissions d'experts qui demeurent un des rares lieux où l'on délibère vraiment, alors que la consultation - du moins dans sa forme écrite, de loin la plus fréquente - se borne à récolter des avis sur un projet, qui revêtent souvent la forme peu interactive de réponses à un questionnaire adressé par l'administration. Par ailleurs, la phase préparatoire gagnerait en efficacité si l'on remplaçait la procédure de consultation écrite des cantons par une consultation des conférences des chefs de départements cantonaux, qui pourraient discuter des projets de lois les concernant directement. Il ne s'agirait surtout pas de surajouter ce dispositif à la consultation écrite - comme semblent le désirer actuellement les autorités fédérales - car cela créerait un élément de redondance, et donc de lourdeur supplémentaire. Notons d'ailleurs que, depuis quelques années, une nouvelle conférence des gouvernements cantonaux tente maintenant de transmettre aux autorités fédérales des avis coordonnés émanant des entités fédérées. Une autre mesure serait de développer davantage les contacts informels entre un conseiller fédéral, ou un chef d'office, et les représentants des organisations lors de l'élaboration d'une loi. Enfin, Imhof propose de donner plus de poids aux "entretiens de Watteville" durant lesquels les partis gouvernementaux tentent de se mettre d'accord sur certaines grandes questions de la politique nationale. Ces entretiens deviendraient l'occasion, d'une part, de donner plus d'importance aux partis dans la consultation et de renforcer, d'autre part, leur coopération dans l'espoir d'aboutir à un véritable programme de gouvernement. L'idée d'Imhof est dans le fond de mieux articuler la consultation à la phase préparatoire de la loi puisqu'avec les aménagements proposés "il n'y aurait plus besoin que le Conseil fédéral se prononce sur un avant-projet, puis sur un projet définitif en fonction du résultat de la consultation".

Si Imhof insiste davantage sur le renforcement de la coordination entre les instances décisionnelles, Kriesi met plutôt l'accent sur la pluralisation

⁵ Dans la même veine, NUSSBAUM (1996) propose de supprimer la consultation pour les ordonnances. Il a également été question (Rapport du service de contrôle administratif du Conseil fédéral, *Simplification de la procédure de consultation*, 27.2.95) de restreindre la consultation au strict nécessaire concernant les objets et les participants, sans pour autant que des critères précis aient suscité un consensus. Encore une fois, il s'agirait donc de renforcer le caractère sélectif de la consultation, avec des effets négatifs probables sur sa capacité d'anticipation.

des choix et de la représentation. Il insiste par exemple sur la nécessité d'assouplir les mécanismes de la consultation. La tâche de l'administration ne serait plus de produire un projet en bonne et due forme, soumis par la suite à l'approbation écrite des divers acteurs intéressés. Son travail consisterait plutôt à dresser, à partir d'une discussion orale et directe avec les représentants des groupes, une liste de solutions envisageables pour traiter un problème donné.⁶ Pour Kriesi, qui adopte ici une perspective très inspirée par les travaux de Jürgen Habermas, cette consultation directe des acteurs et l'élaboration successive d'un choix d'alternatives deviendrait un moment clé de la phase préparlementaire, ce qui accroîtrait considérablement la dimension délibérative de cette phase. Dans la même veine, l'auteur défend la nécessité d'intégrer en amont de la décision une "aktive Öffentlichkeit", composée d'acteurs sociaux sans lien direct avec les groupes organisés, capables de susciter une discussion critique des problèmes. Plus concrètement, il propose que des commissions d'experts scientifiques, sans lien direct avec des intérêts trop directement impliqués, viennent compléter les déficits de connaissances de l'administration. Le but ici est de démocratiser et d'augmenter la représentativité de la consultation, et en même temps de changer le système de valeurs propre à l'administration, fortement marqué par un ethos juridique. Quant au gouvernement, son rôle serait de trancher parmi les alternatives élaborées, assumant ainsi la responsabilité de ses choix face au parlement. L'auteur fait l'hypothèse que le parlement retrouverait ainsi une véritable fonction de contrôle. Il aurait notamment la possibilité de discuter les projets alternatifs et de contester le choix du gouvernement, en se fondant sur l'avis d'experts externes. Un double objectif serait ainsi atteint, à savoir augmenter la capacité de contrôle tant du gouvernement sur l'administration, que du parlement sur l'exécutif.

Or, si l'on ne peut qu'être d'accord sur la nature des réformes envisagées, beaucoup de questions restent ouvertes, les auteurs étant très peu explicites sur la concrétisation et les effets de leurs propositions. Comment s'assurer par exemple de la neutralité des experts par rapport aux groupes d'intérêt? Ceci implique une clarification préalable du rôle ambigu de l'expertise en Suisse dont nous avons fait état auparavant, faute de quoi

⁶ On notera que les commissions d'experts procèdent déjà parfois de cette manière, notamment lorsque il leur est impossible de trouver un consensus en leur sein. Pour une des rares études de cas, voir MIRONESCO (1986).

un renforcement de l'expertise risquerait d'être tout simplement synonyme d'accroissement de l'emprise des groupes sur les décisions. Peut-on du reste multiplier à l'infini les commissions d'experts, alors que l'on sait que les décisions doivent de plus en plus être prises dans l'urgence? Autre question ouverte: en fonction de quels critères recruter les acteurs de la "aktive Öffentlichkeit" et s'assurer par là même de leur degré de représentativité? Il serait certes utile de multiplier les formes moins rituelles et plus interactives de consultation (hearings, conférences, etc.), ou encore les contacts informels (appelés actuellement "pré-consultations"). Mais quelle serait alors la valeur ajoutée apportée par une consultation formelle? En outre, le risque est réel que, moins la consultation est formelle, plus elle soit sélective, et l'on sait que les acteurs habitués à des démarches codifiées sont eux-mêmes méfiants par rapport à la fiabilité des procédures moins formalisées. A la place des entretiens entre les partis, ne faudrait-il pas un véritable accord programmatique - assorti de sanctions en cas de non respect - entre les partenaires de gouvernement? Enfin, le parlement a-t-il les moyens nécessaires d'évaluer les choix du gouvernement, même en les supposant plus clairs? Ces dernières questions ouvrent finalement une problématique plus vaste et nous conduiront par la suite à poser la question de la balance des pouvoirs dans le système politique suisse. Comment en effet appréhender le rôle du Parlement et sa relation avec le gouvernement dans un système où l'essentiel semble se décider en dehors de la phase parlementaire?

Mais attardons-nous encore un bref instant sur les améliorations qui pourraient être apportées à la procédure préparlementaire. Nous savons que le biais élitiste et le déficit de représentativité tant des commissions d'experts que de la consultation d'institutions et d'organisations peuvent réserver de mauvaises surprises lors des phases ultérieures du processus décisionnel. Par ailleurs, nous avons constaté des manques quant à l'extension de l'échange délibératif lors de la phase préparlementaire, qui est confiné à des cercles restreints d'experts ou de représentants d'acteurs organisés. Or aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne a déjà été expérimenté un mécanisme de consultation qui réussit à combiner l'exigence de représentativité avec celle de délibération: c'est le sondage délibératif (Fishkin, 1995). Certaines voix se sont déjà fait entendre pour utiliser le sondage dans la consultation helvétique: il est en effet étonnant que cette méthode, qui implique l'entrée sur scène de citoyens ordinaires, n'ait pas encore vraiment été exploitée en Suisse, alors que par rapport aux autres

pays l'approbation du peuple est cruciale pour la prise de décision. Mais il faut bien préciser que ce ne sont pas des sondages classiques qu'il faudrait, car les personnes interrogées sont souvent mal informées, les problèmes des autorités ne sont pas ceux du citoyen lambda, etc. Plus encore un sondage, même très sophistiqué, ne permet que très rarement de déceler les erreurs dans la "théorie de l'action" sous-jacente à une loi: hypothèses causales fausses, etc. Les consultations préparlementaires visent aussi à établir le caractère techniquement approprié d'une législation, et pas seulement son acceptabilité sociale. Or les réponses à de tels questionnements par rapport à des problèmes complexes se trouvent plus facilement auprès des spécialistes et d'instances jouissant d'une expérience en matière d'action publique, qu'auprès des profanes. En introduisant donc le sondage délibératif, par exemple (en raison de son coût et pour éviter de nouvelles redondances) uniquement pour les décisions perçues comme les plus importantes et les plus controversées, il ne s'agirait pas de remplacer les procédures actuelles de consultation, mais de les compléter. Mais regardons maintenant de plus près quels sont les avantages d'un sondage qualifié de délibératif.

L'avantage décisif du sondage de ce type par rapport au sondage classique est que la délibération accroît le niveau d'information des participants. Il s'agit de dépasser ainsi l'incompatibilité entre égalité et délibération, à savoir que la participation de tous aux décisions (égalité) se fait aux dépens de la qualité des délibérations, alors que celle-ci n'est élevée que si un nombre restreint d'élus (inégalité) prennent les décisions. Dans le sondage délibératif, comme dans le sondage aléatoire traditionnel d'ailleurs, chacun a une chance égale d'être sélectionné pour figurer parmi les participants: la représentativité, utile pour l'anticipation, à la place de la sélectivité. Mais à la différence du sondage traditionnel, les individus sélectionnés s'engagent entre eux dans un débat face-à-face. Vu l'investissement requis, on peut s'attendre à ce que les participants soient des personnes réellement motivées. En effet, l'échantillon choisi est rassemblé dans un même lieu pendant quelques jours: il peut être appelé indifféremment à évaluer des candidats à une élection, ou à débattre d'enjeux précis. C'est ce dernier aspect qui nous intéresse évidemment ici. Dans leurs échanges, les participants bénéficient du concours d'experts, qui à leur tour gagnent certainement à être confrontés, au-delà de leurs réunions en cercle fermé, à ce qui est praticable eu égard à la "vox populi". La délibération a des effets tant directs que indirects: elle peut

modifier les points de vue, et ainsi fournir des indications aux autorités sur la manière d'organiser leur propre travail d'information. On peut toutefois s'interroger: les avis formulés après délibération au sein de l'échantillon continueront-ils à être représentatifs? Or il est parfaitement concevable que les délibérations soient accessibles aux parlementaires, et retransmises par les médias (ce fut le cas à l'étranger) lors d'une phase référendaire ultérieure: elles pourraient donc influencer ceux qui sont appelés à accepter ou à refuser des lois, et avoir un effet pédagogique sur eux utile au pilotage.

3. Références bibliographiques

Textes généraux et comparatifs

CROZIER M. et FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, Paris 1981.

FISHKIN J.S., *The Voice of the People. Public Opinion & Democracy*, New Haven-Londres 1995, Yale University Press.

GAXIE D., *Le cens caché*, Paris 1978.

JOBERT B. et MULLER P., *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris 1987.

KATZENSTEIN P.J., *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Ithaca-Londres 1985, Cornell University Press.

KEOHANE R.O. et MILNER H.V., *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge 1996, Cambridge University Press.

KURZER P., *Business and Banking: Political Change and Economic Integration in Western Europe*, Ithaca 1993, Cornell University Press.

LIJPHART A., *Democracy in Plural Societies*, New Haven 1974, Yale University Press.

SARTORI G., *Parties and Party Systems*, Cambridge 1976, Cambridge University Press.

Textes sur la Suisse

BLASER J. et al., "L'émergence d'un nouvel acteur dans la politique agricole suisse, le VKMB", travail de séminaire en politique suisse, UNIL (1995).

DUVANEL L. et LEVY R., *Politique en rase-mottes*, Lausanne 1984.

- IMHOF P., "Consulter moins mais mieux", *Domaine public*, 16.1.1992.
- JAGGI Y., "Procédures jusqu'à l'absurde", *Domaine public*, 9.1.1992.
- KOBI S., "Loyauté et dissidence des votants", in: H. Kriesi (dir), *Citoyenneté et démocratie directe*, (1993) p. 233-260.
- KRIESI H., "Vorschläge zur Modifikation der Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik", *Wirtschaft und Recht*, (1982) 34: 3, p. 225-252.
- KRIESI H., *Le système politique suisse*, Paris 1995.
- LEHNER F. et HOMANN B., "Consociational Decision-Making and Party Government in Switzerland", in: R.S. Katz (ed), *Party Governments: European and American Experiences*, Berlin 1987, p. 243-269.
- MACH A., "Représentation des intérêts et capacité d'adaptation de l'économie suisse", Lausanne 1995, *Travaux de science politique*, 10.
- MIRONESCO C., "Processus préparlementaire", in: C. Mironesco et al., *Débat sur l'énergie en Suisse. Les processus législatifs fédéraux de 1973 à 1983*, Lausanne 1986, Presses Polytechniques Romandes, p. 8-94.
- NEIDHART L., *Plebizit und pluralitäre Demokratie*, Berne 1970.
- NUSSBAUM H.-G., "Vernehmlassung: beschränken statt abschaffen", *Neue Zürcher Zeitung*, 8.10.1996.
- OSSIPOW W., "Les groupes d'intérêt dans le processus de décision et la communication politique. Une interprétation systémique du cas Suisse", in: *Jean Meynaud ou l'utopie revisitée*, Actes du colloque de Lausanne, Université de Lausanne 1988, p. 111-125.
- PAPADOPOULOS Y., "Processus référendaire", in: C. Mironesco et al., *Débat sur l'énergie en Suisse*, Lausanne 1986, Presses polytechniques romandes, p. 149-217.
- POITRY A.-V., *La fonction d'ordre de l'Etat. Analyse des mécanismes et des déterminants sélectifs dans le processus législatif suisse*, Berne 1989.
- SCIARINI P. et TRECHSEL A., "Democratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires?", *Revue suisse de science politique*, 2: 2, été 1996, p. 201-232.