

Les effets de la consultation sur les processus de décision au niveau fédéral

Pascal Sciarini | *Au niveau fédéral, la procédure de consultation est fortement institutionnalisée et elle est aussi fortement utilisée: près de la moitié des actes législatifs donnent lieu à une procédure de consultation. Cette contribution s'intéresse tour à tour aux fonctions, à la pratique, aux déterminants et aux effets de la procédure de consultation – en particulier à ses effets sur l'acceptabilité des actes législatifs. A cette fin, elle s'appuie sur diverses recherches récentes en science politique sur les processus de décision au niveau fédéral et compare les résultats obtenus avec ceux issus d'études conduites au début des années 1970. La contribution montre notamment que la procédure de consultation ne contribue guère à la réduction du conflit dans les phases parlementaire et référendaire. De plus, elle est coûteuse du point de vue temporel, puisqu'elle rallonge considérablement la durée des processus de décision.*

Sommaire

- 1 Introduction
- 2 Les fonctions de la consultation
- 3 Les pratiques de la consultation
- 4 Les effets de la procédure de consultation
 - 4.1 Les effets des mécanismes pré-parlementaires sur le conflit au parlement
 - 4.2 Les effets des mécanismes pré-parlementaires sur le conflit référendaire
 - 4.3 Les effets de la procédure de consultation sur la durée des processus décisionnels
- 5 Discussion

1 Introduction¹

La procédure de consultation est l'une des principales étapes de la phase pré-parlementaire, phase qui, selon la thèse toujours dominante en science politique (Kriesi 1980), est la plus importante du processus décisionnel au niveau fédéral. L'objectif de cet article est d'examiner la pratique de la procédure de consultation, ainsi que les effets de cette procédure sur les étapes ultérieures du processus de décision. Dans un premier temps, je discuterai brièvement les trois fonctions de la procédure de consultation. La deuxième section examine le recours à la consultation et son évolution au cours du temps. Le cœur de cet article réside dans l'analyse des effets de la consultation sur les processus décisionnels, qui est présentée dans la troisième section. Dans cette section, j'évalue d'abord la contribution de la procédure de consultation pour l'acceptabilité politique des actes dans la phase parlementaire et dans la phase référendaire, puis les

conséquences de la consultation pour la durée des processus décisionnels. Enfin, la discussion finale permet de préciser la portée des résultats empiriques présentés dans cet article, ainsi que leurs limites. En particulier, il faut d'emblée souligner que mon évaluation de la procédure de consultation se concentre sur les effets de la consultation en termes d'acceptabilité politique et ne dit rien de sa contribution sur le plan de la qualité matérielle du projet ou de la mise en œuvre des actes législatifs. De plus, mes résultats portent sur le niveau fédéral et ne sont pas nécessairement transposables tels quels au niveau cantonal.

2 Les fonctions de la consultation

Régie depuis 2005 par la loi sur la consultation (LCo), qui concrétise le principe inscrit dans la nouvelle Constitution fédérale de 1999 (art. 147), la procédure de consultation était précédemment réglementée par l'Ordonnance sur la procédure de consultation de 1991, et encore précédemment par les directives du Conseil fédéral de 1970.² Si la formalisation de la procédure de consultation constitue donc un phénomène relativement récent, la consultation découle elle-même d'une pratique beaucoup plus ancienne (Blaser 2003). De plus, l'obligation formelle de consulter était déjà inscrite dans certaines dispositions constitutionnelles et législatives, à commencer par l'article 32 al. 3 de la Constitution de 1947, qui exigeait que la Confédération consulte les cantons et les organisations économiques lors de l'élaboration de textes législatifs en matière de politique économique. Cet article constitutionnel a joué un rôle décisif pour le développement et l'institutionnalisation de la procédure de consultation (Fleiner-Gerster 1991, 2, Muralt Müller 1997, 19).

Selon l'article 2 al. 2 de la LCo, à l'unisson sur ce point avec la littérature juridique et politologique (Fleiner-Gerster 1991, Papadopoulos 1997), la consultation exerce trois fonctions: elle sert à vérifier qu'un projet est matériellement correct, qu'il est susceptible d'être accepté et qu'il est «exécutable». Au premier niveau, il s'agit de s'assurer qu'un projet est techniquement approprié, qu'il repose sur des prémisses et des hypothèses causales correctes 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 suggère cet inventaire, le test de l'acceptabilité politique 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, c'est avant tout parce qu'ils seront ensuite appelés à mettre en œuvre la législation – au titre du fédéralisme d'exécution. Pourtant, cette fonction de test de l'acceptabilité politique – et le rôle corrélatif joué à cet égard par la «menace référendaire» – est celle qui a le plus retenu l'intérêt des politologues. En vertu de la célèbre hypothèse de Neidhart (1970) le référendum facultatif est à l'origine du développement considérable des procédures pré-parlementaires en Suisse. Intervenant à la fin du processus décisionnel, cet instrument offre aux citoyens la possibilité de s'opposer aux décisions votées par le parlement. Pour prévenir ce risque, les élites dirigeantes sont contraintes de rechercher des solutions bénéficiant d'un large appui à un stade précoce du processus. Suspendue, telle une «épée de Damoclès», au-dessus du processus décisionnel, la menace référendaire aurait ainsi favorisé l'institutionnalisation de procédures élaborées de règlement des conflits dans la phase pré-parlementaire (commissions d'experts, procédures de consultation) au cours de la première moitié du 20^e siècle. Des procédures auxquelles sont conviées toutes les organisations qui détiennent la «capacité référendaire», c'est-à-dire toutes les organisations perçues comme capables de brandir de manière crédible la «menace référendaire». ³ Sous l'effet des institutions référendaires, la démocratie plébiscitaire se serait ainsi progressivement transformée en «démocratie de négociation» (Neidhart 1970), dans laquelle les procédures pré-parlementaires donnent naissance à des compromis qui ne sont guère modifiés par le Parlement.

Comme je l'ai indiqué dans l'introduction, cet article se concentre sur cette dimension d'acceptabilité politique.

3 La pratique de la consultation

Deux recherches récentes menées par l'auteur de cet article pour le compte du FNS permettent de se faire une idée de la fréquence du recours à la procédure de consultation et de comparer cette fréquence avec la situation prévalant au début des années 1970 (tableau 1). Les résultats présentés dans le tableau sont issus de banques de données qui documentent de manière systématique le déroulement des processus de décision pour tous les actes législatifs soumis à l'une des trois institutions de démocratie directe (référendum facultatif, référendum obligatoire, initiative populaire); ces banques de données couvrent la phase pré-parlementaire, la phase parlementaire et la phase référendaire.

Tableau 1: Fréquence de recours à la procédure de consultation et à d'autres procédures pré-parlementaires, 1971-1976, 1995-1999 et 1999-2006 (en %)

	1971–1976	1995–1999	1999–2006
Procédure de consultation	39	46	49
Commission d'experts	37	18	14
Pré-consultation	–*	18	–*
Autre forme de consultation	–*	38	–*
N	163	201	399

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

Note: * pas d'information pour ce type de consultation

La comparaison entre les résultats de l'étude de Poitry (1989) sur la période 1971-1976 et les résultats de mes recherches récentes met en évidence une différence intéressante entre les deux principales procédures pré-parlementaires: alors que la fréquence des commissions d'experts a diminué de plus de moitié entre le début des années 1970 et la fin des années 1990 – début années 2000, la fréquence des procédures de consultation a, au contraire, augmenté; près de 50% des actes législatifs donnent lieu à une procédure de consultation. Comment peut-on expliquer cette évolution contrastée entre les commissions d'experts, d'une part, et les procédures de consultation, de l'autre?

S'agissant du moindre recours aux commissions d'experts, on peut tout d'abord faire l'hypothèse que l'administration fédérale est moins dépendante qu'auparavant des commissions d'experts: l'administration fédérale s'est fortement développée, professionnalisée et spécialisée depuis le début des années 1970. Elle a par conséquent développé sa propre capacité d'expertise. On peut ensuite imaginer que la polarisation de la politique suisse a affaibli la contribution des commissions d'experts qui sont vraisemblablement de plus en plus perméables à la conflictualité ambiante et, par conséquent, de moins en moins capables de produire les compromis attendus. Enfin, on peut aussi penser que l'administration recourt davantage qu'auparavant aux «vrais experts» (les commissions d'experts sont en réalité avant tout constituées de représentants des intérêts concernés), en confiant des mandats d'expertise ou d'évaluation à des sociétés ou agences spécialisées.

S'agissant ensuite du recours accru aux procédures de consultation, celui-ci découle certainement, pour une part, des obligations légales croissantes en la matière. Ainsi, la LCo (art. 3) prescrit la consultation pour tout changement constitutionnel et pour toute une série de traités internationaux. Pour une autre part, on peut aussi considérer que l'administration a parfois tendance à consulter par simple conformisme ou routine administrative (Papadopoulos 1997, 81).⁴ De plus, on peut aussi noter que les procédures de consultation sont somme toute peu contraignantes pour l'administration: les résultats de la consultation sont souvent très partagés, ce qui lui laisse une grande liberté d'action dans la suite du processus. On peut ainsi faire l'hypothèse que l'administration recourt d'autant plus volontiers à la consultation que cela lui permet d'augmenter la «légitimité démocratique» de son projet, sans pour autant lui «lier les mains» (Sciarini 2006).

Au-delà des fonctions exercées par la procédure de consultation, on peut se demander quels types d'actes donnent plus facilement lieu à la consultation. Selon l'étude de Sciarini (2006, 499-500), la consultation dépend en premier lieu du type juridique de l'acte, puis de son importance et de son degré de conflictualité potentiel à l'origine du processus, et enfin de son degré d'internationalisation. Le tableau 2 confirme les variations du recours à la procédure de consultation selon le type juridique de l'acte: ce recours est très fréquent pour les actes soumis au référendum obligatoire (amendements constitutionnels), puis pour les actes soumis au référendum facultatif (lois), mais est quasiment inexistant en ce qui concerne les actes émanant d'une initiative populaire.

Tableau 2: Fréquence du recours à la procédure de consultation selon le type juridique de l'acte (en %)

	Lois fédérales	Arrêtés constitutionnels	Initiative populaire	N
1995-1999	48	78	14	201
1999-2006	52	64	6	399

Si la procédure de consultation est toujours aussi – voire plus – fréquemment sollicitée qu'il y a trente ans, son importance a fortement reculé, en tout cas si l'on en croit l'avis exprimé par les acteurs de la politique suisse; il en va de même, plus généralement, de l'ensemble de la phase pré-parlementaire. D'un côté, la fameuse étude de Kriesi (1980), basée sur des entretiens avec les acteurs ayant pris part aux douze processus de décision les plus importants des années 1971–1976, a mon-

tré que la phase pré-parlementaire était la phase la plus importante du processus décisionnel (au total, trois quarts des acteurs interrogés considéraient qu'il s'agissait de la phase la plus importante), et qu'au sein de cette phase pré-parlementaire la procédure de consultation jouait un rôle non négligeable (15% des acteurs la considéraient comme la plus importante). Selon les résultats de ma 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 Kriesi (1980), la phase pré-parlementaire a fortement perdu en importance (seulement la moitié des acteurs la considèrent désormais comme la plus importante). Ceci vaut plus encore pour la procédure de consultation, dont l'importance perçue a diminué de moitié (de 15% à 7%). Si l'on en croit la perception des acteurs, la procédure de consultation joue désormais un rôle très modeste dans les processus de décision, ce qui contraste évidemment avec le fait qu'on y recourt toujours aussi volontiers.

4 Les effets de la procédure de consultation

Au-delà de la perception de l'importance générale de la procédure de consultation, on peut se faire une idée plus précise des effets de la consultation sur les processus décisionnels en examinant sa contribution à la réduction du conflit dans les phases ultérieures (parlementaire, référendaire) du processus de décision. En vertu du postulat qui sous-tend l'hypothèse de Neidhart, le recours à la procédure de consultation – et aux autres formes d'intégration et de consultation des acteurs dans la phase pré-parlementaire – devrait favoriser le rapprochement des points de vue et améliorer ainsi l'acceptabilité d'un acte dans les phases ultérieures du processus. Pourtant, nos résultats empiriques récents ne confirment pas ce postulat et mettent au contraire en doute la contribution des procédures pré-parlementaires, en général, et de la procédure de consultation, en particulier, à la réduction des conflits dans la phase parlementaire ou dans la phase référendaire (Sciarini et al. 2002, Sciarini 2006).

4.1 Les effets des mécanismes pré-parlementaires sur le conflit au parlement

Bien que l'hypothèse de Neidhart se rapporte avant tout au lien entre phase pré-parlementaire et phase référendaire, on peut l'appliquer par analogie au lien entre phase pré-parlementaire et phase parlementaire: en vertu du postulat implicite à son hypothèse, un projet d'acte législatif qui donne lieu à des mécanismes de consultation/concertation pré-parlementaire devrait être mieux accepté (davantage soutenu) dans la phase parlementaire qu'un projet n'ayant pas transité par la phase pré-parlementaire. Cependant, nos analyses statistiques portant sur la législature 1995-1999 infirment ce postulat (Sciarini et al. 2002). En effet, 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 présentent pas un niveau de conflit parlementaire moins élevé que les actes qui n'ont pas donné pas lieu à l'une ou l'autre de ces procédures;⁵ les actes qui sont les plus conflictuels à l'origine du processus le restent dans la phase parlementaire, indépendamment du fait qu'ils aient transité ou non par une procédure pré-parlementaire. Les résultats sont particulièrement étonnants en ce qui concerne la procédure de consultation, qui non seulement ne semble pas de nature à réduire le conflit, mais au contraire – dans certains cas – à l'exacerber (Sciarini et al. 2002). Ce résultat est certes contre-intuitif mais néanmoins explicable: la procédure de consultation oblige les acteurs (partis, groupes d'intérêt, cantons) à «montrer leurs cartes» et agit ainsi comme une sorte de «révélateur» du conflit, qui s'exprime ensuite ouvertement dans les délibérations parlementaires.

Le seul mécanisme pré-parlementaire qui paraît influencer positivement la suite du processus en réduisant – dans certains cas – le conflit parlementaire est la pré-consultation, soit la consultation par l'administration fédérale de quelques acteurs-clés à un stade très précoce du processus. Toutefois, cette procédure est problématique du point de vue de la légitimité démocratique, en raison de la forte sélectivité de cette forme de consultation et de son absence de transparence. Nous y reviendrons dans la discussion finale.

A ce stade, il importe de souligner à nouveau les limites de notre analyse, qui se soucie uniquement des effets de la consultation pour l'amélioration de l'acceptabilité politique dans les phases ultérieures du processus, soit sur une des trois fonctions assumée par la consultation. Dans une évaluation concurrente, Sägesser (2007) livre un bilan nettement plus positif des apports de la consultation. Son étude qualitative, qui porte sur 14 lois fédérales (nouvelles ou entièrement révisées) adoptées par l'Assemblée fédérale entre janvier 2006 et printemps 2007, examine si et dans quelle mesure le Conseil fédéral puis l'Assemblée fédérale ont pris en compte les avis exprimés dans la consultation. Sur cette base, Sägesser (2007, 489) conclut que «Der Einfluss eines Vernehmlassungsverfahrens kann daher als erheblich bezeichnet werden».

Comment expliquer le décalage entre ce constat et le nôtre, qui est beaucoup plus critique? Premièrement, on notera que les résultats empiriques de Sägesser ne sont pas si favorables à la consultation que l'auteur le prétend: dans 6 lois sur 14 les modifications introduites suite à la consultation sont en fait de portée mineure. Deuxièmement, l'analyse ne me semble pas idéale du point de vue du choix des cas observés. D'une part, le fait que l'auteur se concentre sur des projets de loi nouveaux ou entièrement révisés biaise peut-être les résultats en faveur de la consultation: on peut penser que celle-ci aura plus de poids lorsqu'il s'agit de créer une loi nouvelle ou de la reformuler entièrement, que lorsque les changements

vont porter seulement sur certains aspects de la loi. D'autre part, pour être sûr que les changements observés suite à la consultation sont bien le résultat de cette dernière, il aurait aussi fallu examiner le sort réservé dans la phase parlementaire à des projets n'ayant pas donné lieu à une consultation. Certes, pour ces projets il aurait évidemment été impossible d'évaluer les effets de la consultation, puisque celle-ci n'a pas eu lieu, mais il aurait néanmoins été possible de se faire une idée des différences entre les lois avec et les lois sans consultation – et de développer sur cette base un raisonnement de type contre-factuel.⁶

Troisièmement, rappelons encore une fois que nous nous sommes concentrés sur la contribution de la consultation au renforcement du soutien politique en faveur d'un projet d'acte législatif, tandis que Sägerser s'est intéressé aux effets de la consultation «en général», mesurés par la «prise en compte» des avis exprimés dans la consultation. Autrement dit, alors que nous nous sommes focalisés sur une seule des fonctions de la consultation, la définition large utilisée par Sägerser («prise en compte») couvre plus globalement les trois fonctions – voire d'autres contributions additionnelles.

4.2 Les effets des mécanismes pré-parlementaires sur le conflit référendaire

Les résultats de la section précédente mettent en doute la contribution des mécanismes pré-parlementaires en général, et de la procédure de consultation en particulier, au rapprochement des positions entre les acteurs et à l'acceptabilité des actes dans la phase parlementaire. La même analyse, mais appliquée au lien entre phase pré-parlementaire et phase référendaire, conduit à un constat similaire: la mise sur pied – ou non – d'une procédure de consultation (ou d'une commission d'experts) n'a pas 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 une commission d'experts) est sans effet sur la probabilité que cette loi soit attaquée par référendum. Ainsi, le postulat implicite à l'hypothèse de Neidhart, selon lequel le recours aux procédures pré-parlementaires est de nature à réduire le risque de contestation référendaire, est à nouveau infirmé.

4.3 Les effets de la procédure de consultation sur la durée des processus décisionnels

A côté des effets bénéfiques potentiels de la procédure de consultation – mais non confirmée en ce qui concerne l'acceptabilité politique ultérieure des actes législatifs – il y a aussi lieu de s'interroger sur les coûts engendrés par la procédure de consultation – et plus généralement par la mise sur pied des mécanismes pré-parlementaires. Un aspect important de ce coût concerne la ressource «temps»⁷, autrement dit les conséquences des mécanismes pré-parlementaires sur le «temps

de réponse du système» (Poitry 1989). Les observateurs de la politique fédérale déplorent souvent la lenteur et, par conséquent, l'inefficacité du processus décisionnel. Il s'avère que la phase pré-parlementaire – et singulièrement la procédure de consultation – est en bonne partie responsable de cette lenteur (Sciarini 2006; tableau 3).

Tableau 3: 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

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

Pendant la période 1971–1976, 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 occupe 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.

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).⁸ Sachant que la durée standard 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).⁹

5 Discussion

Les analyses qui précèdent sont peu favorables pour la procédure de consultation. D'une part, cette procédure ne semble guère contribuer à la réduction du conflit: lorsque les projets d'actes législatifs sont importants ou conflictuels, la conflictualité perdure dans la phase parlementaire ou référendaire, nonobstant la mise sur pied d'une procédure de consultation. D'autre part, les procédures de consultation sont très coûteuses du point de vue temporel, dans le sens que la gestion, par l'administration, de la consultation et, surtout, des outputs de la consultation, rallongent considérablement les processus de décision. Sur cette base, on est logiquement tenté de recommander à la Confédération de faire un usage parcimonieux de la procédure de consultation.

Rappelons qu'un constat similaire (coût relativement élevé en termes de temps de réponse pour un gain peu évident en termes de réduction du conflit) vaut également pour les commissions d'experts. Toutefois, à la différence des procédures de consultation, nous avons vu que les commissions d'experts sont nettement moins sollicitées que par le passé, ce qui réduit évidemment d'autant les effets négatifs que celles-ci peuvent causer en ce qui concerne la durée des processus décisionnels.

Comme nous l'avons suggéré, le recours constant, voire croissant, à la procédure de consultation résulte pour une part des contraintes légales croissantes en la matière, mais aussi, pour une autre part, de la tendance de l'administration fédérale à lancer la consultation sans obligation juridique de le faire: selon une enquête interne à l'administration conduite au milieu des années 1990, la proportion de procédures de consultation non requises mais néanmoins ouvertes par l'administration s'élevait à 50%.¹⁰

Selon l'Ordonnance sur la consultation de 1991, la consultation devait être mise sur pied pour les projets d'acte législatif «d'une portée générale considérable sur le plan politique, économique, financier ou culturel» (art. 1 al 2 let b). Cependant, les critères permettant de juger la «portée générale» d'un acte n'ont pas été définis avec précision et les départements semblent avoir opté pour une interpréta-

tion généreuse de cette disposition: selon l'enquête précitée, les procédures de consultation ouvertes au niveau des départements seraient aussi nombreuses que celles mises sur pied par le Conseil fédéral, soit environ vingt-cinq par année. En soutien à la thèse selon laquelle l'administration consulte parfois sans autre raison que le réflexe routinier ou le souci du «perfectionnisme helvétique» (Papadopoulos 1997, 81), ce rapport déplore l'ouverture par les Offices de consultations non nécessaires, ainsi que l'élargissement excessif du cercle des acteurs consultés.

La procédure de consultation a plus généralement fait l'objet de critiques récurrentes au parlement ou au sein même de l'administration fédérale dans les années 1990. Rendre la procédure de consultation plus efficace et la limiter au strict nécessaire est alors devenu un leitmotiv. Toutefois, ceci n'a pas suffi à remédier au problème «d'excès de consultation», notamment parce que les critères qui auraient permis d'identifier les cas dans lesquels la consultation était nécessaire n'ont jamais été définis (Muralt Müller 1997, 26).¹¹ La nouvelle loi sur la consultation (LCo) n'est guère plus précise en la matière: outre les cas explicitement mentionnés à l'article 3 al. 1 (notamment les modifications constitutionnelles), cette loi prévoit à son alinéa 2 que la consultation s'applique aux projets «qui ont une grande portée politique financière, économique, écologique ou sociale (...)». Ceci laisse toujours une grande marge d'interprétation pour l'administration. En revanche, en réservant la compétence d'ouvrir la consultation au Conseil fédéral ou à une commission parlementaire, la LCo (art. 5) visait explicitement à resserrer le champ d'application de la consultation.¹²

Il est encore un peu tôt pour juger des effets de la LCo sur la pratique de la consultation, mais on peut douter qu'elle réduise le recours à la consultation. De plus, et surtout, cette loi a introduit une nouvelle forme de consultation, l'audition, en vertu de laquelle «Le département ou la Chancellerie fédérale peuvent solliciter l'avis des milieux concernés sur les projets de portée mineure» (art. 10 LCo). Ce nouvel instrument est encore moins transparent que la procédure de consultation et confère une marge de manœuvre encore plus grande à l'administration: la procédure d'audition étant peu formalisée, l'administration fédérale semble avoir toute latitude pour décider quand, qui et comment consulter.

Ceci souligne le rapport ambivalent que les autorités administratives et politiques entretiennent avec la consultation: d'un côté, on est conscient de la nécessité de réduire la consultation, mais de l'autre on ne se donne guère les moyens de se conformer à cette nécessité, et on introduit même un nouvel instrument qui va dans le sens contraire du but visé, puisqu'il renforce encore les pratiques de consultations. De fait, selon les premiers chiffres à disposition, depuis sa créa-

tion l'audition a été encore plus fréquemment utilisée que la consultation – mais sans que cette dernière ne recule pour autant.

L'évaluation en cours de la part du Contrôle parlementaire de l'administration devrait permettre de se faire une idée plus précise de la fréquence du recours aux auditions et, peut-être de leur contribution. A ce titre, on notera pour terminer que les résultats de Neubert (2008) sur le niveau cantonal, de même que nos propres résultats relatifs à la pré-consultation sur le plan fédéral, suggèrent qu'il existe un dilemme entre le degré d'ouverture de la consultation et la contribution de la consultation à la résolution des conflits. Selon Neubert (2008, 289), les procédures moins institutionnalisées et plus fermées sont davantage propices à la recherche de compromis, tandis que les procédures plus ouvertes, plus «participatives», sont moins orientées vers la recherche d'un compromis politique mais davantage vers d'autres buts comme le test de la qualité technique d'un projet ou l'information au public. Ce constat est à mettre en parallèle avec le résultat de notre recherche, déjà mentionné dans la section 4.1, selon lequel la pré-consultation, mécanisme très sélectif et peu transparent, serait le seul à influencer positivement l'acceptabilité politique ultérieure d'un acte législatif. En d'autres termes il semble exister, dans ce domaine comme dans d'autres, un dilemme entre ouverture démocratique et efficacité technocratique. A ce stade, ce constat peu optimiste demeure néanmoins une simple hypothèse de travail. De plus, il n'est pas sûr que les résultats peu encourageants observés au niveau national valent également au niveau cantonal: le niveau fédéral est désormais caractérisé par une très forte polarisation entre acteurs, ce qui complique singulièrement la découverte de solutions de compromis – et limite d'autant l'apport des procédures pré-parlementaires. Enfin, rappelons une dernière fois que notre analyse porte avant tout sur les effets de la procédure de consultation sur l'acceptabilité politique des projets d'acte législatif, ce qui ne préjuge en rien de son éventuelle contribution sur l'amélioration de la qualité matérielle d'un projet ou des aspects relevant de la mise en œuvre.

Pascal Sciarini, Professeur au Département de science politique et relations internationales de l'Université de Genève, Courriel: pascal.sciarini@unige.ch

Notes

- 1 Les résultats empiriques les plus récents présentés dans ce texte sont issus d'une recherche («The Swiss decision-making system in the 21. century: institutions, power, conflit») dirigée par l'auteur pour le compte de FNS (subside 100015-113964).
- 2 Directives (du Conseil fédéral) concernant la procédure préliminaire en matière de législation du 6 mai 1970.
- 3 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.
- 4 Une étude des déterminants de la consultation met d'ailleurs en évidence des pratiques différentes d'un Département de l'administration à l'autre: indépendamment du type juridique de l'importance ou de la conflictualité potentielle d'un acte législatif, certains Départements consultent davantage que d'autres (Sciarini 2006, 501).
- 5 Le niveau de conflit parlementaire est mesuré de différentes manières: au travers des votes intermédiaires et des votes finaux au Conseil national et au Conseil des Etats, ainsi qu'au travers du nombre de navettes entre les deux Chambres.
- 6 Les avis exprimés lors de la consultation et pris en compte par le Conseil fédéral et/ou l'Assemblée fédérale l'auraient-ils aussi été en absence de la consultation? On peut par exemple tout à fait imaginer qu'un acteur qui ne pourrait pas s'exprimer dans la consultation pourrait toujours tenter de le faire via ses relais au parlement.
- 7 Un autre aspect important tient évidemment au coût financier occasionné par le lancement d'une procédure de consultation. D'une part, une telle procédure cause des coûts administratifs importants, en mobilisant l'appareil administratif pour la préparation et la gestion de la consultation et, surtout, la «digestion» des résultats de celle-ci. D'autre part, cette procédure provoque également des coûts pour les milieux consultés (partis, groupes d'intérêt, cantons), qui doivent également mobiliser des ressources importantes pour répondre aux consultations, ce d'autant que celles-ci sont – comme nous l'avons vu plus haut – toujours plus fréquentes.
- 8 Un résultat analogue valait déjà pour les processus décisionnels de la période 1971-1976 (Sciarini 2002, 612).
- 9 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 (Sciarini 2006).

- 10 Service de contrôle administratif du Conseil fédéral, «Simplification de la procédure de consultation», Rapport au Conseil fédéral du 27 février 1995, A I/4. Poitry (1989, 230) fait état d'une proportion légèrement inférieure pour la période 1971-1976 (un tiers des procédures de consultation instituées alors qu'elles n'étaient pas formellement requises).
- 11 Le recours aux consultations informelles par voie de conférence n'a pas eu les effets escomptés (Muralt Müller 1997, 30-31) D'une part, les résultats se sont avérés difficiles à exploiter, car les participants aux conférences n'étaient souvent pas en mesure de se prononcer de manière définitive. D'autre part, ils complétaient leur présentation par une prise de position écrite ultérieure, ce qui n'a par conséquent pas permis d'alléger le processus.
- 12 Message relatif à la loi fédérale sur la procédure de consultation (Loi sur la consultation LPCo) du 21 janvier 2004, FF 2004, p. 493.

Bibliographie

- Blaser, Jeremias, 2003, Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz: Organisation, Entwicklung und aktuelle Situation, Opladen.
- Fleiner-Gerster, Thomas, 1991, Das Vernehmlassungsverfahren des Bundes, Rechtsgutachten z.H. der Bundeskanzlei, Freiburg.
- Kriesi, Hanspeter, 1980, Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, Frankfurt.
- Muralt Müller, Hanna, 1997, Vernehmlassungsverfahren – helvetisches Ritual oder modernes partizipatorisches Instrument der Konkordanzdemokratie?, *LeGes, Gesetzgebung und Evaluation*, H. 2, p. 17-39.
- Neidhart, Leonhard, 1970, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern.
- Neubert, Stefan, 2008, Kantonale Vernehmlassungsverfahren im Vergleich, *LeGes* 2008/2, p. 271-292.
- Papadopoulos, Yannis, 1997, Les processus de décision fédéraux en Suisse, Paris.
- Poitry, Alain-Valéry, 1989, La fonction d'ordre de l'Etat. Analyse des mécanismes et des déterminants sélectifs dans le processus législatif suisse, Berne.
- Sägesser, Thomas, 2007, Die Berücksichtigung von Stellungnahmen zu Vernehmlassungen durch Bundesrat und Parlament, *LeGes, Gesetzgebung und Evaluation*, H. 3, p. 485-519.
- Sciarini, Pascal, 2006, La formulation de la décision, in : Klöti, Ulrich et al. (éd.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 4. Auflage, Zurich, p. 491-525.
- Sciarini, Pascal, 2004, The Decision-Making System, in: Klöti, Ulrich et al. (éd.), *Handbook of Swiss Politics*, Zurich, p. 509-562.
- Sciarini, Pascal, Nicolet, Sarah et Alex Fischer, 2002, L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse: Une analyse quantitative des actes législatifs 1995-1999, *Revue suisse de science politique* 8(3/4), p.1-34.

Zusammenfassung:

Auf Bundesebene ist das Vernehmlassungsverfahren gesetzlich geregelt und kommt häufig zur Anwendung: Mehr als die Hälfte der Erlasse werden ihm unterworfen. Dieser Beitrag untersucht Funktionen, Anwendung sowie Auswirkungen der Vernehmlassung, und im Besonderen deren Auswirkungen auf die Akzeptabilität der Erlasse. Er stützt sich dabei auf neuere politikwissenschaftliche Studien zu den Entscheidungsprozessen auf Bundesebene und vergleicht die gemachten Erkenntnisse mit Forschungen aus dem Anfang der 1970er-Jahre. Im Gegensatz zu den damaligen Schlussfolgerungen zeigt der Autor, dass das Vernehmlassungsverfahren auf Bundesebene kaum zu einer Verminderung des Konfliktes zwischen den Akteuren beiträgt, weder in der parlamentarischen noch in der Referendumsphase. Es erweist sich ausserdem als zeitintensiv und somit kostspielig, da es die Dauer der Entscheidungsprozesse erheblich verlängert.