

La fonction d'ordre de l'Etat

Analyse des mécanismes et des déterminants sélectifs dans le processus législatif suisse

Thèse présentée à la Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Genève

par

Alain-Valéry Poitry

pour l'obtention du grade de

**Docteur ès sciences économiques et sociales,
mention science politique**

Membres du jury de thèse

M. Paolo Urio

Professeur, Genève,
directeur de thèse

M. Raimund Germann

Professeur, IDHEAP, Lausanne

M. Jean Kellerhals

Professeur, Genève

M. William Ossipow

Professeur, Genève,
Président du jury

Thèse No 337

PETER LANG

Berne · Francfort-s. Main · New York · Paris

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	1
PREMIERE PARTIE : CADRE D'ANALYSE	
INTRODUCTION A LA PREMIERE PARTIE	11
CHAPITRE PREMIER : LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL GENERAL	
1.1 Introduction	16
1.2 La fonction d'ordre de l'Etat	20
1.2.1 La dimension régulative de la fonction d'ordre de l'Etat	20
1.2.1.1 La régulation automatique	21
1.2.1.2 La régulation par l'asynchronie	24
1.2.1.3 La régulation généralisée et hiérarchisée	28
1.2.2 La dimension reproductrice de la fonction d'ordre	39
1.2.2.1 L'Etat instrument de la classe dominante	41
1.2.2.2 L'Etat parasite et pillard	43
1.2.2.3 L'Etat comme facteur de cohésion de la société civile	44
1.3 Objets de la régulation et de la reproduction étatique	53
1.4 Les modes de régulation et de reproduction étatiques	58
1.4.1 Le mode bureaucratique	59
1.4.2 Le mode technocratique	60
1.4.3 Le mode consensuel	61

1.4.4 Le mode néo-corporatiste	62
1.5 Les moyens étatiques : coercition et idéologie	66
1.5.1 De la force au droit	66
1.5.1.1 La règle de droit comme moyen technique du mode bureaucratique	67
1.5.1.2 L'évolution de la règle de droit	68
1.5.2 L'idéologie	70
1.5.2.1 L'idéologie de l'intérêt général	71
1.5.2.2 L'idéologie technocratique	72
1.5.2.3 L'idéologie de la participation	74

CHAPITRE DEUXIEME : LE CONTEXTE HELVETIQUE

2.1 Introduction	76
2.2 Les contraintes institutionnelles	78
2.2.1 Le fédéralisme	78
2.2.2 La démocratie semi-directe	82
2.3 Les contraintes sociales	82
2.3.1 Le clivage religieux	83
2.3.2 Le clivage linguistique	84
2.3.3 Le clivage socio-économique	85
2.4 La contrainte idéologique	86
2.5 Les modes de résolution de conflit en Suisse	88
2.5.1 Le modèle de la démocratie consociationnelle	88
2.5.2 Le modèle néo-corporatiste	92

CHAPITRE TROISIEME : LE CONTEXTE CONJONCTUREL

3.1 Introduction	103
3.2 Le contexte économique	105
3.3 Le contexte psychologique	106
3.4 Les conséquences sur le fonctionnement de l'Etat	107
3.5 Le bilan de ces mesures	110

DEUXIEME PARTIE : METHODOLOGIE ET DONNEES

INTRODUCTION A LA DEUXIEME PARTIE	113
CHAPITRE QUATRIEME : LA DYNAMIQUE INSTITUTIONNELLE	
4.1 Introduction	116
4.2 La problématique des demandes	117
4.2.1 Les fondements de la demande politique	117
4.2.1.1 La conception subjective des besoins	117
4.2.1.2 La conception objective des besoins	118
4.2.2 L'origine de la demande politique	119
4.3 Les mécanismes sélectifs	120
4.3.1 Sélectivité et mécanismes sélectifs externes	121
4.3.2 Sélectivité et mécanismes sélectifs internes	124
4.4 Les déterminants sélectifs	127
4.5 Le contrôle ou feedback et les stratégies de débordement	132

CHAPITRE CINQUIEME : LES CARACTERISTIQUES DES DONNEES

5.1 Introduction	134
5.2 Les critères de choix de notre unité d'analyse	136
5.3 Les mécanismes sélectifs	138
5.4 Les déterminants sélectifs	140
5.4.1 Les caractéristiques formelles des données	142
5.4.1.1 Les arrêtés constitutionnels	142
5.4.1.2 Les actes législatifs	145
5.4.2 L'importance de ces types de décision	147
5.4.3 Les caractéristiques matérielles des données	149
5.4.3.1 Le degré de nouveauté de la décision	149
5.4.3.2 La typologie de LOWI	151
5.4.3.3 Le domaine politique de la décision	153
5.4.3.4 La structure départementale	155
5.4.3.5 L'importance politique de la décision	157

5.5 Le découpage du processus décisionnel	159
5.5.1 Le découpage en phases	161
5.5.1.1 La phase pré-parlementaire	162
5.5.1.2 La phase parlementaire	163
5.5.1.3 La phase post-parlementaire	163
5.5.2 Le découpage en fonctions	164
5.5.2.1 La fonction d'information	167
5.5.2.2 La fonction de décision	168
5.5.2.3 La fonction de contrôle	168
5.6 La fiabilité des données	170

TROISIEME PARTIE : ANALYSE EMPIRIQUE

INTRODUCTION A LA TROISIEME PARTIE	173
------------------------------------	-----

SECTION PREMIERE

L'ANALYSE DU PROCESSUS DECISIONNEL

CHAPITRE SIXIEME : L'IMPULSION DES DEMANDES

6.1 Introduction	179
6.2 Le Parlement	180
6.3 L'administration	183
6.4 Le peuple	185
6.5 Les autres initiants	187
6.6 La répartition des demandes par degré de nouveauté	188
6.7 La répartition des demandes par domaines politiques	190

CHAPITRE SEPTIEME : LA PHASE PRE-PARLEMENTAIRE

7.1	Introduction	192
7.2	La fonction d'information	194
7.2.1	La fermeture	195
7.2.1.1	Les raisons de la clôture	195
7.2.1.2	Les conséquences de la fermeture	196
7.2.2	L'ouverture	198
7.2.2.1	Les raisons de l'ouverture	198
7.2.2.2	Les conséquences de l'ouverture	199
7.2.3	La fonction consultative	200
7.2.3.1	L'information	201
7.2.3.2	La consultation	202
7.2.3.3	La concertation	203
7.3	Les commissions extra-parlementaires de la Confédération	203
7.3.1	La nature des commissions	204
7.3.2	Origine et fonctions des commissions	205
7.3.2.1	La fonction de savoir-faire	206
7.3.2.2	La fonction d'arbitrage ou de filtrage des demandes	207
7.3.2.3	La fonction de légitimation	208
7.4	La procédure de consultation	209
7.4.1	Les cantons	210
7.4.2	Les partis politiques	212
7.4.3	Les organisations compétentes	215
7.4.4	Les fonctions de la procédure de consultation	221
7.5	L'importance de la fonction consultative	223
7.5.1	Le cas des commissions extra-parlementaires	224
7.5.2	Le cas de la procédure de consultation	229
7.5.3	L'importance globale de la fonction consultative	231
7.6	Le degré de consultation	232
7.7	Les déterminants sélectifs de la fonction consultative	239
7.7.1	Les types de décision comme déterminant de l'importance consultative et du degré de consultation	240

7.7.2 Le degré de nouveauté de la décision comme déterminant de l'importance consultative et du degré de consultation	243
7.7.3 L'importance de la consultation et la typologie de LOWI	246
7.7.4 Le domaine politique comme déterminant de l'importance consultative et du degré de consultation	249
7.7.5 La structure départementale comme déterminant de l'importance consultative et du degré de consultation.	253
7.7.6 L'importance de la décision comme déterminant de l'importance consultative et du degré de consultation	258
7.8 Quelques commentaires en guise de conclusion	262

CHAPITRE HUITIEME : LA PHASE PARLEMENTAIRE

8.1 Introduction	281
8.2 Les fonctions parlementaires	285
8.2.1 Les compétences parlementaires	287
8.2.2 Les fonctions législatives	288
8.3 Les indicateurs de la conflictualité parlementaire	291
8.3.1 Le désaccord entre les Chambres	292
8.3.2 Le nombre d'interventions parlementaires	295
8.3.3 Les modifications apportées par les Chambres au texte du Conseil fédéral	296
8.3.4 Construction d'un indice de conflictualité	299
8.3.5 Un deuxième indice de conflictualité : le vote	300
8.4 Les rapports entre la fonction consultative et le degré de conflictualité parlementaire	302
8.5 Les déterminants de la phase parlementaire	307
8.5.1 La conflictualité parlementaire par types de décision	307
8.5.2 La conflictualité parlementaire et le degré de nouveauté de la décision	309

8.5.3 La conflictualité parlementaire et le domaine politique	310
8.5.4 La conflictualité parlementaire par l'importance politique de la décision	313
8.6 Quelques commentaires en guise de conclusion	316

CHAPITRE NEUVIEME : LA PHASE POST-PARLEMENTAIRE

9.1 Introduction	320
9.2 Les fonctions du corps électoral	322
9.3 Le peuple comme mécanisme sélectif	326
9.4 Les relations entre le vote populaire et la conflictualité pré-parlementaire	328
9.5 Les relations entre le vote populaire et la conflictualité parlementaire	330
9.6 L'influence des organisations intermédiaires sur le vote populaire	334
9.7 Le domaine politique comme déterminant du vote	337
9.8 Quelques remarques en guise de conclusion	339

SECTION SECONDE

LE COUT DE LA DECISION

CHAPITRE DIXIEME : LE COUT DE LA DECISION

10.1 Introduction	345
10.2 Les questions liées à la gestion du temps	347
10.2.1 Le rapport entre la conflictualité et le temps de réponse	348
10.2.2 La durée moyenne du processus législatif	351
10.2.3 La répartition du temps de réponse par phases	353

10.2.3.1 Le temps de réponse moyen de la phase pré-parlementaire	353
10.2.3.2 Le temps de réponse moyen de la phase parlementaire	361
10.2.3.3 Le temps de réponse moyen de la phase post-parlementaire	363
10.2.4 Les variations de la durée selon les caracté- ristiques des données	365
10.3 Les questions liées au stratégie de débordement	381
10.4 Quelques commentaires en guise de conclusion	387
CONCLUSION GENERALE	393
ANNEXE I : LISTE DES NORMES UTILISEES POUR LA RECHERCHE	408
ANNEXE II : TYPOLOGIE DES DOMAINES POLITIQUES	417
ANNEXE III : LISTE DES PRINCIPALES VARIABLES UTILISEES POUR L'ENSEMBLE DE LA RECHERCHE	420
BIBLIOGRAPHIE	425