

DUSAN SIDJANSKI

**UN ASPECT DU PROCESSUS DE DECISION:
DECISIONS CLOSES ET DECISIONS OUVERTES**



*Reprinted from IL POLITICO, University of Pavia, 1964, XXIX, No. 4
e 1965, XXX, No. 1*

CASA EDITRICE DOTT. A. GIUFFRÈ - Milano - 1965

Par *décision* on entend en général soit le processus de délibération ou l'action de choisir; soit le résultat de cette action ou ce qui est ainsi déterminé. On désigne par ce terme à la fois le fait d'opter et l'option finale (1). Notre exposé se circonscrit délibérément, comme l'indique son titre, à un aspect de ce processus: la participation à la formation de décisions.

Selon le colonel Gonard, « l'accord de plusieurs, fondé sur des concessions unilatérales ou réciproques, n'a pas du tout le même caractère (que l'acte d'un seul), au point que le nommer « décision » est en quelque sorte une usurpation humiliante » (2). Notre principal centre d'intérêt est précisément constitué par cette usurpation: dans notre idée, la décision peut être aussi bien l'oeuvre collective que le choix individuel; aussi bien une élection, le vote d'une loi, que l'acte éminemment solitaire déclenchant une attaque nucléaire. En réalité, l'ambition démocratique vise à étendre cette usurpation pour assurer la participation de plusieurs si ce n'est de tous comme le veut la fiction créée par Rousseau.

A l'heure actuelle personne ne doute de l'importance des décisions politiques bien que certains se plaisent à l'ignorer. Activités économiques, comportements sociaux ou individuels, métiers et loisirs, enseignement, recherche scientifique et progrès technique, jusqu'au sort de l'homme et de la civilisation sont conditionnés par les grands choix politiques. A l'âge de l'atome, cette primauté du politique s'impose brutalement à tous les citoyens du monde. Irrésistibles dans ce domaine de vie ou de mort, elles ne sont pas moins lourdes de conséquences pour nos activités

(*) Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Genève.

(1) Voir à titre d'exemples: E. LITTRÉ, *Dictionnaire de la langue française*; P. ROBERT, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*; LALANDE, *Vocabulaire de la philosophie*.

(2) *La recherche opérationnelle et la décision*, Genève, Librairie E. Droz, 1958, p. 84.

quotidiennes: ce sont elles qui fixent le rythme et l'orientation du développement économique, de l'effort scientifique ou éducatif; qui définissent la ligne de conduite dans les secteurs vitaux d'une communauté, d'où les expressions devenues courantes de politique économique ou sociale, de politique de l'éducation ou de la recherche (3). J'espère qu'en proclamant cette primauté je ne cède pas à une tentation professionnelle qui consiste à dire que le destin de l'homme et de l'humanité dépend comme par hasard de la discipline dont on s'occupe. Cette primauté, je m'empresse de le préciser, n'implique aucun jugement de valeur. La politique par ailleurs ne peut être considérée comme un secteur parmi d'autres. A l'exception de quelques matières réservées en principe — politique étrangère et de défense — la politique se réfère à la fois à une méthode particulière, à un appareil ou un procédé, et à des décisions globales s'imposant à tous les membres de la communauté. Cette méthode peut s'appliquer à toute activité sociale comme le témoigne de manière extrême la volonté totalitaire qui marque un degré très élevé de politisation; ou d'une manière plus modérée l'extension de ce que l'on nomme pudiquement les responsabilités publiques dans le domaine de l'économie ou de l'éducation dans les démocraties occidentales. Les temps sont révolus où le politique et l'économique étaient jalousement maintenus à distance respectueuse. Dans les sociétés modernes, l'emprise du politique est plus ou moins forte ou diffuse, mais jamais négligeable. En contrepartie, la puissance économique cherche à peser sur l'appareil politique dont les décisions deviennent plus lourdes et plus complexes. De ce dialogue entre pouvoir politique et pouvoir économique la majorité des citoyens semblent exclus: en effet, la technicité croissante des tâches élargies de l'Etat rend plus difficile la participation et plus précaire le contrôle des citoyens. Ainsi, le centre de décision se déplace des assemblées parlementaires vers ces détenteurs de la puissance et du savoir. De ce fait, le modèle de la démocratie classique tend à se déformer et à épouser de nouvelles formes d'association de ces centres de pouvoir à la formation, voire à l'exécution de décisions politiques.

I. OPTIQUE DE LA DÉCISION

1. *Quatre phases de la Science politique.* — L'étude de la décision qui n'est qu'à ses débuts constitue une phase nouvelle de la science politique. En schématisant, on peut distinguer quatre principales phases de la Science politique.

La phase *institutionnelle* pendant laquelle la science politique demeure dans l'orbite du droit public. Ses représentants qui se recrutent surtout parmi les constitutionnalistes se concentrent sur l'analyse des institutions disposant de pouvoir de décision suprême. L'institution, sa nature, ses règles et leur application, demeurent l'axe principal de ces

(3) C. B. MACPHERSON, *Introduction. Progrès technique et décision politique*, Revue internationale des sciences sociales, Vol. XII, No. 3, 1960, p. 380 et ss.

travaux. En comparant la vie politique à une partie de football, il ne serait pas faux de dire que le droit public étudie essentiellement les règles du jeu, alors que la science politique permet de filmer le déroulement d'une partie réelle de football (4). Pour saisir la réalité d'une partie on a certes besoin de connaître les règles du jeu; mais celles-ci à elles seules ne suffisent pas pour reconstituer le film d'une partie dans ce qu'il a d'unique et de particulier. C'est pourquoi, pour scruter la réalité politique, les fondateurs de la science politique actuelle ont eu recours aux méthodes sociologiques et psychologiques — observation, enquêtes, sondages — complétant ainsi l'approche philosophique et juridique; dans cette nouvelle optique, ils portent leur attention sur les forces sociales qui dominent ou influencent la machine politique.

L'approche des groupes servira en premier lieu à l'analyse de ces forces qui dans la plupart des cas apparaissent comme des rassemblements d'individus. Ceux-ci englobent tant les groupes à vocation politique — c'est-à-dire les partis, que les groupes de pression. Les partis souvent ignorés par les constitutions sont des instruments de conquête et d'exercice du pouvoir. En raison de leur rôle dans la vie politique dans la plupart des pays, la typologie des régimes d'Aron et de Duverger repose sur la distinction entre régimes à partis multiples et régimes à parti unique. Dans certains pays, les partis exercent un rôle prépondérant: en Union Soviétique ainsi qu'en Belgique, en Italie où le néologisme de «partitocrazia» ne fait que traduire un état de fait.

Les groupes de pression qui cristallisent les intérêts particuliers cherchent à infléchir les décisions et les comportements des autorités en leur faveur. Associations patronales, syndicats, mouvements idéologiques, ils défendent les aspirations ou les besoins réels d'une catégorie de citoyens et de ce fait jouent le rôle plus ou moins légitime d'intermédiaires spécialisés entre pouvoir public et individus. Tout en demeurant des centres autonomes de décision, ils remplissent aujourd'hui une fonction de premier plan dans la détermination et dans l'application de décisions politiques. L'émergence de ces nouveaux centres de puissance a conduit à la révision des modèles de la démocratie et à l'introduction de la notion de *polyarchie*, c'est-à-dire la multiplicité des pouvoirs autonomes et interdépendants (Dahl et Lindblom) (5). Ces groupes ne recouvrent pas toutefois l'ensemble de la réalité politique. Ainsi les affaires ou les dirigeants politiques échappent à cette représentation de la vie politique sous la forme de lutte entre groupes (6).

Une perspective différente mais toujours partielle s'ouvre avec l'étude de la *classe dirigeante*, du *personnel politique* et de *leaders* en général

(4) Cette comparaison est néanmoins boiteuse car elle tend à accréditer l'idée selon laquelle un jeu, limité dans le temps et dans ses conséquences, serait comparable à la vie politique.

(5) *Politics, Economics and Welfare*, New York, Harper & Brothers, 1953.

(6) Cette remarque générale est largement développée par Jean Meynaud dans ses *Nouvelles Etudes sur les Groupes de pression en France*, Paris, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Armand Colin, 1962, pp. 11, 23-36.

(Mills, Lerner, Aron, Meynaud) (7). L'attention porte ici sur les individus qui exercent des rôles sociaux d'orientation et de commandement. Duguit a été parmi les premiers à enseigner que souveraineté et Etat sont des fictions qui cachent la réalité des gouvernants. Cette optique permet de pratiquer une coupe à travers institutions, partis, groupes de pression. En effet, à l'intersection des activités et intérêts divers on retrouve l'homme, un et multiple comme disait Socrate. En tant que multiple, il participe simultanément à plusieurs groupes: famille, groupe économique, club, parti politique et communauté globale, dont chacun exprime un aspect plus ou moins général de son intérêt. D'où une dimension nouvelle de l'analyse politique.

Le point commun de ces trois approches c'est qu'elles sont partielles et statiques. Partielles, car elles n'éclairent chacune qu'un côté du milieu politique; statiques, car elles décrivent les institutions, les groupes et les dirigeants, leurs structures et leurs moyens bien plus que l'évolution de leurs actions. De là la nécessité de réintroduire la dimension temporelle. A cet effet, deux méthodes dynamique sont employées: la description de l'interaction de divers facteurs sociaux qui, cependant, ne fournit pas l'explication du pourquoi; et l'optique de la décision dont les premiers résultats prometteurs annoncent la quatrième phase du développement de la science politique.

2. *Optique de la décision.* — La décision oblige personnes et groupes à se manifester, à prendre position. C'est autour de décisions et en particulier des décisions importantes que viennent s'exprimer les diverses forces. Comme les moments de crises ou des tournants dans la vie d'un homme le contraignent à dévoiler son caractère par ses actes, de même une décision importante oblige groupes et dirigeants à se définir, à choisir. Dans ces circonstances, on peut mesurer l'écart qui sépare la doctrine, les objectifs proclamés du comportement concret lors de la formation ou de l'exécution d'une décision. Une crise aigue, un tournant décisif mettent à nu la nature cachée d'un homme ou des forces sociales: sous les programmes généraux et partant généreux apparaissent les motifs et actes réels. Alors les acteurs laissent tomber leurs masques. Mais ces occasions sont loin d'être quotidiennes. De toute manière, une décision constitue un foyer autour duquel se nouent l'action et la réaction des acteurs sociaux. A l'inverse des autres optiques qui éclairent secteur par secteur, ici, tous, institutions, groupes, dirigeants et facteurs sont impliqués simultanément dans le mécanisme de décision. Leurs actions ou pressions n'apparaissent plus comme unilatérales, s'exerçant d'un groupe à l'adresse d'un appareil politique, mais s'insèrent dans un jeu complexe où chacun est à la fois acteur et objet d'influences.

Le processus décisionnel aboutit, selon Richard Snyder, à la sélection d'un projet parmi un certain nombre socialement limité de projets

(7) Voir diverses contributions à la Table Ronde de l'Association française de science politique sur le thème: *La classe dirigeante. Mythe ou réalité?*, Paris, 15-16 novembre 1963.

alternatifs; le projet choisi porte à réaliser un état de choses qu'envisage et veut le responsable de la décision (8). D'après son modèle d'analyse que la complexité rend parfois inopérant, l'observation concerne à la fois l'unité de décision et les personnes responsables. Dans le cas de Corée, l'unité est constituée par un comité *ad hoc* qui comprend le premier jour — le samedi 24 juin 1950 — 5 secrétaires et sous-secrétaires d'État (Dean Rusk, Ambassadeur Jessup) auxquels se joindront le Président Truman, son conseiller George Kennan et Dean Acheson. Le *leadership* au sein de ce comité de niveau très élevé est assumé par le Président (9).

Dans le temps, le processus est décomposé en trois périodes: ante-décision, choix, post-décision. La première constitue la période préparatoire au cours de laquelle une large participation des intéressés peut être réalisée. C'est généralement à ce stade que les groupes de pression et les dirigeants non officiels sont les plus actifs. L'importance de la phase préparatoire est par ailleurs attestée par l'insistance que mettent les parlementaires à participer à l'élaboration extra-parlementaire du projet; la durée de cette période varie en particulier d'après l'urgence des cas ainsi que d'après le mécanisme institutionnel. La deuxième période s'identifie avec le moment crucial où le choix est parfait. Facile à situer du point de vue juridique, elle est fort difficile à saisir dans le réel. En Belgique, par exemple, « le Parlement passe de plus en plus pour un décor dans lequel on apparaît quand les jeux sont faits ». Telle est la constatation faite par W. C. Ganshof van der Meersch qui ajoute: « Les partis — et, dans une large mesure, les organisations professionnelles — sont devenus les véritables détenteurs de l'autorité politique. Le rôle du représentant a changé. Pour agir sur la politique générale, c'est là que son rôle doit s'exercer. Quand la question vient au Parlement, il est trop tard. Le programme est arrêté. La décision prise » (10). Ainsi le centre de puissance, le moment de la prise de décision ne correspond pas toujours à l'endroit formellement défini. Pratiquement, cet endroit est là où se trouvent concentrées les influences des groupes de pression. Une fois la décision formulée, commence la phase ultime de l'exécution. Celle-ci donne le mesure de la portée réelle d'une décision. C'est pourquoi, l'analyse d'une décision doit se faire à la lumière de son application effective. Cette dernière éclaire par surcroît les phases antérieures et cela d'autant plus que parfois les participants à la formation d'une décision ou les intéressés adaptent leur comportement aux prévisions concernant

(8) R. C. SNYDER, H. W. BRUCK and B. SAPIN, *Decision-making as an Approach to the Study of International Politics*, Foreign Policy Analysis Series No. 3, Princeton University, June 1954, p. 57; R. C. SNYDER, *A Decision-making Approach*, in *Approaches to the Study of Politics*, R. Young, Editor, Northwestern University Press, 1953, p. 19; R. C. SNYDER, H. W. BRUCK, B. SAPIN, *Foreign Decision-making, An Approach to the Study of International Politics*, New York, The Free Press of Glencoe, 1962, p. 90.

(9) R. S. SNYDER and G. D. PAIGE, *U. S. Decision to Resist Aggression in Korea*, in *Foreign Policy Decision-making*, op. cit., p. 242.

(10) *Aspects du régime parlementaire belge*, Les Editions de la librairie encyclopédique, Bruxelles, 1956, p. 129.

l'exécution. Certains groupements économiques n'ont-ils pas accepté la législation anti-cartel dans la mesure où ils espéraient que sa mise en oeuvre serait modérée ou « raisonnable » tempérant ainsi la rigueur des textes? Nous devons passer sous silence dans cette étude cet aspect essentiel, la phase de l'exécution, pour nous limiter à la participation, à la phase initiale.

L'origine et la situation occupent une place en vue dans l'analyse des décisions. Est-ce une loi? Un fait extérieur tel que l'attaque en Corée? Une initiative populaire, d'un groupe ou d'un dirigeant? Ou bien une série de précédents historiques? L'analyse de la situation n'est pas plus aisée: il s'agit là non seulement de divers éléments de pression, mais aussi des facteurs ambiants ainsi que du diagnostic de la situation. Celui-ci est particulièrement délicat à établir: l'observateur a posteriori risque d'attribuer aux responsables la connaissance ou l'appréciation des faits qu'ils n'avaient pas. Ainsi par exemple, les responsables américains ont sous-estimé au début les forces nord-coréennes, fait que l'on aurait tendance à négliger ou à trop mettre en relief lors de l'étude du cas (11). Le facteur temps introduit une difficulté supplémentaire: les évaluations de la situation évoluent constamment. C'est là qu'intervient aussi le facteur information — sources, sélection, contrôle des communications avec tous les courts-circuits que provoquent les cloisonnements administratifs. Sans compter qu'à tous ces stades ou niveaux agit la personnalité de ou des responsables politiques. En reprenant l'exemple coréen, on constate que le Président Truman ne consulte pas les membres du comité après leur avoir présenté son projet, mais commence par écouter leurs recommandations puis prend la décision (12). La procédure, le style varie selon les hommes. Au tempérament passif du général Eisenhower s'oppose le caractère combatif du Président Kennedy. A l'action-défense de l'un correspond l'action-moteur de l'autre. Dans cette dernière catégorie, on pourrait aussi ranger le Président de Gaulle et ses pouvoirs réservés, à moins que l'on ne pense comme d'aucuns qu'il s'agit d'un cas unique qui n'est pas susceptible d'être classé. A ces nombreuses difficultés d'analyse s'ajoute encore une qui n'est pas la moindre: l'étude d'une décision ne se limite pas à celle du processus, mais implique la connaissance du contenu. D'où le recours à la *méthode interdisciplinaire*, c'est-à-dire à la collaboration d'autres disciplines, de l'économie et du droit en particulier.

Cette perspective synthétique permet d'embrasser les principaux acteurs et facteurs qui participent à définir ou à déterminer la ligne de conduite d'une communauté. Dynamique et globale, cette méthode est employée simultanément dans d'autres branches: la décision est le principal foyer d'intérêt dans l'approche économétrique (13) aussi bien que dans celle psychologique de la vie économique; selon Shackles (14), la

(11) R. C. SNYDER and G. D. PAIGE, op. cit., p. 232 et 234.

(12) Op. cit., p. 224.

(13) L. SOLARI, *Sur les fondements logiques des modèles et décisions économiques*; Cahiers Vilfredo Pareto, No 2, 1963.

(14) *Decision, Order and Time*, Cambridge, University Press, 1961, p. 274.

théorie économique est un effort de systématisation d'une partie des lois psychologiques, quand elle ne devient pas un principe d'explication générale comme chez François Perroux : or les pôles de développement constituent précisément des centres de décision dominants. Cette coïncidence est heureuse, les décisions politiques portant dans une large mesure sur des questions économiques.

Outre ces nombreux avantages, l'optique de la décision offre un principe de rassemblement des autres approches de la science politique : les institutions politiques peuvent être interprétées comme des centres de décision suprêmes ; les partis politiques et les groupes de pression comme autant de centres de décisions autonomes dans une société polyarchique ; les dirigeants étant les personnes qui prennent des décisions, participent à leur formation ou pèsent sur elles. Bref, ces divers éléments, unités de décisions, pressions et influences, rôle de responsables, s'organisent autour de l'idée centrale de la décision perçue sous l'angle de ses diverses composantes. Tout en réintroduisant le facteur dynamique et évolutif, le processus de décision donne la possibilité de faire jouer ensemble ces éléments, de tenter de reconstituer la réalité dans son devenir réel. Ce n'est pas par hasard que le déroulement du processus ainsi que son mécanisme d'engrenage constituent une des pièces de la théorie de l'intégration des communautés politiques. L'effet d'entraînement que l'on observe dans le mécanisme de décision évoque, à plus d'un titre, le cours de l'évolution générale. La proposition initiale est transmise, non sans modification, par divers canaux de communication. Lancée, elle tend à sortir de l'emprise de son auteur pour devenir *chose* exposée aux diverses influences et volontés ; elle peut ainsi par un choc en retour, entraîner son promoteur au delà de ses intentions initiales. Ce mécanisme réduit ici à sa plus simple expression a été esquissé par Hegel dans son étude du processus historique (15), par Tocqueville dans sa description des engrenages révolutionnaires de 1789 et de 1848 (16) ; il a été analysé par Snyder et appliqué aux conflits par Duroselle ou Freymond (17). De proche en proche, on passe d'un domaine à l'autre de l'application de l'optique décisionnelle. N'est-ce pas là aussi un effet d'entraînement ?

3. *Quelques critiques.* — La vie politique n'est pas faite exclusivement de décisions ou de crises. Il y a donc danger à se concentrer sur l'étude de décisions ou de conflits exceptionnels en négligeant des transformations imperceptibles mais durables. Même en économie où les dé-

(15) *Leçon sur la philosophie de l'histoire*, trad. J. Glibelin, Paris, Librairie Philosophique J. Vrin, 1946, pp. 36 et 37. Il est évident que nous faisons abstraction de la théorie générale de l'histoire de Hegel pour n'en retenir que certains aspects et notamment celui de la contribution de l'individu à cette évolution.

(16) *Souvenirs de Alexis de Tocqueville*, Paris, Calman Lévy, 1898, pp. 24 et 25.

(17) J. B. DUROSSELLE, *Note sur les conflits internationaux*, document ronéoté, Dotation Carnegie, Genève, septembre 1957 ; JACQUES FREYMOND, *Le Conflit Sarrois 1945-1955*, Bruxelles, Institut de sociologie, Solvay, 1959, pp. 20, 343 à 351.

isions sont nécessairement plus nettes qu'en politique, les grandes options sont rares (ex. : nationalisation, marché commun) et le cours ou la forme d'une économie se modifie par de multiples décisions de tous les jours qui n'ont rien de spectaculaire. On comprend dès lors que l'on soit tenté davantage par l'étude d'une révolution que par le processus d'industrialisation ou par l'accroissement du volume d'intervention dans les démocraties occidentales. Certes comme en médecine l'observation des cas pathologiques facilitent, sans les expliquer entièrement, la compréhension des phases normales ou pacifiques. Mais notre problème se complique du fait que « la régulation politique se fait autant par les attitudes, c'est-à-dire par des dispositions diffuses et implicites que par les normes, c'est-à-dire par des procédures explicites et univoques » (18). Ainsi, la réalité politique ne se manifeste pas toujours sous la forme de décision. Bien au contraire, selon le spécialiste des élites, C. Wright Mills, « leur échec à prendre des décisions, à agir, est en soi un acte d'une conséquence souvent majeure que les décisions qu'elles adoptent » (19). De la sorte, en portant notre attention principalement sur les décisions, on court le risque de laisser dans l'ombre une frange épaisse de la réalité politique. Dans celle-ci, en effet, coupures — c'est-à-dire décisions — et évolutions imperceptibles s'alternent ou se combinent, contribuant les unes et les autres à l'explication de la vie politique. En outre, comme l'observe Jean Meynaud, l'analyse décisionnelle peut conduire à comparer les activités politiques ou à les isoler de leurs antécédents historiques. Il résulte de ces remarques que l'étude de toute décision doit être insérée à la fois dans son cadre historique et dans le processus politique, et complétée par l'analyse des attitudes, de l'opinion et des transformations insensibles.

L'observateur affronte également des problèmes familiers aux historiens : comment reconstituer ex-post — sans le déformer — le processus qui à travers multiples cheminements et détours aboutit à la décision ? Sa démarche est d'autant moins sûre qu'il rebrousse le chemin et emprunte la voie inverse du processus réel. Il connaît au départ ce qui constitue l'enjeu d'un pari : la fin, le résultat. Il est dans la situation d'un historien qui connaît l'issue de la bataille. Au lieu d'avancer vers l'inconnu comme l'acteur réel, il part de l'acte accompli pour en reconstituer les éléments et les antécédents. Au cours de son aventure à rebours, il lui arrive de substituer sa vision ex-post à celle des acteurs. Pour corriger cette déformation optique, Raymond Aron conseille à l'historien de revivre l'angoisse du choix, d'imaginer les options possibles, de parcourir la même voie.

Dans notre cas, l'observateur a la possibilité de vivre plus directement les vicissitudes de la décision, mais aussi d'être plongé dans l'atmosphère du moment. C'est cet élément qui peut faire défaut à l'his-

(18) FRANÇOIS BOURRICAUD, *Science politique et sociologie*, dans *Revue Française de Science politique*, juin 1958, p. 261.

(19) *The Power Elite*, New York, A Galaxy Book, Oxford University Press, 1959, p. 4.

torien. Exceptionnellement, notre observateur pourrait prendre place dans le train en mouvement pour en filmer la trajectoire: il peut avoir ainsi le chance unique de suivre avec les acteurs le déroulement du processus réel, de le filmer sur le vif. Cet avantage constitue en même temps le principal inconvénient de cette méthode d'observation directe: le témoin est pris par le jeu, par l'atmosphère, par le rythme; et ces facteurs déteignent, malgré sa volonté d'objectivité, sur la description qu'il donne des événements. Il peut, d'autre part, avoir recours à plusieurs correctifs: méthodes quantitatives, comparaison avec d'autres travaux, réexamen après une période de décantation. A distance ou en direct, les sciences sociales qui, comme la science politique, concernent à la fois le général (sociologie) et l'unique (histoire) portent la marque de la relativité, sinon de l'ambiguïté.

Une autre remarque: l'accent est mis sur les participants ou le public actif aux dépens des agents passifs ou indifférents. En choisissant comme point central une décision, on concentre quelque peu arbitrairement notre attention principalement sur ceux qui prennent part à sa formation ou à son application, et en premier lieu sur les responsables politiques. Cette déformation méthodologique due au choix du foyer d'analyse est largement atténuée par l'examen des pressions et des facteurs ambiants. Mais on laisse de côté la grande masse amorphe qui, sans que son opinion soit exprimée, peut influencer imperceptiblement le cours des choses en opposant sa résistance ou sa pression passive. Il n'en demeure pas moins que, ces aspects négatifs pris en considération, on peut parvenir grâce à cette nouvelle optique à éclairer sous un jour plus réel tous ceux qui participent de près ou de loin à ce processus.

Telle est en résumé cette méthode *dramatique* dont la trame se déroule autour d'un noeud d'actions ainsi qu'à travers divers secteurs. La vision ici est plus entière n'étant plus enfermée dans les limites d'une approche ou d'un secteur. Pour entamer l'analyse, on se place d'emblée à l'intersection de volontés, de forces, de facteurs et d'influences.

II. ÉLÉMENTS DE TYPOLOGIE

Le but de la typologie est d'orienter les recherches particulières, de faciliter la sélection mais surtout de permettre que chaque effort singulier s'insère dans un cadre de références. En effet, sans un essai de systématisation, nous assisterions à une dissection ou à un émiettement du processus politique: les chercheurs ne sont que trop tentés de grossir par delà ses proportions réelles, comme à la loupe, une décision ou un événement qu'ils ont analysé. Ce risque s'accroît à mesure que les analyses micro-politiques, par ailleurs indispensables, se multiplient.

Les distinctions entre décisions varient selon les critères (20), selon

(20) Voir notamment C. B. MACPHERSON, *op. cit.*, p. 394-396; R. C. SNYDER and G. D. PAIGE, *op. cit.*, pp. 234-235, 244-246; G. L. S. SHACKLE, *op. cit.*, p. 24; J. FRANKEL, *The Making of Foreign Policy. An Analysis of Decision-Making*,

la matière ou l'aspect envisagé. L'accent peut être mis, par exemple, sur le *processus* — c'est-à-dire les divers modes et mécanismes qui donnent naissance à une décision — ou bien sur divers *cas* de décision et leur application. De toute évidence, chaque système politique connaît plusieurs types d'élaboration de décisions. Ceux-ci peuvent être *démocratiques ou non, décentralisés ou centralisés*, ouverts ou clos. Ils coexistent dans la pratique dans les régimes politiques dont aucun n'est pur, uniquement démocratique ou dictatorial; mais dans diverses combinaisons possibles, l'importance des procédés et leurs dosages déterminent en définitive la couleur du système.

Dans l'ensemble, les diverses catégories ou distinctions proposées par divers auteurs peuvent être regroupées pour plus de facilité sous quatre rubriques: 1) nécessité et temps, 2) motivations et choix, 3) nature et contenu, 4) effets. Ce regroupement provisoire n'a d'autre objet que de servir de cadre aux décisions closes et ouvertes. Il ne prétend pas, est-il besoin de le préciser, donner une classification complète.

1. *Distinction selon la nécessité et le temps.* — Certains auteurs ont suggéré, en partant du degré de nécessité, que l'on distingue les décisions « nécessaires » par opposition aux décisions dites « facultatives ». Les premières doivent être prises ou exécutées: réaction face à une agression, obligation de procéder à des élections (sauf décision in contrario), mesures contre la surchauffe, mise en oeuvre des traités instituant les Communautés européennes. Les autres cas facultatifs comportent plus ou moins de nécessité: octroi de certaines subventions, innovations et interventions dans l'économie, référendum facultatif. Dans le temps, on se réfère aux décisions *urgentes* ou *non*. En général, les décisions urgentes sont suscitées par des situations de crise: agressions, crises économiques, troubles sociaux, grèves, famines, tentatives de coups d'Etat. Le temps de réflexion est comprimé, l'efficacité de la décision dépendant grandement de la rapidité des ripostes. Les décisions qui ne sont pas urgentes se situent généralement dans des conditions normales: certaines décisions de politique économique dont l'élaboration des plans (nécessaire mais pas urgente), diverses législations (nouvelles ou modification des anciennes); cependant, de telles décisions qui ne sont pas pressantes peuvent le devenir, avec le temps et les refus d'action: une réforme (éducation, agriculture) souvent ajournée ou retardée peut ne plus souffrir de délais sous peine d'explosions et de troubles. Dans la même perspective du temps, on parle de décisions *rapides* et *lentes*. Les décisions rapides sont imposées par des moments de crise, d'agression, etc. Par contre, les décisions relativement lentes portent souvent sur des programmes et orientations à long terme, dont la définition demande des consultations préalables. Ce sont donc des décisions peu urgentes dans l'immédiat mais

London, Oxford University Press, 1963, p. 202-210; B. DE JOUVENEL, *Essai sur l'art de la conjoncture*, Futuribles, SEDEIS, 1963, pp. 57, 61, 84; P. RENOUVIN et J. B. DUROSELLE, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, La décision, Paris, A. Colin, 1964, pp. 411 à 444.

qui doivent être bien adaptées: élaboration d'une constitution, d'une législation (ex.: loi *anti-cartel* suisse qui, en préparation dès 1950, est entrée en vigueur en 1964), d'un plan. Ici l'efficacité dépend davantage de la préparation, de la justesse du tir et de l'adhésion des intéressés, que de la rapidité. C'est pourquoi on procède lentement par études, consultations et ajustements pour aboutir à un programme aussi adéquat que possible. Il est évident que les décisions ouvertes sont le plus souvent lentes. D'autre part les décisions urgentes sont, en principe, rapides. Leur urgence même tend à compresser le temps disponible, à réduire la consultation de nombreux responsables, à affaiblir le contrôle des informations ainsi que le contrôle démocratique. Mais ces deux notions, urgence et rapidité, se rapprochent sans pour autant se recouvrir. L'urgence comporte, en effet, un élément d'appréciation subjective qui varie selon que l'on se place avant ou après la décision. D'un autre côté, la notion de rapidité ou de lenteur concerne le laps de temps et le rythme auxquels se déroule un processus de décision. Cette rapidité est fonction de l'urgence; mais le processus peut être relativement lent, de même qu'un cas sans urgence est parfois résolu rapidement. Dans le monde de l'atome, le rythme des décisions s'accélère: les conditions l'exigent, tandis que les machines électroniques et les techniques des communications le facilitent. La riposte à une attaque atomique serait fulgurante, quasi-automatique. L'automatisme tend à disparaître lorsque la situation demande, comme dans l'exemple de Corée, une appréciation de données complexes et un choix décisif entraînant des effets multiples (danger de guerre, réaction de l'URSS, de la Chine). Dans ces domaines vitaux, s'établit en règle générale une relation proportionnelle entre urgence, rapidité et moyens techniques. Cette correspondance est bien plus élastique dans d'autres secteurs de la vie politique et en particulier dans les périodes normales. La marge de manoeuvre et de temps laisse une plus grande liberté d'appréciation d'opportunité et de choix de méthodes. La lenteur, les consultations, les temps d'arrêt et de réflexion en cours de processus, facilitent la recherche d'une décision acceptable ou de l'adhésion des intéressés. Ces diverses caractéristiques sont communes à tous les trois stades (avant, pendant et après) de la décision.

2. *Distinction d'après les motivations et le choix.* -- Dans le deuxième groupe figure toute la gamme de motivations ainsi que le problème du choix. Pour les motivations, on peut reprendre les trois grands types esquissés par J. B. Duroselle, à propos des conflits internationaux (21): à motivation économique ou partiellement, à motivation idéologique et à motivation de puissance (22). Ces trois types sont loin de couvrir ce

(21) *La nature des conflits internationaux*, Revue française de science politique, vol. XIV, No 2, avril 1964, p. 303-4. Voir les exemples et les commentaires de l'auteur.

(22) Comme le remarque J. B. Duroselle, il n'existe pas de type à l'état pur; les types correspondent à des dominantes. Il est permis d'ajouter que souvent même les couleurs dominantes sont impures: ainsi par exemple à un

domaine fort riche et d'en éclairer les aspects essentiels. Une autre distinction a été retenue: décisions rationnelles et irrationnelles. Pour les premières, le recours aux moyens mécaniques serait possible à partir des coordonnées de base. Mais les limites sont difficiles à fixer: les décisions politiques comportent une part importante d'éléments irrationnels, les décisions économiques sont aussi, malgré leur apparence rationnelle, empreintes d'irrationnel. D'ailleurs, comme le constate Jean Meynaud, le rationnel s'applique à la relation adéquate entre moyens et but. Cette relation suppose que le but est donné, que le choix premier de l'objectif est fait. L'expert, le technicien adapte les moyens à un but qu'il ne choisit pas. En fait, la détermination des objectifs à atteindre, la définition de la politique au sens de ligne de conduite (*policy*) est du ressort de l'homme politique. C'est celui-ci qui prend les options en fonction des valeurs, de la situation, des aspirations, des moyens. Or, cette définition des fins en particulier, échappe largement au calcul rationnel (23). Dans le même ordre d'idées, certains auteurs ont différencié les motivations causales des motivations finales. Celles-là se présentent comme des effets des causes antérieures; lorsque l'on réagit à une attaque on agit par besoin de défense provoqué par la menace. Quant aux motivations finales, les effets escomptés, le but, constituent la cause et incitent à l'action: le motif est la réalisation d'un projet (24).

Le problème du choix soulève de nombreuses questions dont celle de la liberté, de la rationalité, de la collation et du traitement des informations ou de la prévision. Sous ces divers titres sont classés de multiples questions. Bertrand de Jouvenel distingue entre autres les interventions des rétroactions (25). Celles-ci ne sont que des chaînons dans l'enchaînement des phénomènes, tandis que les interventions visent à modifier cette suite d'événements. Selon l'auteur du Pouvoir, l'intervention n'est pas, au fond comme certains le prétendent, une simple rétroaction. L'enchaînement fournit l'occasion de l'événement mais n'en détermine point la nature. Ainsi par exemple, il n'y a aucune liaison logique nécessaire entre le rôle économique de Hitler et son génocide. On établit aussi la différence entre décisions qui exigent un choix par oui ou par non et décisions qui impliquent le plus ou le moins. Dans la première catégorie on peut classer les décisions visant à construire une force de frappe, à faire la guerre, à adhérer à la Communauté européenne. Ferait partie de la deuxième, la détermination du montant d'une aide aux pays en

niveau élevé de l'activité économique, l'acquisition de nouveaux moyens ne répond plus à un besoin concret à satisfaire mais à une volonté de puissance.

(23) J. MEYNAUD, *Le calcul rationnel dans la décision politique*, exposé prononcé lors de la journée d'étude de l'Association suisse de science politique, le 17 octobre 1959.

(24) Voir l'exemple analysé par J. B. DUROSSELLE dans *La décision*, op. cit. p. 33-39: la décision de Wilson de rompre les relations diplomatiques avec l'Allemagne. Selon l'auteur, la décision de Wilson ne s'explique pas par le système de causalité — influence des forces profondes — mais par la finalité.

(25) *Essai sur l'art de la conjoncture*, Futuribles, SEDEIS, 1963, pp. 58 et 61.

voie de développement ou de l'importance des subventions à l'agriculture. Le principe d'octroi d'aides est acquis, le choix ne portant que sur leurs quantités qui peuvent être plus ou moins grandes. Dans un sens similaire, le colonel Gonard observe une différence entre décisions qui impliquent des choix clairs et décisions qui comportent des compromis (26). Bien d'autres distinctions encore ont été adoptées à propos du choix. C'est ainsi que l'on parle des décisions qui posent les objectifs et déterminent les moyens par contraste avec des décisions qui ne font que déclencher un processus sans que l'issue en soit perçue ou voulue.

3. *Distinction d'après le contenu et l'importance.* — Une différenciation a été suggérée à partir du contenu des décisions politiques: économiques, sociales, etc.; des décisions de politique intérieure ou de politique extérieure. De même qu'entre décisions complexes, difficiles à préparer, à prendre et à évaluer, et décisions simples portant sur un objet concret et limité. De ce fait les effets de cette sorte d'actes sont plus aisément prévisibles, contrairement aux conséquences, multiples et imprévisibles qui résultent, de manière générale, des décisions complexes. Cependant, cette question de prévision étroitement liée à celle du choix se complique même dans des cas simples du fait que chaque décision politique s'insère dans une trame où ses répercussions peuvent dépasser tout calcul. De plus, dans cette réalité mouvante et complexe, à chaque action ne correspond pas un résultat et un seul: une action peut donner des résultats différents selon les circonstances, indépendantes de la volonté du sujet, qu'elle se trouvera rencontrer (27).

Une autre distinction reproduit le clivage entre *domaine public* et *domaine privé*. Dans ce dernier, on classe en particulier les activités des entreprises. Mais la ligne de séparation est bien moins claire qu'on ne le laisse supposer. Prenons l'exemple d'une décision de quelques groupes économiques privés visant à installer une aciérie sur l'eau à Dunkerque. Une décision d'un tel poids politique peut-elle être prise sans accord, au moins tacite, des autorités publiques, dont la collaboration est par surcroît indispensable à son exécution? En effet, la réalisation d'un tel projet implique l'existence de nombreux services publics, des voies d'accès. En outre, personne ne conteste que de semblables décisions macro-économiques, tout en gardant un caractère privé quant à leur formation qui ne va pas sans un certain contrôle, accord ou soutien publics, exercent des effets de portée politique. Bien que n'ayant pas nécessairement de force obligatoire juridiquement parlant, elles sont en mesure de conditionner le comportement de vastes couches de citoyens ainsi que de déterminer en grande partie l'orientation du développement économique d'un pays. Il s'agit en fait de la création de nouveaux pôles dominants de développement qui transformeront les conditions économiques de la région, mais pèseront aussi directement sur le taux de croissance et partant sur l'avenir du pays tout entier. Les limites entre

(26) *Op. cit.*, p. 39.

(27) BERTHARD DE JOUVENEL, *op. cit.*, p. 89.

secteur privé et domaine public n'apparaissent plus aussi nettes qu'on le prétendait au siècle du libéralisme. Ce cas explique le pourquoi de l'extension du contrôle de l'Etat, en montrant le poids politique des décisions macro-économiques privées. En même temps, il permet de mettre en relief les dimensions de la pression que les grands groupes économiques sont en mesure d'exercer sur l'appareil gouvernemental.

Les catégories peuvent être établies en outre d'après l'importance des décisions: *décisions vitales* qui concernent la guerre, l'emploi des armes atomiques; *décisions importantes* dont celles de politique économique qui déterminent le rythme d'investissements, de croissance; certaines décisions de politique étrangère, d'orientation de la recherche scientifique, etc. Dans l'ensemble, plus une décision est importante, plus le niveau de « l'unité ou du comité » qui les prend est élevé. Néanmoins, cela n'exclut nullement la possibilité qu'un problème secondaire — nommer ou casser un fonctionnaire — soit porté du fait de ses prolongements politiques devant le Président ou un conseil supérieur. Par contre, on peut affirmer — sans une trop grande marge d'erreur — que les questions de survie, de guerre, des objectifs économiques, etc. seront réservées aux instances les plus hautes. Souvent ces décisions importantes sont aussi: des *décisions fondamentales*, c'est-à-dire qu'elles marquent un tournant ou définissent des programmes d'action. Il va de soi qu'une décision considérée comme fondamentale n'est pas *ipso facto* un acte important: en effet, on peut prendre un tournant ou définir une nouvelle politique dans un secteur secondaire — politique des betteraves — par rapport aux domaines vitaux ou importants dans la vie d'une communauté politique. Par opposition à ces actes fondamentaux, on qualifie de *décisions dérivées* celles qui s'inscrivent dans une politique générale, ou qui font partie d'une chaîne de décisions. Dans le même sens, on peut se référer aux décisions qui impliquent des choix et à celles qui résultent d'un programme préétabli. Ainsi donc le clivage entre décisions vitales, importantes et secondaires ne correspond pas toujours à celui des décisions fondamentales et dérivées.

4. *Distinction relative aux effets.* — Le dernier regroupement se situe dans la perspective des effets d'une décision. Ici, comme à d'autres niveaux, il existe des décisions *générales* et des *décisions particulières*. Les premières règlent d'une manière globale, le plus souvent normative, un secteur d'activité ou certaines questions. Elles posent des objectifs et des cadres pour l'action à venir. Par contraste, une décision particulière apporte une solution à un problème concret et défini. Le général et le particulier peuvent aussi marquer une autre différence: décision générale désigne aussi un acte qui concerne une communauté dans son ensemble — tous les citoyens d'un pays — par opposition à une décision qui s'adresse à un particulier ou à un groupe uniquement. On admet dans ce sens que les décisions générales sont, en principe, à la fois plus complexes et plus importantes; mais cette observation n'est plus valable, si ce n'est partiellement pour la distinction antérieure: en effet, un acte réglant les comportements futurs peut avoir des effets secondaires (ex.:

loi régissant une activité économique marginale d'un pays), alors qu'une décision singulière, unique, telle le fait de presser sur le bouton déclenchant une attaque nucléaire peut être vitale, complexe et d'une portée universelle. Cet acte concret est fort différent d'une décision particulière fixant le prix du beurre. Celle-ci, sans avoir la portée de celle-là, est en outre révoicable. Il est possible de faire marche arrière ou de modifier des décisions portant par exemple sur le crédit, les prix, les impôts. Mais une attaque déclenchée, il n'y a pas de retour possible. Le seuil, le point de non retour, l'irréversibilité, sont au centre des discussions sur l'intégration européenne ou sur les conflits: la communauté a-t-elle franchi ce seuil? Quelle est la limite entre la guerre «froide» et la guerre «chaude», entre un conflit local et un conflit généralisé? Il est cependant évident que, dans la plupart des cas, les décisions sont impures ou mixtes, avec des doses variables d'éléments que, tout au long de cet exposé, nous avons opposés à dessein.

Une décision peut avoir également une portée obligatoire ou indicative. Une prescription légale (service militaire, conditions de transactions commerciales, etc.) ou un décret (mesures de stabilisation économique) sont des actes obligatoires qui peuvent être appliqués soit d'une manière autoritaire par les recours aux sanctions, soit d'une manière souple par la persuasion et la pression. Ces deux moyens, utilisés parfois simultanément, sont couramment employés dans les régimes démocratiques. Quant aux décisions facultatives, elles réservent une plus grande marge de choix aux intéressés. Mais le fait qu'elles soient facultatives ne les rend pas moins importantes, comme le témoigne le plan français. Enfin, une décision peut être suivie ou non d'une exécution efficace ou n'être pas exécutée du tout. C'est là un aspect essentiel souvent négligé, qui conditionne les phases antérieures de préparation et de prise de décision. Dans cette perspective, les décisions internes apparaissent comme soumises, en dernière instance au «contrôle» de l'appareil politique qui les a prises. Par contre, selon la judicieuse observation de J. B. Duroselle, avec la politique extérieure on est dans le domaine de ce que Raymond Aron appelle une «conduite compétitive» où aucune instance supérieure, sauf exception, n'est à même de coordonner les relations (28). Le «contrôle» de l'exécution échappe ici à un gouvernement qui doit compter sur d'autres centres autonomes de décision et de puissance.

5. *Décisions closes et décisions ouvertes.* — Sur le terrain de la participation, nous nous proposons de retenir deux grandes catégories: décisions closes et décisions ouvertes (29). Cette distinction peut s'appliquer à la fois lors de la formation et de l'exécution. Le processus de formation est dit clos lorsque l'autorité publique ferme l'accès aux intéressés et aux personnes ne faisant pas partie de l'appareil officiel, et prend la décision elle-même; elle ne recourt pas aux avis ou consultations à l'extérieur de l'appareil, mais s'enferme dans une réflexion intérieure;

(28) *La décision, op. cit.*, p. 412.

(29) Cette terminologie rappelle celle des sociétés closes et ouvertes de Bergson.

d'autre part, l'exécution est close lorsque sans concours d'autres forces, l'autorité impose sa décision par ses propres moyens. Ici apparaît clairement la relation entre élaboration et exécution. En effet, plus une exécution sera dépendante de la participation de larges couches de citoyens, plus l'autorité cherchera à associer ces couches ou ses représentants à l'élaboration afin de s'assurer leur consensus aussi actif que possible. Les formes de décisions closes n'éliminent pas, sauf exception, les pressions des groupes; au contraire, elles les suscitent dans la mesure où leurs effets concernent les intérêts des groupes.

La formation et l'exécution sont *ouvertes* lorsque l'autorité responsable associe, aux divers stades de la préparation et de la mise en oeuvre, des groupements intéressés, des experts, des couches voire l'ensemble des citoyens (référendum en France sur la question algérienne). En règle générale, lorsque l'exécution exige le concours effectif et volontaire des groupes ou des citoyens comme pour l'application des mesures contre la surchauffe économique en Suisse ou du plan indicatif en France, la décision résulte d'un processus plus ou moins long de consultations, ou de participation à l'élaboration qui prépare l'adhésion des principaux intéressés. Cette relation n'est pas constante. Une décision close au cours de sa formation — comme la déclaration d'une guerre classique — est ouverte dans sa phase de réalisation puisqu'elle implique la participation active de la population ou conduit à une démission nationale. C'est la «démocratisation» de la guerre. Cependant, la guerre nucléaire perd cet aspect démocratique au profit d'une armée réduite de spécialistes: elle devient close tant dans la phase de son déclenchement que dans celle de son explosion. La grande majorité du peuple ne peut que subir passivement les conséquences d'une décision à laquelle elle demeure étrangère.

Cette distinction entre décisions closes et ouvertes ne doit pas être confondue avec la différence qui existe entre *décisions publiques* et *décisions secrètes*. En réalité, les décisions ouvertes auxquelles participent les groupes sont souvent secrètes et presque toujours limitées à un cercle assez étroit d'initiés. Elles sont secrètes, c'est-à-dire interdites au grand public, à la presse. D'où le titre de «*Anonymous Empire*» qu'emploie Finer pour désigner l'appareil à fabriquer les décisions, à la fois complexe, voilé et puissant (30), appareil qui assure la collaboration — qui dégénère parfois en symbiose — entre organes gouvernementaux et parlementaires, et groupes de pression, en particulier ceux de la défense des intérêts professionnels. Jean Meynaud a signalé l'interpénétration de ces deux éléments dans le mécanisme du gouvernement en Suisse (31). Quant aux décisions closes, elles sont en même temps secrètes, impénétrables (*).

(30) S. E. FINER, *Anonymous Empire, Study of the Lobby in Great Britain*, London, The Pall Mall Press Limited, 1958.

(31) Jean Meynaud, Payot, Lausanne, 1963, titre VI.

(*) La deuxième partie de cet article sera publiée dans le prochain numéro.

III. EXEMPLE DE DÉCISIONS CLOSES

Ce sont généralement des décisions prises par une ou plusieurs équipes de responsables plus ou moins restreintes, souvent sans consultations extérieures et parfois à l'insu de tous ceux qui ne font pas partie du « comité de décisions ». Très fréquemment, ce sont des décisions de politique étrangère, de défense ainsi que certains actes de politique intérieure. Entre autres, les décisions concernant la mobilisation générale, la reconnaissance d'un pays que vient d'illustrer l'acte du gouvernement français vis-à-vis de la République de Chine ou bien l'adhésion à un traité international. Quoique appartenant en principe au domaine de la fonction exécutive — ce qui par définition réduit les dimensions de l'unité de décision, elles sont parfois soumises au contrôle, voire à l'approbation du législatif. Cette exigence concerne les traités internationaux: l'adhésion de la Suisse à l'accord international interdisant partiellement les essais d'armes nucléaires ou au traité instituant l'Association européenne de libre-échange.

Dans le premier cas, cette décision s'inscrit dans la politique générale de la Suisse: elle est donc close mais dérivée, ne marquant pas de changement dans la direction générale. Le second exemple se situe à la limite entre décisions closes et ouvertes bien que formellement elle appartienne à la première catégorie. En effet, depuis l'échec des négociations visant à établir une grande zone de libre-échange, à la fin de 1958, la majorité des organes de presse et des organisations professionnelles semblent se prononcer clairement en faveur d'une solution qui ne soit pas celle de la CEE. De fait, l'association à la CEE n'allait pas imposer seulement des obligations dans le domaine de la politique commerciale et douanière, mais aussi concernant la réglementation et l'organisation communes de l'économie (ex.: législation antitrust qui contient des exigences plus strictes que la législation anti-cartel suisse, politique agricole commune) ainsi que le domaine de la politique sociale et de la législation financière. Le *Vorort* (Union suisse du commerce et de l'industrie), à titre d'exemple, a pris position pour la petite Zone de libre-échange qui constituait, à son avis, une défense collective contre la CEE qui « repose en revanche sur le principe de la supra-nationalité » et dont « l'objectif final est un régime uniforme, dirigé d'une façon centrale ». En même temps, il pro-

(*) La première partie de cet article a été déjà publiée dans le numéro de Décembre 1964.

(32) *Rapport sur le commerce et l'industrie de la Suisse en 1958*, publié par le « Vorort » de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, pp. 19 à 21.

clamait que « le but principal est cependant de provoquer des pourparlers entre la CEE et la petite Zone de libre-échange, afin de jeter un pont entre ces deux institutions » (32). Ces prises de position auxquelles il faut ajouter de multiples contracts officieux préparent le terrain de l'action gouvernementale. Celle-ci apparaît, dans une certaine mesure, comme la réalisation de ce vœu. Le traité a été ratifié par le Conseil national, le 21 mars 1960, par 142 pour et 3 contre, et deux jours plus tard par le Conseil des Etats à l'unanimité. Ce parallélisme frappant entre la position de la plupart des organisations professionnelles, le gouvernement et les représentants mériterait certes une analyse approfondie. Mais d'ores et déjà on peut dire qu'il s'agit là d'une décision mixte, close et ouverte à la fois. Les frontières entre ces deux catégories ne sont pas rigides mais floues et imprécises; le degré d'ouverture d'une décision peut d'ailleurs varier selon les stades du processus ainsi que nous le verrons dans le cas Angleterre-Marché commun. Il n'en demeure pas moins que certaines décisions peuvent être exclusivement closes: la riposte de Truman en Corée ou le blocus de Cuba décrété par Kennedy. En dehors de ces cas extrêmes, la plupart sont impurs quand ils ne sont pas mixtes (33).

Le lancement du plan Schuman est un exemple intéressant (34). Cette décision fondamentale marquant un revirement de la politique étrangère de la France est l'œuvre d'une dizaine de personnes, dont Robert Schuman et Jean Monnet ont été les *leaders*. Il est difficile de situer l'origine de ce projet. Depuis le Congrès de la Haye en mai 1948, ces idées sont dans l'air: André Philip fait applaudir la même année la suggestion d'un combinat franco-allemand à l'Assemblée nationale; en avril 1949, il fait adopter à la Commission des industries de base du Mouvement européen, réunie à Westminster, une motion sur la coordination de ces industries. En été de la même année, à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe E. Bonnefous propose une mise en commun des ressources et A. Philip l'internationalisation du charbon et de l'acier; de son côté, le travailliste Lee cite les lignes du conservateur Boothby qui se réfèrent à l'intégration du charbon et de l'acier de la Ruhr sous la direction suprême d'une « autorité supranationale ». En décembre 1949, la Commission économique pour l'Europe publie son rap-

(33) Il serait erroné de confondre pour autant la décision ouverte avec des cas où un responsable d'une décision close recourt à la technique des sondages de l'opinion publique ou des groupes. Ce n'est là qu'un acte unilatéral qui permet au responsable d'être mieux informé de l'élasticité des réactions et partant du degré d'acceptation. De plus, une décision close peut être prise publiquement. Parfois même le gouvernement a intérêt à procéder ainsi.

(34) Voir notamment J. W. BEYEN, *Aperçu sur le développement de l'intégration européenne*, Mouvement européen, Congrès de Rome, 1957; E. BONNEFOUS, *L'Europe en face de son destin*, Paris, P.U.F., 1951; P. GERRET, *La Genèse du Plan Schuman*, R.F.S.P., septembre 1956; A. PHILIP, *Les problèmes de l'Union européenne*, Neuchâtel, La Baconnière, 1959; H. RIEBEN, *CECA, Équilibre européen et solidarité mondiale*, Lausanne, Centre de recherches européennes, 1959; D. DE ROUGEMONT, *L'Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière, 1948; R. SCHUMAN, *Origines et élaboration du Plan Schuman*, Les cahiers de Bruges, décembre 1953, et *Pour l'Europe*, Paris, Nagel, 1963.

port sur l'acier qui met en garde contre les développements de production nationaux désordonnés et préconise une coordination des investissements d'équipement. Ce ne sont là que quelques indicateurs épars de la situation et d'une prise de conscience qui ont facilité la naissance du plan Schuman. Il semble que le processus ne se déclenche qu'à partir du moment où les auteurs du rapport de la Commission économique rencontreront, sur l'invitation d'André Philip, le commissaire général au plan, Jean Monnet. C'est à cette époque probablement que Monnet perçoit le possible aboutissement de certaines idées demeurées vagues.

L'élaboration du projet sera dû à une équipe restreinte qui réunit autour de Jean Monnet, entre autres, Etienne Hirsch, Pierre Uri, Paul Reuter, Jacques Gascuel, Bernard Clappier, alors directeur du cabinet du président Schuman. Soumis à Georges Bidault, le premier projet reste sans réponse. Le 29 avril Bernard Clappier le transmet au Président Schuman qui au retour de *week end* déclare en style laconique: « J'ai lu la note. C'est intéressant. J'en fais mon affaire » (35). Depuis quelques temps, Robert Schuman interroge ses collaborateurs: « Qu'allons-nous faire de l'Allemagne? ». Il semble que le projet qu'il vient d'examiner soit une réponse possible. Il va dans le sens de la fusion économique franco-allemande dont a parlé le chancelier Adenauer au début de 1950. Mais il a l'avantage de ne concerner que les industries de base; de servir d'expérience-pilote tout en posant la première pierre d'une fédération européenne que le président Schuman juge prématurée; et d'écarter la politique traditionnelle vis-à-vis de l'Allemagne qu'il croit impossible. Cette nécessité politique et économique coïncidera fort heureusement avec la constellation de trois hommes: Schuman, Adenauer, De Gasperi. Après le oui du 1^{er} mai, le président Schuman présente cette idée au Conseil des ministres du 3 mai en termes assez vagues. Le communiqué mentionne une proposition concrète pour la construction de l'Europe. Dès lors, le travail févreux de l'équipe commence à la rue Martignac pour permettre que la proposition soit formulée le 9 avant d'être transmise à la réunion du 10 à Londres. Le 8 au soir les papiers et brouillons sont brûlés; le 9 au matin le texte définitif est dicté que M. Clappier transmet au président Schuman. Il semble que malgré la réticence du président du Conseil, M. Bidault, la proposition est ardemment soutenue par MM. Plevan et Mayer qui ont été à plusieurs reprises consultés par Jean Monnet. Le processus officiel qui débouchera sur la création de la CECA est déclenché par la conférence de presse du président Schuman du 9 mai 1950. Ce qui frappe c'est de voir qu'une décision aussi importante et fondamentale pour la politique étrangère de la France ait été préparée par une équipe restreinte d'hommes, selon une procédure close et secrète (36), et dans un temps record. De plus, la formation de cette décision de politique étrangère s'effectue avec la connivence du ministre des Affaires Etrangères mais à l'insu de ses services. Ainsi l'unité formelle et le centre réel de préparation de cette

(35) ROGER MASSIP, *Voici l'Europe*, Paris, A. Fayard, 1958, p. 86.

(36) Le processus clos connaît aujourd'hui un grand succès en France avec l'accroissement du domaine « réservé » du Président de la République.

décision ne correspondent pas. La négociation *sui generis* qui suivra le lancement du projet français conservera ce caractère particulier: elle sera menée par Jean Monnet et son équipe (37). De la sorte, l'homogénéité et l'intégrité de la réalisation est assurée par cette équipe qui constituera aussi le premier noyau de dirigeants de la CECA.

En Angleterre, l'attaque contre Suez a été décidée par un groupe fort restreint dont ne faisaient pas partie tous les membres du cabinet. La décision concernant la demande d'adhésion de l'Angleterre à la CEE a été élaborée et mûrie en secret par une équipe limitée de responsables politiques et d'experts. Parmi les facteurs entrant dans la définition de la situation figuraient notamment: la diminution du poids politique de l'Angleterre (échec à Suez, abandon du projet Blue Strack et partant de la souveraineté militaire, fiasco de la conférence de Paris et des efforts de MacMillan pour servir d'intermédiaire entre les Etats Unis et l'Union soviétique) au profit de la CEE allant de pair avec le boom du Marché commun, la crise de la livre, le ralentissement de l'expansion en Angleterre et la fuite des capitaux (ex: ICI) vers le Continent (38). Dans le processus qui aboutira à la présentation de la demande, on peut discerner deux moments principaux: 1) la décision personnelle de MacMillan suivie d'une campagne de persuasion portant d'abord sur l'équipe gouvernante puis sur le parti, la presse et l'opinion; 2) la décision officielle du Parlement en août 1961 comme aboutissement de cette campagne. MacMillan était acquis à l'idée d'un rapprochement avec la CEE dès l'été 1960. Anthony Sampson le confirme en ces termes: « Vers le milieu de 1960, le Premier Ministre ayant été touché par la grâce, Ted Heath, fut nommé aux Affaires étrangères avec la mission spéciale de veiller aux affaires européennes » (39). Ce premier pas est l'œuvre d'une équipe « fermée » qui sera en gros celle des négociateurs. Celle-ci se réunira plusieurs fois en automne 1960 avec la participation de quelques responsables politiques et hauts fonctionnaires. Au début de 1961, les intentions du Premier Ministre semblent se préciser: il choisit l'adhésion. Dès lors l'action de persuasion bat son plein. Il ne s'agit pas de consulter, mais de faire adopter les objectifs définis. A partir du moment où le Premier Ministre fait sa déclaration à la Chambre, le processus tend à s'élargir: au stade parlementaire, les décisions sont prises, selon Finer, dans le secret des comités avec la participation de principaux groupes de pression. Cependant, il ne faudrait pas croire que ceux-ci n'interviennent qu'à ce niveau; la pression de certains éléments de la City ou de quelques groupement économiques s'exerce en effet dès le début sur l'équipe du Premier Ministre; cette pression, à ne pas confondre avec des consultations des groupes, constitue un des facteurs qui ont suscité la décision du Premier Ministre. L'approbation du Parlement marque le début d'une deuxième phase: la négociation qui se ter-

(37) Voir la conclusion de l'étude de GERBER, *op. cit.*

(38) U. KRITZINGER, *Conférence* prononcée à l'Institut d'Etudes Européennes, Genève, avril 1964.

(39) *Anatomie de l'Angleterre*, Paris, Robert Laffont, 1963, p. 309.

minera par une décision close annoncée par le général de Gaulle au cours de sa conférence de presse du 14 janvier 1963. Celle-ci appartient à la catégorie de décisions closes pures par contraste avec la décision de gouvernement de MacMillan qui comporte des phases mixtes.

Un autre exemple: le cas de la riposte américaine à l'agression en Corée. Pour l'essentiel, nous donnons un bref résumé commenté de l'analyse effectuée par Richard Snyder et Glenn Paige (40). Comment se déroule le scénario: le samedi 24 juin 1950 intervient la décision de riposter par l'intermédiaire des Nations Unies. Cette première décision implique déjà un choix fondamental: ne pas rester passif devant l'agression, mais y faire face. Le dimanche 25, une deuxième décision est prise qui comprend les points suivants: a) stopper l'invasion, b) évacuer les Américains, c) envoyer des armes, d) diriger la 7^e flotte vers la Corée. La troisième décision du lundi 26 marque un nouveau tournant: engagement des forces américaines aériennes et navales au sud du 28^e parallèle et garantie de la neutralité de Formose. En effet, dès dimanche l'unité de décision étant au complet, elle pourra prendre toutes les responsabilités. Cette unité comprend aussi bien le secrétaire à la défense Johnson, les secrétaires des armées que le Président, le secrétaire d'Etat et les responsables de l'Etat-major commun. Ses membres sont d'accord pour estimer qu'une action positive et urgente est nécessaire face à cette épreuve politique; que cette situation menace le prestige des Etats-Unis et qu'elle pourrait mener, à la longue, à une guerre mondiale; ils admettent que, selon toute probabilité, le conflit pourrait être limité, sans que pour autant il fût possible d'en évaluer le coût et la durée; et ils concluent que le risque peut être assumé, l'Union soviétique et la Chine ne devant pas normalement intervenir. Le mardi 27 une note est adressée au gouvernement de l'URSS lui demandant de désavouer les agresseurs et d'user de son influence auprès d'eux pour qu'ils se retirent; en même temps, un projet de résolution invite tous les membres des Nations Unies à prêter assistance militaire à la Corée du Sud. La sixième décision du mercredi 28 vise à étendre l'action navale et aérienne des Américains au-delà du 28^e parallèle. La septième, 28 et 29 juin, prévoit que l'action au-delà du 28^e parallèle demeurera limitée aux objectifs militaires et ne portera pas atteinte aux frontières chinoises ou russes; les armées terrestres ne participent qu'à la projection des voies de ravitaillement et de l'évacuation des civils. Enfin, les deux dernières décisions constituent l'aboutissement de ce processus: elles autorisent le général Mac Arthur d'employer ses troupes pour résister à l'invasion puis lui confèrent des pouvoirs discrétionnaires. Tel est le film chronologique des décisions prises au cours de cette semaine. Nous avons là l'exemple d'une décision qui, selon une déclaration du président Truman, est l'acte le plus important décidé au cours de son mandat présidentiel. Sa nature a déterminé le processus entièrement clos qui s'est déroulé au niveau le plus élevé de la hiérarchie gouverne-

(40) *Foreign Policy Decision-Making*, op. cit., pp. 205-272.

mentale (41). Le groupe qui aux côtés du président a participé à sa formation, était un comité *ad hoc* très réduit. La méthode du président Truman consistait, d'après Snyder et Paige, non pas à consulter les membres du comité sur un projet de décision mais à écouter leurs recommandations puis à prendre la décision. Au cours de ce processus, le *leadership* était assuré par le président, en liaison avec son secrétaire d'Etat. L'élaboration de telles décisions n'est pas une prérogative exclusive du président, mais leur responsabilité lui est entièrement réservée. Un autre élément caractéristique de cette décision est le temps: il s'agit d'un cas urgent. En effet, la pression des événements extérieurs a compressé la durée du processus réduisant d'autant la possibilité d'information, de réflexion et de calcul. Face à l'attaque, la première question est de savoir si l'on va riposter ou non. Il semble que les objectifs sont définis dès la première décision. Puis les traits réels de la situation en Corée se dévoileront progressivement provoquant ainsi le choix des moyens de riposte adéquats. Comme le constate Snyder, la troisième décision implique un choix crucial qui détermine le caractère fondamental de la réponse américaine. Mais tout en constituant un tournant, cette troisième décision ne détermine pas entièrement la décision finale: résister par tous les moyens. Bien que la ligne de conduite générale paraît fixer dès le début, chaque décision (la 3^e et la dernière en particulier) comporte des éléments nouveaux et pas nécessairement déductibles du principe initial. Comme nous l'avons remarqué auparavant, les données, le choix des objectifs et des moyens varient au cours du processus.

D'après ces trois exemples, on pourrait émettre quelques hypothèses: les décisions vitales telle la riposte à une agression, s'annoncent, en principe, comme des décisions closes, secrètes et étanches; généralement, leurs auteurs ne procèdent pas à des consultations et ne sont pas soumis à des pressions; ce fait là ne les empêchent nullement de tenir compte de l'opinion publique et du « degré d'acceptation » dont témoignent les citoyens; cette hypothèse semble corroborée par de larges délégations de pouvoirs à l'exécutif même dans les démocraties occidentales dans le domaine de la politique étrangère « pure », à l'exclusion notamment de la politique économique et commerciale, et dans le domaine de la défense (42). D'ailleurs dans ces deux domaines, même les questions simplement importantes voire secondaires sont souvent, à l'exception de certains actes de propagande, traitées selon la procédure close (usages diplomatiques). Un autre point mérite de retenir l'attention de l'observateur: les questions vitales entraînent souvent des choix nets (oui ou non) et constituent des décisions irréversibles. Il ne faudrait pas ce-

(41) Voir l'exemple de décision close et individuelle par contraste avec cette décision de comité endossée par un responsable individuel, dans J. B. DUROSELLE, op. cit., pp. 439, 444: La décision de Mussolini d'entrer en guerre en 1940.

(42) Il est évidemment possible de citer des cas où un groupe a été associé à une décision déclenchant les hostilités; ou bien ceux où, pour faire protéger ses intérêts menacés, il aurait poussé à des mesures d'action ou de représailles internationales. Ne sont-ils pas en train de revenir marginaux du fait de l'interdépendance et des risques accrus?

pendant croire que ces remarques sont valables pour toute décision de politique étrangère. Celle-ci en effet peut porter sur des matières économiques et sociales: négociations et collaborations économiques, aide aux pays en voie de développement, etc. Dans ces secteurs-ci la discussion peut concerner des degrés de l'aide et peut être soumise à des pressions de divers groupes même si elle est close. Exceptionnellement, elle peut même donner lieu à quelques consultations ou hearings.

Cette procédure close n'est pas uniquement réservée aux affaires étrangères ou de la défense. En politique intérieure aussi, on y recourt parfois: les manipulations monétaires (dévaluation, réévaluation, taux d'escompte) sont à la fois closes et secrètes. De même que la date des élections que fixe le gouvernement anglais. Des mesures pour combattre la surchauffe soit en France soit en Angleterre appartiennent à la même catégorie, alors qu'en Suisse, pour des raisons d'ordre constitutionnel, elles sont prises sous la forme de décisions ouvertes. La pression des organisations professionnelles et des groupes économiques s'exercent d'une manière souvent voilée sur des décisions closes. Mais il serait illusoire d'en déduire par un raisonnement *a contrario* que ces pressions n'existent plus dès qu'une décision se forme d'une manière ouverte. Celle-ci n'a jamais empêché celles-là dont les auteurs par ailleurs ne coïncident pas toujours. Ainsi par exemple un groupe qui n'aura pas eu la possibilité de faire entendre sa voix dans l'organisation à laquelle il appartient, pourra bien chercher d'autres moyens d'expression et d'influence. La distinction entre les décisions closes et les décisions ouvertes ne consiste donc pas dans l'existence ou l'inexistence de pressions — qui s'exercent dans les deux cas — mais bien dans les possibilités de participation ou d'association à la formation de décisions telles qu'elles sont offertes par la structure de l'appareil politique ou par la pratique.

IV. DÉCISIONS OUVERTES: DIVERS TYPES DE CONSULTATIONS

En première approximation, on peut distinguer des consultations au niveau de l'élaboration législative et des consultations au plan de l'exécution. Ces deux types de consultation portent donc soit sur l'élaboration de normes générales ou de décisions particulières, soit sur leur exécution. L'élaboration de normes générales vise à assurer une participation aussi représentative que possible des forces sociales et de divers intérêts. Elle prend une forme parfois institutionnalisée, parfois pragmatique d'une coutume sans que d'ailleurs l'une soit exclusive de l'autre. En effet, à côté d'un Conseil économique et social peuvent fonctionner différentes commissions permanentes ou *ad hoc*. De la sorte, la consultation se pratique à deux étages: intérêts plus directement touchés qui participeront aux travaux des commissions; principales catégories d'intérêt dans le secteur économique et social de la communauté globale représentées au Conseil. Dans ce dernier cas, la consultation est plus générale mais aussi plus organique et plus rigide; bien que concernant divers sujets, elle s'adresse à une représentation institution-

nalisée qui ne change pas selon les thèmes étudiés. Par contre, la pratique des commissions et comités permanents ou *ad hoc* offre plus de souplesse et de diversité. Le mécanisme est plus pragmatique, plus souple, adaptable aux variations des thèmes. Cette formule procure une division de travail plus poussée; les commissions étant souvent spécialisées. De plus, lorsqu'elles ne sont pas rigoureusement institutionnalisées, l'administration dispose d'une marge de choix de ses interlocuteurs par ailleurs limitée par le poids et la représentativité de certains groupements ou par la spécificité du secteur.

Dans le domaine de l'exécution, l'autorité recourt à divers organismes consultatifs: comité et commissions permanentes, commissions *ad hoc*, sans compter toutes espèces de contacts. En réalité, en dehors des consultations plus ou moins organisées, il existe toute une gamme de rapports de collaboration, de consultations, d'influence et de pression qui se nouent entre les institutions officielles et les groupes, les entreprises et les dirigeants de différents secteurs économiques et sociaux. La combinaison entre divers types de consultations ou de relations varie selon les systèmes et les pratiques des pays. En Suisse, on applique les modèles de commissions et de contacts, auxquels s'ajoutent, en France, deux formes de consultations institutionnalisées, le Conseil économique et social et le Plan.

La consultation a lieu principalement dans les secteurs de la vie économique où l'intervention gouvernementale est partielle ou insuffisante ou bien ceux où l'exécutif doit s'assurer une certaine collaboration des milieux privés pour que sa politique soit effectivement mise en oeuvre. En fait, elle se pratique surtout dans les économies mixtes — plus ou moins libérales ou dirigistes — du monde occidental. Dans ces systèmes, les centres de décisions économiques sont multiples: certaines décisions appartiennent au gouvernement, tandis que d'autres relèvent des affaires et entreprises privées. En règle générale, plus ces groupes sont puissants et plus leur position est dominante dans l'économie d'un pays, plus leurs décisions sont déterminantes et plus elles pèsent sur la conduite de la politique économique. A la limite, certaines de leurs décisions notamment celles macro-économiques ont une portée globale et engagent l'économie tout entière. Dans ces conditions, le pouvoir politique est appelé à remplir un rôle d'arbitre ou à définir la direction et le rythme du développement de l'activité économique; à cet effet, il recourt souvent à la consultation des intéressés lors de l'élaboration de sa politique ou recherche leur adhésion pour son exécution. Certes, comme on l'a souvent observé, l'influence des centres de puissance économique sur l'appareil gouvernemental est forte, mais elle n'est pas prépondérante. D'abord en raison des rivalités qui divisent et fragmentent la puissance économique dont la pression ne s'exerce pas toujours dans un sens unique, mais souvent dans des sens contradictoires laissant ainsi plus de liberté de choix au gouvernement. Ensuite du fait que les structures économiques étant généralement souples et adaptables, elles se conforment rapidement aux décisions et situations nouvelles et s'insèrent dans les cadres politiques transformés. L'économie

française a donné la mesure de son adaptabilité lors de l'établissement de la CECA et de la Communauté Economique Européenne (43). En effet, la plupart des secteurs concernés de l'industrie française représentés par C.N.P.F. étaient hostiles à la création de la CECA puis de la CEE, de crainte d'être exposés à une concurrence intense de la part de l'industrie allemande en particulier. On connaît la suite: une fois la décision politique fondamentale prise et les traités de Paris et de Rome ratifiés, l'industrie française a procédé à une adaptation psychologique et structurelle rapide. Ce revirement qui lui a valu quelques succès au plan communautaire, s'est manifesté le plus clairement lorsque le C.N.P.F. s'est prononcé en 1959-60 en faveur de l'accélération du Marché commun. Dans cet exemple, la formation de la décision fondamentale visant à instituer les Communautés européennes a été, certes, largement fermée aux consultations des groupements professionnels dont les pressions généralement négatives n'ont pas eu une incidence directe sur l'action gouvernementale. Cependant, dans la phase d'exécution et de mise en œuvre, le gouvernement non seulement consulte les intéressés et les associés à sa politique, mais encore stimule et soutient leurs efforts d'adaptation, d'amélioration de leur capacité concurrentielle et assume la défense de leurs intérêts après arbitrage au plan national, dans les instances communautaires.

A titre d'exemples de décisions ouvertes, nous donnerons un aperçu de la planification française ainsi que des expériences suisse et communautaire. Ces cas ne sont pas limitatifs; cette tendance à la consultation, soit institutionnalisée ou officielle, soit coutumière et *ad hoc*, s'est largement implantée dans toutes les démocraties occidentales et semble même ne pas épargner entièrement certains pays du bloc communiste. Il serait légitime de se demander si l'on est en présence d'une tendance générale qui répond à certaines conditions de direction et de contrôle de l'économie globale.

1. *Un exemple: le plan français.* — Le mécanisme gouvernemental français connaît plusieurs types de consultation (44). Une consultation générale et institutionnalisée, le *Conseil économique et social* qui est appelé à donner des avis ou à présenter des rapports. Composé principalement de représentants d'organisations professionnelles, le Conseil n'exerce qu'une fonction consultative dont l'influence sur les décisions im-

(43) Voir notamment H. W. EHRMANN, *La politique du patronat français, 1936-1955*, Paris, A. Colin, 1959, pp. 310-352; P. DROUIN et al., *L'Industrie française et le Marché commun*, CEE, Bruxelles, 1960; notre *Le principe supranational et le processus d'intégration dans les Communautés européennes*, Université de Paris, Institut des Hautes Etudes Internationales, cours 1962-1963, pp. 41 et ss.; J. F. BESSON, *Les groupes industriels et l'Europe. L'expérience de la CECA*, Paris, P.U.F., 1962.

(44) JEAN MEYNAUD, *Nouvelles études sur les groupes de pression en France*, Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, A. Colin, 1962, p. 236-246. Articles de F. BLOCH-LAINE, *Pour une réforme de l'administration économique* et de MAURICE BYE, *Le Conseil Economique et Social*, Revue économique, No 6, novembre 1962, pp. 861-885 et 897-919.

portantes semble avoir été fort limitée. Il est ainsi pour le moins surprenant de constater qu'il ne joue qu'un rôle effacé dans le domaine qui le concerne par excellence: la planification. Néanmoins, la tendance à élargir la fonction et les pouvoirs du Conseil économique et social qui s'est manifestée sous la V^e République semble se confirmer: on prête au gouvernement français l'intention de transformer le Conseil en une chambre où seront représentées les forces économiques et sociales. Ainsi, leur participation à la formation de décisions serait-elle institutionnalisée et renforcée. A côté du Conseil, il existe en France comme dans d'autres pays un réseau dense d'organismes consultatifs ou de gestion mixtes au niveau de l'administration. Selon une estimation officielle rapportée par Jean Meynaud, le nombre d'organismes consultatifs en France s'élèverait à 5.000 dont le neuf dixième établis auprès des administrations centrales (500 conseils, environ 1.200 comités, plus de 3.000 commissions) (45). Quant aux organismes de gestion, ils assurent aussi la participation des personnalités et des groupements privés (ex: ceux auprès de l'O.N.I.C.) aux activités de réglementation et de direction que exercent des institutions publiques. Les décisions prises par ces diverses institutions et administrations flanquées d'organismes consultatifs appartiennent à la catégorie des décisions ouvertes (46).

De cet ensemble de fonctions consultatives un trait original se détache: la *planification française* (47). Celle-ci constitue en effet un mécanisme particulier d'exercice d'une fonction essentielle dans la communauté politique moderne: orientation globale des activités économiques et du rythme d'expansion. Il s'agit donc d'une décision à la fois fondamentale et très importante. Le système du plan français peut être examiné dans ses deux phases distinctes: élaboration et exécution. Le processus d'élaboration accuse la forme d'une consultation organique et permanente, qui se veut démocratique. La méthode en usage demeure encore centralisée malgré l'existence de plans régionaux dont la préparation suit le cours suivant: rédaction par des rapporteurs du Commissariat général du Plan, consultation régionale organisée par les préfets, examen par le Comité des plans régionaux, avis du comité national d'orientation économique et décret pris sur le rapport des ministres inte-

(45) *Op. cit.*, p. 238.

(46) En dehors de cette consultation organique, il existe en France divers types de consultations pragmatiques lors de l'élaboration de lois ou de mesures d'exécution. Un exemple de celle-là: *L'élaboration et le vote de la loi complémentaire à la loi d'orientation agricole* par G. Rimareix et Y. Tavernier, Revue française de Science Politique, No 2, juin 1963, pp. 389 à 425.

(47) Voir PIERRE BAUCHET, *La Planification française. Quinze ans d'expérience*, Paris, Editions du Seuil, 1962; J. FOURASTIER et J. P. COURTHÉOUX, *La planification économique en France*, Paris, P.U.F. 1963; JEAN MEYNAUD, *Planification et politique*, Lausanne, Etudes de Science politique, 1963; *Colloque sur la planification. La planification comme processus de décision*, Fondation nationale des sciences politiques et Institut d'études politiques, Grenoble, 2-4 mai 1963.

ressés (48). La fonction consultative se développe ainsi au niveau des régions bien que le centre de décision soit situé à Paris (49).

L'élément organique du système français est constitué par un *noyau administratif* et par un réseau de *commissions consultatives*. Le Commissariat général du plan est une des administrations les moins bureaucratiques; sa dimension fort réduite — sur un effectif de 150 personnes, il comprend moins de 50 fonctionnaires — n'a d'égale que son efficacité. Autour de ce centre sont disposées des commissions verticales et horizontales qui assurent la participation des intéressés à l'élaboration du plan. Lors de la préparation du IV^e Plan, 23 commissions verticales, c'est-à-dire spécialisées par secteur d'activité ont fonctionné; aux commissions horizontales dont l'une étudie les problèmes d'équilibre d'emploi et l'autre les questions de financement, de monnaie et d'économie générale, on peut ajouter les commissions de la productivité, de la recherche et le comité des plans régionaux. Presque 1.000 personnes ont participé à l'élaboration du IV^e Plan en qualité de membres de commissions. En outre, chaque commission a constitué des groupes de travail qui ont réuni plus de 2.000 personnes compétentes; soit un total de plus de 3.000 personnes qui ont pris part à la préparation du Plan. Ce total se décompose comme suit: moins de 300 syndicalistes (ouvriers, cadres et paysans) ont siégé aux côtés de 562 syndicalistes patronaux, 715 chefs d'entreprises nationalisées ou privées et plus de 100 agriculteurs, ainsi que 780 fonctionnaires et presque 700 universitaires et experts. Sans compter les fonctionnaires et les « indépendants », on constate d'après ces chiffres que l'élément patronal est cinq fois plus important que l'élément travailleur. Ce déséquilibre dans la représentation est un des facteurs de la planification française qui provoque des réticences syndicalistes (50). Il pèse d'autant plus que la philosophie du plan est fondée sur l'adhésion initiale des forces sociales. En effet, c'est sur cette adhésion à la décision fondamentale que repose le Plan, adhésion qui conditionne sa portée pratique et son exécution.

Le processus d'élaboration de déroule comme suit (51): le Commissariat procède à une étude générale des perspectives de l'économie française en collaboration avec des experts du Ministère des Finances. Ces premiers travaux sont transmis au Conseil Economique et Social; ainsi, dès le début, les représentants des intérêts économiques et sociaux sont associés au choix des taux de croissance et à l'orientation du plan. C'est à ce stade que se situe la première intervention du gouvernement qui

(48) PIERRE VIOR, *Aspects régionaux de la planification française*, texte ronéoté, Commissariat général du Plan, d'Équipement et de la Productivité, Paris, 15 mai 1964, p. 5.

(49) Pour que ce système puisse s'apparenter à la méthode fédéraliste, les régions devraient disposer d'une autonomie réelle, participer plus activement à la préparation du plan national et constituer des centres de décision dans les cadres du plan général.

(50) JEAN MEYNAUD, *op. cit.*, pp. 120-121 et 132-138; J. TOUCHARD et J. SOLE, *Planification et Technocratie*, Colloque sur la planification, p. 4.

(51) J. FOURASTIÉ et J. P. COURTHÉOUX, *op. cit.*, pp. 98 à 102. Lors de l'élaboration du V^e Plan, le Parlement est intervenu dès les premières options.

fixe provisoirement les limites du taux de croissance. Les commissions verticales commencent alors leurs travaux en partant de cette hypothèse. En se fondant sur ces premiers résultats, le Commissariat élabore une synthèse qu'il soumet cette fois-ci aux commissions horizontales. Dès lors, le gouvernement peut fixer le taux d'expansion qui permettra aux commissions de mettre au point leurs travaux en fonction de cette perspective et au Commissariat d'élaborer un projet définitif. Celui-ci sera présenté pour approbation au gouvernement puis transmis au Conseil économique et social pour consultation. Dans sa version finale, le Plan est soumis au Parlement qui l'adopte sous la forme d'une loi générale portant approbation du plan. Tel est simplifié à l'extrême le cheminement au terme duquel le plan entre en application.

Quelle est la portée de cette décision générale? L'exécution du plan n'est pas fondée sur le système des règles impératives s'imposant à la communauté entière, mais sur un mécanisme souple qui combine et coordonne des projections et des normes indicatives, des cadres pour les plans individuels et des moyens de persuasion et d'incitation. Son application repose sur l'action des unités de production non seulement décentralisées mais aussi largement autonomes dans la définition de leurs objectifs et dans le choix de leurs moyens; dans cette fonction, le plan apparaît comme un cadre de références et de soutiens; comme une information cohérente portant, au niveau national, sur les objectifs et les priorités globaux, assortis de quelques instruments d'incitation mais dépourvus de toute obligation juridique. Cependant, le plan exprime la politique générale du gouvernement. Ainsi donc cette décision fondamentale, dans le secteur économique et social est apparentée, par ses effets, aux actes non obligatoires, au pouvoir d'influence, de pression ou d'entraînement.

Sa portée et sa complexité déterminent aussi sa formation. Les commissions qui jouent un rôle actif dans la préparation du plan assurent une large participation. En effet, l'efficacité dans l'exécution dépend, certes, de la valeur intrinsèque du plan mais surtout du consensus qu'il obtient de la part des principaux intéressés. C'est pourquoi, les commissions ne procèdent pas à la majorité, mais recherchent l'adhésion de tous, l'accord unanime. Ainsi, parle-t-on, de « décision concertée » ou de décision intégrée, du type « unanime » (52). La complexité y ajoute deux traits: la durée et la multiplicité de stades du processus d'élaboration, ainsi que la nécessité de la haute compétence exigée de la part des participants. Enfin, ce mécanisme qui apparaît comme une exécution de l'économie industrielle grandit et fonctionne en marge du système représentatif. L'élaboration du plan implique d'autres formules que la traditionnelle élaboration législative (53). Le Parlement n'inter-

(52) JEAN-LOUIS QUERMONE, *Les effets de la planification au niveau de l'appareil politique et de l'ordonnement juridique*, Colloque sur la planification, *op. cit.*, p. 19.

(53) PIERRE BAUCHET, *L'expérience française de planification*, Paris, Édition du Seuil, 1958, p. 96-97 et JEAN RIVERO, *Le problème juridique du Plan*, Droit Social, mars 1951, pp. 15 et 16, cité par P. Bauchet, *Comp. les innovations du V^e Plan*.

vient que pour approuver l'orientation générale qu'il ne peut remettre en cause tous les ans, bien qu'il se réserve un certain pouvoir de contrôle par le biais du budget. Le contrôle continu est exercé par un organisme spécial, le Conseil supérieur du Plan. Composé notamment de représentants des principales organisations professionnelles, ainsi que des présidents des Comités régionaux d'expansion économique, il examine chaque année les rapports d'exécution et en comparant les résultats aux objectifs, propose au gouvernement les mesures visant à favoriser l'accomplissement de ceux-ci (54).

A tous les niveaux, nous rencontrons la participation directe des principaux intéressés et responsables dans les secteurs économique et social. Nous assistons là à une éclosion de nouveaux mécanismes de participation, à la constitution d'une « démocratie consultative ». On peut supposer que dans ce contexte le rôle du Conseil économique et social tendra à croître notamment dans le domaine de la planification. Il y aura tendance à institutionnaliser cette fonction essentielle d'orientation globale des activités économiques qui, pour l'heure, reste extra-ou para-institutionnelle, n'ayant pu s'insérer dans les cadres de la démocratie représentative et libérale. La consultation organique, la participation à l'exécution et au contrôle, ce sont autant de formes du processus de décisions ouvertes. Dès maintenant, ces mécanismes occupent une place importante sinon toujours en vue, dans les activités économiques mixtes à la fois gouvernementales et privées. Ils semblent promis à un grand développement rendu nécessaire tant par l'interpénétration des politiques publiques et privées, que par le progrès scientifique et technique. Les décisions devenant plus complexes dans leurs contenus et plus inextricables dans leurs effets, l'administration qui ne dispose plus du « savoir » indispensable, doit recourir aux dirigeants d'organisations concernées ainsi qu'aux experts dits indépendants. De plus, la fonction de planification fait tache d'huile: dans sa forme globale, elle s'étend aux pays tels que l'Angleterre, l'Italie et à de nombreux pays en voie de développement, tandis que la planification partielle ou régionale est pratiquée partout même dans les États traditionnellement libéraux tels les États-Unis et la Suisse.

2. *Formation de décisions ouvertes en Suisse* (55). — Le mécanisme de décision en Suisse est encore davantage le résultat d'une construction pragmatique. Bien qu'ignorant Plan et Conseil économique et social, l'axe du système est constitué par la pratique généralisée de la consultation. La plupart des problèmes sont résolus par la participation des intéressés, par des ajustements des thèses opposées qui donnent lieu à des compromis. D'où l'expression de « gouvernement de compromis ». Ici,

(54) JEAN MEYNAUD, *op. cit.*, p. 241.

(55) Voir notamment E. GRUNER, *Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie, Von Wachstum der Wirtschaftsorganisationen im schweizerischen Staat*, Zurich et Stuttgart, E. Rentsch Verlag, 1956; C. HUGHES, *The Parliament of Switzerland*, Londres Hansard Soc., 1962; JEAN MEYNAUD avec le concours de A. KOFF, *Les organisations professionnelles en Suisse*, Lausanne, Payot, 1963.

comme dans l'exemple français, il existe divers types de participation. Lors de l'élaboration d'actes législatifs, les associations professionnelles ont été consultées de tout temps par l'intermédiaire de commissions. En outre, pour assurer l'exécution de certaines lois, des commissions permanentes ont été créées avec mission de donner des avis aux autorités (commission des fabriques, commission d'experts pour le tarif douanier). Dans certains cas, les autorités chargent les organisations professionnelles d'accomplir elles-mêmes certaines tâches ou bien elles confèrent force obligatoire aux décisions prises par les organisations professionnelles (gestion de caisses de compensation, chambre suisse de l'horlogerie) (56). Nous sommes dans ce dernier cas à la limite où la formation de décisions ouvertes tend à laisser la place à un transfert de pouvoirs de décision. Il y a donc interpénétration profonde du public et du privé et parfois même substitution de celui-ci à celui-là.

Le trait original du processus de décision en Suisse est dû au référendum. La possibilité de recourir au suffrage populaire transforme la formation d'une décision. Elle permet aux groupes mis en minorité de susciter une consultation du peuple et d'obtenir éventuellement une révision. Dans d'autres cas, une décision généralement close de politique étrangère peut devenir ouverte: *l'entrée de la Suisse dans la S.D.N.* (57). Ce processus comprend deux grandes phases: la première s'échelonne depuis le début de l'action des groupes de promotion, jusqu'au moment où le gouvernement se prononce en faveur de l'adhésion; la deuxième porte sur le vote des chambres et le référendum. Les premières initiatives sont l'oeuvre de divers groupes dont la Société suisse de la Paix et la Nouvelle Société Helvétique. Bien que demeurées sans suite, elles ont contribué à orienter la politique du gouvernement. Celui-ci prendra le premier tournant, d'après Roland Ruffieux, en 1918 avec l'accession à la présidence de la Confédération de M. Calonder que l'on savait acquis à l'idée d'une organisation de la paix. Alors la collaboration du professeur Max Hubert est assurée et le principe d'une commission consultative adopté (58). Cet organisme qui est associé à la préparation de la décision fondamentale de politique étrangère est favorable, dans sa majorité, à une Société des Nations. Le 20 novembre 1918, la Suisse adresse aux Puissances alliées une note se référant à sa participation aux négociations relatives à la future S.D.N. Au début de 1919, les démarches diplomatiques (mémoire et avant-projet d'une S.D.N.) ne rencontrent que peu d'attention auprès de la Commission qui, sous la direction de Wilson, met sur pied un projet. Un point positif: Genève est choisie pour siège de l'organisation. Selon le Pacte, les États invités à accéder à la S.D.N. en qualité de membre originaire devaient préciser

(56) *Message du Conseil Fédéral à l'Assemblée fédérale*, 10 sept. 1937, p. 18 et 64.

(57) La formation de cette décision a été analysée d'une manière approfondie par Roland RUFFIEUX, dans la *Revue suisse d'histoire*, 1961, No 2, p. 152 à 192. Nous en donnons un aperçu, tout en adoptant une autre subdivision en phases. Notons qu'il s'agit là d'un cas exceptionnel.

(58) RUFFIEUX, *op. cit.*, p. 162.

leur position deux mois suivant son entrée en vigueur. Cette échéance, constitue l'élément déterminant du rythme de la décision (59). Dès lors, l'exécutif se prononcera rapidement après avoir recueilli l'avis favorable de la commission consultative formulé à une forte majorité: dans son message aux Chambres du 4 août 1919, il recommande l'adoption d'un arrêté réglant l'accession par la voie de l'amendement constitutionnel soumis à référendum. Ici prend fin la première phase où la commission consultative, le professeur Max Huber ainsi que le Président Calonder ont joué un rôle déterminant.

La deuxième phase se déroule d'abord au plan parlementaire avec des alternances diplomatiques. Après des débats au Parlement, l'ajournement du référendum est refusé à la Suisse en décembre 1919, par les Puissances alliées qui se réservent d'examiner la question de la neutralité. Le Conseil fédéral riposte par un mémorandum énergique et par l'envoi d'une mission qui obtient gain de cause à Londres. En janvier 1920, le Conseil de la S.D.N. adopte une résolution donnant satisfaction à la Suisse. Dès lors, l'exécutif pourra revenir à la charge au plan interne: au début de mars, l'accession sera votée par les deux Chambres. Le Conseil fédéral notifie l'adhésion le 5 mars à la S.D.N. en fixant le référendum au 16 mai. C'est le signal de l'ouverture de la campagne référendaire et du commencement de la phase terminale. Le Comité national pour l'entrée de la Suisse dans la S.D.N., fondé en novembre 1919, mène la campagne contre des groupements hostiles qui opèrent en ordre dispersé (socialistes et comités contre l'entrée constitués dans quatorze cantons) (60). De nombreux pamphlets ont paru dont celui de Ernest Laur, dirigeant de l'Union suisse des paysans, qui a été publié par le Comité pour l'entrée de la Suisse. Divers représentants du monde patronal dont le président de la Société suisse du commerce et de l'industrie, interviennent dans le même sens. Certains isolationnistes s'y opposent au nom de la tradition et du concept de « Vieux Suisse », alors que d'autres idéalistes soutiennent l'accession au nom de principes humanitaires (61). Ce débat national portant sur une décision fondamentale suscita une forte participation de 77,5 % des électeurs. Les partisans l'emportèrent par 416.870 voix contre 323.719 (62). Le processus aboutit ainsi à la décision faisant entrer la Suisse dans la S.D.N.

Dans sa première phase, il demeure, malgré l'action de la commission consultative et de quelques personnalités, dans un circuit limité. Dans la deuxième, le débat va en se généralisant: il implique d'abord les parlementaires puis, avec la campagne référendaire, des couches plus larges; aux côtés des partis politiques, interviennent des groupes de promotion, des organisations professionnelles, des journaux, quelques francs-tireurs; puis avec la votation une grande majorité de l'électorat. Deux autres caractéristiques ont été mises en relief par Roland Ruffieux: l'accélération progressive dans le processus de la décision qui, de lent

(59) *Op. cit.*, p. 163.

(60) *Op. cit.*, p. 164 à 168.

(61) *Op. cit.*, pp. 179 et 180.

(62) *Op. cit.*, p. 168.

à ses débuts, devient rapide sous la pression des échéances imposées de l'extérieur; la campagne référendaire est réduite à six semaines. Le deuxième trait est l'alternance continue des périodes de politique interne et de politique extérieure. Il y a oscillation entre les incertitudes, les difficultés ou les succès internes et externes qui se conditionnent mutuellement et constituent deux facteurs essentiels de la décision finale.

L'élaboration de la *loi sur les cartels* nous permet de suivre le processus dans ces trois stades: préparation administrative, discussion parlementaire et intervention populaire (63). Une *phase préliminaire* se développe entre 1937 et 1947, qui aboutit à l'adoption de nouveaux articles économiques de la Constitution fédérale. En vertu de ces articles la Confédération peut entre autres édicter des dispositions pour remédier aux conséquences nuisibles des cartels. Dès lors, commence une *deuxième phase* qui comprend deux cycles, distincts: un cycle de travaux d'approche qui se termine par la présentation du rapport de la Commission d'étude des prix (1950-1957); la Commission est composée de 8 membres dont 5 professeurs d'Université, 3 « représentants » d'organisations professionnelles, ainsi qu'un expert et un collaborateur et trois fonctionnaires assumant le secrétariat. Parallèlement à ces travaux d'experts, les Indépendants lancent une initiative populaire en 1955 visant à introduire le principe d'interdiction de cartels. Cette initiative se heurte à l'opposition tant de l'exécutif fédéral que des organisations syndicales et patronales. Rejetée en 1958, elle a eu le mérite d'obliger les divers groupements à définir leurs positions. C'est ainsi qu'au cours de sa campagne contre l'initiative, l'Union suisse du commerce et de l'industrie a affirmé qu'elle n'était pas opposante inconditionnelle et s'est engagée à souscrire à une législation sur les cartels qui fût raisonnable (64). La *troisième phase* s'ouvre par la désignation d'une Commission d'experts dont les membres se répartissent entre plusieurs catégories et régions: d'une part, professeurs d'Universités, juges et fonctionnaires; d'autre part, représentants des organisations professionnelles (65). En avril 1959, la Commission d'experts remet son rapport accompagnant le projet de loi. Dès ce moment, débute la consultation proprement dite qui, selon la méthode fédéraliste, associe à la fois les autorités cantonales et les groupements économiques organisés au niveau fédéral (66). Selon l'exécutif, les avis reçus de dix-sept cantons, de la plupart des associations intéressées ainsi que de certaines partis politiques et diverses personnalités du monde juridique et économique, montrent que les propositions

(63) Le mécanisme général de décision a été décrit par JEAN MEYNAUD, *Les organisations professionnelles en Suisse*, op. cit., pp. 274 et ss. Du fait de l'optique adoptée, l'auteur s'est limité au modèle de décisions ouvertes.

(64) CLAUDE ALAIN BURNAND, *L'U.S.C.I. et la législation fédérale sur les cartels*, travail présenté dans le séminaire de science politique à l'Université de Genève, juin 1964.

(65) Sur 31 membres on compte 5 universitaires, 3 fonctionnaires, 3 syndicalistes et 11 dirigeants patronaux; ceux-ci représentent plus d'un tiers de la Commission.

(66) Ce sont ces groupements centraux qui consultent leurs membres, fédérations par branche et sections par région.

des experts constituent une solution moyenne entre des conceptions divergentes et également acceptables du point de vue politique. L'exécutif estime qu'il n'existe pas de motif d'apporter de profondes modifications à leur projet (67). En réalité, ce projet est le résultat d'un compromis issu du long processus auquel ont pris part, dès le début, les principales organisations professionnelles. Cette phase se termine par l'adoption du projet par l'exécutif et sa transmission aux Chambres le 18 septembre 1961. La dernière phase se déroule sur le terrain parlementaire: à travers les partis politiques ou leurs représentants directs, les groupements s'efforcent d'obtenir des modifications avant un recours éventuel au référendum, considéré d'ailleurs comme peu probable dans ce cas. A titre d'exemple, l'U.S.C.I. (Union suisse du Commerce et de l'Industrie) réussit à infléchir le projet sur quelques points relativement secondaires. Il semble que pour éviter l'épreuve de force, elle accepte la loi comme un moindre mal en comptant sur une application modérée. Elle renonce aussi au référendum et préfère s'en tenir au compromis qui exprime une tendance générale. Par ailleurs, il lui est impossible de revenir sur divers engagements pris au cours de la campagne contre l'initiative des indépendants ou au cours de la consultation. En effet, comme le constate Jean Meynaud, la consultation ouvre aux participants la possibilité de se faire entendre, mais, en même temps, elle a un aspect contraignant, en les obligeant à exprimer une opinion qui limitera par la suite leur liberté de manoeuvre (68). Une motivation similaire semble avoir prévalu auprès d'autres groupements aussi. Après le vote de la loi le 20 décembre 1962 et l'expiration du délai référendaire qui n'a pas été utilisé, la loi entra en vigueur le 15 février 1964. Simultanément ont été nommés les quinze membres de la commission d'application. De manière générale, des experts qui ont participé à l'élaboration de la loi siègent dans la Commission garantissant ainsi la continuité entre la loi et son exécution. La formation et l'application de la décision demeurent largement ouvertes.

Dans la lutte contre la *surchauffe économique*, la décision devient rapide mais reste ouverte. Pour des raisons constitutionnelles et à défaut de pouvoirs d'intervention prévus ou implicites, l'exécutif fédéral ne peut décider seul, replié sur lui-même à l'exemple des gouvernements en France, en Angleterre, mais doit passer par les Chambres et recourir au référendum dans le délai an. Dans une phase préliminaire, certaines mesures sont prises pour freiner la surchauffe: *gentlemen's agreement* conclu par la Banque nationale avec les autres banques (1960), mesures financières (1962), arrêté fixant un plafond du personnel des entreprises (1963). Puis, sous la menace d'une crise économique, l'exécutif fédéral élabore à la fin de 1963 des projets d'actes législatifs pour combattre la surchauffe. Vu la nature d'urgence de ces mesures, il procédera entre le 7 et le 14 janvier à des consultations sous formes de conférence: représentants des gouvernements cantonaux, du patronat,

(67) *Message du Conseil Fédéral* du 18 sept. 1961, p. 15. Rien d'étonnant si l'on considère que les principaux intéressés ont participé à la confection du projet au sein de la Commission d'experts.

(68) *Op. cit.*, p. 279.

des syndicats ouvriers et des milieux bancaires sont entendus les uns après les autres par l'exécutif. Le projet mis au point est transmis aux Chambres dix jours plus tard. La phase parlementaire sera elle aussi compressée par l'urgence des mesures à prendre. Ainsi, devant prendre une décision importante et urgente dans le domaine économique, l'exécutif fédéral a procédé à des consultations orales des principaux intéressés. Ce type de décisions, clos dans la plupart des pays, demeure ouvert en Suisse. Cet exemple apporte une preuve complémentaire que la nature ou le contenu des décisions ne déterminent pas nécessairement leur appartenance à la catégorie des décisions ouvertes ou closes. Telle est dans l'ensemble la contribution de l'expérience suisse qui élargit le domaine des décisions ouvertes.

3. *Expérience de la Communauté économique européenne.* — La distinction entre décisions ouvertes et closes se rencontre aussi dans la CEE. Celle-ci reprend, en les modifiant ou renforçant, les tendances existantes dans les pays de la Communauté. Comme dans l'exemple français, belge et néerlandais, il existe un *Comité économique et social* où sont représentées les grandes catégories d'intérêts et d'activités qui forment trois groupes: employeurs (27), travailleurs (33) et professions mixtes (41). Le CES est souvent associé au processus de décision de la Communauté: dans la pratique, son avis est sollicité dans la plupart des cas, même lorsque le traité n'en fait pas une obligation.

Néanmoins son rôle demeure consultatif et le poids de ses avis relativement réduit (69). Il existe en outre un nombre croissant de *comités consultatifs* dont le comité du Fonds social, celui pour la libre circulation et les 8 comités agricoles; ceux-ci regroupent plus de cent membres, et autant de suppléants qui se réunissent en moyenne au moins une fois par mois. En dehors de ces organismes permanents qui « institutionnalisent » la consultation, le mécanisme de décision a développé un réseau complexe de consultations qui, à l'exemple du fédéralisme suisse, s'étend sur trois étapes: consultation des organisations professionnelles au niveau communautaire, des experts nationaux par la Commission et des organisations professionnelles nationales sur des questions communautaires par les administrations nationales (70). Dans l'ensemble, les décisions ouvertes prédominent par leur nombre et par leur importance dans la Communauté qui, par son contenu économique, concerne la sphère par excellence de ce type de décision. Certes, les décisions closes ne sont pas absentes notamment dans les domaines des relations et négociations avec les pays tiers, dans la politique commerciale; même dans ces chasses-gardées, la Commission procède à de véritables « *hearings* » avec les groupements intéressés en particulier sur des points techniques. Ex.: le ni-

(69) J. MEYNAUD et D. SIDJANSKI, *Présentation des dirigeants européens*. Rapport présenté aux journées d'étude de l'Association française de science politique, novembre 1963, *Il Politico*, No 4, 1963, pp. 740 et ss.

(70) Notre rapport sur les *Aspects fédératifs de la Communauté européenne* présenté au Congrès de l'Association internationale de science politique, Genève, septembre 21-25, 1964 (à paraître dans *Res Publica*, No 4, 1964).

veau et les motifs de la protection d'un secteur dans le cadre du Kennedy Round. Celui-ci a, d'autre part, suscité de nombreuses prises de positions ainsi que des démarches écrites ou orales auprès de la Commission; on estime à plus de soixante des contacts pris par l'UNICE. Malgré ces contacts et pressions, la politique commerciale commune, dans la faible mesure où elle se manifeste, appartient en règle générale à la catégorie de décisions closes. Au même titre, on pourrait citer des exemples de « statement of policy »: le mémorandum de 1959 sur l'étude de la Zone de libre échange ou le Programme d'action de 1962 qui est le résultat d'une longue réflexion de la Commission repliée sur elle-même. Dans d'autres cas, une décision à prédominance ouverte peut être à l'origine, telle la politique agricole commune, une option close de la Commission bien que sa formation proprement dite soit la résultante de multiples négociations et consultations.

En schématisant l'élaboration de la législation « antitrust », nous obtiendrons le modèle de décision communautaire appliqué lors de la mise en place de la réglementation de base (71). Déformé ou réduit, ce modèle correspond aussi mais globalement aux « fonctions d'entretien », d'application et de réajustement qui se multiplient. L'origine de cette législation se trouve, comme dans la majorité des cas, dans les dispositions du traité de Rome. Celui-ci ne se contente pas de poser les principes, mais établit des échéances: les règlements d'application seront pris dans un délai de trois ans à l'expiration duquel le Conseil pourra les adopter à la majorité qualifiée. Avec l'établissement de la Direction générale de la concurrence, s'ouvre la première phase préparatoire: dès juillet 1958 la Commission a un échange de vues avec l'Union des industries de la CE (UNICE); elle lance ses enquêtes d'études sur le contrôle des ententes et des positions dominantes dans les pays de la Communauté. A partir de décembre 1958, elle organise régulièrement des conférences et des réunions de travail avec les experts gouvernementaux. Au cours de 1959 et 1960, ces travaux, contacts et consultations se poursuivront. Ils permettront à la Direction générale de compléter son dossier, de préciser sa conception ainsi que de connaître l'attitude de diverses organisations professionnelles. Ainsi en mai 1960, l'UNICE adresse une lettre-mémoire à la Commission. Celle-ci adoptera un projet en première lecture le 23 septembre 1960 tout en décidant de procéder à une série de consultations sur la base d'un mémorandum. Quelques jours plus tard, la Chambre de commerce internationale prend une nouvelle résolution à la suite de celle de décembre 1957. Au début d'octobre, la Commission recueille l'avis des administrations nationales, de l'UNICE, ainsi que de la CISL et CISC. Puis, le 26 octobre, elle adopte sa proposition de règlement 17 qu'elle transmet au Conseil.

A partir de ce moment, le dialogue à plusieurs voix se noue entre la Commission et ses services d'une part et d'autre part le Conseil et le Comité des représentants permanents: c'est la phase Commission-Conseil. De ce fait, le processus n'est pas entièrement clos. D'un côté, on as-

siste à nombreuses prises de position des organisations nationales, elles espèrent contribuer à l'action menée par leur centrale européenne en infléchissant le comportement de leurs gouvernements au Conseil et au CRP: le CNPF, le BDI, la Fédération des industries belges aussi bien que le Conseil économique et social aux Pays-Bas se manifestent et font pression sur leurs gouvernements. D'un autre côté, les organismes européens continuent leur action bien que la partie essentielle se joue entre les 7, les membres du Conseil et la Commission. En effet, non seulement celle-ci participe à toute les réunions du Conseil, du CRP et des experts officiels, mais elle conserve toujours la possibilité de modifier sa proposition initiale. D'où l'effort soutenu des organismes européens mentionnés ainsi que l'intervention du Comité de liaison de la construction automobile, de la Conférence permanente des chambres de commerce de la CEE, de la Fédération bancaire de la CEE, etc. Parallèlement, les divers intérêts s'exprimeront au sein du Comité économique et social de la CEE. Son avis rendu en mars 1961 n'aura pas une grande influence sur la formation de la décision: il contient les deux thèses opposées. Par contre, le Rapport Deringer à l'Assemblée parlementaire européenne aura contribué largement par sa haute tenue technique, à la mise au point d'un compromis final qui a été adopté à l'unanimité en décembre 1961.

Tel est, simplifié à outrance, le processus de décision dans la CEE. Sa première phase se déroule au niveau de la Commission avec la participation des experts nationaux, des organisations professionnelles communautaires et quelques experts « indépendants ». Cette phase commence par l'étude l'information et se termine par des consultations proprement dites. Dans la réalité, cependant informations, études, consultations et pressions s'entremêlent rendant difficile une distinction schématique. La deuxième phase est un dialogue complexe auquel sont associés officiellement les intérêts économiques et sociaux par l'intermédiaire du Comité économique et social. Ainsi le processus est dans l'ensemble à la fois ouvert et clos.

Conclusions provisoires. — Par la distinction entre décisions closes et décisions ouvertes, nous nous sommes borné, sans prétendre introduire une nouvelle classification, à mettre l'accent sur un clivage qui nous a permis d'éclairer un aspect important du processus de décision. Les divers éléments de typologie que nous avons regroupés quelque peu arbitrairement reposent sur les différences de temps, de motivations, de contenu ou d'effets. Le clivage que nous venons d'illustrer par quelques exemples passe, par contre, à travers ces diverses catégories. Une décision de type clos ou ouvert peut être notamment urgente ou non, économique ou sociale, obligatoire ou non. Bref, la distinction suggérée se situe dans une perspective différente, fondée sur le degré de participation des intéressés à la formation et à l'exécution d'une décision. Si à l'usage et à l'expérience, cette distinction s'avère utile, elle pourra être aisément précisée et structurée afin de former une nouvelle catégorie de décisions.

(71) *Op. cit.*, p. 20 à 25.

De toute évidence, cette différenciation n'est pas rigide. La ligne qui sépare les décisions closes des décisions ouvertes est sinueuse et imprécise. Les unes et les autres sont en effet échelonnées sur un continuum qui relie les deux positions extrêmes. A l'exception de certains cas purs, la majorité des décisions sont en fait plus ou moins closes ou ouvertes ainsi que le témoignent les exemples suisse et anglais concernant l'intégration européenne. Par surcroît, cette graduation peut varier selon les phases du processus. Cependant, les décisions vitales — survies, défense ou agression — nous sont apparues comme purement closes dans des exemples de Corée et de Suez. Les exigences de la technique et de l'atome accentuent cet aspect en même temps que la rapidité et le degré d'automatisme. Ces décisions comportent en outre un choix clair, ainsi que l'irréversibilité totale. Elles sont en général le produit d'une équipe fermée qui parfois ne s'identifie pas avec l'unité de décision institutionnelle ou formelle.

Néanmoins, certaines de ces caractéristiques se retrouvent dans d'autres décisions closes qui, telle la proposition Schuman, sont fondamentales et très importantes. Issue d'une équipe restreinte et hors circuit institutionnel, cette décision marque un tournant fondamental de la politique étrangère de la France. Il ne faudrait pas en conclure pour autant que toute décision de politique étrangère appartient à cette catégorie d'actes clos. En effet, la nature des décisions ne détermine pas nécessairement la forme du processus qui peut varier selon les systèmes politiques ou selon les secteurs. Le référendum en politique étrangère ou en politique économique en Suisse illustre ces écarts.

A des degrés divers, certains de ces traits sont aussi présents dans les secteurs économique et social où les responsabilités gouvernementales, bien que croissantes, ne recouvrent pas l'ensemble des activités. En fait, l'action des autorités, du moins dans les démocraties occidentales, y est souvent partielle ou insuffisante. C'est dire que pour garantir la mise en oeuvre efficace de sa politique, l'exécutif doit chercher à s'assurer l'adhésion et la collaboration des principaux groupes et agents. Cette tendance à la consultation est accentuée par les conditions qu'imposent le progrès technique et la complexité des problèmes à résoudre. C'est pourquoi, les gouvernements cherchent à associer tant à la définition qu'à l'application de leurs politiques les détenteurs réels du savoir et de la puissance économique et sociale. Ces multiples facteurs contribuent à amplifier le mouvement et le réseau des consultations. Preuve en est la prolifération des planifications ouvertes et des Conseils économiques. D'où aussi l'expansion rapide de décisions ouvertes sous toutes les formes, institutionnelles ou pragmatiques, qui coexistent et se complètent. Rien ne permet de prévoir un arrêt prochain de cette contagion, ni d'évaluer ses limites ou sa durée. Engagé à ses débuts dans des voies détournées, ce mouvement transforme profondément les schémas traditionnels du pouvoir politique. De pragmatique et marginal, il tend à s'amplifier et à pénétrer dans l'appareil institutionnel. En témoignent aussi bien la composition de l'Assemblée fédérale yougoslave que les intentions de réforme que manifeste le gouvernement français à

l'égard du Conseil économique et social. A son tour, la spécialisation croissante des techniques et des fonctions sociales accélère l'extension et la dissémination des procédés de décision ouverts. On peut donc supposer que ces mécanismes sont promis à un brillant avenir. Dès à présent, ils s'imposent à l'attention de la science politique. Cette dernière constatation a motivé, au premier chef, notre distinction entre décisions closes et décisions ouvertes. Celle-ci nous semble d'autant plus justifiée que divers facteurs tel le progrès technique stipulent simultanément le développement des procédés clos mais aussi des mécanismes ouverts. Par leurs effets, ils accentuent la différence entre des deux types de décision.

Les efforts d'analyse qui se poursuivent selon l'axe de la décision mènent, semble-t-il, à l'intégration de diverses disciplines qui, telles l'économie, la psychologie sociale ou la science politique, coïncident dans leurs recours à la méthode décisionnelle. Cette approche est susceptible, en demeurant dans des limites plus modestes, de stimuler et de faciliter l'intégration des différentes approches de la science politique. En effet, dans l'optique de la décision, institutions, partis politiques, groupes de pression peuvent être envisagés comme autant de centres de décision autonomes et diversifiés dans une société polyarchique. Ainsi, cette approche de la décision s'annonce comme un principe de rassemblement et d'organisation de nombreux éléments de la vie et de l'analyse politique. Là, certes, tout n'est pas réductible à des décisions. Les mentalités, les attitudes et les pressions diffuses sont souvent les facteurs essentiels bien que discrets de la réalité politique. Pour éviter les risques de déformation ou de fragmentation de la vie politique, les décisions doivent être replacées dans leur milieu naturel qu'est le processus politique général d'une ou de plusieurs sociétés. D'où entre autres la nécessité d'une typologie dont notre étude fait pressentir, nous l'espérons, à la fois le besoin et les promesses. Au prix de systématisations et d'ajustements continus, l'optique de la décision, affinée et perfectionnée, pourra conquérir la place privilégiée qui lui semble réservée dans l'analyse de la réalité politique.