

REVUE FRANÇAISE
DE
SCIENCE
POLITIQUE

Volume XV — N° 2 — Avril 1965

EXTRAIT

PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

Décisions Closes et Décisions Ouvertes

DUSAN SIDJANSKI

I

1. Cette approche relativement nouvelle est en train de faire fortune en science politique. Dans cette perspective, l'appareil politique apparaît comme une machine à fabriquer des projets, à prendre des options au niveau de la société globale ainsi qu'à en assurer l'exécution. La méthode dramatique de la décision ne se confine pas néanmoins à cet aspect, mais embrasse aussi les facteurs qui influent lors de la prise et de l'application d'une décision. Celle-ci en effet oblige personnes et groupes à prendre position, à agir. C'est autour des décisions et en particulier des décisions importantes que viennent s'exprimer les diverses forces dont elles constituent les résultantes. Comme au moment des tournants ou des crises dans la vie d'un homme qui le contraignent à dévoiler son caractère par ses actes, une décision importante oblige groupes et dirigeants à se définir, à choisir. Dans ces circonstances, on peut mesurer l'écart qui sépare les buts proclamés du comportement concret. Une crise aiguë, un virage décisif mettent à nu la nature cachée d'un homme ou des forces sociales : sous les programmes généraux et partant généreux transparaissent les motifs et les desseins réels. Alors les acteurs laissent tomber leurs masques. Ces occasions sont loin d'être quotidiennes. Il n'en est pas moins vrai qu'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 institutions, groupes, dirigeants, tous les facteurs sont impliqués simultanément dans le mécanisme de décision. Leurs actions ou pressions ne se présentent plus comme unilatérales, s'exerçant d'un groupe à l'adresse de l'appareil, mais s'insèrent dans un jeu complexe où chacun est à la fois acteur et objet d'influences.

Le processus décisionnel aboutit, selon Richard C. Snyder, à la sélection d'un projet parmi un nombre socialement limité de projets alternatifs : le projet choisi porte à réaliser un état de choses qu'envisage et veut le responsable de la décision. D'après le modèle d'analyse de Snyder que la complexité rend parfois inopérant, l'observation concerne à la fois l'unité ou le noyau qui prend la décision et les personnes responsables. Ainsi par exemple dans l'attaque en Corée qu'il a analysée, la décision de riposter a été prise par un comité *ad hoc*, bien qu'en dernière instance elle ait été endossée par le président Truman qui demeure officiellement le seul responsable¹. Dans la vie politique, le centre de décision et le moment où celle-ci est émise ne correspondent pas toujours à l'endroit et à l'instant formellement définis. Le parlement est normalement le lieu d'où sortent de nombreuses décisions. Or il est reconnu que souvent il se borne à entériner des décisions préfabriquées ailleurs par les groupes, les partis et l'exécutif. Dans la pratique, l'action des groupes de pression notamment facilite la localisation de centres de décision : cet endroit parfois dissimulé est en principe là où se trouvent concentrées les influences et les pressions. Dans une phase ultérieure, l'exécution donne la mesure de la portée réelle des décisions. C'est dire que l'analyse doit s'attacher à la fois à l'élaboration et à la mise en œuvre ; d'autant plus que celle-ci éclaire par surcroît les phases antérieures : parfois les participants à la formation d'une décision accordent leur comportement selon les prévisions concernant l'exécution. Certains groupements économiques n'ont-ils pas accepté la législation anti-cartel en Suisse dans la mesure où ils espéraient que son application modérée ou « raisonnable » tempérerait la rigueur des textes ? Cette relation n'a rien de secret. Malgré son importance, nous n'examinerons ici qu'un aspect du processus : la participation à la formation de décisions qui n'en constitue qu'une première phase. Cependant, la distinction que nous proposons entre décisions closes et décisions ouvertes concerne aussi bien la phase de l'élaboration que celle de l'exécution.

Il est généralement admis que cette optique offre de nombreux avantages. Nous croyons que, outre ces avantages, elle apporte un principe de rassemblement des autres approches de la

1. SNYDER (R.C.), BRUCK (H.W.), SAPIR (B.), *Foreign policy decision making: an approach to the study of international politics*, et SNYDER (R.C.) and PAIGE (G.D.), *U.S. decision to resist aggression in Korea*, New York, The Free press of Glencoe, 1962, pp. 90 et 242.

science politique : les institutions politiques peuvent être interprétées comme autant de centres de décision suprêmes ; les partis politiques et les groupes de pression comme autant de centres de décision autonomes dans une société polyarchique ; les dirigeants, étant des personnes qui prennent des décisions, participent à leur formation ou pèsent sur elles. Bref, ces divers éléments — noyaux de décisions, pressions, influences, rôle des responsables — s'organisent autour de l'idée centrale de la décision perçue sous l'angle de ses différentes composantes. Tout en réintroduisant le facteur dynamique et évolutif, le processus de décision présente la possibilité de faire jouer ensemble ces éléments, de tenter de reconstituer la réalité dans son devenir.

Tant d'avantages ne vont pas sans risques. Les quelques critiques que nous mentionnons ici à titre d'exemples permettront de tempérer notre enthousiasme et d'apprécier à sa valeur réelle la portée de cette méthode. Est-il besoin de rappeler que la vie politique n'est pas faite exclusivement de décisions ? Il y a donc danger à se concentrer entièrement sur celles-ci ou sur des conflits exceptionnels, et à négliger des transformations imperceptibles mais durables. Ces dernières sont difficiles à observer et souvent, comme les décisions secondaires et quotidiennes, n'ont rien de spectaculaire. On comprend dès lors que l'on soit tenté davantage par l'étude d'une révolution que d'une évolution sans histoire. Certes comme en médecine l'observation des cas pathologiques facilite, sans les expliquer entièrement, la compréhension des phases normales ou pacifiques. Mais notre problème se complique : « 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 »². Dans notre perspectives, normes et procédures peuvent être remplacées par les décisions et actes explicites. Ainsi la réalité politique ne se manifeste pas seulement et toujours sous la forme de décisions. Bien plus, C. Wright Mills estime que l'absence de décisions est au moins aussi significative que leur existence. Selon lui, l'échec des élites, des dirigeants à prendre des décisions, à agir, est en soi un acte dont les conséquences sont souvent plus importantes que les décisions qu'ils adoptent³. En braquant donc notre éclairage

2. BOURRICAUD (François), « Science politique et sociologie », *Revue française de science politique* 8 (2), juin 1958, p. 261.

3. *The power elite*, New York, Galaxy Book, Oxford University press, 1959, p. 4.

principalement sur les décisions, nous laissons dans l'ombre une frange épaisse de la réalité politique : atmosphère ou fièvre de crise, manifestations collectives, pressions de l'opinion, couleur ou esprit d'une période, changements insensibles, autant de facteurs essentiels qui ne se traduisent pas par des décisions. Comme l'observe Jean Meynaud, l'analyse décisionnelle peut conduire à compartimenter les activités politiques. Poussée à outrance ou tout simplement isolée des autres approches, l'optique de la décision aboutirait à une dissection ou à un émiettement du processus politique, ainsi qu'à un grossissement de facteurs actifs, perceptibles, ou d'événements frappants. Bref, à une caricature de la réalité politique. Or, dans celle-ci, coupures nettes — c'est-à-dire décisions — et évolutions imperceptibles et pourtant souvent décisives alternent, se combinent ou coexistent, contribuant les unes et les autres, à des degrés divers, à modeler ou à colorer la vie politique. Dans ces conditions, toute étude d'une décision doit être insérée dans le processus politique qui lui redonne ses proportions réelles, ainsi que complétée par l'analyse des attitudes et des transformations insensibles qui la replonge dans la réalité. Telle est en résumé, sous ses aspects positifs et douteux, cette méthode dramatique dont la trame se déroule autour d'un nœud d'actions ainsi qu'à travers divers secteurs de la vie politique. Située dans ce cadre général, la vision ici est plus complète, n'étant plus enfermée dans les limites d'une approche ou d'un secteur, mais placée à la croisée de ces chemins. D'emblée, l'analyse éclaire l'intersection de volontés, de forces, de facteurs et d'influences.

2. *Nouvel éclairage.* Dans l'ensemble, diverses catégories ou distinctions proposées par différents auteurs peuvent être regroupées schématiquement sous quatre rubriques qui correspondent aux critères suivants : nécessité et temps ; motivations et choix ; nature et contenu ; effets. La distinction que nous suggérons éclaire un aspect du processus de décision sous l'angle de la participation. De ce fait, elle passe à travers ces quatre rubriques qu'elle vient compléter et soumettre à un nouvel éclairage. Ainsi par exemple les décisions nécessaires ou facultatives, urgentes ou non, à motivation idéologique ou économique, peuvent être classées, selon le procédé d'élaboration ou de mise en œuvre, en décisions closes ou ouvertes.

Par *décisions closes*, nous désignons le processus de formation et d'exécution qui, relevant uniquement de l'autorité publique,

exclut la participation d'éléments extérieurs. Par opposition, les *décisions ouvertes* sont le résultat d'un processus au cours duquel l'autorité responsable associe des éléments représentatifs de diverses forces sociales.

Ainsi, le processus de formation d'une décision est dit clos lorsque l'autorité ferme l'accès aux intéressés et aux personnes qui ne font pas partie de l'appareil officiel, et prend la décision elle-même ; au lieu de recourir aux avis ou aux consultations à l'extérieur du cercle gouvernemental, elle procède à une réflexion intérieure, repliée sur elle-même. D'autre part, l'exécution est close lorsque, sans concours d'autres forces, l'autorité impose sa décision par ses propres moyens ; tel est le cas par exemple lors d'une exécution forcée. Ici apparaît la relation intime entre élaboration et exécution : plus une exécution est dépendante de la participation de larges couches de citoyens, plus elle tend à déborder les possibilités de l'autorité, et plus celle-ci cherche à associer ces couches ou leurs représentants à la préparation et l'élaboration de décisions afin de s'assurer par avance leur accord aussi actif que possible. Il va de soi que ces formes de décisions closes n'éliminent pas, sauf exception, les pressions des groupes ; au contraire, elles les suscitent dans la mesure où leurs effets touchent aux intérêts de ces groupes. En principe, une décision est donc close lorsqu'elle est prise et exécutée en circuit fermé, interne, et sans apports extérieurs.

La formation et l'exécution sont ouvertes lorsque l'autorité associe aux divers stades de la préparation et de la mise en œuvre des groupements intéressés ou représentatifs, des experts « indépendants », certaines couches de la population, 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 est issue d'un processus plus ou moins long de participation à la préparation et de multiples consultations, qui vise à garantir 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 — peut être ouverte dans sa phase de réalisation, qui implique la participation active de la population ou conduit à une démission nationale. C'est l'effet de la « démocratisation » de la guerre. En revanche, la guerre nucléaire tend à perdre cet aspect démocra-

tique au profit d'une armée réduite de spécialistes : elle devient d'autant plus close tant dans la phase de son déclenchement que dans celle de son explosion. La majorité du peuple ne peut que subir passivement les conséquences d'une décision hermétique à laquelle il demeure étranger et dont les moyens d'exécution sont concentrés entre les mains de l'autorité suprême d'un pays. On constate donc que l'action du progrès technique dans les sociétés modernes n'est pas unilatérale. Elle peut selon les domaines — économie ou emploi de l'arme nucléaire — accentuer les tendances divergentes vers l'un ou l'autre de ces deux types de décisions.

Cette distinction entre décisions closes et décisions ouvertes ne se confond pas 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 d'*Anonymous Empire* qu'a choisi Finer pour désigner l'appareil à fabriquer les décisions, à la fois complexe, voilé et puissant : appareil qui assure la collaboration — qui dégénère parfois en symbiose — entre organismes gouvernementaux et parlementaires et groupes de pression, en particulier ceux qui assument la défense des intérêts professionnels. Jean Meynaud a signalé l'interpénétration de ces deux éléments dans le mécanisme du gouvernement en Suisse⁴ qui ne constitue pas une exception, mais bien une tendance assez généralisée dans la démocratie de type occidental. Il n'en reste pas moins que certaines décisions ouvertes sont issues non pas d'organismes anonymes, mais d'institutions officielles telles que les conseils économiques et les systèmes de plans. Quant aux décisions closes, elles sont le plus souvent secrètes, impénétrables. Cependant, elle ne le sont pas toutes. Ainsi par exemple lors de l'adhésion de divers pays au traité d'interdiction partielle des expériences nucléaires, la première phase est close et secrète, alors que la deuxième sans laquelle la décision n'est pas parfaite — tout en restant dans le circuit institutionnel et clos du Parlement — est néanmoins publique.

Telle est en première approximation la différence entre décisions closes et ouvertes qui, de toute évidence, n'est pas rigide ou

4. MEYNAUD (Jean), *Les organisations professionnelles en Suisse*, Lausanne, Payot, 1963. Il faut noter que, du fait de son approche, l'auteur prend en considération les décisions ouvertes et uniquement celles qui sont closes qui ont subi la pression des groupements professionnels.

catégorique. La ligne qui sépare les unes des autres est sinueuse et souvent imprécise, voire imperceptible. En fait, les décisions concrètes peuvent être représentées comme étant échelonnées sur un continuum qui relie les deux positions extrêmes. A l'exception de certains cas purs, la plupart des décisions sont en réalité plus ou moins closes ou ouvertes. Par surcroît, cette gradation peut varier selon les diverses phases du processus. Ainsi une décision initialement close peut devenir ouverte au cours d'une autre étape de son élaboration. De même qu'une formation de type clos est parfois suivie d'une exécution ouverte mobilisant des couches plus ou moins larges d'intéressés. Néanmoins, nous admettons que, dans l'ensemble, dès qu'une décision possède un aspect ouvert, elle ne peut plus être considérée comme close. Dès lors, selon l'importance des phases closes et ouvertes, il est possible de la classer dans la catégorie de décisions *ouvertes* ou *mixtes*. Les quelques exemples qui suivent permettront, nous l'espérons, de mieux saisir sur le vif ces différences et ces difficultés que suscite notre hypothèse de base.

II

3. *Exemples de décisions closes.* Ces décisions sont prises, en principe, par des équipes plus ou moins restreintes de responsables. Le plus souvent il s'agit de décisions de politique étrangère, de défense, ainsi que de certains actes de politique intérieure. Entre autres, la mobilisation générale, la reconnaissance d'un pays comme l'acte du gouvernement français vis-à-vis de la République de Chine ou bien l'adhésion à un traité international. Quoique appartenant en règle générale au domaine de la fonction exécutive — ce qui par définition réduit les dimensions de l'unité de décision — ces actes sont parfois soumis au contrôle, voire à l'approbation du législatif. Cette exigence concerne en particulier les traités internationaux. Ainsi par exemple l'adhésion de la Suisse à l'accord international interdisant partiellement les expériences nucléaires a été soumise à la ratification parlementaire. De la sorte, le cercle de responsables tend à s'élargir pour comprendre les parlementaires des deux Chambres fédérales, bien que demeurant clos en principe. La ratification n'est pas toujours une simple formalité. Le rejet de la C.E.D. par l'Assemblée nationale en 1954 est là pour nous le rappeler. Néanmoins, la stabilité gouvernemen-

tale fondée sur la majorité parlementaire constitue une garantie contre le « renversement » de politique étrangère. Cette harmonie peut être rompue lorsque, comme aux Etats-Unis, il arrive que le président ne dispose pas de majorité au Congrès ou que les changements de gouvernement ou de majorité interviennent entre la signature et la ratification d'un traité.

Parmi les cas récents de décisions closes, on peut mentionner notamment la genèse du plan Schuman⁵ dont l'initiative est officiellement l'œuvre du gouvernement français, mais en fait d'une équipe d'une dizaine de personnes entraînée par Jean Monnet et Robert Schuman ; ce qui frappe c'est de voir qu'une décision aussi fondamentale pour la politique étrangère de la France ait été élaborée par un noyau d'hommes dont la plupart n'appartenait pas à l'unité formelle de décision — gouvernement et Ministère des affaires étrangères ; qu'elle ait été préparée dans un temps record et selon une procédure close et secrète, d'où l'expression de « bombe Schuman » pour désigner l'invitation que le président Schuman a adressée aux gouvernements européens, en mai 1950, à instituer la Communauté charbon-acier. En Angleterre, l'attaque contre Suez a été décidée par un groupe fort restreint de dirigeants politiques, dont ne faisaient même pas partie tous les membres du Cabinet. On pourrait en dire autant de la décision concernant la demande d'adhésion à la C.E.E. dont la phase initiale et close est limitée à quelques responsables et experts ; la « décision personnelle » de M. MacMillan, puis du Cabinet, est suivie d'une campagne publique qui aboutit à l'approbation parlementaire en août 1961 ainsi qu'aux négociations avec la C.E.E. ; à leur tour, celles-ci ont été interrompues par une décision close annoncée par le président de Gaulle. Il est évident que le processus clos connaît aujourd'hui un regain d'actualité en France avec l'accroissement du domaine « réservé » du président de la République. Un dernier exemple : le cas de la riposte américaine à l'agression en Corée qui a été analysé par R.C. Snyder et G.D. Paige. Selon le président Truman, c'est l'acte le plus important décidé au cours de son mandat. Le processus complètement clos et hermétique s'est déroulé, au niveau le plus élevé, au sein d'un comité *ad hoc* présidé par H. Truman. La pression des événements extérieurs a compressé la durée de ce processus, réduisant le temps d'information, de réflexion et de calcul de risques. Il s'agit là d'un

5. C'est le titre d'une intéressante étude de Pierre GERBET parue dans cette revue, juillet-septembre 1956.

cas urgent. Parfois, comme dans le cas de Cuba, l'urgence est telle que le responsable n'a pas le temps d'élaborer sa décision en comité, mais doit agir tout seul (solitude des décisions suprêmes). Le déroulement réel, sa forme ou son style, varie évidemment selon les personnalités, selon les régimes et selon la conjoncture. Au tempérament passif du général Eisenhower s'oppose, par exemple, le caractère combatif du président Kennedy ou indépendant et secret du général de Gaulle. D'après le dosage effectif de ces facteurs, les décisions closes peuvent être soit des décisions de comité endossées par le responsable officiel, soit des décisions individuelles de celui-ci. Pour illustrer ce dernier type, on peut citer l'exemple qu'étudie J.-B. Duroselle : l'entrée en guerre de l'Italie en 1940, décidée par Mussolini⁶.

En première approximation, nous émettrons quelques hypothèses. Les décisions *vitales*, telle la riposte à une agression, s'annoncent en principe comme closes, secrètes et étanches ; généralement, leurs auteurs ne procèdent pas à des consultations extérieures et ne sont pas soumis à des pressions ; ce fait d'ailleurs ne les empêche nullement de tenir compte de l'opinion publique et surtout du « degré d'acceptation » dont témoignent les citoyens ; cette hypothèse semble corroborée par de larges délégations de pouvoirs qui sont consenties dans ces domaines (politique étrangère, défense) à l'exécutif même dans les démocraties occidentales. En outre, les questions vitales entraînent souvent des choix nets (oui ou non) ou irréversibles. Ces remarques ne sont pas valables pour toute décision de politique étrangère. Bien qu'étant souvent traitées selon la procédure close (usages diplomatiques), les problèmes économiques ou sociaux, d'aide aux pays en voie de développement peuvent donner lieu à quelques consultations dont l'importance varie de pays à pays ; plus fréquentes en Suisse et en Angleterre, elles sont assez rares en France. D'autre part, dans ces secteurs économiques, les décisions ne sont pas nécessairement irréversibles ou nettes : un crédit accordé peut être supprimé ou réduit. Cette flexibilité se rencontre aussi dans les questions importantes ou secondaires de politique étrangère et de défense, telle la décision du gouvernement et du Parlement suisse de réduire la commande des « Mirages ».

Ce processus clos ne constitue pas un monopole des affaires étrangères ou de la défense, mais il est aussi pratiqué en politique

6. Introduction à l'histoire des relations internationales (*La décision*), Paris, Librairie Armand Colin, 1964, pp. 439-443.

intérieure. Les manipulations monétaires — dévaluation, taux d'es-compte — appartiennent à la catégorie de décisions à la fois closes et secrètes. De même que les mesures pour combattre la surchauffe en France ou en Angleterre, alors qu'en Suisse elles sont prises, pour des raisons d'ordre constitutionnel, sous la forme de décisions ouvertes. Un autre exemple récent de décision close : le limogeage du président Khrouchtchev, acte qui dans les régimes occidentaux s'effectue selon des règles publiques (élections, responsabilité parlementaire).

La pression des groupes professionnels et économiques ou d'organismes de promotion s'exerce, bien que difficilement et d'une manière voilée, sur des décisions closes. Il ne faudrait pas en conclure par un raisonnement *a contrario* que ces pressions disparaissent dès qu'une décision se forme selon une procédure ouverte. Celle-ci n'a jamais empêché celles-là dont les auteurs par ailleurs ne coïncident pas toujours. Ainsi, par exemple, un groupe tenu à l'écart de la consultation ou dont la représentation n'aura pas été suffisamment assurée par l'organisation à laquelle il appartient, pourrait bien chercher d'autres moyens d'expression ou d'influence. La distinction entre les décisions closes et ouvertes ne consiste donc pas dans l'existence ou l'inexistence de pressions — qui peuvent s'exercer dans les deux cas à l'exception de décisions vitales —, mais bien dans les possibilités de participation ou d'association à la formation de décisions, telles qu'elles sont prévues par les institutions politiques ou la pratique.

4. *Décisions mixtes.* Sous cette rubrique, il est possible de ranger les décisions qui sont closes et ouvertes à la fois. Ainsi par exemple la demande d'adhésion de l'Angleterre à la C.E.E., close dans sa partie initiale, devient ouverte dans sa deuxième phase, à savoir lors de la campagne de persuasion entreprise par le gouvernement. L'adhésion de la Suisse à l'Association européenne de libre échange fournit un exemple intéressant d'une décision qui, tout en appartenant formellement à la catégorie d'actes clos, est en fait mixte. A la suite de l'échec pour établir une grande zone de libre échange en 1958, la majorité des organes de presse et des organisations professionnelles se prononcent en faveur d'une solution qui ne soit pas celle de la C.E.E. Celle-ci en effet exigeait un engagement précis dans les domaines de la politique commerciale, agricole et économique. D'où les préférences pour une petite zone de libre échange à sept. L'Union suisse du commerce et de l'industrie, par

exemple, a pris position en faveur de cette solution qui offrait l'avantage à la fois d'une défense collective à l'encontre de la C.E.E. et d'une promesse de pont à jeter entre les deux blocs économiques⁷. A ces prises de position il faut ajouter de nombreux contacts officieux qui, par leurs effets convergents, préparent le terrain à l'action gouvernementale. Dans une certaine mesure, cette action apparaît comme la réalisation de ce vœu quasi général. La ratification quasi unanime des Chambres confirme cette impression. D'autres exemples existent et nombreux, cette catégorie intermédiaire pouvant englober tous les cas de décisions apparemment closes, mais impurs ou douteux. Tout en la considérant fort commode, nous ne la mentionnons, cependant, que pour mémoire. En effet, dans l'optique que nous avons adoptée délibérément, l'essentiel est de mettre en évidence les deux grandes voies divergentes dans lesquelles nous semblent engagées les décisions.

III

5. *Décisions ouvertes : modalités de consultation.* La consultation se pratique notamment dans les secteurs économiques 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 œuvre. En fait, elle est très répandue, surtout dans les économies mixtes du monde occidental. Dans ces systèmes à centres de décision multiples, les décisions relèvent à la fois des gouvernements et des groupes privés. A la limite, certains actes macro-économiques de ceux-ci engagent en réalité l'économie entière par leur portée globale, s'apparentant ainsi étroitement aux décisions politiques. Pour remplir son rôle d'arbitre et de guide, l'Etat recourt souvent à la consultation des intéressés lors de la définition de sa politique ou recherche leur adhésion pour son exécution. Ces consultations prennent une forme parfois institutionnalisée, parfois pragmatique d'une coutume sans que d'ailleurs l'une soit exclusive de l'autre. En effet, aux côtés d'un Conseil économique peuvent fonctionner différentes commissions permanentes ou *ad hoc*. De la sorte, on

7. *Rapport sur le commerce et l'industrie de la Suisse en 1958*, U.S.C.I., pp. 19-21.

Dusan Sidjanski

obtient une consultation globale des principales catégories sociales ainsi qu'un moyen pragmatique plus souple mais aussi plus diversifié. Ces deux modes coexistent en France : à côté du Conseil économique et social et de l'institution du Plan, s'étend au niveau de l'administration un réseau dense d'organismes consultatifs ou de gestion mixtes (500 conseils, 1 200 comités, plus de 3 000 commissions) ⁸. En dehors de cette consultation organique, il s'est établi au gré des besoins divers types de consultation pragmatiques qui fonctionnent lors de l'élaboration de lois ou de mesures d'exécution. Les décisions prises par ces diverses institutions flanquées d'organismes consultatifs ou pratiquant une consultation *ad hoc* appartiennent à la catégorie des décisions ouvertes.

6. *Mécanisme en Suisse.* Bien qu'ignorant Plan et Conseil économique, l'axe du système est constitué par la pratique généralisée de la consultation. La participation est assurée à plusieurs niveaux : par les commissions dont font partie les organisations professionnelles lors de l'élaboration d'actes législatifs, ainsi que par une consultation écrite des organisations professionnelles et des autorités cantonales ; par des commissions permanentes ayant mission de donner avis aux autorités, lors de l'exécution de certaines lois ; et par des organisations elles-mêmes chargées d'accomplir certaines tâches et investies de pouvoirs de décision (gestion de caisses de compensation, chambre horlogère). Dans ce dernier cas, nous sommes à la limite où la formation de décisions ouvertes tend à laisser la place à un transfert de pouvoirs de décisions. Il y a donc non seulement interpénétration profonde du public et du privé, mais parfois même substitution de celui-ci par celui-là.

Le recours au *référendum* et à l'*initiative* constitue le trait original du système suisse. Obligatoire en matière constitutionnelle, le référendum n'est que facultatif pour les lois et les arrêtés fédéraux de portée générale votés par l'Assemblée. Quant à l'initiative, elle n'est prévue au plan fédéral que pour les actes constitutionnels ; sous certaines conditions, le peuple peut demander une révision constitutionnelle (exemple : l'interdiction des cartels qui fut rejetée). Voici quelques données chiffrées portant sur la période de 1848 à janvier 1963, et sur 920 cas de référendum, 79 obligatoires et 841 facultatifs ; des 79 référendums obligatoirement sou-

8. MEYNAUD (Jean), *Nouvelles études sur les groupes de pression en France*, Paris, Armand Colin, 1962, pp. 236-246 (Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, 118).

mis au suffrage populaire, 54 ont été acceptés et 25 rejetés ; le référendum facultatif n'a été utilisé que dans 68 cas (sur 841) avec le résultat suivant : 25 acceptés et 43 rejetés. Pour le référendum obligatoire, on constate une propension à dire *oui*, tandis que l'inverse est observé pour les votes relatifs au référendum facultatif. Sur l'ensemble de 83 initiatives, 53 ont été soumises au suffrage populaire et seulement 7 acceptées. Ces chiffres ne rendent pas compte, néanmoins, de l'influence qu'exerce sur le mécanisme de décision cette possibilité de recourir à l'arbitrage du peuple. En effet, la menace du référendum plane souvent sur la phase consultative ; elle est mise en avant lors des négociations qui se déroulent au sein des commissions d'experts qui, en fait, associent les organisations professionnelles à la préparation de textes législatifs. En outre, le référendum permet aux groupes minoritaires ou à ceux qui sont tenus à l'écart de la consultation en commission de susciter, s'ils disposent de moyens suffisants ⁹, une consultation populaire et d'obtenir éventuellement une révision de la décision. Bien que les recours à ce moyen n'aient pas été fréquents, celui-ci représente une arme efficace dans la négociation préliminaire. L'initiative qui n'aboutit qu'encore plus rarement peut, comme dans l'exemple de la loi sur les cartels, accélérer le processus d'élaboration et contraindre les divers groupes à définir leurs positions. L'intervention populaire pèse ainsi sur le mécanisme de décision dès sa phase initiale.

Dans certains cas, quoique exceptionnels, une décision généralement close de politique étrangère peut devenir ouverte, en vertu d'un référendum constitutionnel ou bien d'un référendum facultatif, prévu dès 1921 pour les traités internationaux à durée indéfinie ou dépassant quinze ans. Le référendum facultatif peut être écarté, comme dans l'exemple de l'adhésion à l'A.E.L.E., lorsque le traité contient une clause de dénonciation. En revanche, « l'entrée de la Suisse à la S.D.N. » ¹⁰, que Roland Ruffieux a analysée d'une manière approfondie, s'effectue en 1919-1920 par la voie de l'amendement constitutionnel soumis à référendum. La première phase s'échelonne depuis le début de l'action des groupes

9. Dans son ouvrage sur *Les organisations professionnelles en Suisse*, Lausanne, Payot, 1963, Jean MEYNAUD a décrit le schéma de décision en Suisse sous l'angle de la participation des organisations professionnelles. Selon ses estimations, le coût d'une campagne référendaire efficace s'éleverait à 500 000 FS. Voir aussi l'ouvrage de Christopher HUGHES, *The Parliament of Switzerland*, Londres, Hansard Society, 1962.

10. *Revue d'histoire suisse* (2), 1961, pp. 152-192.

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. Au cours de la première le circuit demeure limité malgré l'intervention de la commission consultative et de plusieurs personnalités, tandis que lors de la seconde le cercle des participants va en s'élargissant : il comprend d'abord les parlementaires, puis, avec la campagne référendaire, des partis politiques, des groupes de promotion, des organisations professionnelles, la presse, quelques francs-tireurs, et enfin lors du vote une grande majorité de l'électorat. Deux autres caractères ont été soulignés par Roland Ruffieux : l'accélération du processus interne sous la pression des échéances imposées de l'extérieur ; l'alternance continue des périodes de politique intérieure et de politique extérieure, ainsi que leur conditionnement mutuel. Tels sont les principaux facteurs d'une décision importante de politique étrangère qui, en règle générale, appartient à la catégorie des décisions closes, mais dont l'élaboration a suivi la voie ouverte en raison du recours au référendum.

La confection de la *loi sur les cartels* nous permet d'esquisser le processus de décision : préparation administrative, discussion parlementaire et intervention populaire. La phase préliminaire (1937-1947) aboutit à l'adoption des articles économiques de la Constitution fédérale, en vertu desquels on peut édicter des dispositions pour remédier aux conséquences nuisibles des cartels. Dès lors s'ouvre une deuxième phase qui comprend deux cycles distincts, une étude et une initiative. La Commission d'étude des prix (1950-1957), composée de 8 membres dont 5 professeurs d'Université, 3 « représentants » d'organisations professionnelles et 3 fonctionnaires du secrétariat, un expert et un collaborateur, a présenté son rapport. Déjà à ce stade préparatoire se trouve assurée la participation des grandes centrales patronales et syndicales aux côtés d'experts indépendants, répartis dans la mesure du possible selon les régions pour respecter l'équilibre fédératif. Parallèlement, l'initiative populaire est lancée en 1955 par les Indépendants, qui postulent l'interdiction constitutionnelle des 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 de provoquer une cristallisation de 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 raisonnable¹¹. La troisième phase commence avec la désignation d'une commission d'experts, qui sur 31 membres comprend 5 universitaires, 3 fonctionnaires, 3 syndicalistes et 11 dirigeants patronaux ; ceux-ci représentent plus d'un tiers des membres. En avril 1959, la commission remet son rapport et un projet de loi. Dès ce moment débute la consultation proprement dite qui, selon la méthode fédéraliste, associe à la fois autorités cantonales et groupements professionnels organisés au niveau fédéral. Ceux-ci consultent, à leur tour, leurs membres, fédérations par branche et sections par région. Les avis ainsi recueillis montrant que les propositions des experts constituent une solution moyenne entre des conceptions divergentes et également acceptables du point de vue politique, l'exécutif en conclut qu'il n'existe pas de motif d'apporter de profondes modifications à leur projet¹². En effet, celui-ci résulte d'un compromis issu d'un long processus de consultation. A la suite de 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 ou leurs « représentants » directs, les groupements s'efforcent d'obtenir les ultimes modifications avant un recours éventuel au référendum, considéré d'ailleurs comme peu probable dans ce cas. A titre d'exemple, l'Union suisse du commerce et de l'industrie a réussi à infléchir le projet sur quelques points secondaires. Considérant cette loi comme un moindre mal, elle a renoncé au référendum et a préféré s'en tenir au compromis général. D'ailleurs, elle eût difficilement pu revenir sur divers engagements pris lors de sa campagne contre l'initiative ou au cours de la consultation. 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 manœuvre. Une motivation similaire — respect de l'équilibre du compromis obtenu non sans peine — semble avoir prévalu auprès de la plupart des groupements. Après le vote de la loi le 20 décembre 1962 et l'expiration du délai référendaire qui n'a pas été utilisé, la loi est entrée en vigueur le 15 février 1964. Simultanément ont été nommés les quinze membres de la commission d'application, choisis pour la plupart parmi les experts qui ont participé à l'élaboration

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

12. *Message du Conseil fédéral* du 18 septembre 1961, p. 15.

de la loi. Ainsi se trouve garantie la continuité entre la loi et son exécution, qui conservent l'une et l'autre leur caractère ouvert. Cet exemple met aussi en relief un inconvénient d'une consultation scrupuleuse : sa lenteur, le processus ayant duré plus de quatorze ans. Cependant, l'adoption des mesures contre la surchauffe montre que même une décision urgente peut rester ouverte. Pour abrégier le processus, le Conseil fédéral a procédé à des consultations orales sous la forme de conférences avec les principales organisations intéressées : patronat, syndicat, milieux bancaires et évidemment autorités cantonales sont entendus entre le 7 et le 14 janvier 1964. Ces exemples suisses apportent une preuve complémentaire du fait que la nature ou le contenu des décisions ne déterminent pas nécessairement leur appartenance à l'une des catégories. Dans l'ensemble, l'expérience suisse contribue à élargir le domaine déjà vaste des décisions ouvertes.

7. *Consultation communautaire.* Il semble que la C.E.E. renforce les tendances déjà existantes dans les pays membres. Le Comité économique et social représentant les grandes catégories d'activités (employeurs 27, travailleurs 33 et groupe mixte 41) est souvent associé au processus de décision. De même que de nombreux comités consultatifs créés par le Conseil ou la Commission ou prévus par le traité (Comité de politique budgétaire, comités agricoles, Comité monétaire). En dehors de ces organismes qui institutionnalisent la consultation, la pratique a développé un réseau complexe de participants, qui n'est pas sans rappeler l'expérience suisse¹³. En général, les décisions ouvertes prédominent par leur nombre et leur importance dans la Communauté qui, par son contenu économique, concerne la sphère par excellence de ce type de décisions. Certes, les décisions closes ne sont pas absentes, notamment dans la politique commerciale ; même dans ces chasses gardées, la Commission procède à des *hearings* avec les groupements européens (exemple la liste des exceptions pour les négociations Kennedy). Au même titre, on peut citer des *statements of policy* tels que les mémorandums de 1959 sur la zone de libre échange ou le programme d'action de 1962 qui sont le résultat d'une longue réflexion de la Commission repliée sur elle-même.

13. Cf. notre rapport sur les *Aspects fédératifs de la Communauté européenne*, présenté au Congrès de l'Association internationale de science politique, Genève, 21-25 septembre 1964, paru dans *Res Publica* (4), 1964.

Ici aussi nous esquisserons l'élaboration de la législation anti-trust qui trouve son origine, comme la majorité des cas, dans les dispositions du traité de Rome ; celui-ci ne se contente pas de poser des principes, mais établit une échéance précise de trois ans. La phase préparatoire s'ouvre en juillet 1958 par un échange de vues avec l'Union des industries de la Communauté européenne et par le lancement d'enquêtes auprès des pays membres. A partir de décembre 1958, la Commission organise des conférences régulières et des réunions de travail avec les experts gouvernementaux. Ces travaux et consultations permettent à la Direction générale de compléter son dossier, de préciser sa conception et de sonder les opinions des diverses organisations professionnelles européennes. En mai 1960 par exemple, l'U.N.I.C.E. a adressé une lettre-mémoire à la Commission, qui adopte un projet en première lecture en septembre 1960, décide de procéder à une série de consultations sur la base d'un mémorandum précis. Quelques jours plus tard, la Chambre de commerce internationale prend une nouvelle résolution faisant suite à celle de décembre 1957. Au début d'octobre 1960, la Commission recueille les avis des administrations nationales, ainsi que de l'U.N.I.C.E. et des syndicats européens libres et chrétiens. Puis le 26 octobre, elle adopte une proposition qu'elle transmet au Conseil. A partir de ce moment, le dialogue à plusieurs voix se noue : c'est la phase Commission-Conseil. Le processus ne devient pas, de ce fait, entièrement clos. Des organisations nationales cherchent à infléchir la position de leurs gouvernements au Conseil et au Comité des représentants permanents : le C.N.P.F., le B.D.I. allemand, la F.I.B. belge, le Conseil économique aux Pays-Bas. En même temps, les organismes européens continuent leur action bien que la partie essentielle se joue maintenant entre les 7, les membres du Conseil et la Commission. Celle-ci est présente à tous les stades, et elle conserve la possibilité de modifier sa proposition initiale. C'est pourquoi les groupements européens cherchent à l'influencer ainsi que le démontrent les interventions du Comité de liaison de la construction automobile, de la Conférence permanente des chambres de commerce de la C.E.E., de la Fédération bancaire de la C.E.E., etc. Parallèlement, les divers intérêts s'expriment au sein du Comité économique et social : son avis de mars 1961 est sans grande influence : pris à égalité de voix, il contient les deux thèses opposées. En revanche, le rapport Deringer au Parlement européen et l'intervention personnelle de son auteur contribuent largement, par leur compétence, à mettre au point le

compromis final qui a été adopté à l'unanimité en décembre 1961. Tel est, schématisé à outrance, le processus qui aboutit à la législation antitrust de la C.E.E.

IV

8. *Remarques finales.* La distinction que nous venons d'esquisser et d'illustrer n'a qu'une portée expérimentale. Sans l'ériger a priori en catégorie, on peut s'en servir pour éclairer deux tendances fondamentales et divergentes du processus de décision. Cette optique, qui complète les autres approches décisionnelles, permet de pratiquer une coupe horizontale à travers les catégories existantes. Cependant, quel qu'en soit l'attrait, seule l'expérience est susceptible de déterminer la valeur de notre hypothèse. Il est néanmoins possible d'affirmer dès maintenant que divers facteurs du progrès technique contribuent à la fois au renforcement des décisions closes (force nucléaire) et à la dissémination de procédés de décision ouverte (économie mixte). Les exigences d'efficacité, technique et psychologique, en favorisant le développement de ces deux types de décisions, accentuent leur différence et leurs caractères propres.

Dans les démocraties occidentales, le mouvement et le réseau de consultation s'amplifient à tel point qu'il est permis de parler de « démocratie consultative ». Bien que les responsabilités des gouvernements augmentent en matière économique et sociale, ceux-ci cherchent à associer à la définition et à l'exécution de leurs politiques non seulement les détenteurs des pouvoirs économiques et sociaux, mais aussi les détenteurs du savoir scientifique et technique. De pragmatique et marginal le mouvement de consultation tend à devenir institutionnel. Preuve en est la prolifération de conseils économiques et de plans qui, malgré leur importance, ne semblent pas encore avoir réussi à s'insérer dans le schéma des institutions classiques. Cette tendance ne constitue pas un monopole des systèmes occidentaux. Elle est aussi présente dans les régimes à économie dirigée : elle s'y accroît avec leur décentralisation, c'est-à-dire avec l'augmentation de l'autonomie des centres de décision économiques. L'expérience yougoslave en est un exemple qui, par ailleurs, préfigure certains développements possibles : d'après sa composition, l'Assemblée fédérale assure la participation directe de représentants de diverses activités économiques et

sociales au processus de décision politique. Ces multiples évolutions dans les différents régimes semblent promises à un avenir brillant.

Cette approche ne se limite pas au « secteur » des décisions politiques. Elle peut être appliquée, au besoin, à des décisions dans d'autres domaines : aux décisions des organisations professionnelles aussi bien qu'à celles des entreprises et groupes économiques. En effet, l'approche de la décision — et avec elle la distinction proposée — constitue au surplus un foyer d'analyse et d'explication de la science économique. La macro-économie quantitative est aujourd'hui complétée par une macro-économie de décision. Et les pôles de développement de François Perroux forment des centres de décision dominants. De la sorte, l'optique de la décision qui recouvre plusieurs disciplines constitue un point de rencontre et de collaboration interdisciplinaire.

En demeurant dans les limites de la science politique, nous proposons que la portée de la distinction entre décisions closes et décisions ouvertes soit mise à l'épreuve au cours des recherches toujours plus nombreuses sur la décision. Tel est l'objet essentiel de ces réflexions.