

INTRODUCTION

PAR

HENRI BRUGMANS

Recteur du Collège d'Europe

Pour la troisième fois, le Collège d'Europe a organisé une rencontre de quelques jours, où des Européens ont confronté leurs expériences, leurs conclusions, leurs prévisions. En 1964 les économistes étudièrent les répercussions concrètes de l'intégration des Six sur la réalité de notre économie. L'année d'après, un large groupe de juristes se pencha sur les relations entre le Droit national qui persiste et le Droit communautaire qui se dégage. Dans les deux cas, un volume, publié dans notre collection, contient l'essentiel des communications et des débats. La valeur de ces publications est à la fois scientifique et pratique.

En 1966, la Semaine de Bruges avait d'autres ambitions : non pas, en premier lieu, de décrire ce qui est, mais de comprendre ce qui se développe et, surtout, de prévoir ce qui peut et doit se faire. En d'autres termes, nous nous sommes placés sur le terrain de la prospective.

Ce terrain est nouveau. Pendant longtemps on a cru que seules les sciences dites « exactes » offraient des conclusions d'avenir. C'est ainsi, par exemple, qu'en 1845, l'astronome Leverrier pouvait annoncer avec une certitude mathématique quand la planète Neptune allait, pour la première fois, apparaître au télescope humain. Or, sans doute, les sciences humaines ne pourront jamais calculer avec une précision comparable, puisque les « lois » qui agissent dans leur domaine, présentent une marge infiniment plus grande d'imprévu, d'imprévisible. C'est pourquoi Bertrand de Jouvenel, qui a participé à nos travaux, appelle son livre « l'Art » et non pas la « Science » de la Prévision. Néanmoins, il est possible de réduire substantiellement cette marge d'incertitude, et les méthodes électroniques y contribueront pour une part que main-

tenant il est encore difficile d'évaluer. En tout cas, nous nous sommes efforcés ici de comprendre ce qui se passe, de dégager des voies futures et de préparer des méthodes d'action. Dans l'Europe de demain, la part de l'improvisation et de l'amateurisme en politique doit être circonscrite le plus rigoureusement possible : voilà le but.

Nous le savons : les amateurs et les improvisateurs en politique s'insurgeront contre ce que nous venons d'affirmer, au nom de l'« intuition » et de la « liberté humaine ». Ils auront tort. Car l'intuition aura justement une fonction de plus en plus grande, au fur et à mesure que elle ne devra plus s'épuiser dans l'élucidation de problèmes, que la science rationnelle, elle, peut aider à résoudre. De même, pour l'homme d'État, la liberté se dégagera plus triomphalement, lorsque les spécialistes, aidés de machines, lui auront soumis les données du problème avec plus de précision. Non, dans le progrès des sciences humaines, ce ne sont ni l'intuition ni la liberté qui se trouveront menacées. Ce seront le dilettantisme et la démagogie.

Dans ce domaine, comme dans tant d'autres, l'Amérique est en avance sur nous. Non seulement le gouvernement y emploie à une large échelle les machines à penser dont il a besoin et dont les conclusions furent peut-être déjà importantes pendant la crise cubaine, mais un nombre de puissantes sociétés privées, comme la *Rand Corporation*, financent des recherches qui, en Europe, restent inaccessibles par manque de moyens matériels.

Il est vrai que les États-Unis sont une puissance mondiale et qu'aucun membre de la famille européenne désunie, ne peut plus prétendre à l'être. Mais n'est-ce pas là, justement, une des raisons de reprendre — et de mettre en pratique — les propositions françaises au sujet de la coopération scientifique ? Ces propositions sont excellentes, mais elles se trouvent malheureusement mises à l'écart pour l'instant, à la suite d'une déplorable détérioration du climat européen. Lorsque le moment sera venu de les réexaminer, espérons que le domaine de la « science » ne restera pas circonscrit aux disciplines technologiques, car s'il est un secteur sous-développé chez nous, c'est bien celui de la vie politique, infestée encore de concepts d'un autre siècle. Une vaste entreprise de modernisation y est indispensable, et la recherche fondamentale peut y contribuer. Espérons que notre colloque aura aidé l'Europe à mieux prendre conscience de ces données.

Car c'est bien d'une prise de conscience qu'il s'agissait. Bien sûr, nous n'avons pas eu la prétention de présenter, à la fin de ces trois jours, des conclusions toutes faites. Nous nous sommes limités plutôt à des matières de réflexion, sur les trois sujets qui furent discutés.

D'abord, nous avons essayé de comprendre vers où notre société industrielle européenne tend à évoluer et en quoi l'intégration accentuera ou adoucira telle tendance ou telle autre. Si nous sommes pour l'union, c'est pour que l'Europe cesse d'être « provinciale ». Mais, l'unité faite, en quoi notre cité se distinguera-t-elle d'autres sociétés comparables, développées elles aussi, mais évoluant dans un contexte historique et culturel différent.

Car en effet, l'Europe restera différente. Un exemple. Alors que l'Amérique du Nord se caractérise par son extrême mobilité, son manque d'inhibition conservatrice, la propension de ses citoyens à bouger, à changer de domicile, l'Europe, elle, est dominée par un enracinement parfois pathologique. Jamais les charbonnages américains, en ayant à fermer un puits devenu inéconomique, n'ont eu de difficultés majeures avec leur personnel : celui-ci prenait ses voitures et partait pour se refaire une existence ailleurs, toutes les revendications se limitant à des exigences chiffrées. Au Borinage, par contre, mais aussi aux Asturies, au Pays de Galles et dans le bassin cevenol — car le phénomène est généralement européen et non pas national — telle proposition de déménagement fut contrée par des grèves d'occupation et des protestations virulentes, où l'on parla de « déportations ». A ce sujet, la densité de la population joue son rôle, car ce qui manque le plus à l'Europe, en comparaison avec l'Amérique, c'est l'espace. En tout cas, et soit dit entre parenthèses, des recherches de psychologie sociale auraient sans doute pu prévenir certains drames qui, quelquefois, se sont terminés par des révoltes sanglantes.

En conclusion sur ce point : il est sans doute vrai que les sociétés industrielles se ressemblent sous toutes les latitudes. Les champs d'aviation sont à peu près semblables partout, alors que les relais de diligence où s'arrêtait Monsieur Pickwick se différenciaient bien davantage. C'est incontestable. Néanmoins, l'exemple des charbonnages que nous venons de donner, montre que l'identité des machines ne postule pas celle des hommes et des femmes qui les opèrent.

Ainsi, quelle sera la société européenne de demain ? : thème de

notre première journée qui rappelle des conclusions précédentes et puis, déblaie le terrain.

Ensuite : les responsables.

Ce ne sont pas les « notables » dont un auteur français, naguère, annonça la fin. Certes, les professions dites « libérales » se maintiennent, et ceux qui les exercent continuent à être fiers de leur indépendance économique. Pourtant, leur influence dans la vie sociale et publique diminue, alors qu'augmente celle de tous les salariés, à quelque catégorie de rémunération qu'ils appartiennent. Mais en même temps, ces responsables de chez nous ne sont pas non plus les simples « cadres » ou les « militants », que connaissent les États dictatoriaux, les « spits » ou soldats et officiers politiques. Dans le monde occidental, le « responsable » affirme de plus en plus son indépendance, non pas matérielle mais intellectuelle, vis-à-vis de ses électeurs, de ses actionnaires, de ses supérieurs hiérarchiques. Sa force, c'est celle d'une compétence technique accrue.

En disant cela, nous nous inscrivons en faux contre certaines prophéties récentes. Plusieurs futuristes, en effet, avaient prédit l'uniformisation universelle. Certains ont même conclu que le régime politique naturel de l'avenir serait celui d'un État égalitaire, totalitaire. Or, ce que nous constatons de plus en plus, c'est la tendance inverse. Une société industrielle moderne réclame un potentiel de plus en plus considérable de responsabilité, donc, d'esprit d'initiative et de volonté créatrice. Plus les machines nous prennent de travail, et plus elles nous en laissent pour ce qui est l'essentiel : la fonction du commandement, de l'innovation, du risque.

Là encore, notre ami de Jouvenel a avancé des idées fondamentales, en s'élevant contre la fiction de « la » solution qui s'appliquerait « mathématiquement » à tel problème, un peu comme une vis qui entre parfaitement dans l'écrou correspondant.

Il n'en est rien de fait. Pourquoi ? D'abord, parce que, en sciences humaines, nous l'avons dit, toutes les conséquences d'un acte ne peuvent jamais être prévues. Ensuite, il se peut que telle solution donnée soit « objectivement » la meilleure possible, mais qu'en réalité, elle ne soit pas « vendable » au public en question. Enfin, entre plusieurs solutions également possibles et également défendables, tel citoyen ou tel groupe, tel parti ou telle nation en choisira une, alors que d'autres opteront de manière différente. Ici, les intérêts matériels entrent en ligne de compte, mais aussi le tempérament ou l'idéal philosophique, la conception religieuse,

l'échelle de valeurs traditionnelle, ou l'appartenance à une génération. C'est ici qu'intervient l'action de l'homme politique.

Sans doute : l'homme politique d'aujourd'hui n'est pas libre en ce sens qu'il pourrait décider comme il lui plairait. Il évolue à l'intérieur de plusieurs impératifs parmi lesquels nous relevons les trois qui suivent.

Premier impératif : celui de la science, de ces ordinateurs qui, désormais, lui interdisent certaines élucubrations, certains tâtonnements hâtifs. En conséquence, dans une mesure à déterminer, le régime politique actuel comporte un important facteur technocratique. Notamment l'intégration européenne ne saurait être conduite à bon port sans un apport constant des experts. Faut-il s'en plaindre ? Bien au contraire ! Quiconque est obligé d'écouter tant de sottises sentimentales à ce sujet et de perdre son temps à combattre tant de préjugés nationalistes, respire avec délice lorsqu'enfin il se retrouve entre spécialistes de la question ! Presque toujours, les polémiques contre les soi-disant « technocrates » émanent d'esprits superficiels, qui ne se sont pas donné la peine de creuser les problèmes concrets. Vivent donc les techniciens de la politique ? Mais en même temps, l'homme d'État moderne doit être davantage que le spécialiste. Il ne doit ni mépriser ce dernier — ce qui prouverait un complexe d'infériorité — ni lui céder sa place de responsable. Il doit le dominer de haut, savoir discuter avec lui, puis, prendre le temps de réfléchir et user enfin de sa « liberté sous condition » pour trancher.

Ensuite : impératif des pressions exercées. De plus en plus, la décision politique touche la vie économique, donc les intérêts privés ou corporatifs. Chez nous, le *lobby* n'est pas organisé professionnellement comme il l'est en Amérique, mais il n'en existe pas moins. S'il est absent de la Chambre, dirions-nous en paraphrasant une citation de Cavour, il n'en est que plus présent « dans l'antichambre ». Dusan Sidjanski a étudié le problème pour nous. Quoi de plus facile que de conclure de son rapport que l'homme politique européen est devenu le jouet des forces diverses qui s'efforcent de lui imposer une décision quelconque. Eh ! bien, non, là encore cette conclusion, qui ferait de la décision politique une simple résultante de pressions diverses, ne présente qu'un aspect de la situation. De même qu'en face de ses conseillers techniques, l'homme d'État doit et peut affirmer son autonomie en face des groupes d'intérêt. Il le doit et il le peut dans la mesure où il est

conscient du fait qu'un parallélogramme de forces n'est pas l'image d'une mesure de salut public. Tout membre du gouvernement, tout parlementaire, sait qu'en additionnant des intérêts particuliers, on n'obtient pas l'intérêt général, quelle que soit par ailleurs la signification précise de ce terme.

Enfin : l'impératif bureaucratique. L'homme politique médiocre est condamné à se faire le porte-parole de son administration, mais un grand administrateur comme Albert Delpérée affirme avec force qu'une telle capitulation n'est ni souhaitable ni inévitable. Certes, il a vu venir et disparaître assez de ministres pour ne pas être conscient du problème que pose un pouvoir partisan, souvent éphémère, en face de la compétence administrative qui dure. Sans doute, ici encore, les hommes politiques sont restés trop souvent aux vieilles méthodes en se spécialisant dans la parole, alors que les bureaux lui en fournissent la matière. Mais il n'est simplement pas vrai qu'un homme de calibre, qui aurait l'instinct et la volonté politique, deviendrait nécessairement le pantin de ses chefs de services. Bien sûr, nous ne croyons plus au schéma classique, qui faisait de l'administration un instrument exécutif sans plus. Là encore, la complication technique des problèmes a changé les données de la vie publique. Mais le bon secrétaire général ne demandera que d'avoir en face de lui un bon ministre, ayant la compétence de détail sans doute moindre, mais disposant par contre d'une vision d'ensemble, réaliste et novatrice.

Analyses scientifiques, pressions sociales et techniques administratives : c'est de tout cela que le vrai responsable politique devra donc tenir compte. C'est du reste ce qui donne à son métier tant de charme et tant de risque — d'ailleurs, le charme provient en grande partie du risque même.

En tout état de cause : plus que jamais, ce seront les responsables qui donneront à notre société, non seulement son impulsion, mais aussi sa tonalité, son style — bref, ou bien sa morne tristesse, ou bien son inspiration culturelle. Comme l'écrit Joseph Basile ce *manager* humaniste, homme de pensée et d'action : « une civilisation n'atteint une certaine classe que dans la mesure où elle tient pour vertu la responsabilité envers les autres. Elle considère même cette responsabilité comme un fondement de tout exercice d'autorité. »

Par contre, si les responsables déclinent en qualité humaine — en compétence, mais surtout en ce que Montesquieu appelait la

« vertu », donc en civisme — la société se désintègre dans les querelles de personnes et de clans. En effet, si le responsable moderne ne saurait s'empêcher de reconnaître ses limites, il doit également avoir cette faculté de synthèse, qui le rend capable de donner son *leadership* et de se faire accepter comme dirigeant. On peut se demander si la crise de l'Europe actuelle, notre incapacité de prendre des décisions et de nous y tenir, ne tient pas essentiellement à l'anémie intellectuelle et morale de ceux qui devraient être responsables de notre destinée.

Et ceci nous amène au sujet de la troisième journée : formation et information des responsables, notamment dans le domaine politique et civique.

A notre époque, nous sommes engagés dans une véritable révolution pédagogique : Bertrand Schwartz nous propose son expérience sur ce terrain. Finis les temps où l'on pensait qu'il suffisait d'enseigner une matière pour qu'elle soit assimilée. Finis aussi les temps où l'on pensait qu'il suffisait de *savoir*, car le savoir, à notre époque, vieillit si vite ! Par contre, l'essentiel est de pouvoir *penser* de manière novatrice. Enfin, terminés les temps où l'on considérait que l'éducation devait comprendre une partie réduite de l'existence humaine — l'adolescence, à la rigueur la jeunesse — et qu'ensuite les connaissances acquises devaient suffire pour toute la vie professionnelle et culturelle ultérieure. Aujourd'hui au contraire, nous sommes au moment de l'éducation *active* et de l'éducation *permanente* — de l'éducation en vue de la *responsabilité*.

Cela est vrai tout particulièrement en ce qui concerne la formation des hommes politiques européens. Avant la guerre de 1914, il suffisait d'un peu de bon sens pour pouvoir suivre les débats à la Chambre et pour y intervenir. Aujourd'hui, il y faut une préparation spéciale que, une fois de plus, les Américains, meilleurs démocrates, procurent bien plus généreusement que nous. D'où, en Europe, le sentiment que la politique « nous échappe » et un malaise civique, qui explique bien des phénomènes morbides dans la jeune génération.

Or, dans la perspective d'un accroissement des loisirs — souvenons-nous des « 40.000 heures » du livre de Jean Fourastié — la préparation à l'exercice adéquat de notre fonction de citoyen, devient à la fois indispensable et possible.

Indispensable : à ce sujet les chiffres présentés par le Professeur Mott sont éloquents autant qu'inquiétants : alors que la grande

majorité de ses compatriotes se sent vivre sous un régime politique qu'elle accepte avec loyauté, les Européens, eux, ne supportent souvent le leur qu'avec une ironie morose. Manque de sens critique chez les uns, intelligence analytique chez les autres, dirait-on peut-être. Quelle illusion ! Ce qui frappe, au contraire, c'est que les Américains sont, tout simplement, des citoyens mieux avertis et plus responsables que la majorité des Européens — surtout dans les pays méridionaux et de culture catholique.

Par ailleurs, il ne suffit pas de former hommes politiques et citoyens : il faut encore les informer systématiquement et régulièrement. Là encore, les États-Unis nous indiquent le chemin, et il suffit de voir l'équipement intellectuel du *Congressman* en le comparant au parlementaire européen, pour mesurer la distance. Être député, en Amérique, c'est s'organiser de façon à pouvoir se documenter rapidement et efficacement, ou plutôt à se faire documenter par une équipe de collaborateurs. Quiconque oserait proposer un équipement — et une rétribution — comparables pour les députés et sénateurs de nos pays, soulèverait contre lui toutes les passions de la jalousie égalitaire. Pourtant, si nous voulons que notre démocratie fonctionne, il faut savoir y mettre le prix.

Mais avoir le matériel documentaire sur sa table ne suffit pas. Encore faut-il savoir l'utiliser et savoir écouter, avant de prendre sa décision. En réalité, bien des responsables en Europe suivent la procédure inverse. Ils tranchent, puis, réclament des arguments « scientifiques » pour « objectiver » leurs décisions. Faut-il s'en plaindre ? En un sens non car l'homme politique ne doit à aucun prix se lier les mains, en signant un chèque en blanc pour ces spécialistes, qui « ont une difficulté pour chaque solution ». Mais à l'autre extrême, se trouve le *manager* politique qui, pour des raisons peut-être inavouables, décide, puis, n'écoulant aucune information, se justifie après coup, comme il peut, à l'aide de ses services d'études. Savoir s'informer, savoir écouter et peser avant de décider : voilà un art — et n'est pas homme politique moderne qui ne s'y entend pas.

Au seuil de ce colloque, nous avons voulu indiquer quelques problèmes, en avançant dès maintenant quelques idées qui ont été discutées par la suite. Discutées, non pas pour pouvoir présenter des résolutions ou des conclusions précises, car ce volume n'en comporte pas. Mais pour clarifier nos esprits afin de pousser plus loin nos recherches. Recherches de caractère européen, car s'il est

vrai que dans tel pays, tel problème se présente un peu autrement qu'ailleurs, reconnaissons d'emblée que tous, nous sommes confrontés avec les mêmes difficultés, les mêmes « *agonizing re-appraisals* », les mêmes nécessités d'adaptation.

CHAPITRE II

LA REPRÉSENTATION DES
INTÉRÊTS ET LA DÉCISION
POLITIQUE

RAPPORT DE

DUSAN SIDJANSKI

*Professeur à l'Université et à
l'Institut d'études européennes, Genève.*

I — Pressions et décisions

L'influence des intérêts sur la décision politique est un fait. Dans la pratique d'aujourd'hui, on observe outre les relations immédiates entre intérêts et autorités, une prolifération de conseils, commissions et comités consultatifs par l'intermédiaire desquels les divers intérêts sont associés à l'élaboration et à l'exécution de décisions politiques. Cette constatation banale soulève néanmoins une question fondamentale : faut-il institutionnaliser la représentation des intérêts et, partant, leur participation au mécanisme politique ? Si oui, il reste à déterminer à la fois les modalités et les degrés de cette participation.

Pour répondre à cette question, nous avons le choix entre deux voies : soit, en nous plaçant sur le plan des principes, adopter une position *a priori* et en déduire les conséquences pratiques ; soit, au contraire, examiner d'abord les conditions réelles et les diverses formes de participation, puis poser le problème théorique. Nous optons pour la deuxième façon de procéder. À cet effet, après un rappel des notions de base dont nous aurons à nous servir ici, nous nous proposons de passer en revue quelques exemples de représentations des intérêts au niveau national et européen. Enfin, nous nous expliquerons sur le pourquoi, le comment et le degré d'une participation institutionnelle des groupes de pression au processus politique. La conclusion de ce rapport contiendra — avec tous les risques que cela comporte — un schéma futurible tel qu'il pourrait être imaginé dans le système de la démocratie européenne.

1. Notions et faits élémentaires

Par *intérêts* nous désignons l'ensemble des groupes de pression, c'est-à-dire des groupes qui, à un moment donné, cherchent à infléchir en leur faveur les décisions des autorités politiques. Selon la terminologie de Jean Meynaud, la notion des groupes de pression comprend aussi bien les deux grandes catégories — organisations professionnelles ou groupes d'intérêt proprement dits, et groupes de promotion ou à vocation idéologique — que les groupes d'affaires, les organisations confessionnelles et les entreprises publiques autonomes.

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. La décision est politique lorsqu'elle s'apparente à l'action agrégative qui, selon Bertrand de Jouvenel, a pour objet la formation même de l'édifice humain, sa survie et son progrès. Cette manière d'approche permet de se référer aussi bien à « l'appareil à fabriquer » les décisions politiques qu'aux décisions qui sans avoir cette même origine produisent des effets politiques.

En général, les *décisions* dites *politiques* sont le produit de l'appareil gouvernemental. Elles se caractérisent à la fois par leur portée globale et par leur nature obligatoire. Leur originalité réside dans le fait qu'elles peuvent contraindre, au besoin par le recours à la force, l'ensemble des citoyens. Elles se fondent sur le consentement général issu, selon le procédé démocratique, du suffrage universel et du système représentatif. C'est le schéma classique de la démocratie.

Dans la société industrielle ou en voie de développement, il existe cependant une série de décisions qui, tout en gardant un caractère privé quant à leur formation, produisent certains effets globaux, voire contraignants. Bien que n'ayant pas nécessairement de force obligatoire du point de vue juridique, elles sont en mesure de conditionner en fait le comportement de vastes couches de citoyens, ainsi que de peser directement sur l'orientation de la politique et du développement économique d'un pays. Telles sont les décisions d'investissements de grande importance qui tendent à transformer les structures économiques ou à créer des pôles de développement.

Est-il besoin d'ajouter que la réalité présente se moque de cette distinction cartésienne. D'ailleurs, la décision politique ne participe pas d'un secteur. Certes, quelques secteurs tels ceux de la défense, de la politique étrangère ou des opérations électorales, sont plus proprement politiques. Mais les autres ne lui sont pas fermés. Telle une tache d'huile, la décision politique peut pénétrer dans la plupart des domaines de l'activité de l'homme, tant économique et social que culturel et technique. Elle peut leur imposer un cadre ou une ligne d'action. Dans ce sens le politique prime les autres secteurs. Son extension varie selon les époques et les systèmes, laissant plus ou moins d'autonomie — par principe ou simplement par la pratique — à certains aspects de l'activité sociale ou personnelle. Aussi l'action politique se distingue-t-elle par sa plasticité et par ses limites variables.

Personne ne met en doute l'importance des décisions politiques. Activités économiques, comportements sociaux et individuels, travail et loisirs, formation, recherche scientifique et progrès technique, jusqu'au sort de l'homme et de la civilisation sont conditionnés par les grands choix politiques. À l'âge de l'atome, cette primauté du politique s'impose avec brutalité et sans discrimination à tous les citoyens du monde. Irrésistibles dans ce domaine de vie et de mort, elles fixent le rythme et l'orientation des secteurs vitaux d'une communauté. À l'heure actuelle, ce type de décisions caractérisées par un procédé ou un appareil spécifiques et par des effets généralisés, connaît une extension croissante. Selon les sociétés, cette emprise du politique est plus ou moins forte ou diffuse, mais jamais négligeable. Cette pénétration suscite dans les secteurs atteints une volonté de peser sur l'appareil politique dont les décisions sont directement ressenties. Ainsi s'instaure un dialogue entre pouvoir politique et pouvoir économique par exemple. De ce dialogue la majorité des citoyens semblent exclus du fait de la technicité et de la complexité des fonctions élargies de l'État, éléments qui rendent plus difficile la participation et plus précaire le contrôle de la part des citoyens. Par la force des choses, le centre de décision se déplace des assemblées et des représentants 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 réels au processus d'élaboration, voire d'exécution de décisions politiques.

2. Divers types de pressions et d'influences

Le jeu des pressions et des influences se modèle d'après les caractères des centres de décision ou des procédés mis en œuvre. Sous l'angle de la participation, nous avons suggéré une distinction souple qui éclaire notre propos : les *décisions closes* sont celles dont le processus de formation et d'exécution relève uniquement de l'autorité publique, excluant toute participation d'éléments ou d'intérêts extérieurs aux mécanismes officiels. Tel est le cas de nombreuses décisions de politique étrangère, de défense nationale ou de politique monétaire. Dans ces exemples, la consultation des groupes de pression est exclue par principe. Mais il va de soi que ces formes de décision n'éliminent pas pour autant toute pression ou toute influence des groupes.

En revanche, le processus des *décisions ouvertes* implique l'association au stade d'élaboration ou d'exécution des éléments représentatifs de divers intérêts. Ici la consultation devient la règle. Elle se pratique surtout dans les secteurs économique et social où l'intervention gouvernementale est partielle ou insuffisante, ou bien dans ceux où l'exécutif doit s'assurer une certaine collaboration des milieux privés pour que sa politique soit effectivement mise à exécution. Elle est particulièrement répandue dans les économies mixtes du monde occidental. Dans ces systèmes à centres de décision multiples et autonomes, les décisions résultent souvent de la coopération des gouvernements et des groupes privés. Par divers procédés, l'autorité publique vise à obtenir la contribution ou l'adhésion des principaux intéressés.

Dans l'optique de l'action des groupes, on peut retenir en simplifiant trois modes : pressions, consultations et participation directe.

La pression prend ici un sens spécial puisqu'elle se réfère à une certaine forme d'action à l'exclusion des deux autres modes. La pression des groupes peut s'exercer aussi bien sur les décisions closes que sur les décisions ouvertes. Lorsqu'un groupe se sent frustré ou lésé par le procédé de consultation ou de participation, il s'efforcera, de toute évidence, de peser par d'autres moyens sur le centre de décision. Dans ces divers cas, la pression peut s'échelonner de la persuasion jusqu'au recours aux voies de force telle la grève. Elle peut agir de l'extérieur sur l'administration, le gouvernement et le parlement, ou bien de l'intérieur par l'infiltration dans ces institutions. L'exemple type est celui de certains parlementaires qui assurent aussi la représentation directe d'un groupe.

Les consultations, qu'elles soient pragmatiques ou institutionnalisées, tendent à organiser le jeu d'influence et l'expression des intérêts, et d'assurer le concours des groupes. Par les procédés qu'elles développent, elles substituent souvent la recherche d'un accord unanime aux règles majoritaires et la méthode de négociation et de dialogue à celle des décisions autoritaires qui s'imposent unilatéralement. Il n'en reste pas moins que, malgré cette transformation, le pouvoir politique conserve en principe son rôle d'arbitre et sa capacité de décider en dernière instance.

Si le procédé de consultation vise à compléter le système démocratique, la participation directe des groupes dans les institutions publiques introduit un changement de nature. En effet, elle implique, selon le projet de Joseph Rovin, la création d'une

Chambre des activités, égale de l'Assemblée, où sont représentés les intérêts; ou bien l'existence d'une Assemblée qui, comme dans l'exemple yougoslave, se compose notamment d'un Conseil fédéral, d'un Conseil économique, d'un Conseil pour l'éducation et la culture.

Ces différents modes d'action se combinent et se complètent, tissant un *réseau complexe* d'influences et de collaboration. Ce tableau simplifié se complique d'autant plus que les différents groupes constituent des structures enchevêtrées et empruntent des voies diverses. Au plan national, le Patronat par exemple est regroupé dans une ou deux organisations centrales, qui en principe représentent l'intérêt de l'ensemble des membres de cette catégorie. Le groupement central est concerné au premier chef par les questions qui intéressent la catégorie tout entière : politique économique, prix et salaires, planification. À ce niveau, il remplit une fonction d'arbitrage entre les intérêts spécifiques des membres. De plus, il apporte son soutien à tel ou tel membre lorsque la défense d'un secteur particulier n'est pas en contradiction avec la politique générale du Patronat. Au demeurant, les intérêts particuliers par secteur ou par région organisent leur défense spécialisée qui peut être en contradiction avec tel autre secteur ou telle autre région. Cette complexité aboutit à une diversité poussée de moyens employés et de voies empruntées. À leur tour, complexité et diversité accusent une progression géométrique lorsque du plan national on passe au plan européen.

À cet échelon, les canaux nationaux sont utilisés dans la *Communauté économique européenne*, soit pour appuyer auprès des gouvernements une action commune décidée au plan européen, soit pour défendre un intérêt propre en cas de désaccord au niveau communautaire. En effet, on constate que les organismes européens n'ont la possibilité d'exercer une influence que — tel n'est pas le cas au plan national — lorsqu'il y a accord unanime de leurs membres. Dans ces conditions, deux voies européennes sont courantes : celles des fédérations par secteur ou sous-secteurs pour des affaires spéciales, ou celles des organismes centraux avec le concours des fédérations pour des questions plus générales. Cependant, ce modèle dépouillé à outrance comprend de nombreuses variantes. Ainsi, à l'exemple des expériences nationales, des entreprises et groupes d'affaires géants peuvent, selon les besoins, opter pour une intervention directe ou agir par l'inter-

médiaire des organisations professionnelles. Face à ces diverses espèces de moyens d'action et d'influence, nous avons choisi quelques exemples dans la pratique actuelle qui permettent de mieux apprécier l'importance de la coopération réelle entre groupements et gouvernements.

II — *Pratique actuelle*

Au plan national, les consultations se pratiquent aux divers stades de l'élaboration législative, de la préparation de décisions par l'exécutif et de leur exécution. Elles prennent une forme parfois institutionnalisée, parfois pragmatique d'une coutume. En effet, aux côtés des Plans ou des Conseils économiques peuvent fonctionner de nombreuses commissions et comités consultatifs. De même qu'avec le temps les partis politiques ont monopolisé la décision du Parlement, de même avec l'accroissement des fonctions économiques et techniques du gouvernement, les groupes spécialisés tendent à se substituer aux organisations partisans dans la phase préparatoire et même finale. De plus en plus, le gouvernement et l'administration sont obligés, du fait de la haute technicité de la réglementation ou du contrôle de certains secteurs d'activités, de recourir aux experts et aux groupes qui possèdent la connaissance spécialisée. En outre, l'efficacité qui commande une décentralisation des centres de décision, exige en même temps l'adhésion volontaire des agents économiques et techniques. Ces nouvelles conditions provoquent un clivage entre les options politiques et les moyens techniques, ceux-ci intervenant à la fois aux stades de la préparation et de l'application. Si pour les choix fondamentaux les institutions représentatives et les organisations partisans conservent toute leur valeur sinon toujours leur efficacité, elles tendent à perdre en fait leur capacité de décision réelle devant les problèmes techniques. C'est une réalité que l'on peut taire ou ignorer, mais qui lentement et presque inexorablement semble s'imposer aux institutions politiques et à leur mode de fonctionnement.

1. *Exemples nationaux*

Ces exemples abondent dans les démocraties occidentales. Dans les six pays de la Communauté européenne, si ces consultations accusent certaines différences, elles ont en commun leur extension

considérable. Les Pays-Bas offrent un exemple de développement particulier de ces relations. Le cas anglais a fait l'objet d'une étude du professeur Wheare qu'il a intitulée de façon significative : *Government by Committee*. Nous avons choisi cependant la France qui montre l'évolution de ces rapports entre une administration aussi qualifiée qu'indépendante, ainsi que la Suisse qui se caractérise par sa structure fédérative. De ce point de vue, son expérience peut être instructive pour la construction du modèle européen. Ce choix est arbitraire mais suffisant pour notre propos, car il permet de dégager quelques tendances et caractéristiques du mécanisme de consultation.

(a) Le *système français* connaît plusieurs types de consultation : Une consultation générale et institutionnalisée telle qu'elle se dessine dans le Conseil économique et social ou dans l'institution originale du Plan français, mais aussi 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 s'élèverait en France à 5.000 dont les neuf dixièmes établis auprès des administrations centrales (500 conseils, 1.200 comités, plus de 3.000 commissions)¹. Quant aux organismes de gestion tels que l'ONIC, ils assurent aussi la participation d'experts et de groupements privés aux activités de réglementation et de direction qui sont confiées aux diverses institutions publiques. En général, trois catégories de membres font partie de ces organismes : des fonctionnaires, des porte-parole des intérêts et des experts indépendants.

Le Conseil économique et social a vocation à représenter l'ensemble des intérêts. La première question qui se pose dès lors est de savoir dans quelle mesure il est effectivement représentatif. Les 205 membres désignés pour une durée de cinq ans sont répartis en quinze groupes de représentation d'importance très inégale. Les quatre groupes des centrales syndicales totalisent 45 membres contre 41 pour les employeurs privés; 40 sièges sont attribués à l'agriculture dont 5 aux coopératives, 10 à l'Union des associations familiales, 15 aux personnalités choisies pour leur compétence, 11 à l'artisanat et autant à la coopération, 10 aux classes moyennes et aux activités diverses et 7 aux entreprises nationalisées. Le gros

¹ *Nouvelles études sur les groupes de pression*. A. Colin, Paris, 1962, pp. 236-246. (Cahiers de la Fondation nationale des Sciences Politiques, n° 118).

bloc est constitué par des membres désignés par des organisations professionnelles. Selon Maurice Byé, une représentation des intérêts est forcément arbitraire dans le choix des intérêts qu'elle représente et dans la pondération attribuée à chacun. Au sein d'un même groupe, il n'est point certain qu'un vote dégage l'intérêt général du groupe; à plus forte raison, il n'est pas sûr qu'entre les groupes un équilibre se fasse correspondant à l'intérêt général de la communauté. Et de conclure que la pondération idéale d'une représentation d'intérêts serait radicalement instable car l'intérêt dominant change selon l'objet du débat¹. Il est clair que cet idéal ne peut être poursuivi qu'à travers de multiples rouages de consultation formés ad hoc. Du moment que l'on envisage une représentation générale et permanente des intérêts particuliers, force est de rechercher un équilibre approximatif fondé sur plusieurs critères et une appréciation pragmatique.

Dans l'expérience quotidienne, on distingue d'une part la fonction des organisations centrales qui s'exerce dans les grandes catégories d'activités et d'autre part des fonctions sectorielles ou plus spécialisées qui peuvent être pondérées selon la place qu'elles occupent dans l'économie nationale par exemple. Au surplus, le Conseil est aussi un organisme technique. Outre sa fonction qui consiste à émettre des avis, il présente des rapports qui sont l'œuvre soit des représentants des groupes les mieux outillés, soit des techniciens, ainsi que de l'ensemble des membres qui prennent part à la discussion. D'où le critère de compétence qui complète celui de la représentativité.

Certes, le Conseil n'a qu'une fonction consultative dont l'influence sur les décisions importantes semble avoir été fort limitée. Il est pour le moins surprenant de constater qu'il n'a qu'un rôle effacé dans le domaine qui le concerne par excellence : la planification. Les travaux du Conseil sont néanmoins largement appréciés pour leur haute tenue technique. Aussi le Conseil a-t-il une vocation à être un centre de préparation d'études objectives ou à devenir une institution représentative des forces économiques et sociales. Il est un lieu de collaboration de divers groupes et experts où se manifestent leurs positions officielles. Dès lors, il est normal que le gouvernement français ait songé, devant la paralysie de cette institution riche de possibilités, à la doter de certains pouvoirs.

¹ Le Conseil économique et social, *Revue économique*, n° 6, novembre 1962, pp. 903-915.

Le Plan français est un mécanisme original chargé d'une fonction essentielle dans la communauté moderne : orientation globale des activités économiques et détermination du rythme d'expansion. Sa structure se caractérise par un double trait : une administration technique aussi restreinte qu'efficace, entourée d'un réseau de commissions consultatives. 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 1000 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 2000 personnes compétentes; soit un total de plus de 3000 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 syndicalistes¹. Il pèse d'autant plus que la philosophie du plan est fondée sur l'adhésion initiale des forces sociales, adhésion qui conditionne sa portée pratique et son exécution.

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 « unanimitaire »¹. La complexité y ajoute deux traits : la durée et la multiplicité de stades de processus d'élaboration, ainsi que la nécessité de la haute compétence exigée de la part des participants. Enfin, ce mécanisme qui apparaît comme une excroissance de l'économie industrielle a grandi en marge du système représentatif. Ce n'est que récemment que, par un paradoxe du sort, des efforts ont été entrepris pour mieux l'insérer dans l'ensemble institutionnel et pour le relier plus étroitement au Parlement. Avec ses aspects positifs et malgré son déséquilibre dans la représentation au sein des commissions, le Plan offre une réponse originale à un problème majeur de notre temps : comment assurer un développement économique harmonieux et rapide par des décisions fondamentales dépourvues de force obligatoire ? comment, sinon par l'adhésion préalable des principaux intéressés. Quant au Conseil économique et social, il paraît condamné à s'associer au Plan, et à élargir à la fois sa composition et ses fonctions pour englober les aspects culturels, de la recherche scientifique et autres activités de la vie sociale.

Cette expérience qui s'est développée au fur et à mesure des nécessités et en marge de la réflexion théorique, a fait l'objet d'une proposition formulée par François Bloch-Lainé². La *rationalisation* pourrait être effectuée selon le schéma suivant : 1^o auprès de chaque Ministère ou section de Ministère correspondant à un secteur d'activité important, fonctionnerait une commission technique qui — jouerait le rôle actuellement dévolu aux commissions de modernisation du Plan; — serait régulièrement informée, en cours de période, de l'exécution du Plan dans le secteur considéré et des principales mesures gouvernementales qui intéressent cette exécution; — pourrait poser à l'administration des questions auxquelles celle-ci serait tenue de répondre avec une certaine publicité. 2^o Pour chaque région de programme, fonctionnerait une commission régionale qui remplirait le même rôle auprès des

¹ Jean Meynaud, *op. cit.*, pp. 120-121 et 132-138; J. Touchard et J. Sole, *Planification et Technocratie*, p. 4 (*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).

¹ Jean-Louis Quermonne, Les effets de la planification au niveau de l'appareil politique et de l'ordonnement juridique, p. 19. (*Colloque sur la planification...*, *op. cit.*.)

² Pour une réforme de l'administration économique, *Revue économique*, n° 6, novembre 1962, pp. 871 et 872.

administrations locales : élaboration et révision des tranches opératoires du plan, avis sur les principales mesures d'intérêt régional, interpellations. 3° Les deux séries de commissions — techniques et régionales — seraient composées à l'image du Conseil économique et social, de patrons, de syndicalistes, d'experts indépendants et de représentants d'institutions sociales diverses. Quant aux modes de désignation, François Bloch-Lainé estime que beaucoup de solutions sont concevables, entre lesquelles le choix dépend de la place que l'on veut donner à tout cet appareil dans les institutions politiques et du caractère, plus ou moins représentatif, qu'on entend lui conférer en vue d'émettre des votes significatifs. Par cette suggestion, il cherche à constituer l'unicité du « réseau » formé par les instances où siègent les pouvoirs professionnels. En les regroupant, on établirait un seul système de représentation des forces économiques auprès du pouvoir politique. Cependant, ce que l'on gagnerait ainsi en rationalité on risquerait de le perdre en souplesse et en adaptabilité.

(b) *L'exemple suisse* se situe à l'opposé du cas français, car presque aucune des nombreuses consultations n'a revêtu une forme institutionnelle. Ce mécanisme porte la marque d'une évolution pragmatique. Il s'est édifié au fil des besoins et des pressions. Depuis la fin du siècle dernier, l'éclosion progressive des organisations professionnelles à l'échelon fédéral a transformé l'organisation économique de la Suisse et le processus de décision. La consultation des organisations professionnelles constitue dès lors l'axe du système. Au cours de l'élaboration d'actes législatifs, ces organisations sont intimement associées à ce processus par l'intermédiaire de commissions. Pour l'exécution de certaines lois, des commissions permanentes ont été créées avec mission de donner des avis aux autorités. Dans certains cas, les autorités chargent les organisations professionnelles d'accomplir certaines tâches ou bien elles attribuent une force obligatoire à leurs décisions.

Quels sont les *traits originaux* de ce système? D'abord, les organisations qui se sont développées au plan fédéral reposent sur leurs membres cantonaux qui possèdent une forte structure. À titre d'exemple, les organisations faitières ou centrales regroupent à la fois les groupements cantonaux et les fédérations par branches. Cette structure fédérative ressemble par maints aspects aux organismes communautaires au sein desquels cependant les pouvoirs essentiels demeurent l'apanage de leurs membres nation-

aux. Dans les deux cas, le pouvoir central ne consulte que les organisations formées au plan fédéral ou communautaire. De la sorte, il reçoit des avis qui sont déjà des compromis ou des arbitrages entre les diverses opinions exprimées par les membres d'une organisation. De ce fait, des éléments fédératifs empreignent tant les structures de ces organisations que leur processus interne qui aboutit à un avis commun. Par ailleurs, ces éléments caractérisent aussi bien la structure des institutions (Parlement, Conseil fédéral ou administration) que celle des commissions consultatives : les unes et les autres connaissent un dosage savant selon les cantons et les régions. D'autre part, sans que l'on puisse définir de critère, la coutume veut que les grandes organisations centrales soient présentes dans la plupart des commissions consultatives qui contiennent des fédérations spécialisées pour des questions particulières. La même pratique s'est imposée dans les consultations de la Communauté européenne. Un dernier trait original est l'existence du référendum et de l'initiative. Ce recours à l'arbitrage des votants garantit en principe une meilleure protection des groupes minorisés. Bien que l'emploi de cette arme ne soit pas fréquent en raison notamment du coût de l'opération, elle est souvent invoquée comme argument de poids au cours des consultations : cette menace fait partie du processus de négociations et de décision.

L'importance des consultations est apparue clairement lors de récents débats publics sur le contrôle parlementaire : il devient évident pour le Suisse moyen que l'essentiel des décisions est réellement pris au niveau de l'administration et des commissions consultatives. Les fonctionnaires, les représentants des groupements professionnels et quelques experts établissent à ce stade des projets auxquels personne — ni gouvernement ni parlement — n'ose toucher de crainte de briser le charme du compromis laborieusement acquis. Ce mécanisme de collaboration entre administration et organisations professionnelles constitue l'axe principal du processus de décision en Suisse.

(c) Dans *l'exemple yougoslave*, la consultation devient participation directe dans les institutions parlementaires. Ici encore notre présentation est sommaire qui, laissant dans l'ombre toute la structure réelle du régime, ne retient que des aspects en relation avec notre exposé. Dès 1953, la constitution yougoslave innove en créant un Conseil de producteurs. L'originalité réside dans le fait que ce Conseil économique et social ne vise pas à compléter et à

élargir les institutions politiques, mais qu'il s'insère dans le Parlement. Ainsi la représentation parlementaire comprend-elle des représentants d'organismes économiques.

Cette première étape a été confirmée et développée par la Constitution de 1963. L'Assemblée fédérale est composée dès lors non seulement du Conseil fédéral — assemblée essentiellement politique — et d'un Conseil économique qui continue la tradition de l'ancien Conseil des producteurs, mais aussi d'un Conseil pour l'éducation et la culture, d'un Conseil pour les affaires sociales et la santé et d'un Conseil « politico-organisationnel ». Le Conseil fédéral est composé de 190 députés, tandis que les autres Conseils en comptent 120 chacun. Il est intéressant de noter que, selon le professeur Jovan Djordjevic, ces assemblées représentatives sont conçues comme des « délégations constituées » de citoyens électeurs et de travailleurs ou dirigeants des organisations de travail, de l'économie et de la science. Le Conseil fédéral est celui de la « société politique », élu à deux degrés. Le Conseil économique est le congrès représentatif des travailleurs et dirigeants des organisations économiques. Les membres du Conseil pour l'éducation et la culture sont élus par les écoles, les institutions scientifiques, par les associations culturelles et artistiques. Le Conseil des affaires sociales et de la santé est la chambre des médecins et du personnel des hôpitaux et des institutions sociales. Le dernier Conseil contient des *managers* élus par les membres des organismes d'auto-gestion, de l'économie et du secteur scientifique. Les membres de tous les Conseils spécialisés continuent à exercer leurs professions sans devenir des politiciens « professionnels ».

Le fonctionnement de ce mécanisme complexe est relativement simple. Certaines fonctions telles que l'élection du Président de la République sont réservées à l'Assemblée réunissant tous les Conseils au complet. Mais la plupart des fonctions sont exercées par le Conseil fédéral conjointement et dans l'égalité de droits avec un autre Conseil. De la sorte l'organe politique participe à toutes les activités en collaboration avec le Conseil compétent. Les lois par exemple sont en principe le résultat de ce système bipolaire dont un des partenaires est permanent. Cependant, le « corps politique » assume aussi certaines tâches de façon autonome dans les domaines de la politique extérieure, de la défense ou de la politique intérieure générale. Il conserve ainsi le monopole des matières politiques par excellence tout en partageant les autres tâches avec les organes

compétents. Ceux-ci aussi ont quelques activités autonomes relatives à l'exécution des lois par exemple. Mais dans l'ensemble, la représentation politique est omniprésente. Cette structure est reproduite à l'échelle des républiques fédérées.

Ce système original vise à élargir la participation institutionnalisée des hommes et des groupes au processus de décision politique. À cet effet, il n'introduit pas seulement la représentation des intérêts socio-économiques, mais aussi des activités éducatives et culturelles. Selon ce procédé, la définition de l'orientation, des plans et de la réglementation concernant la communauté est le fait de la collaboration du corps politique et des corps spécialisés.

Telles sont, sous la forme d'un raccourci, les quelques expériences significatives que l'on peut observer au plan national. Il nous reste à voir dans quelle mesure la construction européenne s'est inspirée de ces modèles nationaux.

2. Exemples européens

Deux organisations économiques ont retenu notre attention : l'Association européenne de libre échange et la Communauté économique européenne, l'une intergouvernementale et l'autre à vocation supranationale.

(a) L'AELE n'a pas prévu à son origine des organismes consultatifs. C'est au cours de son fonctionnement qu'une certaine consultation est née des besoins concrets. Sa structure classique n'a suscité la création que d'une dizaine d'organisations professionnelles au niveau de la zone de libre échange. En effet, les décisions relevant d'un Conseil des Ministres, les groupements nationaux n'ont pas ressenti la nécessité immédiate de créer de nouvelles structures, mais se sont contentés dans l'ensemble des voies d'accès nationales. L'essentiel de leur action est exercée en fait au plan national : par l'intermédiaire des gouvernements et administrations de leurs pays, ces groupements nationaux pèsent efficacement sur l'orientation des décisions communes. Parfois, ils ne se limitent pas à cette pression indirecte et font partie des délégations nationales. Mais cette participation varie selon les pratiques des différents pays membres. Si la Suisse, dont l'administration est restreinte, a recours à la collaboration des représentants d'associations professionnelles, d'autres pays ne font appel qu'aux experts gouvernementaux proprement dits.

Autour des institutions principales gravitent des comités spé-

cialisés et des groupes de travail. Dans les comités permanents tels que le comité douanier ou le comité de développement les membres sont des représentants gouvernementaux, sauf pour les délégations suisses qui comptent un représentant du patronat ou d'un secteur particulier. Dans certains groupes de travail on signale la présence d'experts de l'industrie (machines, bois), alors que d'autres (brevets, droits fiscaux) ne contiennent que des fonctionnaires. Les formules sont souples et adaptables, chaque gouvernement demeurant libre d'inclure les représentants des secteurs privés dans ses délégations, ou de les consulter avant et après les délibérations d'institutions communes.

Au surplus, l'Association a éprouvé le besoin d'une consultation permanente et générale. De là est né le *Comité consultatif* qui se propose d'associer à diverses fonctions de l'AELE les principales catégories d'organisations professionnelles. Les membres du Comité, soit environ cinq par pays, sont nommés par les gouvernements en accord avec les organisations professionnelles. Le Comité a pris l'habitude de se réunir un mois avant les réunions ministérielles, afin d'étudier les problèmes sur lesquels le Conseil doit se prononcer. Il est pour l'instant difficile d'évaluer le poids des avis du Comité qui semble plutôt faible. Bien que son travail soit effectué d'une manière discrète, parfois le Comité a tenu à manifester publiquement sa position. On se souvient de la réaction de la plupart de ses membres à la surtaxe imposée par la Grande-Bretagne qui n'a été qu'un prélude aux débats du Conseil. Quoi qu'il en soit, la création du Comité consultatif encore peu structuré et la mise en place des comités permanents ou ad hoc vont, bien que timidement, dans le sens d'une participation élargie des groupements concernés au fonctionnement d'institutions de l'Association.

(b) Il est normal que, dans ces circonstances, la *Communauté économique européenne* se soit aventurée plus loin dans cette voie, d'autant plus que disposant de pouvoirs plus importants qui peuvent s'adresser directement aux intéressés sans passer par l'intermédiaire des États, la CEE est conduite selon une pente naturelle à étendre les consultations et à développer la participation des intérêts. Cette tendance correspond à la double nécessité de connaissances techniques et d'adhésions préalables. Ces deux facteurs s'imposent avec plus de force car la CEE possède une administration moins outillée que celle des grands pays et des

moyens moins puissants que les autorités nationales pour assurer l'exécution de ses décisions. C'est pourquoi, elle doit compter davantage sur la contribution volontaire des gouvernements et administrations des pays membres ainsi que sur le consensus actif des milieux industriels et agricoles. Parfois même l'appui de ceux-ci peut être un facteur de pression pour obtenir la collaboration de ceux-là.

Un essai impressionnant d'*experts et de comités* voltige autour de la Commission, principal moteur de l'action communautaire. L'activité de consultation se déroule notamment dans de multiples comités d'experts permanents qui rappellent des commissions consultatives nationales fonctionnant auprès des administrations. Une différence les sépare : les comités européens subissent l'influence prépondérante des experts nationaux, alors que les commissions nationales ne comprennent en règle générale que des représentants des organisations professionnelles ou des experts indépendants. Parmi les comités permanents, on distingue d'une part des comités de représentants nationaux dits « nobles » et d'autre part des comités d'experts professionnels, européens et nationaux. Un système de consultation organique des intéressés a été institué dans le cadre de la politique agricole commune. Les comités sont composés de représentants d'organisations agricoles directement concernés par tel ou tel secteur de la politique agricole. Un autre exemple est le comité du Fonds social. Outre ces organes permanents, de nombreuses commissions ad hoc sont convoquées par la Commission; celles-ci se composent soit d'experts nationaux invités à titre privé, soit de représentants d'organismes professionnels. Enfin, sans recourir aux formules organiques, la Commission peut réunir des groupes de travail ou consulter directement tel organisme professionnel établi au niveau communautaire. Suivant involontairement l'exemple de l'administration suisse, la Commission ne consulte en principe que des groupements communautaires. Cela ne signifie point d'ailleurs que tout contact soit exclu avec des organismes nationaux ou des entreprises importantes.

Le *Comité économique et social* est une reproduction communautaire des expériences nationales. À leur exemple, il officialise l'association des forces sociales à l'activité de la Communauté. Il institue, à cet effet, la représentation des différentes catégories de la vie économique et sociale qui appartiennent aux domaines où s'exercent les pouvoirs de la CEE. Ces catégories se sont constituées

par affinité d'intérêt en trois groupes : le groupe des employeurs (27) dont l'homogénéité est assurée, malgré un certain déséquilibre dans la représentation, par la présence de grandes centrales des pays membres qui sont fédérées dans l'UNICE. Le groupe des travailleurs (33) que déséquilibre l'absence de la CGT française et de la CGIL italienne¹; la cohérence du groupe est le résultat de la coopération des deux organisations syndicales européennes de la CISL et de la CISC; le groupe applique la discipline de vote pour des questions importantes. Le groupe mixte qui est le plus disparate et le plus nombreux (41) : à côté des associations coopératives et de familles, y sont présents les « indépendants », professions libérales, banques, organismes étatiques, etc.; il s'ensuit que ce groupe est loin d'avoir une ligne de conduite commune et que le plus souvent il se partage lors des votes entre employeurs et travailleurs. Deux critiques ont été formulées à l'adresse du Comité : la ligne de démarcation entre employeurs et groupe mixte manque de précision, le gros des membres de celui-ci rejoignant souvent ceux-là; les secteurs des consommateurs, des scientifiques et des culturels sont sous-représentés. Enfin, la disparité entre les divers membres appartenant à un même pays ou à différents pays est telle qu'elle pose la question de la représentativité du Comité. Rien de surprenant si l'on songe que le Conseil français avec ses deux cents membres n'échappe pas à cette considération. Pour nous la question reste ouverte : comment assurer la représentativité suffisante du Comité sans en faire une machine énorme et sans diminuer son efficacité?

Le Comité économique et social est consulté soit à titre obligatoire soit à titre facultatif. Dans les deux cas, il ne formule que des avis ou présente des rapports. Il importe de savoir dès lors quel est le poids de ses avis. Bien que ceux-ci traduisent l'opinion ou la position de représentants de quelques milieux intéressés, ils ne semblent pas avoir pesé d'une manière efficace sur les décisions communautaires. Tout en étant promis à un avenir meilleur, le Comité dont le champ d'action est limité aux domaines communautaires, n'a joué qu'un rôle marginal dans la définition de la politique de la Communauté et dans sa mise en œuvre.

La même conclusion se dégage à propos de l'influence des

¹ La CGIL n'est plus absente depuis le dernier renouvellement des membres du CES en 1966. Désormais deux dirigeants de la CGIL siègent au CES.

groupements européens lorsque l'on étudie le processus de décision de la Communauté. Certes, ces groupes sont consultés par la Commission au moment de la préparation de sa proposition. Mais leur influence est modeste et ne peut être comparée à celle des experts nationaux qui participent aux travaux à titre personnel. C'est surtout le cas pour les affaires générales, car pour certaines décisions hautement techniques et spécialisées leur contribution a été plus substantielle. De plus, ces groupements cherchent parfois à intervenir auprès de l'administration communautaire lorsqu'un problème les touche particulièrement. Les résultats ne sont pas aisés à apprécier. Dans l'ensemble cependant, l'action de plus de trois cents groupements constitués au plan communautaire revêt davantage la forme d'information et de coordination que celle de pression.

Limitée dans la phase préparatoire, l'influence des groupements européens devient encore plus réduite dans la phase du dialogue entre la Commission et le Conseil. Si elle ne s'exerce presque jamais directement sur le Conseil, elle peut néanmoins peser sur lui à travers les gouvernements nationaux. Lors de la préparation de la liste d'exception pour les *négociations Kennedy*, les groupements ont agi avec un certain succès en empruntant ce détour. Dans d'autres cas, leur influence s'est avérée négligeable. Quelle que soit l'importance que l'on attache à la création de ces nouvelles structures communautaires, force est d'admettre que le bilan de leur action est encore incertain. En conclusion, nous estimons en première approximation que la capacité de pression et d'influence des groupements professionnels reste relativement restreinte dans le système communautaire. Celui-ci, par ailleurs, ne fait que transposer quelques formes nationales, tout en laissant tomber l'expérience originale de la planification française.

Cette appréciation qui porte sur l'influence des groupements professionnels dans le système communautaire actuel néglige un aspect essentiel, bien que moins aisément discernable, des pressions qui ne sont pas circonscrites dans le circuit consultatif. Nous pensons en particulier à l'action de nombreux groupes d'affaires, entreprises et dirigeants économiques qui, du fait de la création d'un espace économique européen, échappe plus facilement au contrôle politique national sans pour autant tomber sous la surveillance d'un appareil politique européen. Alors qu'au plan national la pression des groupes est plus limitée en raison notam-

ment de leur insertion dans un ensemble politiquement structuré et équilibré, ceux-ci tendent à reconquérir au plan européen une partie de leur liberté de manœuvre perdue. Ainsi paradoxalement, le nouvel espace européen offre, malgré le vent de la concurrence qui se lève, un champ plus ouvert à l'influence des groupes. En effet, les Communautés européennes ne dressent qu'un cadre institutionnel incomplet : principalement économiques et techniques, elles n'atteignent pas même dans leurs domaines le degré d'organisation de leurs États membres; parfois, comme pour la coordination des politiques économiques, pour la politique monétaire, leurs instruments restent plus précaires que ceux des États membres les plus libéraux. Quoique dans d'autres domaines leur contrôle ou leur intervention soient plus poussés (législation antitrust, politique agricole commune), l'essentiel leur fait défaut : une structure et une autorité politiques.

Dans ce vide politique, les activités des groupes de pression pourraient acquérir un poids et une portée insolites : groupes particuliers et partiels par définition, ils seront amenés insensiblement à remplir, en l'absence d'un pouvoir politique européen général, des fonctions globales. De la sorte, leurs décisions comblent, du moins en partie, le vide politique, tout en engageant par des actes limités l'avenir politique de l'Europe. Prolonger cet état de choses, c'est risquer de rendre permanente une situation accidentelle, de consacrer un déséquilibre entre divers groupes de pression et entre ceux-ci et un pouvoir politique appelé à arbitrer leurs conflits et à définir l'orientation globale de la société européenne. C'est dire que la Communauté européenne demeure amputée d'un élément primordial, à savoir d'une autorité politique solidement assise sur un large consensus des Européens, de la participation active des partis et des citoyens au pouvoir, ainsi que des armatures politiques servant de cadre à l'association des intéressés et de leurs organisations à l'élaboration et à l'exécution de certaines décisions.

+ Régionalisation
+ Autonomie

III — Projet européen

1. Remarques générales

Les opinions divergent sur l'interprétation de ce phénomène des groupes de pression. Personne ne songe plus à nier leur présence envahissante dans les différents régimes politiques. Tous sont

contraints d'admettre que ces groupes remplissent des fonctions réelles. En effet, ces ensembles regroupent les citoyens non pas selon leurs optiques partisans, des objectifs ou des intérêts généraux, mais autour de centres d'intérêts concrets. Ils en assurent la participation selon leurs activités particulières. Contrairement aux partis politiques qui accomplissent en principe une fonction « intégrationniste » entre diverses forces et la communauté globale, les groupes de pression servent de médiateurs entre intérêts particuliers et centres de décision politiques. Sans chercher à conquérir le pouvoir, ils pèsent lourdement sur sa structure et son exercice.

Dans tous les exemples mentionnés, l'action des groupes de pression, bien que variable dans sa forme, est toujours réelle. La démocratie classique est devenue une démocratie consultative. Celle-ci peut être institutionnalisée ou non. Dans le cas suisse, l'absence d'institutions n'empêche pas que les décisions soient préfabriquées au stade préparatoire. En revanche, si dans les rouages du Plan français leur action semble efficace, elle apparaît marginale dans le Conseil. Mais elle représente en fait, à des degrés divers, ces deux types de démocratie consultative. Dès lors, le dilemme est clairement posé : ou bien on veut ignorer cette pression et s'en tenir aux modèles classiques : on chasse les groupes par la grande porte mais ils reviennent par l'escalier de service; ou bien en admettant ce fait, on cherche à le contrôler, à l'institutionnaliser et par là même à le transposer au grand jour. Ne pouvant éliminer l'action des groupes qui paraît liée à la structure des activités sociales d'aujourd'hui, il ne reste qu'à essayer de canaliser ces forces et de réduire leur pression voilée et de rendre leur action plus transparente.

Pendant longtemps, le spectre du corporatisme a empêché d'envisager des solutions d'ensemble, mais non point le recours généralisé à des formules pragmatiques et partielles. À présent, la reconnaissance de fait est tacite, et les préjugés combattus par des hommes aussi peu suspects de sympathie corporative que le président Mendès-France ou le professeur Djordjevic. Au surplus, la réalité vécue chasse peu à peu les réminiscences du corporatisme et remodèle insensiblement les institutions issues du siècle passé. Autant dans ces conditions reconnaître publiquement les faits. Cette attitude offre, à notre avis, plusieurs avantages : sans supprimer toute pression — ce qui serait illusoire — elle permet de ramener à la surface la plupart des aspects de cette action qui s'apparentent à une expression légitime des intérêts concrets, des

projets ou des activités sociales. De plus, elle rend possible une certaine réglementation dans ce domaine. Une des contradictions des institutions démocratiques actuelles, c'est qu'elles sont confrontées avec des groupes dont la structure intérieure ne correspond pas aux principes démocratiques : oligarchie de certains partis politiques, mécanisme autoritaire des entreprises et des organisations professionnelles.

Une reconnaissance du fait politique que constituent les groupes de pression — dont l'existence s'impose par ailleurs à l'évidence — peut impliquer en contrepartie le respect de leur part de certaines conditions de vie démocratique ainsi qu'un certain contrôle de leurs activités. Il ne s'agit pas de reconnaître officiellement ou d'institutionnaliser les groupes de pression — tant cette expression que l'idée même nous paraissent impropres — mais bien de définir quelques critères de consultation et d'aménager les voies d'accès. En effet, une reconnaissance des groupes aboutirait probablement à des résultats contraires à ceux que nous visons : ce serait ouvrir une course à la reconnaissance officielle, dramatiser ce problème déjà suffisamment grave en lui-même et, surtout, risquer de congeler les structures des intérêts déjà fort rigides. Notre objectif n'est point renforcer les monopoles de fait de certains groupes en les officialisant, mais bien au contraire d'élargir le cercle de ceux qui sont consultés tout en essayant de rendre moins arbitraire leur choix. Les groupes qui représentent certains intérêts ou certaines valeurs auront ainsi une possibilité de s'exprimer, sans que de ce dialogue soient exclus certains secteurs en vertu notamment de décisions arbitraires ou de critères d'économie ou de puissance.

Ces remarques s'inscrivent dans les préoccupations actuelles qui se manifestent dans les divers pays européens : en Belgique aussi bien qu'en Allemagne, en Suisse et en France. En Belgique on parle à tort d'ailleurs de l'institutionnalisation des groupes et l'on se réfère principalement aux partenaires sociaux qui occupent une place privilégiée dans le processus de décision. Même en Allemagne, on commence à prendre conscience de l'influence effective des groupes d'intérêt. Le député démocrate-chrétien Otto Schmidt a lancé récemment l'idée d'une loi sur les groupes de pression et les lobbystes. Son intention n'est pas de combattre les relations avec ces groupes, mais de les rendre transparentes.¹ Le besoin d'un mini-

¹ Der Spiegel, n° 10/1966, pp. 21 et 22.

mum de directives a eu raison du pragmatisme helvétique : on envisage de réglementer la procédure préparatoire d'élaboration de lois et de décisions. En France, enfin, les possibilités de réforme du Sénat et du Conseil économique et social reviennent à l'ordre du jour. Ces diverses remarques accusent un point de convergence : l'actualité et l'importance du problème des relations entre groupe de pression et pouvoir politique. C'est certainement aussi un des problèmes fondamentaux auquel sera confrontée l'intégration européenne.

2. Principes et directives

En se fondant sur les expériences, il serait possible d'introduire un principe d'ordre dans la confusion existante sans pour autant entamer la nécessaire diversité ou réduire l'efficacité qui résulte de la spécialisation. Rien ne s'oppose par exemple à la définition de certains critères pour la désignation des membres des commissions consultatives ou de certaines règles générales de fonctionnement. L'« unicité » risque d'être obtenue aux dépens de l'efficacité et de la variété des fonctions. C'est pourquoi, une réglementation souple serait à envisager pour le réseau complexe des organes auxiliaires de consultation qu'ils soient permanents ou ad hoc. Elle devrait prendre en considération entre autres la distinction qui sépare les organisations à vocation générale dans les grandes catégories d'activités des organisations spécialisées, les organisations durables des regroupements éphémères¹.

Le principe d'« unicité » doit-il s'appliquer au Conseil et au Plan ? De prime abord, ce principe ne semble pas s'imposer nécessairement du fait de la différence des objectifs et des fonctions de ces deux institutions. Le plan prépare le programme que le Conseil pourrait être appelé à approuver ou à contrôler. En sus, le Conseil remplit une fonction générale de consultation s'il ne participe pas effectivement à l'élaboration de certaines lois. À leur tour, les commissions consultatives ont des tâches particulières, contribuant à la préparation d'actes législatifs et exécutifs ou à leur mise en pratique. La diversité des fonctions exige la variété et la souplesse des institutions.

¹ La durée ne préjuge point l'efficacité ni l'utilité de ces groupes de promotion qui ont surgi souvent à l'occasion de problèmes importants : peine de mort, télévision, union européenne, etc.

La fonction d'orientation et de direction d'une communauté ne concerne plus seulement l'économie, mais aussi d'autres activités sociales : recherche scientifique, culture, éducation sont essentielles pour l'avenir de la communauté entière. Cette constatation conduit à considérer non seulement des détenteurs des pouvoirs économiques et sociaux, mais aussi ceux qui possèdent le savoir ou exercent d'autres activités. D'où la nécessité d'élargir le cercle des « consultés » aux divers échelons et de diversifier la composition et la nature des organes consultatifs. L'action politique constructive s'étend à de nouveaux domaines qui conditionnent la vie et le progrès de la communauté.

Une *ligne de séparation* utile se dessine en filigrane de l'analyse des décisions politiques : options politiques et éléments techniques. Si cette ligne est relativement nette lorsqu'il s'agit de matières politiques par excellence, elle n'est pas moins présente dans d'autres domaines où l'association des intéressés est une pratique courante. Ainsi par exemple l'élaboration, la mise au point et l'exécution du Plan implique une dose importante de savoir technique et d'expérience concrète; mais elle exige des options fondamentales qui relèvent essentiellement du politique. D'où aussi la division du travail et la collaboration étroite entre organes techniques et politiques, division et collaboration qui doivent être assorties de certaines conditions sous peine de déséquilibre aux dépens de l'élément politique. Parmi celles-ci, nous croyons indispensable l'existence d'un gouvernement fort capable d'assumer et d'orienter sans préjudice cette association étroite avec des forces aussi puissantes. De même que le renforcement de la structure du Parlement et la réadaptation des partis politiques. Dans cet ordre d'idées, on pourrait généraliser le recours des commissions parlementaires aux experts indépendants et aux méthodes des *hearings*, l'établissement de commissions spécialisées à l'instar de la commission atomique du Congrès américain ou des commissions paritaires Parlement-Conseil économique. Bref, divers moyens qui permettent de maîtriser ces rouages de collaboration et de consultation. Faute de quoi on assisterait à une colonisation des appareils politiques par un pouvoir particulier qu'il soit économique, technique ou d'une autre origine.

3. *Éléments d'un projet*

Nous supposons donnée une structure gouvernementale dans une communauté européenne. Les formes peuvent être différentes : système parlementaire, gouvernement collégial, régime présidentiel ou construction originale. Nous présumons que l'exécutif — bi-céphale ou non — sera suffisamment armé pour pouvoir amorcer un réel dialogue. Enfin nous admettons *a priori* que l'édifice devra être bâti d'après les principes fédératifs et que le Parlement par exemple assurera une double représentation : de l'ensemble du corps politique ainsi que des États membres, des régions et des collectivités locales.

Comment concevoir, dans ce cadre, la *participation* des intérêts et des principales catégories d'activités au processus de décision politique? L'expérience des Communautés européennes et de divers pays sera mise à profit. Le gouvernement et son administration pourra s'entourer des comités permanents ou ad hoc nécessaires à l'accomplissement de ces tâches multiples. De même, on pourra retenir le principe de la double participation à ces organismes d'experts nationaux et d'experts ou de représentants d'intérêts. Cependant, certaines innovations seraient à introduire : étendre le cercle des membres de ces comités en prévoyant la participation selon les besoins, d'experts appartenant aux diverses disciplines (sociologie, psychologie, médecine, etc.) et même de quelques généralistes; rationaliser le mécanisme en adoptant certains critères, établir quelques commissions dotées de fonctions plus générales ou de coordination dans un secteur, sans pour autant se forger un modèle rigide; diversifier les commissions afin de couvrir outre le secteur économique et social d'autres activités fondamentales : culturelles, éducatives, scientifiques. Il semble en effet que le développement de la société demande à la fois des approches et des solutions très spécialisées et très générales.

Le Conseil européen économique et social devrait aussi être à la fois élargi et renforcé. C'est ainsi que l'on pourrait envisager la création de sections ou de conseils spécialisés (science, culture, etc.). La question qui mérite une attention soutenue concerne la pondération des membres ainsi que des critères de sélection dont dépend une réelle représentativité. Dès maintenant, il semble légitime de penser que le Conseil sera composé notamment de plusieurs espèces de membres : les uns représentant les activités et

les intérêts au plan national et au plan européen, les autres représentant les conseils nationaux et régionaux; les uns désignés pour toute la durée d'un cycle, les autres selon un système de rotation périodique. La représentation des consommateurs, des techniciens, des *managers* devrait être prévue ainsi que celle des sociologues, des éducateurs, etc. Ce même principe déjà énoncé, régirait la composition des commissions du Plan européen. Cette double structure Plan-Conseil selon l'expérience française doit être conservée, car elle permet d'associer de larges couches d'intéressés et de spécialistes, un correctif étant à apporter à la proportion entre employeurs, travailleurs et autres secteurs. Un mécanisme similaire pourra être édifié dans le domaine de la recherche, et dans d'autres secteurs, avec divers types d'organismes de soutien (Fonds publics, fondations privées, comités mixtes).

Comment fonctionnera ce *système complexe* où se cotoient l'Exécutif et son réseau, le Parlement, le Conseil, le Plan et autres institutions? Si l'équilibre entre l'Exécutif et les organismes délibératifs ou consultatifs dépendra du schéma général du régime politique, les relations entre ceux-ci et leurs fonctions communes ou respectives pourraient s'inspirer de l'exemple yougoslave. En dehors de ses tâches propres, le Parlement agirait en association avec le Conseil lors de l'élaboration de la législation spécialisée ou lors de l'approbation du plan. Ce principe ne préjuge pas la possibilité offerte au Parlement de consulter le Conseil quand bon lui semble. Dans l'exercice de ces fonctions, le Parlement et le Conseil européens seraient libres d'instituer des commissions communes. Il va de soi que le schéma de cette collaboration variera selon la conception du rôle du Conseil que l'on adoptera, celui-ci pouvant demeurer purement consultatif ou être associé au pouvoir réel de décision ainsi que nous le souhaitons. Mais quelque solution que l'on adopte, l'essentiel nous paraît d'assurer la participation effective des principales activités sociales.

L'idée centrale de cette esquisse repose sur la nécessité de la double représentation des citoyens : citoyens électeurs et « contrôleurs » de la machine politique regroupés dans les partis; et citoyens producteurs, professionnels et dirigeants, savants et techniciens, éducateurs et artistes, réunis dans des organisations professionnelles, associations et clubs, ou agissant à titre personnel. Le but est d'assurer une meilleure participation des citoyens en associant leurs organisations au processus de décision. L'homme étant un

et multiple comme l'enseignait Socrate, il s'agit de le faire participer par l'intermédiaire de ses divers aspects et centres d'intérêt.

Au demeurant, on cherche à asseoir sur des bases plus solides de pouvoirs et de connaissances l'exercice de la fonction politique qui croît en importance et en complexité. D'où la composition élargie des institutions et commissions. Aux côtés des intérêts économiques et sociaux qui occupent l'avant-scène, les intérêts culturels, etc., doivent retrouver la place qui leur revient dans une vision globale de la communauté. Le problème n'est plus uniquement d'introduire les groupes de pression dans le circuit politique officiel selon certaines règles, mais d'assurer un équilibre de la représentation et de la participation à l'image des nécessités de l'homme. Or, la fonction publique demande, par essence, que soit définie la ligne de conduite pour l'avenir et garanti le progrès harmonieux de la communauté. C'est pourquoi, l'interdiscipline que réclament les scientifiques doit être introduite, à divers étages de l'édifice, dans la fonction d'orientation globale de sociétés politiques. La représentation des intérêts dans le processus de décision est un fait, encore faut-il que les institutions et les esprits s'y adaptent. Dans cette perspective, l'intégration avec les transformations qu'elle exige est une belle chance qui se présente à la démocratie européenne de demain.

Compte rendu de la discussion sur le rapport
de M. SIDJANSKI

Président

M. ROY PRYCE,

*Director of the Center for Contemporary European Studies,
University of Sussex*

La première intervention est celle de M. Stanfold qui, en soulignant que les groupes de pression ne sont pas seulement « importants » mais possèdent un authentique pouvoir de contrôle de la vie politique, amène le rapporteur à préciser que l'optique des groupes n'est pas seule à compter. Il convient de ne pas oublier les éléments individuels, les facteurs hiérarchiques et la primauté du pouvoir politique dont l'influence peut être considérable.

* *

M. Manibe est un adversaire résolu de l'institutionnalisation des groupes qui sont déjà présents dans les assemblées consultatives, le parlement, etc.... Les institutionnaliser, c'est les faire bénéficier d'une double représentation, car ils comptent aussi des adhérents dans les partis politiques.

Ces groupes ne sont pas démocratiques : il serait dangereux, toujours de l'avis de M. Manibe, de donner un poids supplémentaire à des groupements qui prennent leurs décisions sans jamais les soumettre au corps électoral.

* *

M. Alder ayant demandé quel était, réellement, le poids des groupes au sein du Parlement Européen, M. Pryce répond qu'en dépit du degré d'institutionnalisation élevé, dont ils jouissent dans certains pays, les groupes n'exercent de véritable pression que sur

le gouvernement, sur l'administration et les organes exécutifs nationaux.

D'ailleurs, ajoute le Président de séance, l'action de ces groupes est souvent épisodique et dictée par des impératifs éphémères : comment peut-on institutionnaliser un des groupes dont les intérêts sont momentanés ?

* *

Le rapporteur répond d'abord à l'intervention de M. Manibe. Il est certain qu'il ne faut pas laisser les groupes de pression accroître exagérément leur influence, mais on ne peut nier que les partis ne sont plus capables de représenter, seuls, tous les intérêts de la vie politique.

Le rapporteur confirme ensuite ce qui a été dit par M. Pryce et précise que c'est en essayant de donner à ces groupes une représentation officielle, en les institutionnalisant, que l'on peut parvenir à les démocratiser.

Il est probable, et ceci constitue une réponse aux remarques du Président de séance, que l'on ne parviendra jamais à éviter les pressions directes au stade de l'élaboration de la décision, mais l'on parvient, d'ores et déjà, au libre choix des dirigeants dans les comités consultatifs. Par le procédé de l'institutionnalisation, sans éliminer les différentes formes de pression, on peut parvenir à donner la parole à de petits groupes qui, sans cela, ne l'auraient jamais eue.

M. Sidjanski reconnaît enfin que l'institutionnalisation n'est pas possible dans le cas d'intérêts momentanés ; tout aspect de la vie politique ne peut être institutionnalisé.

À la question posée concernant l'action des groupes de pression à Strasbourg, le rapporteur répond en disant que le Parlement Européen ne possède pas le caractère véritablement parlementaire, ce qui a amené les groupes à s'en désintéresser.

* *

M. Kormoss amène la discussion dans un autre domaine : l'intégration nous a fait dépasser le national non seulement par le haut mais aussi par le bas, c'est-à-dire réveiller le régionalisme.

Des intérêts de groupes sont apparus au niveau régional. Des regroupements ont été effectués au niveau national, tels que le Conseil National des Économies Régionales, en France.

L'orateur ayant demandé si les travaux entrepris sur le rôle de ces groupes de pression régionaux seraient poursuivis, M. Sidjanski se déclare incapable de répondre catégoriquement mais estime que, de toute façon, les chercheurs éventuels ne devraient plus limiter leur étude au plan économique ou aux comités consultatifs.

* * *

M. Al prend ensuite la parole pour faire deux remarques sur la thèse développée par le rapporteur.

Il critique tout d'abord la position de M. Sidjanski qui ramène trop le sujet à un problème d'efficacité (efficiency). Certes, il est possible de plaider pour l'institutionnalisation des groupes de pression en invoquant l'apport en efficacité que cela fournirait au gouvernement, mais il convient de ne pas perdre de vue non plus que certains de ces groupes ont déjà acquis suffisamment d'influence sur certaines couches sociales et en représentent suffisamment les intérêts pour qu'on leur donne, dès maintenant, le caractère institutionnel sans chercher à savoir si cela constituera un gain pour les responsables.

La seconde remarque de l'intervenant est destinée à souligner qu'une institutionnalisation des groupes de pression peut être à la base d'une division du travail appréciable entre ceux-ci et les partis politiques. La tâche des partis est en effet de tenir compte des intérêts généraux, alors que les intérêts des groupes sont avant tout individuels.

M. Sidjanski, dans sa réponse, maintient sa position. Selon lui, il ne peut être question de confier le choix des grandes décisions politiques, des options fondamentales de la société à quelqu'un d'autre qu'aux partis. Les groupes d'intérêts ont une fâcheuse tendance à monopoliser la décision et leur choix ne correspond pas encore à ce que nous appelons le système démocratique.

Il faut, au contraire, maintenir très clairement la distinction entre les groupes et les partis, et redonner à ces derniers le rôle éminent auquel ils sont destinés.

* * *

Parallèlement, le rôle des groupes de pression peut augmenter, si ceux-ci disposent de gros moyens financiers. Or, le fait remarquer M. Kaps, ces moyens risquent d'être accordés aux groupes une fois institutionnalisés si la Cour Constitutionnelle décide le financement des institutions par le budget public.

C'est tout le problème des relations et de la dépendance mutuelle des groupes et des partis politiques répond le rapporteur. Il existe deux types de partis politiques, les uns qui sont fondés sur la masse des adhérents et qui, par conséquent, tirent une partie de leurs moyens financiers de cette participation, les autres qui sont des partis de notables, plus ou moins structurés et qui dépendent assez directement de l'apport financier et de l'appui des groupes. Si la Cour Constitutionnelle prévoit que les partis politiques ne peuvent pas être financés par l'État cette dépendance risque d'être accentuée. De toute façon, dans la pratique, existent toujours des liens entre les groupes et les partis politiques. Ils sont parfois tout à fait directs, comme dans le cas du Labour Party, ou bien plus ou moins indirects, mais normalement connus : c'est le cas du Parti Conservateur. Si nous adoptons la thèse d'une certaine institutionnalisation, peut-être pourrait-on imposer plus facilement certaines conditions quant aux relations existant entre les partis politiques et les groupes de pression. Mais dans l'état actuel des choses, tout dépend de la philosophie politique qui anime les États membres de la Communauté.

* * *

M. Remy se demande si, à la réflexion, les groupes désirent bien l'institutionnalisation. Il cite, à l'appui de sa thèse, la situation en Belgique où l'on préfère encore très souvent délibérer en secret, dans des réunions du type « Conférence Nationale du Travail » ou colloques à huis clos.

Les constituer en institutions serait, dans ces conditions, donner un caractère public à leurs discussions qu'ils ne souhaitent peut-être pas. Ceci serait pourtant souhaitable du point de vue de la démocratie.

M. Remy demande ensuite à M. Sidjanski quel type de compétence dans les consultations il envisagerait d'attribuer aux groupes de pression institutionnalisés, la position des juristes de

droit constitutionnel et des spécialistes des sciences politiques différant sensiblement sur ce point.

L'orateur fait enfin remarquer que dans un pays comme la France où les relations existant entre les membres des groupes et des partis politiques sont relativement faibles, le Conseil Économique et Social, institution consultative, s'est considérablement développé. N'existe-t-il pas là, une relation de cause à effet qui mériterait d'être étudiée ?

Le rapporteur répond longuement aux remarques de M. Remy.

Le problème est d'amener les groupes à comprendre quel pourrait être leur intérêt à être insérés dans ces conseils consultatifs (qui, généralement et sauf exception, ont très peu de pouvoir). On peut se demander en effet s'il n'existe pas une certaine corrélation entre le pouvoir et les tâches actuellement dévolues à ces conseils et la volonté du patronat et des syndicats de participer dans le cadre de ces conseils.

Les groupes ont tendance à s'associer aux centres de décision qui décident réellement. N'ayant pas le pouvoir, les conseils ne suscitent pas l'attention de ces groupes qui préfèrent garder le pouvoir effectif qu'ils ont dans des réunions restreintes. Donc il faut à la fois élargir les tâches des conseils et les associer à la prise de décision effective par les gouvernements.

En ce qui concerne la participation des groupes à l'élaboration de la décision, il convient de dire que certaines tâches appartiennent en principe au pouvoir politique, et celui-ci veut conserver son pouvoir intact, non partagé : c'est le cas, par exemple, pour la politique étrangère. Par contre, il existe des problèmes où le politique n'est pas le seul présent. De ce point de vue, il est très intéressant de rappeler le système établi dans le cadre yougoslave où le conseil gouvernemental, au niveau parlementaire, prend et contrôle les décisions essentiellement politiques, mais travaille en collaboration avec le Conseil Économique et Social quand il s'agit de problèmes relatifs à la planification ou avec le Conseil Culturel lorsqu'il s'agit d'une loi qui concerne l'éducation. Dans ce cas-là, on prévoit des associations égalitaires. Toutefois, le poids le plus grand, du fait du nombre, appartient à l'élément politique.

La deuxième question qui a été posée est celle de l'interpénétration des groupes et des partis politiques. Le rapporteur estime que cette interpénétration est due principalement à certaines coutumes

et à certaines traditions historiques. En France notamment, les partis politiques ont été fortement marqués par une idéologie. En Suisse, par contre, ou en Angleterre, ils sont essentiellement pragmatiques. En Belgique, l'idéologie est assez forte dans certains partis (Parti Social Chrétien ; Parti Socialiste Belge).

La cause de cette interpénétration poussée est le clivage très net en matière idéologique : la guerre, la laïcité, etc. De ce fait est apparue une forte solidarité idéologique entre les syndicats, les mutuelles, les coopératives au sein d'un même mouvement. Or, à l'heure actuelle nous assistons à une atténuation de ce clivage. On compte un affaiblissement idéologique des partis, et, en même temps, on constate que les groupes et les partis s'entendent beaucoup moins bien. C'est pour cela qu'il semble à M. Sidjanski que la cause de l'interpénétration a été, avant tout, l'idéologie, puisque les liens entre groupes et partis se relâchent aujourd'hui en même temps que le caractère idéologique de la politique disparaît.

* *

M. Pryce étant intervenu, à ce point de la discussion, pour critiquer sévèrement la position du rapporteur qui, en définitive, tend à croire que l'institutionnalisation est la solution à tous les problèmes et juge la situation actuelle, en Europe, avec optimisme. M. Sidjanski est amené à préciser que son intention n'a jamais été d'institutionnaliser les groupes dans une sorte de cristallisation fixe. Ce qu'il a proposé, c'est une institutionnalisation des contacts, et son rapport a traité des méthodes de réforme et de consultations des groupes qui permettraient à ceux-ci de jouir d'une meilleure représentativité tout en laissant les partis politiques parfaitement autonomes.

Le problème de la participation des groupes de pression à la décision se pose aussi bien au niveau national que sur le plan européen, conclut M. Sidjanski qui ne fait pas là montre d'un optimisme exagéré, car si les gouvernements ou les Communautés continuent à assurer des tâches de plus en plus importantes dans le domaine économique, il ne suffira pas de renforcer leurs structures ou leur donner plus d'experts pour leur permettre de les mener à bien. Il faudra aussi penser à renforcer les structures des parlements, des commissions parlementaires, les méthodes de travail donnant

aux parlements l'occasion de recourir aux experts indépendants, de contrôler le pouvoir des exécutifs et, s'il le faut, des groupes. Car il existe un déséquilibre très grand entre l'Exécutif qui possède beaucoup de moyens, d'experts et de savoir technique et le Parlement et les partis politiques fort démunis dans ce domaine.