

Un conseil économique?

Le conseil économique est une figure assez commune dans les constitutions du vingtième siècle. Il y en avait un en Allemagne au temps de la République de Weimar; il y en a un en France, sous diverses formes, depuis 1925; on le rencontre aussi en Italie, en Belgique, aux Pays-Bas, au Danemark. Il s'agit en général d'une assemblée ou d'un collège chargé, dans les matières économiques, d'aplanir des conflits d'intérêts ou d'énoncer des vérités. A l'origine de cette institution, on trouve, en effet, deux idées: d'une part le désir d'exposer au grand jour les rivalités qui divisent les groupes économiques, d'amener ces groupes à traiter eux-mêmes leurs affaires dans un forum organisé et d'épargner ainsi aux autorités politiques les pressions plus ou moins occultes qu'ils ont pris l'habitude d'exercer sur elles; d'autre part le souci d'obtenir d'un corps de spécialistes une réponse objective à certains problèmes économiques dont la solution importe aux pouvoirs publics.

Après les avoir vus fonctionner pendant des dizaines d'années dans plusieurs pays, les observateurs ont pu se faire une opinion: les conseils économiques ne marchent pas très fort. Ils ont assurément tenu des débats, beaucoup de débats. Mais ces débats, d'un niveau peut-être plus élevé que celui des débats parlementaires, n'ont pas eu d'écho. Ils ont produit des rapports, beaucoup de rapports. Mais ces rapports, souvent loués, n'ont pas été lus. Ils ont formé des commissions, des sous-commissions, des sections. L'économie n'en a pas moins suivi son cours, les conflits subsistent, les pressions persistent et la science n'a toujours pas trouvé son unité.

Cet échec ou, pour parler en termes plus modérés, ce résultat décevant s'explique par les difficultés de l'entreprise. Le constituant ou le législateur qui entend créer un conseil économique doit être conscient des obstacles qui se dressent devant lui. Il ne peut pas se laisser simplement porter par un élan populaire – comme il est arrivé après les guerres –, croire qu'il va rendre l'économie «transparente», ou mieux encore la «dépolitiser»; il ne peut pas non plus céder à une doctrine corporatiste dont il n'aurait pas soigneusement mesuré les conséquences. L'institution d'un conseil économique est une affaire sérieuse, qui suscite de sérieuses objections. Notre propos est d'en signaler quelques-unes.

Première difficulté: comment définir les questions économiques?

Si l'on institue un conseil économique, c'est évidemment pour qu'il s'occupe de questions économiques; en particulier, pour qu'il donne son avis sur les projets de lois qui concernent l'économie. De même qu'un conseil social a pour

tâche naturelle d'examiner les projets de lois sociales. Or ce qui est économique n'est pas plus facile à définir que ce qui est social.

Il est clair qu'on peut y faire rentrer la police du commerce et de l'industrie, la protection des travailleurs, celle des consommateurs, les mesures conjoncturelles, les mesures structurelles. On y ajoutera les assurances sociales, les impôts, sans doute aussi la police des étrangers. On peut également y inclure l'aménagement du territoire, les communications, l'énergie. Mais alors pourquoi pas l'enseignement, la recherche, la santé, la protection de l'environnement? Et pourquoi pas le code des obligations, les droits réels, le droit des successions, celui des régimes matrimoniaux? Bref, avec une définition large, mais nullement arbitraire, il n'y a guère que la défense nationale (et encore), la protection civile, le droit de la nationalité, le droit des personnes, le droit pénal commun, éventuellement la culture qui échappent à la compétence du conseil.

Deuxième difficulté: pourquoi privilégier les questions économiques?

Une définition plus étroite ferait naître une autre objection: si, par exemple, la protection des consommateurs y est incluse, mais pas celle de l'environnement, il faudra expliquer pourquoi la première doit faire l'objet d'études et de discussions spéciales dans un cadre institutionnel, alors que la défense de l'eau ou de la forêt n'en mérite pas autant.

Troisième difficulté: pourquoi privilégier les points de vue économiques?

Voici une objection plus grave: de quelque manière qu'on définisse les questions économiques, qu'on s'en fasse une idée large ou étroite, ce qui importe, avant tout, c'est la façon dont elles sont traitées. Or la composition des conseils économiques a pour effet de privilégier les points de vue économiques ou, si l'on préfère, la considération des intérêts matériels directs des groupes économiques.

C'est peut-être naturel, mais c'est dangereux pour les autres intérêts. Les travailleurs cherchent à conserver leur emploi, augmenter leur salaire et réduire la durée de leur travail. Les employeurs, à contenir les coûts de production. Les consommateurs, à obtenir une qualité meilleure ou un moindre prix. Jadis, les travailleurs et les employeurs s'arrangeaient aux dépens des consommateurs. Maintenant que les consommateurs se sont organisés, les trois groupes s'arrangent entre eux, tant bien que mal. Mais leurs arrangements sont essentiellement matériels; ils concernent les salaires, les prix, la qualité intrinsèque des produits et risquent de s'opérer au détriment de la nature. Dans un conseil économique dont presque tous les membres ont pour obligation de défendre les intérêts du groupe qui les a désignés, les solutions qui, par exemple, promettent de l'énergie à bon marché réuniront probablement une majorité, quel que soit leur effet sur l'environnement.

Quatrième difficulté: le conseil doit-il être un collège scientifique ou une assemblée politique?

Pour poser cette question, il faut partir de l'idée qu'il y a une différence entre une affirmation scientifique et une solution politique. Nous croyons qu'on peut l'admettre, tout en concédant que la frontière n'est pas toujours facile à tracer. Prenons l'exemple de la réduction de la durée du travail sans diminution correspondante du salaire. Savoir si une telle réduction crée de nouveaux emplois nous semble être un problème scientifique. Décider la réduction, même s'il est établi qu'elle ne créera pas d'emplois nouveaux, nous semble être un acte politique.

Une fois la différence admise, nous touchons à l'une des ambiguïtés fondamentales des conseils économiques. Veut-on des savants ou veut-on des politiques? Veut-on des experts, qui, autant que la science le leur permet, disent ce qui leur paraît vrai? Veut-on des représentants, qui annoncent ce qui paraît juste, ou souhaitable, ou acceptable au groupe qu'ils représentent? De ce choix résultent des conséquences que nous verrons plus loin.

Mais l'expérience nous apprend que, dans plusieurs pays, le législateur n'a justement pas voulu choisir. Il a pris, à la fois, des savants et des politiques. Et ce refus de choisir, ce mélange des genres, complique encore l'institution.

Cinquième difficulté: comment le conseil doit-il être composé?

Quand le conseil est un collège d'experts, leur nombre est de peu d'importance. En général, il ne doit pas être très élevé: quinze, vingt, vingt-cinq. Les experts seront nommés par le Gouvernement; c'est la solution normale. Une question plus délicate est celle du type d'experts. On pense surtout à des spécialistes de la science économique et le choix se porte assez naturellement sur des professeurs d'université ou sur des personnes du même genre. Mais une objection surgit aussitôt à l'esprit, nourrie par le préjugé que tant de parlementaires cultivent à l'endroit des universitaires: des économistes de cabinet feront une science de tour d'ivoire. Il faut donc les flanquer d'experts venus de la pratique, d'économistes d'entreprise, sinon même de chefs d'entreprise. Et voilà que la politique, d'ailleurs jamais tout à fait absente, revient en force et au galop: on doit opérer un dosage, compenser un économiste patronal par un économiste de syndicat, etc.

Le dosage est le problème majeur quand le conseil est une assemblée de représentants. C'est même l'écueil contre lequel les conseils économiques de cette sorte régulièrement s'échouent.

Il faut représenter les professions: l'agriculture, la viticulture, la pisciculture, l'industrie lourde, l'industrie légère, l'artisanat, le commerce, grand et petit, la banque, les assurances, le tourisme, les transports, les médecins, les avocats, les enseignants, les fonctionnaires, les artistes. Il faut représenter les catégories:

consommateurs, locataires, malades, vieillards. Enfin, il faut représenter les classes: les employeurs et les travailleurs, de préférence paritairement. On se doute bien qu'aucun législateur n'a réussi une répartition vraiment convaincante. Combien faut-il de patrons de l'industrie lourde, combien d'employés de commerce? Et, si l'on veut bien se rappeler que le Parlement, qui règle la composition du conseil, est lui-même formé de toute sorte de classes, de catégories et de professions, on voit d'ici les marchandages qui s'y feront. En tout cas, le résultat le plus clair du dosage, c'est l'accroissement du nombre des membres du conseil. Cent soixante-neuf, en France, sous la Quatrième République; deux cents sous la Cinquième; plus de trois cent vingt, en Allemagne, au temps de la République de Weimar. Des conseils aussi nombreux sont peu propres à donner des avis: ce sont des commissions qui le font à leur place, moins bien «dosées» et, par conséquent, moins légitimes. Leur autorité en diminue d'autant.

Quant au choix des personnes, c'est encore toute une affaire. Il faut une élection; mais qui seront les électeurs? Ce seront les représentés; mais qui sont-ils? Pour finir, le législateur sera bien obligé de désigner lui-même les associations qui auront le droit de désigner des représentants. Il choisira, c'est clair, les associations les mieux organisées, celles qui se font le mieux entendre. Et il contribuera de la sorte à fortifier des situations acquises.

Sixième difficulté: le conseil donnera-t-il des avis ou prendra-t-il des décisions?

De toutes les difficultés qui s'attachent à la création d'un conseil économique, celle-ci est bien la moindre. La question est assurément essentielle, mais elle a reçu partout la même réponse: le conseil n'a qu'une fonction consultative. Pour un collège d'experts, cette réponse, il faut bien le dire, va de soi. La science, en tant qu'elle diffère de la politique, est un objet de connaissance, non pas de volonté. Les experts constatent et transmettent. Les autorités auxquelles ils transmettent leurs constatations (le Gouvernement, le Parlement) en tireront parti si elles le jugent bon, c'est-à-dire si elles entendent fonder leur décision sur une base scientifique et si elles ont foi dans l'avis des experts.

En revanche, pour une assemblée de représentants, la réponse ne va pas de soi. Elle dépend de la manière dont on a résolu le problème de la légitimité politique. Si la légitimité vient du peuple, où chaque citoyen a un suffrage et un seul, le conseil économique, composé par dosage, n'a évidemment pas vocation pour trancher. Si, au contraire, la légitimité réside dans les classes, les catégories et les professions, un conseil équitablement balancé est tout à fait propre à décider lui-même.

Aujourd'hui, en cette fin du vingtième siècle, la querelle de la légitimité est vidée, du moins pour un moment: la démocratie l'a emporté sur le corporatisme et le conseil économique, même s'il est du genre «politique», se borne à donner des avis.

Il devrait en aller de même, à encore plus forte raison, dans les Etats fédératifs, dont un conseil économique aurait du mal à représenter correctement les parties composantes.

Septième difficulté: comment le conseil prend-il ses conclusions?

Il s'agit là d'un point qui n'a guère retenu l'attention des commentateurs et qui, cependant, montre bien que les conseils économiques souffrent, même dans leur mode d'action, d'impropriétés qui leur sont inhérentes.

Nous laissons de côté l'hypothèse où tous les membres du conseil auraient la même opinion. Si une opinion fait l'unanimité, c'est qu'elle est évidente ou tellement incolore qu'elle en devient insignifiante: il n'y a pas besoin de créer un conseil pour cela, il suffit de lire les journaux. Prenons plutôt les cas où il y a controverse d'idées ou conflit d'intérêts.

D'abord dans un collège d'experts. Que veut dire une majorité dans un tel collège? Si dix personnes tiennent une proposition pour vraie et que cinq la tiennent pour fautive, faut-il vraiment penser que les premières ont raison et que les dernières ont tort? «On ne vote pas Dieu dans les assemblées» disait un jour Jules Ferry au Sénat. Et les vérités scientifiques, peut-on les mettre aux voix?

Mais l'objection est plus insidieuse pour les conseils du genre politique. Après tout, on peut imaginer que les savants finiront par s'entendre, une fois qu'ils auront suffisamment nuancé leur pensée. Les assemblées de représentants, elles, ont pour fonction d'exprimer des intérêts contraires, difficilement conciliables. Et alors il nous semble que le vote par tête, ou même simplement par majorité contre minorité, ne contribue pas à aplanir les conflits: il les liquide par la victoire des uns sur les autres. Selon les objets, nous aurons les travailleurs et les consommateurs contre les employeurs, ou les employeurs et les travailleurs contre les consommateurs; le grand commerce et les consommateurs contre le petit commerce; l'industrie lourde et le grand commerce contre l'agriculture. Les petits groupes feront pencher la balance tantôt d'un côté, tantôt de l'autre. S'il y a dans l'assemblée des experts scientifiques, et on sait que plusieurs législations ne répugnent pas à mélanger les genres, nous aurons parfois cette situation piquante où des professeurs, nommés pour leur savoir, finissent par arbitrer un débat politique. On nous dira peut-être que ces choses se passent aussi dans les Parlements. C'est vrai, les Parlements sont même faits pour cela. Mais il n'est pas nécessaire de doubler la délibération parlementaire, avec ses alliances plus ou moins naturelles, ses vainqueurs et ses vaincus, d'une sorte de répétition générale dans un conseil économique.

Un tel conseil ne remplira vraiment son rôle que s'il parvient à former des compromis. Mais les véritables compromis sont des contrats. La manière d'agir naturelle du conseil devrait donc être le mode contractuel, où les formules finales reçoivent l'assentiment de tous les groupes représentés, ou tout au moins de la plupart d'entre eux. Les travaux en seraient probablement ralentis. Mais c'est le mode qui correspond le mieux à l'esprit de l'institution.

Huitième difficulté: les membres du conseil voteront-ils selon des instructions?

La question ne se pose évidemment pas pour des experts, qui ne prennent d'ordre de personne, mais bien pour les représentants de groupes d'intérêts. Ici, la réponse ne dépend guère d'une réglementation légale. Elle découle du système choisi. Si le législateur veut une assemblée de représentants, il doit s'attendre que les membres voteront selon les instructions de ceux qui les ont désignés. On voit mal, en effet, que le délégué d'un syndicat soutienne autre chose que ce qui paraît juste au syndicat, qu'il ait de l'intérêt du syndicat une autre idée que le syndicat lui-même. Il en résulte un conseil peu apte à délibérer, où les participants se figent sur leur position ou demandent sans cesse de nouvelles instructions. La situation ne serait différente que si le représentant était, en même temps, le personnage le plus influent de son groupe, capable d'en déterminer seul l'opinion. Mais les groupes ne doivent pas être nombreux, qui délèguent leur plus grand patron dans un conseil purement consultatif.

Neuvième difficulté: les délibérations du conseil seront-elles publiques?

La publicité des débats d'un collège d'experts ne présente guère d'attrait que pour des initiés.

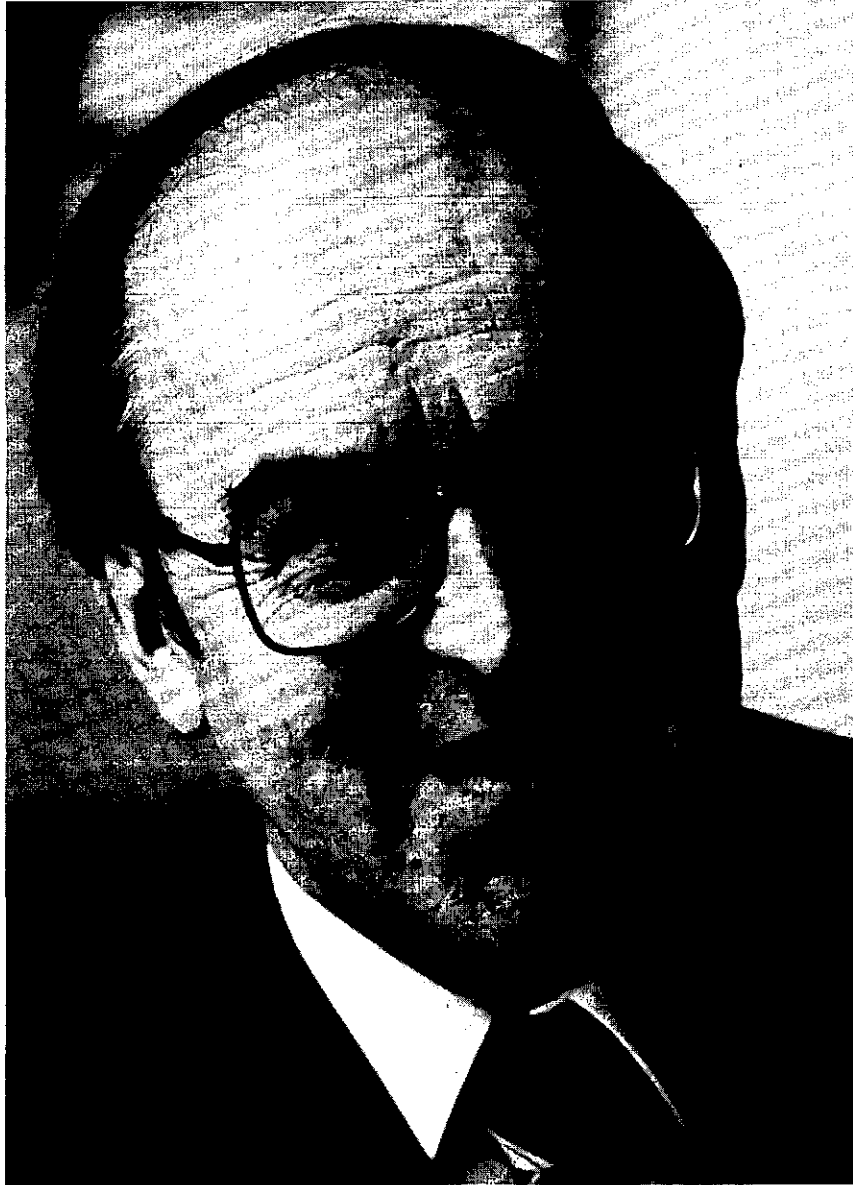
Celle des débats d'une assemblée politique pourrait bien intéresser une plus large audience, du moins par l'intermédiaire de la presse. C'est d'ailleurs la seule manière d'atteindre à la transparence, qui est un des buts avoués du système. Mais il faut bien voir qu'elle contribue à bloquer les opinions. Assurément, l'effet de blocage de la publicité se produit aussi dans les Parlements, les députés n'aimant pas changer d'opinion sous l'oeil de la caméra. Mais il est encore plus fort dans un conseil économique, où les délégués sont chargés de défendre des positions précises sous des regards particulièrement attentifs.

Conclusion

On raconte qu'en France, au début de la Quatrième République, certains chefs de grandes entreprises, un peu discrédités par le souvenir de Vichy, étaient heureux de trouver un strapontin dans le Conseil économique; mais qu'ils ont progressivement cessé de s'y intéresser à mesure qu'ils reprenaient leur place à l'Assemblée nationale. Ils savaient où les choses importantes se faisaient.

En Suisse, nous n'avons jamais eu de Conseil économique. Il y a bien eu quelques motions en ce sens, mais qui sont restées sans effet. Nous gardons nos commissions d'étude, nos commissions d'experts à la manière de chez nous, notre procédure de consultation: les rapports et les réponses, voire les procès-verbaux, sont suffisamment diffusés pour que le besoin de transparence y trouve son compte. Mais supposons que, cédant à une mode, nous ayons doté notre

pays d'une telle institution. Nous ne savons pas si tous les défauts dont nous avons dressé l'inventaire auraient entaché notre conseil. Une chose, toutefois, nous paraît certaine: nous gageons que le destinataire du présent volume n'y aurait pas brigué un siège.



K. Furgler

Zur Zukunft von Staat und Wirtschaft in der Schweiz

Festschrift für
Bundesrat Dr. Kurt Furgler
zum 60. Geburtstag

Herausgegeben von
Otto K. Kaufmann, Arnold Koller und Alois Riklin

Benziger



Inhaltsverzeichnis

	LEON SCHLUMPF		
	Zum Geleit	9	
	<i>Erster Teil: Wegbereitungen</i>		
CA CH 32 i	KURT EICHENBERGER		
	Von der Staatsleitung in der Referendumsdemokratie	13	548 5 2 2
A 7 i	FRANZ FURGER		
	Wirtschaftsethik – neue Dimension oder Störenfried?	23	548 4 1 4 2
A 32 i	OTTO K. KAUFMANN		
	Christliche Politik – heute und morgen	30	549 0 1 1 2
CA CH 32 i	ARNOLD KOLLER		
	Sinn und Unsinn einer Politik der Mitte	37	548 1 1 1 1
CA CH 52.1 i	OSKAR RECK		
	Schwieriger Journalismus in einer schwierigen Gesellschaft	44	549 0 2 1 1
A 32 i	ALOIS RIKLIN		
	Machiavelli für Manager?	52	548 4 1 1 1
A 32 i	ROLAND RUFFIEUX		
	Changement social et options politiques	63	549 0 1 1 1
	<i>Zweiter Teil: Strukturfragen von Bund und Kantonen</i>		
CA CH 34.1 i	HANS PETER FAGAGNINI		
	Politikverflechtung – eine Problemskizze aus dem Blickwinkel der Bundesaufgaben	73	548 6 0 1 1
CA CH 53 i	PAUL GEMPERLI		
	Perspektiven der kantonalen Finanzpolitik	83	549 4 3 1 1
CA CH 34 i	CHARLES-ALBERT MORAND		
	Alternative démocratique à la revision totale de la constitution	95	549 6 3 1 1
CA CH 34.1 i	REMIGIO RATTI		
	Nuovi accenti nella politica regionale	105	549 4 1 1 1
CA CH 22 i	WALTER R. SCHLUEP		
	Über den Rechtsgehalt von Maßnahmegesetzen	114	548 1 1 1 1

Alle Rechte der Verbreitung, auch durch Film, Funk und Fernsehen, fotomechanische Wiedergabe, Tonträger jeder Art und auszugsweisen Nachdruck, sind vorbehalten.
© 1984 Benziger Verlag Zürich, Köln
ISBN 3 545 34043 0

A/CH 37 i	BENNO SCHNEIDER Stimm- und Wahlbeteiligung: Qualitätsmerkmal der Demokratie	130 549 441 v	CA/CH 98 i	HANS SCHULTZ Die Entwicklung der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen in der Schweiz	256 549 441 v
A/CH 34.1 i	HANS STADLER Unternehmen Aufgabenteilung	137 549 445 v	CA/CH 44 i	PHILIPPE DE WECK L'économie suisse dans le contexte international	267 549 445 v
<i>Dritter Teil: Strukturfragen von Wirtschaft und Staat</i>			26 i	LUZIUS WILDHABER Wirtschaftsvölkerrecht im Nord-Süd-Verhältnis	277 549 445 v
A/CH 44 i	JEAN-FRANÇOIS AUBERT Un conseil économique?	147 549 448 v	<i>Fünfter Teil: Ausgewählte Aufgaben von Gegenwart und Zukunft</i>		
A/CH 59 i	JULIUS BINDER Umweltschutz – die Herausforderung im Industriezeitalter	154 549 452 v	CA/CH	NIKOLAUS BLATTNER Die Berufsbildung im volkswirtschaftlichen Strukturwandel	289 549 452 v
A/CH 55.1 i	GUIDO CASETTI Sozialpartnerschaft in Recht und Praxis	162 549 455 v	60 i	MARKÜS LUSSER Zinsüberwachung – ein Konflikt zwischen Wettbewerbs- und Geldpolitik?	298 549 455 v
A/CH 57 i	HANS HÜRLIMANN Die Wechselbeziehung von Wirtschaft und sozialer Sicherheit	174 549 458 v	CA/CH	ALFONS MÜLLER-MARZOHL Antinomien und andere Probleme der Wissenschaftspolitik	305 549 458 v
A/CH 44 i	FRANCESCO KNESCHAUREK Strukturwandel und Strukturpolitik	180 549 461 v	CA/CH 60 i	MARIO M. PEDRAZZINI Der Ausbau des Datenschutzes	316 549 461 v
A/CH 45 i	LOUIS VON PLANTA Die Bedeutung von günstigen Rahmenbedingungen für die Unternehmungen	188 549 464 v	CA/CH 65 i	PETER RIEDER Landwirtschaftspolitik: Erreichtes und Erstrebbares	325 549 464 v
A/CH 45 i	MARKUS REDLI Unternehmerische Führung öffentlicher Betriebe	197 549 467 v	CA/CH 48 i	BERNHARD SCHNYDER Partnerschaftliches Familienrecht	332 549 467 v
A/CH 53 i	FRANÇOIS SCHALLER Efficacité et limites de la politique monétaire	204 549 472 v	CA/CH 66 i	PAUL-HENRI STEINAUER Spéculations sur l'avenir de la propriété foncière en Suisse	339 549 472 v
A/CH 84 i	PIERRE TERCIER De la mise en œuvre du droit de la concurrence	213 549 475 v	CA/CH	JOSEPH VOYAME D'une Lex Furgler à l'autre	348 549 475 v
<i>Vierter Teil: Internationale Herausforderungen</i>			70.1 i	Die Autoren dieses Bandes	
A/CH 43 i	JOSEF FELDMANN Die Landesverteidigung unter Finanzdruck	223 549 478 v	CA/CH	37 i	
A/CH 30.1 i	ARTHUR FÜRER Transnationale Unternehmen im Kleinstaat	231 549 484 v			
A/CH 34.1 i	GASTON GAUDARD Les conséquences de la transformation de l'économie mondiale sur les disparités entre les régions suisses	239 549 487 v			
A/CH 45.2 i	PAUL R. JOLLES Die schweizerische Außenwirtschaftspolitik: Erfahrungen und Ausblick	247 549 493 v			