

Le conseil économique et social français : un exemple pour la Suisse?

Autor(en): **Meyer, Jean**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **51 (1993)**

Heft 1

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140218>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL FRANCAIS: UN EXEMPLE POUR LA SUISSE ?

Jean MEYER

juriste

Nyon

A. But et statut

Le Conseil économique et social français¹ qui fait l'objet du titre X (art 69-71) de la Constitution de la Vème République est un organe consultatif du Gouvernement. Sa mission générale est de favoriser la collaboration des différentes catégories professionnelles entre elles de façon à assurer leur participation à la politique économique et sociale du pays. Il examine et suggère les adaptations économiques et sociales rendues nécessaires par les nouvelles techniques. Une lettre du Président de la République datée du 18 octobre 1974 précise qu'il doit "jouer le rôle de révélateur des convergences et des divergences de la société française; l'expression ouverte et responsable des divergences que la discussion n'a pu réduire fait aussi partie des conditions du bon fonctionnement d'une démocratie sociale"².

Saisi par l'exécutif, il peut être amené à donner des avis dans trois séries de cas:

- Sa consultation est facultative pour les projets de lois, ordonnances, décrets gouvernementaux ou pour les propositions de lois d'origine parlementaire. Le Gouvernement peut encore prendre son avis sur tout problème de caractère économique

¹ J.P. BEURIER: Le rôle du Conseil économique et social, in: R.D.P. 1982, p. 1627ss. L. BLANCKAERT: Le Conseil national économique et la participation professionnelle en France, Thèse Lille 1928. M. BYE: Le présent et l'avenir du Conseil économique, in: Politique, Paris août 1948, p. 592ss. G. DUBOST: Le Conseil national économique, Thèse Paris 1936. J. FRAYSSINET: Le Conseil économique et social, Notes et Etudes documentaires No 4807, Ed. La Documentation française, Paris 1986. F. GAILLARD: Le Conseil économique et social, Thèse Paris 1975. J.E.S. HAYWARD: Private Interests and Public Policy, The Experience of the French Economic and Social Council, Ed. Longmans, Londres 1966. A. MERLOZ: Le Conseil économique et social dans la Vème République, Mémoire de DES, Université de Dijon, Dijon 1974. G. MILLIN DE GRANDMAISON: Les Conseils économiques français, leur genèse et leur évolution, Thèse Paris 1962. M. PRELOT/J. BOULOUIS: Institutions politiques et droit constitutionnel, Précis Dalloz, Ed. Dalloz, Paris 1987, p. 763ss. P. SIGAUD: Le Conseil économique en France de 1947 - 1953, Thèse Grenoble 1955. D. TURPIN: Droit constitutionnel, Ed. PUF, Paris 1992, p. 514ss.

² Citée par G. VENTEJOL: Conseil économique et social, in: Encyclopédie Dalloz, Ed. Dalloz, Paris 1976.

et social (art 69 et 70 Cst). En cas de demande, un membre du Conseil économique et social, notamment le rapporteur, peut être désigné pour exposer devant les assemblées parlementaires les tenants et les aboutissants de l'avis rendu.

- Sa consultation est obligatoire pour "les plans et projets des lois de programmes à caractère économique ou social" (à l'exception des lois de finances).
- Le Conseil peut également attirer l'attention du Gouvernement sur certaines réformes dans le domaine économique ou professionnel. Il peut lui faire connaître son avis sur l'exécution des plans ou des programmes d'action à caractère économique ou social. C'est une auto-saisine dont la pratique montre qu'elle est à l'origine de la plus grande partie des études et des avis rendus par cet organe et permet une influence certaine sur l'Administration.

Les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil sont fixées, à la fois par l'ordonnance organique du 24 juin 1984, par le décret du 6 septembre 1984 et enfin par un règlement intérieur adopté par le Conseil sur proposition du bureau et approuvé par décret.

Ses membres permanents sont au nombre de 230 et désignés pour un mandat de cinq ans; ils doivent remplir les conditions d'éligibilité au Parlement, qui est notamment de 25 ans minimum. Ils sont répartis par catégories économiques et sociales¹ de la manière suivante:

- 69 représentants des salariés;
- 72 représentants des entreprises, dont 27 représentants des entreprises privées non agricoles, 10 représentants des artisans, 10 représentants des entreprises publiques, 25 représentants des exploitants agricoles;
- 3 représentants des professions libérales;
- 10 représentants de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles;
- 5 représentants de coopératives non agricoles;
- 4 représentants de la mutualité agricole;
- 17 représentants des activités sociales;
- 8 représentants des activités économiques et sociales des départements d'outre-mer;
- 2 représentants des Français établis à l'étranger;
- 40 personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique et culturel.

¹ Y. WEBER: L'administration consultative, L.G.D.J., Paris 1968. M. BAZEX: L'administration et les syndicats, Ed. Berger-Levrault, Paris 1973. O. GOHIN: L'Assemblée parlementaire socio-professionnelle dans l'histoire française des idées politiques, Mémoire IEP, Paris 1976.

Les membres du Conseil sont en partie désignés par les organisations professionnelles¹; pour le reste, ils sont nommés directement par décret en Conseil des ministres. Le contentieux est soumis à la compétence juridictionnelle du Conseil d'Etat².

La qualité de membre du Conseil est incompatible avec un mandat parlementaire, avec des fonctions ministérielles, avec une appartenance au Conseil constitutionnel. Elle n'est pas protégée par les immunités parlementaires.

Les membres du Conseil reçoivent une rémunération dont le montant ne peut être supérieur au tiers de l'indemnité parlementaire et des jetons de présence. L'ensemble est fixé par décret.

Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil sont inscrits par chapitre, au budget du Premier ministre; ils y forment une section spéciale. La gestion proprement dite de cet organisme se fait sans que soient applicables les dispositions de la loi du 10 août 1922 sur le contrôle des dépenses engagées. En fin d'exercice, les comptes sont soumis au contrôle de la Cour des comptes.

Le Gouvernement met à la disposition du Conseil les locaux nécessaires à son fonctionnement. L'activité a lieu dans le Palais d'Iéna, à Paris.

B. Organisation et fonctionnement

Comme tout organisme délibératif, le Conseil a à sa tête un président et un bureau, composé de 14 à 18 membres, dont le président. Lorsqu'ils n'en font pas partie, les présidents des sections d'études peuvent être appelés à assister, avec voix consultative aux réunions de direction.

Sur proposition du bureau, le Premier ministre nomme par décret le secrétaire général qui, sous l'autorité du président, dirige les services du Conseil et en organise les travaux. Il participe aux délibérations du bureau et en tient le procès-verbal.

Pour l'étude des principaux problèmes intéressant les différentes activités économiques et sociales de la Nation, le Conseil a à sa disposition des sections d'études. Le décret du 6 septembre 1984 en établit neuf, dont il détermine à titre indicatif les compétences. Chaque section comprend au maximum 27 conseillers désignés par le bureau sur proposition des groupes³ en fonction des intérêts à défendre et des désirs personnels de

¹ Ils doivent appartenir depuis au moins deux ans à la catégorie professionnelle qu'ils sont appelés à représenter. Un membre qui perd en cours de mandat la qualité au titre de laquelle il a été désigné est réputé démissionnaire et remplacé.

² F. LUCHAIRE/G. CONAC: La Constitution de la République française, Ed. Economica, Paris 1979, p. 816s.

³ Le règlement intérieur prévoit que les membres du Conseil économique et social sont également répartis en groupes de représentation, selon une formule semblable aux groupes parlementaires. Le Conseil en arrête la

chaque individu. Toutefois, il y a une obligation d'être incorporé à au moins une section et à deux au plus.

Le mode de fonctionnement permet aussi de faire participer des personnalités extérieures, choisies en raison de leur compétence, qui sont nommées par le Gouvernement pour un mandat de deux ans non immédiatement renouvelables. Chaque section comprend au maximum huit de ces spécialistes. En outre, des fonctionnaires qualifiés des divers ministères peuvent être entendus, soit à la demande de la section, soit à l'initiative du Gouvernement.

Les sections constituent l'organe de préparation des travaux du Conseil. Le bureau de celui-ci les saisit, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Gouvernement. Des études particulières réalisées par les sections peuvent être adoptées en leur sein et transmises au Gouvernement par l'exécutif du Conseil, mais cela ne concerne pas les avis.

Il est possible d'instituer des commissions temporaires pour l'étude de problèmes particuliers, demandant l'infrastructure d'une petite équipe de recherche. Leur fonctionnement est décrit dans le règlement intérieur. De plus, le décret du 6 septembre 1984 prévoit l'existence d'une commission spéciale chargée de préparer les avis et rapports concernant le Plan et l'ensemble des problèmes de planification.

L'assemblée est la formation plénière, à laquelle peuvent participer tous les membres du Conseil, à l'exception des spécialistes des sections. En revanche, les membres du Gouvernement et ses représentants y ont accès, ainsi qu'aux sections; ils sont entendus lorsqu'ils le demandent. Elle est seule compétente pour rendre un avis, qui est publié ensuite au Journal officiel. L'avis comporte de manière détaillée les votes émis sur le projet et les amendements. Les séances sont publiques, sauf décision contraire décidée formellement par cet organisme; par contre, celles des sections ne sont pas ouvertes au public. Les procès-verbaux des séances de l'assemblée sont aussi transmis dans un délai de cinq jours au Gouvernement.

Le droit de vote des conseillers est personnel tant au sein de l'assemblée que dans le cadre des sections; il ne peut être délégué, à l'inverse du vote parlementaire.

liste et approuve la composition sur proposition du bureau. A la tête de chaque groupe, il y a un président chargé de le représenter auprès des instances du Conseil et de remplir les tâches définies par le règlement intérieur.

Les différents groupes sont les suivants: Groupe de la CFDT, Groupe de la CGT, Groupe de la CGT-FO, Groupe de la CFE-CGC, Groupe de la CFTC, Groupe de la FEN, Groupe de l'UNAF, Groupe de l'agriculture, Groupe des départements et territoires d'outre-mer, Groupe des entreprises privées, Groupe des entreprises publiques, Groupe de l'artisanat, Groupe des personnes qualifiées, Groupe de la coopération, Groupe des représentants des Français de l'étranger, de l'épargne et du logement, Groupe des associations, Groupe de la mutualité. Voir aussi: R. GOETZ-GIREY: La distance sociale et les groupes du Conseil économique, in: Revue économique, Paris 1963, p. 801ss.

Chaque année, le Premier Ministre fait connaître la suite donnée aux divers avis du Conseil économique et social.

On retrouve la même configuration dans un certain nombre de pays comme la Belgique, le Luxembourg, l'Italie et les Pays-Bas.

Le mérite d'une telle institution réside tout d'abord dans son existence. Son rôle s'est affirmé à mesure que s'est développée son activité et qu'a grandi l'influence des forces socio-économiques représentées en son sein. Son efficacité apparaît à l'examen des nombreux avis donnés, à leur qualité et à leur prise en compte par l'exécutif national, respectivement par ses divers ministères. Elle remplit des tâches qui sont indispensables pour le bon fonctionnement du système politico-administratif français: par exemple, analyse des problèmes sociaux et économiques et mobilisation du savoir-faire multi-disciplinaire pour leur solutionnement, arbitrage des intérêts, représentation des groupements et milieux du pays. Cependant, ce modèle n'échappe pas à des critiques: on a trop voulu donner au Conseil économique et social français le caractère d'un simple conseil technique du Gouvernement. Dans la version de la Vème République, on n'a pas conservé le rôle de conseil du Parlement¹, ce qui est une erreur. Institut de la démocratie économique et sociale, le Conseil mérite un statut encore plus étoffé.

C. Un exemple: la sécurité des produits

Conformément à sa mission, le Conseil économique et social suit l'évolution du contexte économique et social, en s'attachant notamment aux problèmes de consommation. Au cours des quinze dernières années, un certain nombre d'avis ont été rendus dans ce domaine:

- 9 janvier et 24 mai 1974 tendant à améliorer la protection des consommateurs en matière de crédit et d'épargne;
- 3 juillet 1974 sur les moyens d'information des consommateurs;
- 14 mai 1975 sur la garantie des produits durables et le service après-vente;
- 12 mars 1980 sur la publicité et l'information des consommateurs;
- 13 novembre 1980 sur les circuits de distribution des produits d'équipement électronique;
- 23 novembre 1982 sur le crédit à la consommation;
- 22 mai 1984 sur le bilan et les perspectives de la politique française à l'égard des consommateurs.

¹ En revanche, sur le plan communautaire, ce rôle est important et en pleine progression. Voir Rapport annuel 1989 de l'Assemblée consultative économique et sociale, Communautés européennes, Comité économique et social, Bruxelles 1990.

Désirant prolonger les travaux de 1984 afin de renforcer la protection des consommateurs, plus particulièrement dans le domaine de la sécurité des produits, le Conseil a adopté un avis dans ses séances des 9 et 10 mai 1990. La préparation de l'avis avait été confiée à la section des activités productives, de la recherche et de la technologie.

La présentation de l'avis se présente dans une édition particulière du Journal officiel de la République française, avec en première partie l'avis proprement dit qui se décompose en plusieurs rubriques:

- le champ de la saisine;
- les constatations du Conseil économique en France et à l'étranger (un passage est consacré à la Suisse);
- les recommandations de cet organisme;
- le scrutin;
- les déclarations des groupes.

Dans une deuxième partie, il y a l'exposé du rapporteur qui a permis à l'assemblée générale d'adopter l'avis au sens restreint du terme.

L'avis a trait aux dangers et aux risques résultant de l'usage des produits non alimentaires de consommation et des services offerts aux consommateurs, couverts par l'obligation de sécurité prévue dans la loi française du 21 juillet 1983. Il aborde les moyens à mettre en place en France comme sur le plan européen afin d'éviter les accidents domestiques et de remédier à leurs conséquences. On peut en citer quelques-uns:

- établir des statistiques en matière d'accidents domestiques et sur leurs causes;
- développer et faire connaître les systèmes d'alerte;
- améliorer l'environnement législatif et réglementaire;
- poursuivre la politique de lutte engagée contre les accidents domestiques, notamment par l'information et l'éducation, la sensibilisation des professionnels à des produits sécuritaires;
- accroître la surveillance des produits et lutter contre les produits non sûrs;
- aider au rapprochement nécessaire des législations européennes en vue de renforcer la sécurité des produits sur le plan international.

Le Conseil insiste notamment sur la sensibilisation positive des différents partenaires liés à ces problèmes. Ainsi, les organisations de consommateurs participent concrètement à la prévention des accidents, tant en signalant les produits dangereux ou les situations à risques qu'en apportant leur aide à l'application des décisions de rappel ou de retrait, et en informant les consommateurs à ce propos. Il faut souligner aussi leurs nombreuses initiatives pour accroître la formation des consommateurs. Leur contribution a été aussi importante dans la résolution des litiges issus d'accidents, no-

tamment dans le cadre de la procédure judiciaire. La loi de 1983 a donné aux professionnels une responsabilité essentielle en les obligeant à ne mettre sur le marché que des produits sûrs à utiliser dans des conditions normales ou raisonnablement prévisibles. Outre le respect des normes légales, la sécurité est devenue pour la majorité d'entre eux l'exigence principale de la qualité des produits, ce qui est aussi un facteur réel de motivation pour gagner de nouveaux marchés. Cependant, il reste encore beaucoup de problèmes avec les petites et moyennes entreprises.

D. La situation en Suisse

La procédure de consultation est un instrument essentiel du système politique suisse depuis l'introduction de l'article 32 dans la Constitution fédérale dans sa teneur du 6 juillet 1947. Aux termes des alinéas 2 et 3, les cantons sont consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution; en règle générale, ils sont chargés d'exécuter les dispositions fédérales. Les groupements économiques intéressés sont consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution et peuvent être appelés à coopérer à l'application de ces prescriptions. Cette formule est prévue formellement dans un certain nombre d'autres articles constitutionnels, portant sur des domaines très variés d'intervention:

- **art. 24 bis, al 4:** dans les rapports internationaux concernant l'exercice des droits d'eau, la Confédération fixe les redevances après avoir entendu les cantons intéressés;
- **art. 27 ter, al 2:** les cantons sont consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution en matière de production cinématographique suisse, d'importation et de distribution des films, ainsi que l'ouverture et la transformation d'entreprises de projection de films;
- **art. 27 quater, al 4:** avant l'adoption de dispositions d'exécution en matière de dépenses en faveur de bourses d'études et d'autres aides financières à l'instruction, les cantons sont préalablement consultés;
- **art. 27 quinquies, al 4:** sur la pratique de la gymnastique et des sports par la jeunesse, les cantons et les organisations intéressées sont consultées lors de l'élaboration des lois d'exécution;
- **art. 34 ter, al 4:** concernant la législation du travail, les dispositions de l'art. 32 sont applicables par analogie;
- **art. 34 sexies:** dans la construction de logement, les cantons et les groupements intéressés sont consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution;
- **art. 34 novies:** dans le cadre de l'assurance-chômage, les cantons et les organisations économiques participent à l'élaboration et à l'exécution des dispositions légales;

- **art. 42 quinquies, al 4:** dans le but d'harmoniser les impôts directs, les cantons participent à l'élaboration des lois fédérales;
- **art. 45 bis, al 2:** les cantons sont consultés avant l'adoption de mesures en faveur des Suisses de l'étranger.

Avec le temps, la consultation a pris de l'ampleur et des directives ont été édictées en 1970 par le Conseil fédéral pour préciser la procédure et les destinataires. Selon l'art 12, les cantons sont entendus, en plus de ce qui précède:

- sur les projets de dispositions constitutionnelles;
- sur les projets de dispositions législatives (lois, arrêtés fédéraux de portée générale, traités internationaux) qui affectent leurs droits et leurs obligations ou qui, pour une autre raison, sont pour eux d'une importance considérable sur le plan politique, culturel, économique et financier.

Les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale sont consultés sur les projets de dispositions constitutionnelles et sur les autres projets d'une importance politique particulière, c'est-à-dire en fait sur toutes les innovations législatives. Depuis quelques années, l'Administration fédérale envoie même la documentation à tout citoyen intéressé qui en fait la demande.

L'invitation à prendre part à une consultation doit comprendre le projet des dispositions légales, les variantes éventuelles et les autres solutions envisagées ainsi que les commentaires et les expertises qui y sont liés. Les consultés doivent recevoir une documentation complète afin qu'ils puissent se prononcer en connaissance de cause. En outre, il faut signaler un détail important: sauf si des raisons impérieuses s'y opposent, tous ces documents sont remis simultanément à la presse.

Les résultats de la consultation sont communiqués au Conseil fédéral, respectivement au Département chargé du dossier. Un long et délicat travail d'analyse commence: il établit les critères d'évaluation, il systématise les prises de position et recherche un compromis. La récapitulation des réponses qui n'ont pas de caractère confidentiel est rendue publique (art. 19 Directives). L'avant-projet peut encore être soumis à une commission d'experts, si les résultats de la consultation l'exigent en raison de nombreuses oppositions. Enfin, s'il l'adopte comme projet définitif, le Conseil fédéral le transmet au Parlement. Le rapport sur les résultats de la procédure de consultation fait partie intégrante non seulement du dossier remis à l'exécutif fédéral, mais le message à l'attention des Chambres fédérales le reprend également. Il accompagne donc le projet tout au long de la procédure de prise de décision.

Elément essentiel de l'Administration fédérale, le système des commissions extra-parlementaires¹, qui sont au nombre de 350 environ dans presque tous les secteurs de l'activité étatique, est une cristallisation de la vie politique suisse à un haut niveau. Elles permettent d'intégrer les organisations professionnelles² ayant une capacité référendaire dans le processus décisionnel de la Confédération et de diminuer ainsi le risque d'échecs législatifs. On recherche l'unanimité permettant d'éviter les conflits ouverts et les décisions majoritaires. Selon Jean-Daniel Muller, "l'analyse du mode de discussion des commissions, si elle peut sembler à première vue anodine, s'insère en fait dans un débat beaucoup plus vaste qui a pour origine la théorie de la concordance. Celle-ci soulève les questions du consensus et de la politique du compromis, par le biais entre autres d'une analyse des modes de prise de décision et leur contribution à la stabilité de sociétés à cultures politiques fragmentées. Ainsi, une démocratie de concordance signifie un gouvernement par un cartel d'élites désigné pour changer une culture politique fragmentée en une démocratie stable"³.

La formule participative, telle qu'elle est instaurée jusqu'à ce jour, résulte d'un mélange entre un genre technocratique pur (participation d'experts exclusivement professionnels) et un genre représentatif (participation des représentants des intérêts pluralistes de la société). Le monde de l'expertise fédérale présente une image forte de stabilité.

Cependant, il y a un certain nombre d'inconvénients majeurs. Ainsi, l'efficacité traditionnelle du commissionnalisme suisse est acquise très souvent par le biais de projets minimaux. L'Administration fédérale se caractérise par une tendance marquée au particularisme départemental et l'arborescence de commissions de travail tend à accroître cette orientation. Il y a une sous-utilisation des connaissances scientifiques, notamment celles des sciences sociales, que les chercheurs ont développé sur la société suisse, pour la préparation des décisions et des projets de lois. Ces organes de travail ne sont pas chargés de l'évaluation de la législation après sa mise en exécution. Par ailleurs, ils

¹ J. BAER: Die Spezialkurskommissionen des Bundes auf den Gebieten der Qualitätskontrolle der Uhren und der Käsevermarktung, Thèse Berne 1973. A. FRUTIGER: Les commissions extra-parlementaires de la Confédération en 1978, Tableaux statistiques, Cahiers de l'IDHEAP, No 9, Institut de hautes études en administration publique, Lausanne 1983. R. E. GERMANN: Ausserparlamentarische Kommissionen: Die Milizverwaltung des Bundes, Ed. Haupt, Berne 1981. R.E. GERMANN: Les experts et la politique, in: Revue suisse de sociologie, Vol. 4, No 2, juin 1978, p. 99ss. R.E. GERMANN / A. FRUTIGER: Les commissions extra-parlementaires créées de 1970 à 1977, Tableaux statistiques, Etudes et recherches No 11, Département de science politique, Université de Genève. R.E. GERMANN / A. FRUTIGER / J.D. MULLER / A.V. POITRY/M. VON SURY: Experts et commissions de la Confédération, Ed. Presses polytechniques romandes, Lausanne 1985. M. GROSSEN: L'organisation des travaux préliminaires de législation, in: Revue de droit suisse, II, 1974, p. 349ss. A. GRISSEL: Traité de droit administratif, Ed. Ides et Calendes, Neuchâtel, Vol I et II, 1984, p. 466, 968ss.

² J. MEYNAUD: Les organisations professionnelles en Suisse, Ed. Payot, Lausanne 1963.

³ J.D. MULLER: Conflits, pouvoir et décisions, in: Experts et commissions de la Confédération, Ed. Presses polytechniques romandes, Lausanne 1985, p. 190.

prennent faiblement en compte, en raison de leur mode de fonctionnement, les nouvelles données socio-économiques (par exemple, pauvreté¹, chômage², problèmes de consommation³, contexte européen⁴...), ce qui réduit l'efficacité du consensus actuel. Les travaux des commissions s'étalent trop longuement dans le temps. Enfin, au niveau de la représentation, certaines catégories⁵ - notamment, les consommateurs, les femmes n'ont pas le nombre d'élus qu'elles seraient censées souhaiter.

Sur le plan fédéral, une discussion d'une réforme du Parlement a eu lieu, celui-ci donnant depuis quelques années des signes de faiblesse⁶. Ainsi, selon les députés eux-mêmes, l'infrastructure parlementaire est insuffisante dans divers domaines, notamment en ce qui concerne les banques de données, les locaux et l'aide pour les travaux administratifs. La multiplication des commissions ad hoc empêche une planification rationnelle du déroulement des travaux parlementaires. Le fait que ce type d'organes doivent, avant de se mettre à l'oeuvre, se constituer, se fixer un mode de travail et s'entourer de l'expertise nécessaire, empêche une continuité et une efficacité rationalisée des travaux parlementaires. Enfin, les deux Chambres fédérales ne cessent de déléguer leurs compétences normatives au Conseil fédéral; elles ne disposent, d'ailleurs, pas non plus des instruments qui leur permettent de contrôler efficacement l'usage que l'exécutif en fait. Soucieux de remédier quelque peu à cette situation, le conseiller national Petitpierre et le député au Conseil des États Rhinow ont déposé simultanément une initiative parlementaire préconisant un réaménagement structurel. Ils ont demandé notamment qu'on concrétise les propositions suivantes:

¹ Pauvretés et sécurité sociale, Travaux réunis par P. GILLIAND, Ed. Réalités sociales, Lausanne 1990. C. CHEVROLLET: La Suisse découvre la pauvreté, in: 24 Heures, mardi 10 septembre 1991, p. 64.

² I. HAMEL: La faillite d'une politique bouche-trou, chômage: à qui le tour ?, in: L'Hebdo No 27/1992, p. 26ss. SCRIS: Chômage: radiographie d'une progression, les chômeurs dans le canton de Vaud: structures et évolution, Lausanne avril 1992.

³ COMMISSION FEDERALE DE LA CONSOMMATION: La politique suisse de rapprochement avec la CE dans l'optique des consommateurs, Rapport, Berne janvier 1990. BUREAU FEDERAL DE LA CONSOMMATION / DFEP ET BUREAU DE L'INTEGRATION DFAE / DFEP: Le traité sur l'espace économique européen et ses incidences sur les consommateurs, Berne octobre 1992. La sécurité des produits de consommation, intégration européenne et consommateur suisse, Ed. Schulthess Polygraphiques, Zurich 1992.

⁴ CENTRE PATRONAL: La Suisse dans l'Espace: l'EEE de A à Z, in: Etudes et enquêtes, No 15/septembre 1992. SBS: Numéro spécial du Mois économique et financier, novembre 1992. UBS: La Suisse et l'Europe, options et incidences économiques, août 1992. Depuis l'échec de la votation populaire sur l'EEE, le Parlement fédéral brille par son manque d'initiatives dans le domaine européen, alors qu'il faudrait un interventionnisme poussé.

⁵ R.E. GERMANN: Les minorités linguistiques dans les commissions extra-parlementaires créées de 1970 à 1977, Fonds national suisse de la recherche scientifique, Rapport annuel 1980, p. 220ss.

⁶ M. LAZEGA: Les politiciens relèvent le gant, in: Construire No 38/18 septembre 1991, p. 20s. A. RIKLIN / S.MOECKLI: "Milizparlament", in: Le Parlement - "Autorité suprême de la Confédération" ?, Mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700ème anniversaire de la Confédération, Berne 1991, p. 145ss.

- accélération de la procédure législative;
- accroissement de l'efficacité au niveau de la gestion et de la planification de l'activité parlementaire;
- participation plus active du Parlement à la politique étrangère;
- amélioration accrue des conditions de travail des députés;
- possibilité, pour les conseillers fédéraux, de se faire accompagner et représenter par des hauts fonctionnaires au sein des commissions parlementaires et des Chambres fédérales.

La commission du Conseil national a rendu son rapport¹ le 16 mai 1991; elle vise à professionnaliser le travail parlementaire. L'influence des Chambres fédérales sur la politique suisse doit être renforcée. A cet égard, il est impératif d'améliorer ses méthodes de travail et d'élargir les compétences de ses membres. Selon les commissaires, plus le Parlement reposera sur des commissions permanentes et plus il aura du poids dans le processus législatif.

Si le fonctionnement du Parlement fédéral a bénéficié de quelques améliorations à la suite de la récente révision législative², une réforme en profondeur s'impose, néanmoins, toujours.

E. Conclusions

Au vu de la situation décrite, largement caractérisée par des dysfonctionnements, de sérieuses raisons militent en faveur de la création en Suisse d'un Conseil économique et social au rang d'autorité constitutionnelle. En effet, structure essentielle, on la rencontre sur le plan communautaire et dans la majorité des pays européens. En France, son organisation se situe au plan national et sur le plan des régions. Elle complète adéquatement la représentation des citoyens sur le plan social et économique.

Avec son adoption, cet organe serait le point de rencontre obligé des forces vives organisées sur le plan fédéral, un centre institutionnalisé de dialogue économique et social et un lieu de confrontation et de concertation. Son aspect principal résiderait surtout dans son potentiel à décrire et à rechercher les problèmes importants qui se posent à la société suisse. De par sa nature, il serait le moteur d'une évolution contrôlée. Il permettrait d'introduire un savoir-faire réévalué dans le processus décisionnel visant le solutionnement de problèmes complexes. Enfin, ce serait une aide précieuse au Parlement, à la recherche d'un second souffle.

¹ FF 1991 III 641ss. Voir aussi un ancien rapport: FF 1978 II 1017ss.

² FF 1991 III 641, 846, 1353; FF 1992 II 1622.