

CONVEGNO

ente promotore: CONSIGLIO D'EUROPA - STRASBOURG

TEMA

CONFERENCE ON

THE DEVELOPMENT OF DEMOCRATIC INSTITUTIONS IN EUROPE

data: 21-23 APRIL 1976

luogo: STRASBOURG

3628

osservazioni:

S. SANTINI (S)

NON HA PARTECIPATO

"THE DEVELOPMENT OF DEMOCRATIC INSTITUTIONS IN EUROPE"
Council of Europe, Strasbourg, 21-23/IV/1976

- (1) programme de la conference
- (2) list of participants
- (3) Birt, John: "Les informations televisees peuvent-elles forcer le barrage de l'incomprehension?"
- (4) Furhoff, Lars: "L'avenir des media - progres techniques et perspectives economiques"
- (5) Koumantos, Georges: "Les media constituent - ils un contrepouvoir democratique?"
- (6) Langeveld, Willem: "Influence du systeme scolaire et de la formation des enseignants sur les convictions et les comportements vis-a-vis de la democratie"
- (7) Lavau, Georges: "Importance relative et role des forces extraparlimentaires"
- (8) Lister, Ian: "Buts et methodes de l'education politique a l'ecole"
- (9) Meyer, Ernest: "Utilisation, controle et censure des media par le gouvernement"
- (10) Mitter, Wolfgang: "Systemes scolaires et inegalite des chances"
- (11) Smith, Trevor: "Forces extraparlimentaires et la formation des politiques et des decisions gouvernementales (moyens d'acces et influence"
- (12) Sontheimer, Kurt: "Fonctions parlementaires et extraparlimentaires des partis politiques"
- (13) Sontheimer, Kurt: "Controle de l'executif par les institutions parlementaires"
- (14) Valle, Inger-Louise: "Les moyens de controle du pouvoir gouvernemental par les assemblees elues"
- (15) Vilmar, Fritz: "La democratisation de la societe et ses incidences sur la consolidation de la democratie parlementaire"

1

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

AS/Conf/Dem 2 - F

**CONFÉRENCE SUR L'ÉVOLUTION
DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES EN EUROPE
(Strasbourg, 21-23 avril 1976)**

**PROGRAMME
DE LA CONFERENCE**

CONFERENCE SUR L'EVOLUTION DES INSTITUTIONS
DEMOCRATIQUES EN EUROPE
(Strasbourg, 21-23 avril 1976)

PROGRAMME
DE LA CONFERENCE

CONSEIL DE L'EUROPE

Commissions de la Conférence

Commission I

Fonction parlementaire et
contrôle des gouvernements

Rapporteur général :

M. P. Harmel, Président
du Sénat belge

Président : M. Georges Margue,
Président de la Commission des
questions juridiques

Commission II

Politiques d'éducation et
démocratie

Rapporteur général :

Professeur Bernard Crick
(Royaume-Uni)

Président : M. John Roper,
Vice-Président de la Commission
de la culture et de
l'éducation

Commission III

Mass media et démocratie

Rapporteur général :
Dr Wolfgang Wagner,
(Rép. Féd. d'Allemagne)

Président : M. Klaus Richter,
Président de la Commission
de la science et de la
technologie

Commission IV

Forces extraparlimentaires
et démocratie

Rapporteur général :
Professeur Dusan Sidjanski
(Suisse)

Président : M. John Hunt,
Président de la Commission
chargée des relations avec
les Parlements nationaux
et le Public

Les rapporteurs généraux prendront part aux discussions dans leur commission respective, et rendront compte de ces discussions lors de la séance plénière de clôture.

Les rapporteurs pour l'Assemblée Parlementaire sont :

- M. Jean Péridier (Sénateur, France) et
- Mme Liv Aasen (Membre du Parlement,
Norvège)

P R O G R A M M E

Mardi 20 avril 1976 de 15 heures à 18 heures et

Mercredi 21 avril 1976 de 9 heures à 10 h. 45

Inscription des participants

N.B. Les horaires indiqués sont en heure
d'été française (= GMT + 2).

Mercredi 21 avril 1976

9 heures - 10 h. 45

Réunion des commissions et
sous-commissions de
l'Assemblée/

11 heures - 12 h. 30

Séance d'ouverture dans
l'hémicycle

Président :

M. Karl Czernetz, Président
de l'Assemblée Parlementaire
du Conseil de l'Europe

Discours
inaugural :

M. Garret FitzGerald,
Ministre des Affaires
étrangères d'Irlande

Ouverture de
la discussion :

M. Georg Kahn-Ackermann,
Secrétaire Général du
Conseil de l'Europe

12 h. 30

Déjeuner-buffet offert aux
participants par le Président
de l'Assemblée Parlementaire
et par le Secrétaire Général
du Conseil de l'Europe dans
le Bar des Représentants.

Mercredi 21 avril 1976

15 heures

Première séance des Commissions

Commission I : (Fonction parlementaire et
contrôle des gouvernements)

Thème : Fonctions parlementaires et
non parlementaires des partis
politiques (AS/Conf/Dem 12)

Rapporteur : Professeur Kurt Sontheimer,
(Rép. Féd. d'Allemagne)

Commission II : (Politiques d'éducation et
démocratie)

Thème : Systèmes scolaires et inégalité
des chances (AS/Conf/Dem 9)

Rapporteur : Professeur Wolfgang Mitter
(Rép. Féd. d'Allemagne)

Mercredi 21 avril 1976

15 heures

Commission III : (Mass media et démocratie)

Thème : Utilisation, contrôle et censure
des media par le gouvernement
(AS/Conf/Dem 7)

Rapporteur : M. Ernest Meyer
(France)

Commission IV : (Forces extraparlimentaires
et démocratie)

Thème : Importance relative et rôle
des forces extraparlimentaires
(AS/Conf/Dem 13)

Rapporteur : Professeur Georges Lavau
(France)

19 h

Réception offerte par le
Maire de Strasbourg,
M. Pierre Pflimlin.

Jeudi 22 avril 1976

10 heures

Deuxième séance des Commissions

Commission I : (Fonction parlementaire et
contrôle des gouvernements)

Thème : Les moyens de contrôle du
pouvoir gouvernemental par
les assemblées élues
(AS/Conf/Dem 10)

Rapporteur : Mme Inger-Louise Valle,
Ministre de la Justice de
Norvège

Commission II : (Politiques d'éducation
et démocratie)

Thème : Influence du système scolaire
et de la formation des
enseignants sur les convictions
et les comportements vis-à-vis
de la démocratie
(AS/Conf/Dem 11)

Rapporteur : M. Willem Langeveld
(Pays-Bas)

Jeudi 22 avril 1976

10 heures

Commission III : (Mass media et démocratie)

Thème : L'avenir des media - progrès
techniques et perspectives
économiques
(AS/Conf/Dem 14)

Rapporteur : M. Lars Furhoff
(Suède)

Commission IV : (Forces extraparlimentaires
et démocratie)

Thème : Forces extraparlimentaires
et la formulation des politiques
et des décisions gouvernemen-
tales (moyens d'accès et
influence)
(AS/Conf/Dem 15)

Rapporteur : Professeur Trevor Smith
(Royaume-Uni)

Jeudi 22 avril 1976

15 heures

Troisième séance des commissions

Commission I : (Fonction parlementaire et
contrôle des gouvernements)

Thème : Nature démocratique et
efficacité du contrôle
juridictionnel
(AS/Conf/Dem 16)

Rapporteur : Professeur Felix Ermacora
(Autriche)

Commission II : (Politiques d'éducation et
démocratie)

Thème : Objets et méthodes de
l'enseignement de la politique
à l'école
(AS/Conf/Dem 6)

Rapporteur : Professeur Ian Lister
(Royaume-Uni)

Jeudi 22 avril 1976

15 heures

Commission III : (Mass media et démocratie)

Thème : Les media constituent-ils
un contre-pouvoir démocratique ?
(AS/Conf/Dem 8)

Rapporteur : Professeur Georges Koumantos
(Grèce)

Commission IV : (Forces extraparlimentaires
et démocratie)

Suite de la discussion

Vendredi 23 avril 1976

10 heures

SEANCE PLENIERE DANS L'HEMICYCLE

Thème :

Résumé des travaux des
commissions et conclusions
des rapporteurs généraux

Président : M. Georges Margue,
Président de la Commission
des questions juridiques

Rapporteurs :

M. P. Harmel, Rapporteur
général de la Commission I

Professeur B. Crick, Rapporteur
général de la Commission II

M. W. Wagner, Rapporteur
général de la Commission III

Professeur D. Sidjanski,
Rapporteur général de la
Commission IV

Discussion générale

Vendredi 23 avril 1976

15 heures

Suite de la discussion
générale en séance plénière

Président : M. Karl Czernetz,
Président de l'Assemblée
Parlementaire

Vers 18 heures

Clôture de la Conférence

Coupe de champagne offerte
par le Président de l'Assemblée
Parlementaire au Bar des
Représentants

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

②

PARLIAMENTARY ASSEMBLY

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

AS/Conf/Dem 5 prov. bil.

CONFERENCE ON THE DEVELOPMENT
OF DEMOCRATIC INSTITUTIONS IN EUROPE

CONFÉRENCE SUR L'ÉVOLUTION
DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES EN EUROPE

Strasbourg, 21-23 avril 1976

PROVISIONAL LIST OF PARTICIPANTS

LISTE PROVISOIRE DES PARTICIPANTS

PROVISIONAL LIST OF PARTICIPANTS

LISTE PROVISOIRE DES PARTICIPANTS

An addendum to this list will be issued after the first day of the Conference. Participants are kindly requested to inform the Secretariat of the Conference of any corrections they would like to see made.

Un addendum à la présente liste sera publié après la première journée de la Conférence. Les participants sont priés de bien vouloir indiquer au Secrétariat toute modification qu'ils estiment utile.

Mrs. Liv AASEN
Member of the Storting
Vice-President of the Parliamentary
Assembly of the Council of Europe
Rapporteur of the Political Affairs Committee
Stortinget
N - OSLO

Mr. Ugur ALACAKAPTAN
Professor of Criminal Law
Member of the Senate of the Republic
Senato Üyesi
T.B.M.M.
ANKARA (Turkey)

Mr. Yilmaz ALIEFENDIOGLU
Judge and Member of the Council of State
Danistay Dokuzuncu Daire Üyesi
Incesu
ANKARA (Turkey)

Mr. Frans A.M. ALTING VON GEUSAU
Director of the John F. Kennedy Institute
Hogeschoollaan 225
NL - TILBURG

Monsieur Giuliano AMATO
Professeur
Via Nibby 3
I - ROME

Monsieur Michel AMELLER
Secrétariat Général de la Présidence
Assemblée Nationale
128, rue de l'Université
75007 PARIS

Monsieur Louis AMEYE
Vice-Président du Comité économique
et social
2, rue Ravenstein
B - 1000 BRUXELLES

Mr. Ulric ANDERSEN
Secretary General
International Falcon Movement
13, Place du Samedi
B - 1000 BRUXELLES

Mr. André ANDRIANOPOULOS
Deputy
Member of the Parliamentary Assembly
63, Kolokotroni
G - LE PIREE

Monsieur Ari ANKORION
Député
Tevet 5
5736 JERUSALEM (Israël)

Mr. Paul ARTHUR
Lecturer
Northern Ireland Polytechnic
Jordanstown
NIRL - NEWTOWNABBEY

Monsieur Recep BASPINAR
Juge
Conseiller d'Etat
Danistay Üyesi
T - ANKARA

Monsieur Piero BASSETTI
Via Vivaio 12
I - MILANO

Monsieur Lelio BASSO
Sénateur
Via Dogana Vecchia 5
I - 00186 ROMA

Monsieur Giorgio BENVENUTO
Secrétaire Général
Unione italiana dei Lavoratori Metalmeccanici
Corso Trieste 36
I - 00198 ROMA

Monsieur Charles BINNEMANS
Journaliste
Chef du Service politique
"LE SOIR"
Président de l'Association générale de la
Presse belge
Boulevard Charlemagne 1
B - BRUXELLES

Mr. John BIRT
Head of current affairs
London Weekend Television
Upper Ground
GB - LONDON SE 1

Monsieur Evanguelos BITSIKAS
Journaliste au "Kathimerini"
57 Socratous Street
GR - ATHENES

Dr. Burckhard BLANCKE
Political Scientist
Theodor Heuss Strasse 26/2
D - 527 GUMMERSBACH 31

Mr. William John BLEASE
Trade Union Official
27 Ferguson Drive
NIRL - BELFAST BT 4 2AZ

Mr. Louis BLOM-COOPER
Barrister-at-law
Goldsmith Building Temple
GB - LONDON EC 4

Monsieur Pierre BODINEAU
Professeur à l'Université de Dijon
12, rue Georges Bizet
F - 21000 DIJON

Monsieur Jean-Jacques BOELPAEPE
Secrétaire Général
Bureau Européen de Coordination des
Organisations Internationales de Jeunesse
54, rue de la Pacification
B - 1040 BRUXELLES

Monsieur Théo BOGAERTS
Secrétaire Général
Fédération Internationale des Journalistes
1, boulevard Charlemagne
B - 1040 BRUXELLES

Monsieur Gianni BONVICINI
Secrétaire Général
Istituto Affari Internazionali
Viale Mazzini 88
I - 00195 ROMA

Mrs Lenelotte von BOTHMER
Deputy
Vice-Chairman of the Committee on Parliamentary
and Public Relations
Member of the Organising Committee
Bundeshaus
D - 53 BONN 12

Monsieur Jean BOUHA
Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire
Représentant Permanent de la Belgique
auprès du Conseil de l'Europe
41, allée de la Robertsau
F - 67000 STRASBOURG

Mr. P.J. BOUKEMA
Member of the First Chamber
Watercirkel 336
NL - AMSTELVEEN 1134

Monsieur Georges BOURGEOIS
Député
Membre de la Commission des questions
juridiques de l'Assemblée parlementaire
1, rue de Mulhouse
F - 68840 PULVERSHEIM

Monsieur Léon-BOURNAIAS
Député
Parlement
ATHENÈS (Grèce)

Madame Jacqueline BRABANT
Professeur
8, avenue du Général de Gaulle
F - 67000 STRASBOURG

Mr. Kenneth BRADSHAW
Clerk of the Overseas Office
House of Commons
GB - LONDON SW1A

Monsieur Raymond BROGER
Député au Conseil des Etats
Membre de la Commission des questions
juridiques de l'Assemblée parlementaire
Am Lehn
CH - 9050 APPENZELL

Mr. Anthony BUCK, MP
Member of the Legal Affairs Committee of
the Parliamentary Assembly
House of Commons
GB - LONDON SW1A

Miss Julia BULLOCK
Senior Lecturer
1a, Prestwood Close
GB - HARROW, Middlesex

Dr. Juergen BUNGE
Jurist at the Max-Planck-Institut
Lentzeallee 94
D - 1 BERLIN 33

Monsieur Jean-Claude BURCKEL
Député
Membre de la Commission des questions
juridiques de l'Assemblée parlementaire
Assemblée Nationale
75355 PARIS

Mr. Anthony BURKETT
Senior Lecturer
Department of European studies
Loughborough University
GB - LOUGHBOROUGH, Leics. LE11 3 TU

Mr. F.C.A. CAMMAERTS
Principal
Rolle College
GB - EXMOUTH, Devon EX 8 2 AT

Monsieur Pierre CARNITI
Secrétaire confédéral
Confederazione generale italiana
del Lavoro
Via Po 21
I - ROMA

Monsieur Sophianos CHRYSOSTOMIDES
Journaliste
"AVGHI"
Akademias 52
GR - ATHENES 143

Monsieur Maurice COLLAUD
Secrétaire Général
Confédération Européenne de l'Agriculture
Case postale 87
CH - 5200 BROUGG

Professor David COOMBES
Member of the Organising Committee
12 Gower Street
GB - LONDON WC 1

Monsieur Gherardo CORNAGGIA MEDICI CASTIGLIONI
Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire
Représentant Permanent de l'Italie
auprès du Conseil de l'Europe
63, allée de la Robertsau
F - 67000 STRASBOURG

Monsieur Jean CHARALAMBOUPOULOS
Député
Parlement
ATHENES (Grèce)

Mr. Godelieve CRAENEN
Professor
Director of the International Centre
of Public Law
Bensberg 6
B - 3210 ST JORIS WINGE

Professor Bernard CRICK
General Rapporteur of the Second Committee
13 - 15 Gresse Street
GB - LONDON W1

Monsieur Fausto CUOCOLO
Professeur
Université de Gênes
Via Giordano Bruno 10/9
I - GENOVA

Mr. Karl CZERNETZ
President of the Parliamentary Assembly
of the Council of Europe
Löwelstrasse 18
A - 1010 WIEN

Mr. Edward COLLINS
Deputy
Member of the Political Affairs
Committee of the Parliamentary Assembly
Grange House
John's Hill
IRL - WATERFORD

Mr. Coen DAMEN
Secretary General
World Confederation of Teachers
50, rue Joseph II
B - 1040 BRUXELLES

Prof. Erik DAMGAARD
Institute of Political Science
Aarhus University
DK - 8000 AARHUS

Monsieur Jean DAUBARD
Secrétaire National du
Syndicat National des Instituteurs
3, rue de La Rochefoucauld
F - 75009 PARIS

Docteur Guy DES MAREZ
Trésorier de l'Union Européenne
des Médecins spécialistes
20, avenue de la Couronne
B - 1050 BRUXELLES

Monsieur Wilfried DEWACHTER
Professeur à l'Université de Louvain
Hachthoorn 10
B - LINDEN 3202

Monsieur Alexis DIMARAS
Professeur
12 rue Daphnis
GR - EKALI-ATHENES

Monsieur Jean-Marie DAILLET
Député
Membre de la Commission chargée des relations
avec les parlements nationaux et le public
Assemblée Nationale
75355 PARIS

Mr. Percy DOCKRELL
Deputy
Member of the Legal Affairs Committee
66 Newtownpark Avenue
BLACKROCK, Co. Dublin (Ireland)

Monsieur P.R. DOORNBOS
Secrétaire de la délégation néerlandaise
à la Conférence des Pouvoirs Locaux et
Régionaux de l'Europe
Nassaulaan 12
NL - LA HAYE

Monsieur le Professeur François-Georges DREYFUS
Directeur
Institut d'Etudes Politiques
63, avenue des Vosges
F - 67000 STRASBOURG

Monsieur André DRUBAY
Professeur
Secrétaire Général
Fédération Internationale des Professeurs
de l'Enseignement Secondaire Officiel
120, rue du Président Roosevelt - Escalier C
F - 78100 SAINT GERMAIN EN LAYE

Monsieur Morvan DUHAMEL
Secrétariat de la Présidence du
Conseil économique et social
1, avenue d'Iéna
F - 75116 PARIS

Monsieur Georges DUPRAT
Professeur
Membre du Comité d'Organisation
4, rue Waldteufel
F - 67000 STRASBOURG

Mr. Torolf ELSTER
Director General
Norwegian Broadcasting
N - OSLO 3

Monsieur Pierre EMMANUEL
Président de l'Institut Audiovisuel
61, rue de Varenne
F - 75007 PARIS

Monsieur Norbert Paul ENGEL
Editeur de
"Europäische Grundrechte-Zeitschrift"
38, rue Bautain
F - 67000 STRASBOURG

Mr. Martin ENNALS
Secretary General
Amnesty International
53 Theobalds Road
GB - LONDON WC1X 8 SP

Mr. Finnor ERLENDSSON
Vice-Chairman of the Folketinget
Christiansborg Slot
DK - 1218 COPENHAGEN K

Mr. Felix ERMACORA
Professor
Rapporteur
Dr. Karl Luegerring
A - 1010 WIEN

Mr. Per FEDERSPIEL
Advocate
Former President of the Parliamentary
Assembly of the Council of Europe
109 Gothersgade
DK - 1123 COPENHAGEN K

Monsieur Raymond FELDEN
Rédacteur en Chef des
"Dernières Nouvelles d'Alsace"
17, rue de la Nuée Bleue
F - 67000 STRASBOURG

Mr. Kurt FISCHER
Professor at Giessen University
Erbsengasse 7
D - 6301 REISKIRCHEN 4

Dr. Garret FITZGERALD
Minister of Foreign Affairs
Guest Speaker
IRL - DUBLIN

Mr. H.M. FRANSEN
Member of the Second Chamber
Binnenhof 1 a
NL - THE HAGUE

Monsieur Julien FREUND
Professeur de Sociologie à
l'Université de Strasbourg
5, route de la Schranne
F - 67220 VILLE

Mr. Lars FURHOFF
Rapporteur
Principal at the University College
for Training of Journalists
Gjörwellsgatan 26 3 tr
S - STOCKHOLM 11260

Monsieur Jean FIKIORIS
Député
Parlement
ATHENES (Grèce)

Mr. Frank GEOGHEGAN
Principal Clerk
Dail Eireann
Leinster House
Kildare Street
IRL - DUBLIN 2

Mrs Judith GILLESPIE
Social Studies Development Center
513 North Park
BLOOMINGTON, Indiana 47401
USA

Monsieur Raymond GORBITZ
Secrétaire Général
Union Internationale Chrétienne des
Dirigeants d'Entreprise
49, avenue d'Auderghem
B - 1040 BRUXELLES

Mr. Nigel GRANT
Reader in Educational Studies
University of Edinburgh
10 Buccleuch Place
GB - EDINBURGH EH 8 0 JT

Mr. Leopold GRATZ
Bürgermeister der Stadt Wien
Rathaus
A - 1082 WIEN

Mr. Robert F. GREGOR
Secretary General
European Committee for Young Farmers
GB - INGLISTON, Newbridge, Milothian

Mr. John GRIFFITH
Professor at London University
London School of Economics
Houghton Street
GB - LONDON WC 2

Mr. Ivar GROTNÆSS
Inspector of Education
Frichs Gt 3
N - OSLO 3

Monsieur Léo HAMON
Professeur à l'Université de Paris I
12, rue de la Glacière
F - 75013 PARIS

Mr. Gunnar HECKSCHER
Former Ambassador
Former Professor
Former Member of the Parliamentary
Assembly of the Council of Europe
Baldersgatan 10
S - 11427 STOCKHOLM

Mrs Ragnhildur HELGADOTTIR
Speaker of the Lower House
of the Althing
Outgoing President of the Nordic Council.
REYKJAVIK (Iceland)

Monsieur André HERLITSKA
Secrétaire Général
COPA-COGECA
8, rue de Spa
B - BRUXELLES

Mr. Valentine HERMAN
Lecturer
University of Essex
GB - COLCHESTER, Essex

Dr. Martin HIRSCH
Richter des Bundesverfassungsgerichtes
Schlossbezirk 1
D - 75 KARLSRUHE 1

Mr. Otto HOFMANN-WELLENHOF
Speaker of the Bundesrat
Parlament
A - 1017 WIEN

Dr. Walter HAUSER
Député
Parlament
A - WIEN

Prof. Brian HOLMES
Department of Comparative Education
University of London
Institute of Education
Malet Street
GB - LONDON W1E 7 HS

Mr. Carl Erik HOLST
Member of the Folketing
Member of the Political Affairs Committee
and of the Committee on Science and Technology
of the Parliamentary Assembly
Svinget 38
Fensmark
DK - 4700 NÆSTVED

Mr. Werner HOLZER
Editor-in-Chief
Frankfurter Rundschau
Grosse Eschenheimer Strasse 16-18
D - 6000 FRANKFURT

Mr. Kai HØRBY
Assistant Professor of History
University of Copenhagen
Skolekrogen 23
DK - 3500 VAERLØSE

Mr. Klaus vom HÖVEL
Studienrat
Alt Hausen 30
D - 6 FRANKFURT 90

Mrs Ulrike HOYER
Teacher of Political Education
Rotlehm 43
D - 3559 BURGWALD-BOTTENDORF

Mr. Georges IONESCU
Professor at the University of Manchester
Oxford Road
GB - MANCHESTER M 13 9 PL

Monsieur René JOTTERAND
Secrétaire Général du
Département de l'Instruction Publique
6, rue de l'Hôtel-de-Ville
CH - 1211 GENEVE 3

Mr. Volkmar KALLENBACH
President
European Federation of Liberal and
Radical Youth
Egelseeweg 13
D - 775 KONSTANZ

Dr. Werner KALTEFLEITER
Professor
Olshausenstrasse 40
D - 2300 KIEL

Monsieur Nicolas KAMBALOURIS
Ambassadeur
Représentant Permanent de la Grèce
auprès du Conseil de l'Europe
Vice-Président des Délégués des Ministres
9, rue du Maréchal Joffre
F - 67000 STRASBOURG

Miss A. KAPPEYNE VAN DE COPPELLO
Member of the Second Chamber
Binnenhof 1 a
NL - THE HAGUE

Dr. Arnold KAULICH
Secrétaire Général
C.O.C.C.E.E.
3, avenue L. Gribaumont
B - 1050 BRUXELLES

Mr. Andreas KAZAZIS
Lawyer
Kounduriotou 19
GR - THESSALONIKI

Monsieur André M.G. KEMPINAIRE
Député
Membre de la Commission des questions
juridiques de l'Assemblée parlementaire
Doorniksteenweg 108
B - 8580 AVELGEM

Dr. Wilhelm A. KEWENIG
Professor
Director of the Institute of
International Law
Schillerstrasse 16
D - 23 KIEL

Mr. Edmund James KING
Professor at the University of London
King's College
Strand
GB - LONDON WC 2

Monsieur Nic KLECKER
Professeur
Membre de la Commission Européenne
des Droits de l'Homme
21, Cité Holleschbiereg
L - HESPERANGE

Prof. Dr. Norbert KLOTEN
Im Hopfengarten 24
D - 74 TUBINGEN

Mr. Eberhard KOEHLER
Theodor-Heuss-Akademie
Postfach 340129
D - 527 GUMMERSBACH 31

Monsieur Vassilis KONTYOYANNOPOULOS
Député
Masslias 116
GR - ATHENES 144

Monsieur Georges KOUMANTOS
Professeur
Rapporteur
18-20, rue Navarinou
GR - ATHENES 144

Mr. Adrianus KOOYMAN
Doctor in Sociology
Annastraat 31
NL - NIJMEGEN

Monsieur Christian KOUTZINE
Secrétaire Général de l'Union Européenne
des Jeunes Démocrates Chrétiens
42, boulevard de la Tour Maubourg
F - 75007 PARIS

Mr. Johan KRANENBURG
Permanent Secretariat of the Dutch
Delegation to the Parliamentary Assembly
Binnenhof 1 A
NL - THE HAGUE

Mr. Albert KRAUSE
Ministerialrat
Federal Ministry of the Interior
D - BONN

Monsieur Paul LAGENDIJK
Représentant Permanent adjoint des Pays-Bas
auprès du Conseil de l'Europe
6, rue Erckmann-Chatrian
67000 STRASBOURG

Monsieur Pierre LAMARQUE
Vice-Président
Ligue internationale de l'enseignement,
de l'éducation et de la culture populaire
3, rue Récamier
75 - PARIS 7e

Madame Jeanne LAMBIRI-DIMAKI
Professeur à l'Université d'Athènes
Marasli 4
GR - ATHENES 140

Mr. Willem LANGEVELD
Rapporteur
Weteringschans 100
NL - AMSTERDAM

Mrs Anne LAPPING
Staff Writer "The Economist"
36 Golden Square
GB - LONDON W 1

Mr. Brian LAPPING
Journalist
Granada Television
36 Golden Square
GB - LONDON W 1

Monsieur Charles LAPREVOTE
Journaliste
Secrétaire Général du Syndicat de la
Presse Républicaine Départementale
21, rue Erckmann-Chatrian
F - 54000 NANCY

Monsieur Ph. LAUSIER
Secrétaire particulier du Ministre
pour la Réforme des Institutions
56, rue de la Loi
B - 1040 BRUXELLES

Monsieur Georges LAVAU
Professeur
Rapporteur
27, rue Saint Guillaume
F - 75007 PARIS

Mr Colin LAWSON
Chief Correspondent
"Daily Express"
Boulevard Charlemagne 1
B - 1040 BRUXELLES

Monsieur Dominique LERCH
Professeur
17, rue Prosper Mérimée
F - 67100 STRASBOURG

Dr. Norbert LESER
Professor at the University of Salzburg
Porschestrasse 8
A - SALZBURG

Mr. Arthur LEWIS, MP
Member of the Legal Affairs Committee
of the Parliamentary Assembly
House of Commons
GB - LONDON SW1A

Monsieur Hubert LEYNEN
Vice-Président du Sénat belge
Vice-Président de l'Assemblée parlementaire
Rapporteur Général de la Commission n° 1
Kempense Steenweg 480
B - 3500 HASSELT

Madame Giuliana LIMITI
Professeur à l'Université de Rome
Via dei Prefetti 26
I - ROMA

Professor Ian LISTER

Rapporteur
University of York
GB - YORK YO 15 DD

Mr. Carl H. LUEDERS
Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary
Permanent Representative of the Federal Republic
of Germany to the Council of Europe
Chairman of the Ministers' Deputies
12, boulevard du Président Edwards
F - 67000 STRASBOURG

Monsieur Netanel LORCH
Secrétaire Général de la Knesset
Tavet 5
5736 JERUSALEM (Israël)

Monsieur Xavier MABILLE
Directeur des Publications
CRISP
35, rue du Congrès
B - 1000 BRUXELLES

Mr. Peter McGREGOR
Secretary General
Anglo-german foundation for
the study of industrial society
St Stephen's House
Victoria Embankment
GB - LONDON SW1A 2LA

Monsieur Aristovoulos MANESSIS
Professeur Université de Thessalonique
1, rue Hippocratous
G - THESSALONIKI

Monsieur Andrea MANZELLA
Professeur à l'Université de Gênes
Via Cadlolo 118
I - ROMA

Monsieur Victor MARBEAU
Inspecteur général de
l'Instruction Publique
15, rue Georges Pitard
F - 75015 PARIS

Monsieur Daniel MARGOT
Assistant Directeur général
de la Société Suisse de
Radiodiffusion et Télévision
3, Giacomettistrasse
CH - 3000 BERNE 15

Monsieur Georges MARGUE
Député
Président de la Commission
des questions juridiques
de l'Assemblée parlementaire
Président de la Commission n° 1
20, rue Philippe II
L - LUXEMBOURG

Mr. George MAVROGORDATOS
Ph.D. Candidate Berkeley
P.O Box 4392
USA - 94704 BERKELEY

Madame Josi MEIER
Conseiller National
Membre de la Commission des
questions juridiques
de l'Assemblée parlementaire,
Gesegnetmattstrasse 1
CH - 6000 LUZERN

Counsellor Dr. Horst MEINCKE
Deputy Permanent Representative
of the Federal Republic of Germany
to the Council of Europe
12, Bd. du Président Edwards
F - 67 STRASBOURG

Monsieur Ernest MEYER
Rapporteur
Ancien Directeur de
l'Institut International de la Presse
Villa Vera (appart 174C)
41-43, avenue de Vallauris
F - 06400 CANNES

Monsieur Jan de MEYER
Professeur à l'Université de Louvain
Tiensestraat 41
B - 3000 LOUVAIN

Mrs. Helen S. MEYNER
Member of the Committee on
International Relations
House of Representatives
USA - WASHINGTON, D.C. 20515

Mr. David MILLAR
Directorate-General of
Research and Documentation
European Parliament P.O. Box 1601
L - KIRCHBERG

Mr. John D.B. MITCHELL
Professor, University of Edinburgh
Old College, South Bridge
GB - EDINBURGH EH8 9YL

Prof. Dr Wolfgang MITTER
Rapporteur
Schloss-Strasse 29
D - 6 FRANKFURT/Main

Mr. Konrad von MOLTKE
Director of the Institute for
European Environmental Policy
Adenauerallee 214
D - 5300 BONN

Monsieur PH. MONFILS
Chef du Cabinet du Ministre
Ministère pour la réforme
des Institutions
56, rue de la Loi
B - 1040 BRUXELLES

Monsieur Gaston MONNERVILLE
Ancien Président du Sénat
Membre du Conseil Constitutionnel
27, Avenue Raymond Poincaré
F - 75116 PARIS

Mr. Anthony MORRIS
Director Ulster College
50 Marlborough Park South
NIRL - BELFAST BT9 6HS

Mr. Louis MOSS
Visiting Professor
Brikbeek College
43 Gordon Square
GB - LONDON WC1

Mr. Guy NEAVE
Senior Research Fellow
55, Calabria Road
GB - LONDON N5

Monsieur Edmond NESSLER
Député
Président de l'Assemblée de
l'Union de l'Europe occidentale
Membre de la Commission des
questions politiques de
l'Assemblée parlementaire
15, place Vauban
F - 75007 PARIS

Monsieur Lucien NEUWIRTH
Député
Assemblée Nationale
126, rue de l'Université
F - 75007 PARIS

Mr. Arend John NIJK
Professor University of Amsterdam
Linnaeusdreef 18
NL - BREUKELEN

Monsieur Ekhard NINNEMANN
Professeur de Sciences Sociales
Meisterstrasse 12
D - 3141 SCHARNEBECK

Dr. Conor Cruise O'BRIEN
Minister of Posts and Telegraphs
Government Buildings
IRL - DUBLIN 2

Mr. Mahmut Ali ONGOREN
Associate Professor of Communications
SBF Basin ve Yayin Yuksek Okulu
Cebesi,
T - ANKARA

Mr. David A.Th. van OOIJEN
Deputy
Member of the Committee on culture and education
of the Parliamentary Assembly
Stadsdam 1
NL - HUISSEN 6042

Mrs. Helga PEDERSEN
Judge of the
European Court of Human Rights
Judge of the Supreme Court of
Denmark
Staholdervej 19
DK - COPENHAGEN 200 NV

Monsieur Jean PERIDIER
Sénateur
Rapporteur de la Commission
des questions juridiques
de l'Assemblée parlementaire
Casier de la poste
Palais du Luxembourg
F - 75291 PARIS CEDEX 06

Mrs. Mette Sejer PETERSEN
Permanent Secretariat
of the Danish Delegation
to the Parliamentary Assembly
Folketinget
Christiansborg Slot
DK - 1218 COPENHAGEN K

Monsieur Sture PETREN
Juge à la Cour Européenne
des Droits de l'Homme
3 Banéergatan
S - STOCKHOLM

Monsieur M. PIROTTE
Conseiller adjoint
Sénat de Belgique
Palais de la Nation
B - BRUXELLES

Monsieur Alessandro PIZZORUSSO
Professeur à l'Université de Pise
Via Roma 34
I - 56100 PISA I

Mr. Alex PORTER
The Hansard Society
12 Gower Street
GB - LONDON WC1

Mr. Klaus PÖHLE
Directorate-General of
Research and Documentation
European Parliament P.O.Box 1601
L - KIRCHBERG

Mr. Heinz RAUSCH
Lecturer, University of Munich
Mangfallweg 4
D - 8012 OTTOBRUNN

Monsieur Giuseppe REALE
Député
Membre de la Commission
de la Culture et de l'Education
de l'Assemblée parlementaire
Parco Caserta 1
I - 89100 REGGIO-CALABRIA

Monsieur Mario REGUZZONI
Journaliste
Piazza San Fedele 4
I - 20121 MILANO

Monsieur Jean-Noël REY
Université de Genève
2, rue de Candolle
CH - 1211 GENEVE 4

Mr. Klaus RICHTER
Deputy
Chairman of the Committee
on Science and Technology
of the Parliamentary Assembly
Chairman of Committee III
Bundeshaus
D - 53 BONN 12

Monsieur Sergio RISTACCIA
Secrétaire Général
Fondazione Adriano Olivetti
88 Viale Mazzini
I - 00195 ROME

Mr. Jan A.M. REIJNEN
Senator, Member of the
Committee on culture and education
of the Parliamentary Assembly
Peerevoortlaan 8
NL - OLDENZAAL

Mrs. Mary ROBINSON
Senator
27 Merrion Square
IRL - DUBLIN 4

Monsieur Renaat ROELS
Sociologist
Director Centrum voor
Andragogisch Onderzoek
Maria-Theresiastraat 55
B - 1040 BRUXELLES

Mr. John ROPER
Vice-Chairman of the
Committee on Culture and Education
of the Parliamentary Assembly
Chairman of the Committee II
House of Commons
GB - LONDON SW1

Mr. Ludwig ROSENBERG
European Trade Union Federation
Breite Strasse 13
D - 4 DUSSELDORF

Maître Nikos ROTIS
Avocat aux Conseils grecs
Vissarionos 10
GR - ATHENES 135

Monsieur Roland RUFFIEUX
Professeur à l'Université de Lausanne
3 Chemin des Kybourg
CH - 1700 FRIBOURG

Monsieur Vito SANSONE
Journaliste
"Paese Sera"
via dei Taurini 19
I - ROME

Mr. Stefan SCHEPERS
Président du Bureau Européen
de Coordination des
Organisations Internationales
de Jeunesse
2 South Learmonth Gardens
GB - 4 EDINBURGH

Monsieur Jean-Jacques SCHILT
Professeur
5, chemin des Lys
CH - 1010 LAUSANNE

Dr. Dieter SCHMIDT-SINNS
Bundeszentrale für
politische Bildung
Berliner Freiheit 7
D - 5300 BONN

Monsieur Willy SCHUGENS
Sénateur
Membre de la Commission
chargée des relations avec
les parlements nationaux et le public
de l'Assemblée Parlementaire
17, Quai de Rome
B - LIEGE

Monsieur Gerhart SCHURCH
Conseiller National
Membre de la Commission
des questions juridiques
de l'Assemblée parlementaire
Steinerstrasse 7
CH - 3006 BERNE

Monsieur Roger-Gerard SCHWARTZENBERG
Professeur à l'Université de Droit
et à l'Institut d'Etudes Politiques
de Paris
3, rue de Rivoli
F - 75004 PARIS

Professeur Dusan SIDJANSKI
Département de science politique
Faculté des sciences économiques
et sociales
Rapporteur-Général de la Commission IV
Promenade des Bastions
CH - 1211 GENEVE 4

Mr. Hellmut SIEGLERSCHMIDT
Deputy
Vice-Chairman of the
Legal Affairs Committee
of the Parliamentary Assembly
Bundeshaus
D - 53 BONN 12

Mr. Egon SLOPIANKA
Européan executive secretary
Young Men's Christian Association
Im Druseltal 8
Postfach 410 149
D - KASSEL-Wilh. 35

Mr. Anthony SMITH
Bridge Cottage
Old Minster Lovell
GB - OXFORD OX8 5RN

Professor Trevor SMITH
University of London
Rapporteur
Mile End Road
GB - LONDON E1 4NF

Sir Peter SMITHERS
Former Secretary General
of the Council of Europe
CH - 6911 VICO MORCOTE

Mr. Kurt SONTHEIMER
Professor
Rapporteur
Fritz Gerlach Str. 4
D - 8000 MUNCHEN

Monsieur Mümtaz SOYSAL
Professeur à l'Université d'Ankara
Güniz Sk, 35/16
Kavaklidere
T - ANKARA

Mr. Bertil STAHL
International Secretary
Riksdagen
S - 100 12 STOCKHOLM 46

Professor Helmut STEINBERGER
Richter am Bundesverfassungsgericht
Postfach 1771
D - 75 KARLSRUHE 1

Mr. Pieter STOFFELEN
Deputy
Member of the Legal affairs committee
J. de Beijerhof 58
NL - OUDERKERK aan de AMSTEL

Monsieur Jean TEMMERMAN
Greffier du Conseil régional bruxellois
Place du Roi Vainqueur 10
B - 1040 BRUXELLES

Mr. Raymond THOMASSON
Deputy Secretary
Educational Institute of Scotland
46 Moray Place
GB - EDINBURGH EH3 6BH

Mr. Dimitris TSATSOS
Member of the Parliament
Professor of Public Law
Akademie Str. 37
GR - ATHENES

Mr. Cavit Orhan TÛTENGIL
Professeur de Sociologie
à l'Université d'Istanbul
Levent Fulyali Sokak 23
T - ISTANBUL

Monsieur Athanase TSALDARIS
Député
Parlement
GR - ATHENES

Mrs. Inger-Louise VALLE
Minister of Justice of Norway
Statsraden
Rapporteur
Akersgt. 42
N - OSLO 1

Monsieur Frans VALVEKENS
Président de la
Confédération Syndicale Mondiale
des Enseignants
159, rue Belliard
B - 1040 BRUXELLES

Monsieur L.J. Bernard VAN'T LAND
Secrétaire du Comité de
Relations avec les Parlements
Assemblée de l'Union Ouest-européenne
43, Avenue du Pdt. Wilson
F - 75775 PARIS CEDEX 16

Monsieur André VANWELKENHUYZEN
Professeur à l'Université libre
de Bruxelles
Président du
Centre interuniversitaire de droit public
61, Avenue du Chant d'Oiseau
B - 1150 BRUXELLES

Monsieur Ph. VEGLERIS
Professeur
Membre du Comité d'organisation
3 Merlin Street
GR - ATHENES 134

Monsieur Gabriel VENTEJOL
Président du Conseil économique et social
1, Avenue d'Iéna
F - 75116 PARIS

Monsieur Pierre VIANSSON-PONTE
Conseiller de la Direction et
Editorialiste du Journal "Le Monde"
5, rue des Italiens
F - 75009 PARIS

Mr. Fritz VILMAR
Professor of Political Sciences
(Freie Universität, Fb.15)
Innestrasse 21
D - 1 BERLIN 33

Mr. Ivar VIRGIN
Deputy Speaker of the Riksdagen
S-100 12 STOCKHOLM 46

Mr. Jan VIS
Reader in Constitutional Law
(University of Groningen)
't Wit 6
NL - EEXT (Dr.)

Monsieur Paul de VISCHER
Professeur
Université de Louvain
82, Avenue du Astel
B - 1200 BRUXELLES

Monsieur Nikitas VENIZELOS
Député
Parlement
GR - ATHENES

Mrs. Annelie WAGNER
Studienrätin
Vorsitzende des Ausschusses
für internationale Zusammenarbeit
des Deutschen Lehrerverbandes
Tannenallee 6
D - 5300 BONN - BAD GODESBERG

Dr. Wolfgang WAGNER
Editor of the
"Hannoversche Allgemeine Zeitung"
Rapporteur
Kirchroderstrasse 58A
D - 3 HANNOVER 72

The Honourable Mr. Justice Brian WALSH
Judge of the Supreme Court of Ireland
Chairman of the Law Reform Commission
The Supreme Court
IRL - DUBLIN 7

Professor Dr. Manfred WELAN
Universität für Bodenkultur Wien
Peter Jordanstrasse 92
A - 1190 WIEN

Monsieur Willi WENK
Président du Conseil des Etats
CH - 3003 BERNE

Mr. Bertil WENNERGREN
Parliamentary Ombudsman
Box 16 327
S - 103 26 STOCKHOLM

Mr. Goosen WESTERLAKEN
Teacher
Schilderweg 170
NL - DEN BURG-TEXEL

Mrs. Pat WHITE
Senior Lecturer in
Philosophy of Education
University of London
Institute of Education
Malet Street
GB - LONDON WC1E 7HS

Mr. Philip WHITEHEAD
Member of the Legal Affairs Committee
of the Parliamentary Assembly
Alternate Member of the Organising Committee
House of Commons
GB - LONDON SW 1

Mr. Rudolf WILDENMANN
Professor an der
Universität Mannheim
Seminargebäude A 5
D - 68 MANNHEIM

Mr. Kaare WILLOCH
Member of Parliament
Stortinget
N - OSLO

Mr. Thomas Chr. WYLLER
Professor of Political Science
University of Oslo
Nordstrandsveien 9
N - OSLO 11

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

CONFÉRENCE SUR L'ÉVOLUTION
DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES EN EUROPE
Strasbourg, 21-23 avril 1976

AS/Conf/Dem 18 - F

LES INFORMATIONS TELEVISEES PEUVENT-ELLES
FORCER LE BARRAGE DE L'INCOMPREHENSION ?

Contribution écrite présentée

par

M. John Birt

Directeur des actualités à la
"London Weekend Television"

LES INFORMATIONS TELEVISEES PEUVENT-ELLESFORCER LE BARRAGE DE L'INCOMPREHENSION ? (1)

Le journalisme fait preuve d'un parti-pris télévisé. Ce parti-pris ne vise pas un parti ou un point de vue déterminé, il s'agit d'un parti-pris dirigé contre la compréhension. Et ce parti-pris aggrave les difficultés qu'éprouve notre société à résoudre ses problèmes et à concilier ses divergences.

Pour comprendre ce qui provoque cette situation, il est utile de classer les différents types de journalisme qui sont pratiqués à la télévision. La mesure dans laquelle un sujet est présenté dans son contexte fournit un critère commode qui permet de déterminer dans le journalisme trois grandes catégories : le journalisme d'information, de synthèse et d'étude.

Prenons par exemple, la mort de 21 personnes à la suite des explosions de Birmingham. Le premier travail d'un journaliste consiste à expliquer à son auditoire les circonstances immédiates d'un événement : l'endroit où les bombes ont explosé, l'avertissement qui a été donné, la manière dont les victimes ont succombé, etc. Partant de là, il peut élargir son reportage et placer les explosions dans le contexte du terrorisme par bombes et se demander quelles nouvelles mesures de sécurité pourraient être introduites.

Il peut élargir encore ce contexte en plaçant le terrorisme par bombes dans la perspective du conflit d'Irlande du Nord. Il peut examiner de quelle manière ces explosions s'intègrent dans la stratégie de l'IRA provisoire et essayer de déterminer si l'escalade de la campagne de l'IRA est susceptible de modifier la politique du gouvernement britannique et quelles pourraient être les conséquences de modifications éventuelles. Cela impliquerait nécessairement de sa part une compréhension de ce que pensent réellement (et non pas seulement en apparence) les différents protagonistes à Westminster, en Ulster et dans la République.

Pour les journalistes et les producteurs de la télévision, le problème consiste à déterminer quelle sera l'ampleur ou l'étroitesse du contexte dans lequel ils placeront chaque rubrique ou émission dont ils sont responsables. Le peu d'importance attachée à ce concept tant par les réalisateurs de programmes que par les autorités responsables des émissions, lors de la préparation des programmes, a contribué à mon avis, à créer le parti-pris actuel contre la compréhension. Nous pouvons comprendre comment les choses se gâtent lorsque nous examinons l'une après l'autre les différentes formes de journalisme télévisé.

Les programmes actuels d'informations télévisées englobent un grand nombre de nouvelles, souvent plus de vingt sujets dans un laps de temps d'environ une demi-heure. Il en résulte que l'accent mis sur chaque nouvelle est extrêmement faible. Malheureusement, les nouvelles les plus importantes en ce moment, par exemple les informations qui concernent l'économie de l'Irlande du Nord, la CEE, le Moyen-Orient ou le pétrole pâtissent de cette présentation étriquée.

./.

(1) Le présent article est paru dans le "TIMES" du 28 février 1975.

Nos problèmes économiques, par exemple, se manifestent par une grande variété de symptômes : détérioration de la balance des paiements, chute de la livre, augmentation du chômage, accélération de l'inflation, etc. Les nouvelles, qui, soir après soir, consacrent deux minutes aux derniers chiffres du chômage ou à la situation de la bourse sans que, faute de temps, ces informations soient placées dans leur contexte, ne donnent au téléspectateur aucune idée des corrélations entre ces problèmes. Sans doute cette émission ne lui laissera-t-elle qu'une impression de confusion et de malaise.

Le journalisme de synthèse a tendance à se concentrer sur un aspect ou un exemple d'un problème important plutôt que sur l'ensemble de ce problème. Les journalistes de synthèse tendent à faire un film sur un cas particulier de famine plutôt que sur le problème de l'alimentation dans le monde. Ils exposent les dangers de réacteurs nucléaires particuliers plutôt que d'examiner quelle est ou quelle pourrait être la politique énergétique du Gouvernement.

Les programmes tels que "This Week" et "Midweek" accomplissent souvent un travail utile dans la mesure où ils s'efforcent de déceler les plaies spécifiques de notre société et d'autres sociétés. Mais les journalistes de synthèse oublient souvent de garder clairement à l'esprit le lien entre la plaie qu'ils ont mise en lumière et le problème plus vaste qu'elle illustre. Ainsi, la réalisation d'un reportage sur les sans-abri n'est pas une manière adéquate d'aborder les problèmes créés par notre pénurie de logements. De même, un reportage sur une famille catholique ou protestante de Belfast n'est guère susceptible d'être en lui-même un point de départ utile qui permettra de comprendre ce qui se passe en Irlande du Nord. Le journalisme télévisé de synthèse pâtit constamment de ce que les producteurs ne prennent pas la peine d'approfondir leurs idées, ce qui leur permettrait de constater combien est ténu le lien entre, par exemple, un chômeur et les causes réelles du chômage. Ainsi, l'émission réalisée, bien qu'elle soit peut-être divertissante, ne permet pas de comprendre le problème.

Le fait que les journalistes de synthèse de la télévision mettent constamment l'accent sur les plaies des sociétés et qu'ils n'essayent guère ou pas du tout de déceler les causes profondes de ces plaies ou de discuter des moyens qui permettraient de les supprimer peut même être dangereux. Cela peut contribuer à l'aliénation qui est ressentie par les victimes des insuffisances et des imperfections des sociétés. On peut pardonner à ces victimes le fait qu'elles partagent l'idée qui est apparemment celle d'un grand nombre de journalistes de synthèse, selon laquelle une plaie facile à mettre en lumière devrait être une plaie facile à guérir. Le mauvais journalisme de synthèse encourage les victimes (et nous sommes pour la plupart des victimes d'une chose ou d'une autre) à ne pas rattacher leurs problèmes à ceux de la société dans son ensemble et à se dissimuler le fait que, bien souvent le malheur des uns fait le bonheur des autres.

Le journalisme d'étude vise à aller au-delà du contexte fourni par le journaliste de synthèse pour examiner des sujets tels que les facteurs interdépendants de nos problèmes économiques, ou ce que devrait être notre politique du logement. C'est une tâche formidable que de s'attaquer à la complexité souvent ahurissante de problèmes modernes de ce genre, même si l'on n'essaye pas de montrer à la télévision le résultat de ces efforts ; et le pourcentage d'échecs est élevé. Les réalités que l'on s'efforce de cerner

sont abstraites : mécanismes macro-économiques, philosophies politiques, stratégies internationales, et ne peuvent être projetées directement à la télévision comme un champ de bataille ou une manifestation.

Ce genre de journalisme comporte de nombreux risques. Il est intellectuellement très éprouvant d'essayer de répondre à une question telle que "Quelles sont les causes de l'inflation" et les journalistes d'étude de la télévision ne possèdent souvent pas les connaissances qui permettraient de déterminer le cadre convenant à une question de ce genre. Ils peuvent par exemple, mettre l'accent sur le contrôle des salaires de telle manière que cela implique qu'il s'agit là du seul remède possible à l'inflation. Si les autres variables de l'économie et les autres contraintes qui pèsent sur elle ne sont pas expliquées, les causes complexes de l'inflation ne seront pas comprises. En outre, des mythes politiques dangereux seront créés.

Avant que des programmes tels que "Weekend World" et "The Money Programme" aient mis au point des techniques de production qui permettent de traiter de sujets complexes, l'instrument journalistique qui était presque toujours choisi pour traiter de problèmes, notamment de problèmes abstraits, était celui de la discussion en studio. Une technique a rarement fait l'objet de tels abus.

Trois industriels discutant de la pénurie des moyens de paiement ou trois porte-parole de partis se disputant au sujet de l'inflation ou trois citoyens de l'Ulster échangeant des propos rhétoriques sur le partage du pouvoir ne parviendront pas en un quart d'heure à communiquer autre chose qu'une impression de confusion. Ces débats sont généralement instaurés en vue d'étudier des sujets de désaccord plutôt que des sujets d'entente. Une importance excessive est attachée à l'esprit de répartie dont font preuve les participants dans le feu de la discussion. Les personnes interviewées sont encouragées à renoncer à toute tentative de discuter des problèmes d'une manière neuve et originale. ("Pourriez-vous, s'il vous plaît, expliquer de quelle manière le parti libéral aborderait le problème de l'inflation, mais soyez bref je vous prie, Monsieur Pardoe.") Les débats ne facilitent presque jamais la compréhension de problèmes complexes et ils ne représentent guère davantage qu'une manière divertissante de renforcer les préjugés que le spectateur nourrissait déjà.

Cependant, même lorsque cette petite fraction du journalisme d'étude qui n'a pas uniquement recours à la discussion en studio aboutit à des résultats positifs, elle doit faire face à un autre obstacle. Elle court le risque d'être ennuyeuse. Un reportage bien fait sur une famine sera plus intéressant à regarder qu'un reportage sur le problème alimentaire mondial. Une émission sur les conditions de vie dans les taudis sera plus divertissante qu'un reportage sur la politique du logement.

Cela a pour conséquence principale que la plupart des journalistes de la télévision et des personnes qui élaborent les programmes préfèrent le journalisme d'information au journalisme d'étude. La télévision dans son ensemble ne comprend qu'un petit nombre d'émissions orientées vers la présentation de problèmes. Curieusement, la plupart d'entre elles sont programmées d'une manière beaucoup moins favorable que ces informations et ces synthèses que le journalisme d'étude essaie de replacer dans leur contexte.

Je crois que les diverses formes et techniques du journalisme télévisé - programmes d'informations, reportages de synthèse, présentation et discussion de problèmes - ne peuvent que trop facilement concourir à rendre difficile aux téléspectateurs la compréhension de la société dans laquelle ils vivent. C'est particulièrement dangereux en ce moment, en raison de la crise que traverse le pays.

Ce n'est pas ici le lieu de discuter de la nature précise de cette crise. Supposons toutefois que le point de vue soutenu par un nombre croissant d'hommes politiques et d'économistes soit quelque peu justifié : d'après eux, si nous ne pouvons pas trouver de méthode efficace permettant de limiter les niveaux généraux des salaires (actuellement à l'aide du contrat social), il ne nous sera pas possible de concilier beaucoup plus longtemps les quatre caractéristiques essentielles de notre société : la démocratie parlementaire ; le plein emploi ; la stabilité des prix ; et la liberté des négociations collectives. Il se pourrait que le pays soit obligé de décider bientôt à laquelle de ces caractéristiques il faudra renoncer.

Un tel choix ferait subir au processus politique des tensions extraordinaires. C'est essentiellement pour cette raison, que la télévision et la presse doivent faire en sorte que les options possibles fassent l'objet de discussions approfondies et judicieuses. A l'heure actuelle, la télévision n'est pas en mesure d'organiser un débat de ce genre. Toutefois, et c'est encore pire, la télévision pourrait elle-même empêcher le dénouement de la crise en dramatisant chaque symptôme tout en passant sous silence l'équilibre global dont dépend la compréhension réelle des causes et des remèdes.

La bombe, le "sit-in", la grève, la manifestation, tous ces événements sont la matière première dont se nourrissent le journaliste d'information et le journaliste de synthèse. La pression exercée sur les hommes politiques en raison de l'incohérence avec laquelle les maux de la société sont mis en lumière par la télévision risque de les inciter (même s'ils sont conscients de ce que leur avenir personnel et celui de leur parti se décide dans les urnes) à s'attaquer aux symptômes de la crise plutôt qu'à consacrer davantage de temps à essayer d'en déceler les causes fondamentales et à y remédier.

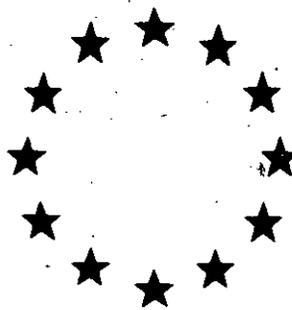
Un danger encore plus grand guette les hommes politiques s'ils surmontent cet obstacle et parviennent à déterminer les causes de notre crise. Ils peuvent être empêchés de prendre les mesures nécessaires par l'idée que ces mesures risquent de choquer le public. Ce problème séculaire de la démocratie est aggravé par le fait que sous leur forme actuelle, les media s'attachent instinctivement aux écueils et aux inconvénients de toute nouvelle politique proposée. Ils présentent en règle générale ces inconvénients d'une manière plus efficace que la politique dans son ensemble ou même que le problème global qu'il s'agit de résoudre. Or, toute mesure qui a la moindre chance de porter remède à notre crise actuelle aura vraisemblablement des effets secondaires pénibles et impopulaires.

Je crois qu'il nous faudra procéder à une révision fondamentale de l'organisation actuelle des informations télévisées et des actualités, si nous voulons remédier à l'incompréhension qu'engendre le système actuel.

Il faudra remanier les programmes d'informations télévisées de manière à ce qu'ils consacrent beaucoup plus de temps qu'actuellement aux principaux événements de la journée, et à ce que ces événements soient placés dans le contexte le plus large possible eu égard au temps disponible. Les programmes de synthèse devront être conçus de telle sorte qu'ils reconnaissent davantage la nécessité de mettre en lumière certains aspects. Enfin, les organismes de diffusion devront veiller à ce qu'un plus grand nombre de programmes soient consacrés à l'étude de problèmes.

M. Callaghan a demandé récemment si la démocratie parlementaire peut survivre aux efforts visant à remédier à notre crise. Il est primordial que, la télévision se rende bien compte de l'importance de l'enjeu.

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

AS/Conf/Dém 14 - F

CONFÉRENCE SUR L'ÉVOLUTION
DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES EN EUROPE
Strasbourg, 21-23 avril 1976

L'AVENIR DES MEDIA - PROGRÈS TECHNIQUES
ET PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES

(Commission III, Sous-thème II)

Rapport
présenté par Monsieur Lars FURHOFF (Stockholm)

L'AVENIR DES MEDIA - PROGRES TECHNIQUES
ET PERSPECTIVES ECONOMIQUES

Le présent rapport traite des aspects européen et politique de l'évolution des media. Je vais m'efforcer d'analyser ces aspects en fonction du thème qui m'a été assigné, à savoir l'évolution technologique et les perspectives économiques des media. En réfléchissant à ces problèmes, il m'a semblé nécessaire de formuler d'autres observations quant à la façon dont les media seront utilisés à l'avenir. Ces observations concerneront à la fois les media traditionnels et ceux que l'on commence déjà à utiliser ou que l'on emploiera bientôt.

Je ferai d'abord quelques remarques sur la situation actuelle puis je m'efforcerai de présenter un tableau des nouveaux media et d'en faire l'analyse critique. Dans ma conclusion, je passerai en revue les problèmes qui concernent directement le thème de la conférence : les moyens de communication de masse et la démocratie.

La conjoncture actuelle en Europe occidentale n'est pas très encourageante.

D'un point de vue général, les media les plus anciens - les journaux - sont en stagnation ou en déclin. Le tirage des journaux diminue dans tous les pays d'Europe occidentale. Il y a quelques exceptions ; en effet, certaines catégories de journaux augmentent leur tirage, particulièrement les journaux à sensation. Dans les pays qui ne possèdent pas de réseau de télévision commerciale, cette catégorie de journaux prospère énormément, surtout depuis 1960, et cette tendance à l'expansion se maintient. Mais la grande presse traditionnelle ne fait aucun progrès. Sa diffusion ne peut même pas suivre le rythme de la croissance démographique et, dans de nombreux pays, le tirage de ces journaux est en forte baisse.

Cette tendance à la diminution du tirage a été beaucoup moins étudiée qu'une autre tendance qui menace de toute évidence le rôle traditionnel de la presse dans la vie démocratique. Il s'agit de la diminution du nombre des journaux et de la création de monopoles locaux dans le secteur de la presse. Cette concentration est déjà allée très loin dans certains pays. C'est le cas de mon propre pays, la Suède.

Il y a environ deux ans, j'ai eu l'occasion de participer aux travaux d'un comité sur les concentrations de presse créé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Au fur et à mesure que les travaux de ce Comité progressaient, je suis devenu de plus en plus convaincu que cette concentration était inévitable. Il suffit, en effet, d'étudier les conditions économiques dans lesquelles la presse est obligée de fonctionner ; les recettes des journaux proviennent de deux sources : la publicité et la vente du journal. Les annonceurs donnent la préférence aux journaux qui atteignent un pourcentage élevé de lecteurs dans une région déterminée, ce qui fait que ces journaux peuvent faire des investissements qui leur permettent d'accroître leur diffusion. Les journaux moins favorisés perdent une partie de leurs recettes provenant de la publicité et de la vente. Par suite, ils sont défavorisés sur le plan de la concurrence. La presse entre là dans un cercle vicieux et, pour finir, dans chaque région, il n'y aura plus qu'un seul journal.

Ces tendances ont contraint certains gouvernements européens à chercher des palliatifs en vue de mettre fin à cette concentration. Les gouvernements de la Finlande, de la Norvège et de la Suède accordent à une certaine partie de la presse des subventions qui bénéficient directement aux journaux les plus faibles. Ces subventions ne modifient pas les causes même de cette concentration, mais elles peuvent empêcher la faillite de certains journaux. Malheureusement ce processus est cumulatif, c'est-à-dire que les pertes subies par les journaux financièrement faibles s'accroissent constamment. On n'est pas encore arrivé à déterminer à partir de quel stade les pertes sont si importantes qu'aucun gouvernement n'accepte de continuer à aider financièrement le journal en déficit. Un autre problème est lié au processus de concentration de la presse : c'est celui des chaînes de journaux. Dans presque tous les pays d'Europe occidentale, nous assistons à une intensification de la concentration des journaux entre les mains d'un petit nombre de propriétaires. Le Conseil de l'Europe a recommandé que les gouvernements suivent de près cette évolution. Il existe des mesures économiques et juridiques qui valent la peine d'être essayées et il faut absolument tenter quelque chose. Nous ne pouvons pas accepter que les journaux, dont le nombre diminue constamment, soient contrôlés par des chaînes dirigées par quelques magnats de la presse.

La conjoncture économique est très défavorable pour l'industrie journalistique depuis quelques années. Cet état de choses provient en partie de l'accroissement énorme des frais d'impression. En outre, l'industrie journalistique est une très grande utilisatrice de main-d'oeuvre. L'inflation qui sévit depuis quelques années, a augmenté considérablement le coût de la main-d'oeuvre. Ces accroissements du prix de revient de la main-d'oeuvre et du tirage des journaux ont entraîné l'élévation du prix de vente, laquelle a entraîné une baisse de la diffusion de ces journaux. L'augmentation des taxes sur la publicité est à l'origine de difficultés analogues.

Nous nous trouvons donc en présence d'une industrie qui se heurte à de graves problèmes économiques. Il n'a pas été possible de résoudre ces problèmes à l'aide des mesures traditionnelles : augmentation du prix de vente, diminution des frais d'exploitation, etc. Il serait bon, à mon avis, que l'industrie journalistique examine d'un point de vue critique les journaux eux-mêmes, c'est-à-dire le contenu de la marchandise qui est proposée au public. Le journal d'aujourd'hui a été conçu à la fin du 19e siècle et au début du 20e siècle. Depuis cette époque, le monde s'est transformé à bien des égards. Il est donc très souhaitable de moderniser les journaux, spécialement afin de les rendre attractifs pour les jeunes. Mais jusqu'à présent, l'industrie journalistique semble avoir plus ou moins négligé ce problème fondamental.

Si nous abordons maintenant le secteur des magazines d'intérêt général, nous voyons toute une catégorie de publications qui ont subi un préjudice de la part de la télévision dans tous les pays, que les compagnies de télévision soient commerciales ou non. Dans certains pays, ces magazines ont également souffert du succès des journaux populaires du soir qui exposent en détail tous les programmes de télévision. Du point de vue de leur rôle politique, ces magazines diffèrent quelque peu des journaux. On pourrait dire qu'ils n'ont aucune influence politique, car ils ne publient que des textes de fiction, des potins et des articles distrayants. D'autre part, on peut souligner que ces magazines sont avant tout d'inspiration bourgeoise et conservatrice. Etant donné que leur tirage et, par conséquent, leur valeur pour les annonceurs diminue, ces magazines semblent plus ou moins appelés à disparaître. A ma connaissance, aucun gouvernement n'a pris de mesures pour stopper ce déclin.

Par ailleurs, les magazines spécialisés ont été florissants depuis l'après-guerre, et surtout entre 1960 et 1970. Ceci est naturel puisqu'à l'époque, l'élévation du niveau de vie était générale. Nous avons les moyens de nous offrir des passe-temps coûteux qui servent de centres d'intérêt à ces magazines et à la publicité qui leur procure leur bénéfice. En général, ces magazines spécialisés s'adressent à une clientèle relativement aisée. Ils donnent des informations très complètes à des personnes qui sont déjà bien informées. C'est là un élément qu'il faut avoir présent à l'esprit lorsque nous parlons des media et de la démocratie.

La télévision, dans les premiers temps, a paru constituer une grave menace pour la radio. Pendant la deuxième guerre mondiale, la radio était devenue le principal moyen d'information. Après la guerre, elle conserva cette position prééminente, en diffusant des programmes de variétés et autres qui ont fourni le point de départ de ce que l'on appelle le dialogue avec le public. Dès l'apparition de la télévision, il est devenu nécessaire de rénover les programmes de radio. Les journaux parlés et les variétés en sont venus à constituer l'essentiel des programmes de radio. Dans les années plus récentes toutefois, la radio a connu une renaissance. En Grande-Bretagne, et dans d'autres pays d'Europe occidentale, la radio s'est révélée être un excellent moyen de communication au niveau local. Elle est relativement peu onéreuse et elle est facile à exploiter. La radio locale est peut-être bien appelée à jouer un grand rôle dans la vie démocratique, compte tenu surtout de la diminution considérable du nombre des journaux.

La télévision a connu un immense succès dans la période d'après-guerre. Personne ne pouvait vraiment prévoir la force d'attraction de ce nouveau moyen de communication. L'argent, provenant de la publicité et des redevances, se mit à affluer. Mais maintenant cet âge d'or a pris fin et partout, la télévision éprouve des difficultés. La télévision, qui ne dispose plus de nouveaux marchés à exploiter, se trouve face à des problèmes analogues à ceux des journaux. Comme dans les entreprises de presse, le chapitre salaires est le plus important du budget. La courbe des salaires est en hausse rapide. Les sociétés de télévision qui n'ont plus de nouveaux débouchés, ont été obligées de restreindre leurs dépenses.

L'un des moyens de réduire ces dépenses consiste à diffuser des programmes étrangers, notamment des séries de programmes de divertissement et de fiction. Cette tendance est apparente dans presque tous les pays. Il peut être intéressant de rechercher l'origine de ces programmes étrangers. On constate alors que le courant est à sens unique : ce sont les Etats-Unis qui, de loin, sont nos grands fournisseurs de programmes puis vient la Grande-Bretagne, essentiellement avec des programmes réalisés dans le souci évident de plaire au public américain, afin de pouvoir les vendre aux Etats-Unis. Cette tendance de la programmation des émissions de télévision peut se révéler de la plus haute importance dans la perspective européenne et, bien sûr, d'un point de vue général. Si nous ne pouvons nous assurer les moyens de disposer d'un approvisionnement suffisant en programmes nationaux, l'autonomie culturelle des pays européens sera en danger.

Après ces quelques remarques sur la situation actuelle, je vais parler de ce que nous réserve l'avenir. Je présenterai tout d'abord quelques-uns des plus récents progrès technologiques, puis je m'efforcerai d'apprécier ces progrès dans la perspective de notre conférence.

L'industrie journalistique se trouve maintenant en présence de certains nouveaux instruments technologiques. Les nouvelles techniques ne sont souvent que des effets secondaires ou des retombées des grandes entreprises technologiques, par exemple de la conquête spatiale. Néanmoins, certains ont considéré qu'il était possible de réduire le coût des salaires en faisant appel à la nouvelle technologie journalistique.

Il est intéressant à ce propos de voir comment s'opère la publication d'un journal. Jusqu'à présent, les journalistes donnaient leurs manuscrits à des spécialistes qui étaient chargés de faire les opérations typographiques précédant l'impression. Grâce au progrès technologique, il est maintenant possible de programmer le texte directement dans un ordinateur. L'ordinateur peut alors faire automatiquement les opérations indispensables pour que ce texte soit directement imprimable. Qui, dès lors, va effectuer cette programmation sur ordinateur ? Comme c'est là quelque chose de relativement simple, les directeurs de journaux semblent vouloir que les journalistes eux-mêmes s'en chargent. Cette pratique est déjà en vigueur dans un certain nombre de journaux américains et dans quelques journaux européens. Si ce sont les journalistes qui effectuent cette tâche, on économise les salaires payés au personnel technique. Evidemment, ces perspectives inquiètent beaucoup les syndicats. On peut donc se demander jusqu'à quel point les journaux parviendront de cette façon à réduire leurs frais.

De notre point de vue, nous devons nous demander aussi s'il est souhaitable que la profession de journaliste soit dans une certaine mesure transformée en un métier technique exigeant la capacité de programmer les ordinateurs, mais en sacrifiant d'autres qualités telles que la précision, l'imagination, l'impartialité, etc. Il semble urgent au contraire, pour préserver la société démocratique, de renforcer le côté intellectuel de cette profession afin que les journaux soient meilleurs et plus véridiques.

Dans le secteur de l'électronique, les vidéo-cassettes et autres instruments du même genre ont suscité un vif intérêt. Cette technique relativement simple permet d'enregistrer sur bandes les programmes de télévision de la même façon que bon nombre d'entre nous qui possèdent des magnétophones peuvent enregistrer le son. Les vidéo-cassettes peuvent servir à enregistrer les programmes diffusés par les diverses chaînes de télévision et elles peuvent aussi être utilisées pour faire des enregistrements spéciaux. En d'autres termes, vous pouvez acheter les programmes que vous voulez, exactement comme vous achetez des disques.

De grandes sociétés ont investi des sommes énormes dans cette nouvelle technique et il existe aujourd'hui de nombreux systèmes en concurrence les uns avec les autres, et qui bien sûr, ne sont pas interchangeables. Ces investissements énormes sont faits dans l'hypothèse qu'il existe un immense marché potentiel, surtout pour les programmes de variétés. Ces programmes pouvant être financés en partie par la publicité commerciale, ces bandes magnétiques pourront être mises en vente à bas prix.

Si ce marché devait connaître une expansion aussi rapide que celle de la télévision il y a une vingtaine d'années, le risque serait grave du point de vue politique comme du point de vue européen. Le grand public délaisserait les moyens de communication traditionnels. Les programmes d'information de la télévision et - ce qui est encore plus grave - les informations publiées par les journaux intéresseraient le public encore moins que maintenant. En outre, les programmes enregistrés sur les cassettes seraient d'origine étrangère. Il y aurait là encore un courant à sens unique en provenance des pays qui possèdent cette nouvelle technique, c'est-à-dire essentiellement les Etats-Unis.

Toutefois, jusqu'à maintenant, il n'y a pas vraiment eu d'expansion galopante de ce marché. Les vidéo-cassettes sont utilisées principalement pour l'enseignement et pour l'information spécialisée de petits groupes de personnes relativement aisées. On peut citer par exemple les programmes d'enseignement destinés aux dentistes et aux médecins, et financés par les industries pharmaceutiques.

A mon avis, il n'est pas nécessaire de nous tracasser au sujet de ces vidéo-cassettes. Je suis loin d'être convaincu que le public est disposé à acheter de coûteux appareils d'enregistrement sur vidéo-cassettes pour regarder des programmes de variétés américains. De plus, je ne crois pas que les gouvernements laisseraient ce marché hors de tout contrôle. Je pense plutôt qu'il y aura des taxes et des règlements visant à la fois à préserver le marché pour les media existants et à protéger la société des effets nocifs des programmes vidéo qui priveraient les moyens d'information de masse d'une partie de leur clientèle et qui constitueraient aussi un danger pour la culture nationale.

En Europe occidentale, les émissions de télévision régulières sont transmises au-dessus du sol au moyen d'antennes. Ce procédé technique comporte un grave inconvénient. L'espace utilisable pour la propagation des ondes est limité. Les longueurs d'ondes ont été réparties entre les Etats et chacun d'entre eux ne peut disposer que d'un nombre restreint de canaux de télévision. Si la transmission s'effectuait au moyen de câbles, la situation serait très différente. Un câble conçu à cette fin, permet de transmettre simultanément les émissions de 84 canaux de télévision. La télévision n'a pas besoin de la capacité totale du câble. Une partie de cette capacité peut donc être employée à d'autres fins. Un terminal d'ordinateur peut être installé dans chaque logement et être relié à un ordinateur central, lequel peut rendre des services très divers. Il peut répondre à des questions posées à une banque de données, il peut effectuer des opérations bancaires et il peut aussi être en liaison avec un service de cartes de crédit et de cette façon les commandes peuvent être livrées à domicile, le règlement s'effectuant au moyen du terminal électronique. Enfin, et c'est loin d'être secondaire, le système de câbles permet une communication aller et retour. Il devient possible de répondre au programme diffusé, ce qui risque fort d'exercer une influence sur la nature des programmes futurs.

La technique du câble peut aussi être employée pour diffuser les journaux. Un appareil du type Rank-Xerox est relié au terminal et on peut recevoir à domicile son journal quotidien imprimé et non pas seulement projeté sur un écran.

Il y a quelques années cette technique par câble était considérée comme très prometteuse. Presque tout le monde en attendait quelque chose : les sociétés de télévision, les banques, les journaux et bien entendu les compagnies du téléphone à qui il était prévu de confier la gestion du système par câble.

Depuis lors, de sérieuses hésitations se sont manifestées. Ces hésitations peuvent s'expliquer avant tout par le coût de mise en place d'un système par câble. Ce système est véritablement très onéreux - surtout pour un pays comme la Suède ou la Norvège - l'installation du réseau de câbles revient très cher. Qui prendra à sa charge les investissements nécessaires ? Le téléspectateur individuel n'a pas les moyens de faire la dépense. Les gouvernements ont de plus en plus de difficultés chaque année à satisfaire les besoins les plus pressants de la collectivité. Les banques et les journaux

ne peuvent à eux seuls se lancer dans une telle aventure financière. La récente récession économique a, bien sûr, des incidences en la matière mais il n'est pas sûr que la décision finale serait différente si la conjoncture se modifiait. Le système par câble offre des perspectives intéressantes mais est-il économiquement réalisable ? Il offre de belles possibilités aux sociétés riches mais nos sociétés seront-elles jamais assez riches pour en profiter ?

Un autre progrès technologique dont je veux parler en est déjà au stade opérationnel, tout au moins en partie. Il s'agit des émissions de télévision par satellite. Les satellites sont déjà employés pour transmettre des programmes des Etats-Unis vers l'Europe et sur d'autres longues distances. Ils remplacent aussi les antennes terrestres pour transmettre des programmes de télévision sur le territoire même d'un pays. C'est le cas dans plusieurs pays en voie de développement.

La question qui se pose est de savoir si l'utilisation des satellites peut être généralisée. Une possibilité consisterait à émettre les programmes de télévision directement à partir des satellites à destination, par exemple, de tous les logements d'Europe occidentale. On peut aussi, dans un pays, installer un système de transmission par satellites remplaçant toutes les antennes terrestres, ce qui permettrait de disposer d'un nombre de canaux de télévision plus grand qu'actuellement.

Ceci poserait un problème technique et économique aux gouvernements - et aux téléspectateurs - qui, pour recevoir les émissions transmises par satellite, devraient installer de nouvelles antennes sur les immeubles.

Le premier cas est le plus intéressant de notre point de vue. Techniquement, rien ne s'oppose à ce que les programmes de télévision soient directement transmis par satellite à tous les téléspectateurs d'Europe occidentale. Mais au plan politique, les obstacles sont évidents. Les gouvernements des pays d'Europe occidentale ne réussiraient probablement pas à se mettre d'accord sur la réglementation et le contenu de telles émissions de télévision. La question de la publicité à la télévision suffirait à elle seule à empêcher tout accord. C'est là une très bonne illustration du principe de la libre circulation des informations qui a été établi par les Nations Unies après la 2e guerre mondiale. D'après ce principe, tout le monde devrait avoir le droit de recevoir n'importe quelle émission. Mais les gouvernements ne peuvent pas se dégager de la responsabilité qu'ils ont à l'égard de leur propre pays. Ils ont le devoir d'exercer un certain contrôle sur les émissions de télévision pour de nombreuses raisons évidentes. C'est donc en vain que nous attendrons le satellite européen.

Nous pouvons d'autre part prévoir une intensification du trafic à partir des satellites d'émissions à longue distance. Ce trafic peut être une source abondante de programmes de variétés américains et autres. Ces programmes pourraient facilement être traduits et incorporés dans les émissions de télévision nationale. Cette perspective deviendra ou non une réalité selon que, notamment, les finances des sociétés de télévision nationales seront ou non prospères. En cas de pénurie de ressources, ces sociétés seraient certainement très tentées de redistribuer un matériel si important leur parvenant par satellite.

Le ton de ce bref exposé de l'évolution technologique est très critique. Il me semble donc nécessaire d'exposer succinctement mon avis personnel sur cette technologie.

Selon moi, l'histoire des moyens de communication de masse et de leur technologie est très déprimante à certains égards. Dans ce secteur, les inventions techniques ont précédé tout le reste et elles ont été la conséquence d'autres évolutions dans l'industrie. Nous avons de nouveaux instruments mais nous n'avons pas d'idée précise quant à leur finalité.

Cela est vrai de la radio. La radio, qui constitue à l'origine l'une des retombées de la technologie issue de la première guerre mondiale, a été développée intensément non pas comme moyen de communication mais en tant que produit industriel, car les fabricants de postes de radio étaient à la recherche d'un nouveau marché après la fin de l'expansion qu'avait connue la radio pendant la guerre. La radio s'est répandue partout, bien avant que l'on se soit rendu compte de ses possibilités en matière de communication de masse dans une société démocratique. Il en va de même de la télévision qui a été introduite après la deuxième guerre mondiale dans des conditions analogues.

De nos jours, les mêmes observations s'appliquent à la technologie dont je viens de parler. Nous avons à notre disposition les vidéo-cassettes, la télévision par câble et les satellites. Mais en quoi ces techniques peuvent-elles être bénéfiques pour la communication de masse dans une société démocratique ? Ces techniques n'ont pas été inventées pour être mises au service des besoins les plus évidents dans le secteur des communications. Au contraire, ces instruments ont été inventés pour que les industries puissent continuer à tourner. Et nous ne savons même pas encore si ces inventions peuvent avoir un effet bénéfique quelconque.

Nous avons toutefois une certitude sur certains points.

Si nous mettons en application toutes les nouvelles technologies, la communication de masse deviendra une industrie qui exigera beaucoup plus de capitaux qu'actuellement. La tendance à la concentration s'en trouvera renforcée. Techniquement, nous aurons la possibilité d'avoir beaucoup plus de canaux que maintenant. Mais, dans la pratique, les propriétaires de ces nouveaux systèmes de communication seront contraints de trouver de vastes clientèles pour leurs programmes. Ceci conduira à une concentration encore plus grande : concentration de la propriété et concentration de la clientèle de certains programmes spécifiques. Or, ces programmes devront pouvoir plaire au public le plus vaste possible, ce seront donc des programmes de variétés de nature à ne susciter aucune controverse.

Tels seront les programmes destinés au grand public.

Pour les minorités, constituant une certaine élite, il y aura des canaux complémentaires de types divers. On continuera à diffuser des magazines spécialisés, il y aura des cassettes de télévision à usage d'éducation et d'information et on pourra utiliser à domicile les services d'un ordinateur. Il existera en outre des publications non conformistes s'adressant à des minorités politiques et culturelles de tout ordre.

Ce public non conformiste se trouvera fragmenté en centaines de "ghettos" en fonction de ses intérêts et de ses opinions politiques et culturelles. Le grand public quant à lui devra se contenter de divertissements acceptables par tous.

En d'autres termes, le dialogue avec le public disparaîtra.

Il n'est certes pas absolument certain que ces prévisions se réaliseront. Des opinions plus optimistes ont été formulées. La technique par câble notamment a suscité l'espoir que l'on verra s'instaurer une véritable participation, non seulement dans la communication mais également en matière politique.

A mon sens toutefois, les nouvelles inventions technologiques risquent davantage d'être des obstacles que des aides au rôle politique de la communication de masse dans une démocratie.

Nous devrions à mon avis nous efforcer d'aborder le problème sous un angle différent. En quoi le fonctionnement actuel des moyens de communication de masse est-il défectueux ? Comment les moyens de communication de masse pourraient-ils apporter un soutien plus efficace à la démocratie ?

Il est clair que les media pourraient faire beaucoup plus pour nous inciter à nous intéresser plus activement aux problèmes politiques et pour promouvoir une participation véritable aux activités politiques, que ce soit au plan national ou à l'échelon purement local.

Mais pour parvenir à cela, les media devront donner beaucoup plus d'espace et de poids à l'opinion publique dans toute sa diversité. Il faut que nous ayons le sentiment que les media nous appartiennent, que grâce à eux nous avons le droit de communiquer, non le droit d'être endoctrinés, non pas le droit d'être distraits mais bien le droit de communiquer.

Le problème étant posé en ces termes, il faut reconsidérer à la fois le présent et l'avenir.

Les journaux - pour en revenir à ce que j'ai dit dans mon introduction - ne pourront survivre à la crise qu'ils traversent actuellement en recourant simplement à des techniques économisant de la main-d'oeuvre. Ils devront réformer leur contenu de fond en comble. Je suis intimement persuadé que ce qui est dans l'intérêt de la démocratie est justement ce qui se révélera profitable pour les journaux. La solution est donc d'ouvrir les journaux aux lecteurs, de permettre aux faibles de faire entendre leur voix, d'exposer des points de vue différents, de compléter le contrôle du développement effectué par les partis politiques et les organes administratifs.

La radio ne traverse aucune crise. Elle a un avenir en tant que moyen de communication local, près du public et accessible au public. Un moyen grâce auquel chacun peut communiquer avec ses concitoyens chaque fois qu'il a quelque chose d'important à dire. La crise dont souffre la télévision est probablement beaucoup plus grave qu'aucun gouvernement ne l'a encore compris. Il faut fournir aux sociétés de télévision des ressources suffisantes pour qu'elles puissent créer des programmes bien à elles et échapper à la monotone influence des émissions de divertissement américaines. De nos jours, c'est la télévision qui a établi le dialogue avec le public. De notre point de vue, il est de la plus extrême importance que ce dialogue porte sur des questions sérieuses et non pas sur les trivialités qui sont à l'honneur dans les programmes de télévision américains.

Pour établir ce genre de dialogue, les sociétés de télévision doivent produire des oeuvres de fiction de première qualité, des documentaires passionnants et leurs propres programmes objectifs d'information. Elles doivent

aussi produire des programmes de variétés de haute qualité. Les divertissements n'ont rien de répréhensible. Mais il y a une grande différence entre les divertissements commerciaux et conformistes et les programmes présentant de façon distrayante, la vie et les aventures de nos contemporains.

Si les sociétés de télévision ne peuvent obtenir les ressources nécessaires pour que le dialogue se poursuive selon le schéma que je viens d'indiquer, alors ce dialogue disparaîtra.

Les considérations qui précèdent résument la perspective nationale. Ceci est très important, bien que nous ne puissions pas parler dans ce contexte d'un droit à la communication. Un moyen de communication national comme la télévision ne peut être accessible à n'importe qui. Mais tout le monde a le droit d'exiger que les programmes de télévision reflètent plus ou moins les préoccupations du moment et traitent des problèmes qui sont vitaux pour le téléspectateur individuel. On ne peut pas donner à tout le monde l'occasion de prendre la parole à la télévision, mais nous devrions tous avoir le sentiment que le contenu des programmes de télévision reflète notre propre vie et exprime tous nos problèmes.

En ce qui concerne l'échelon local et les besoins de communication plus sectoriels, je ne pense pas que nous ayons à nous soucier de nouvelles techniques de communication.

D'autre part, il y aura de plus en plus besoin de moyens d'expression et de communication. Les gouvernements doivent créer de tels moyens, capables d'inscrire le droit de communiquer dans la réalité des faits.

Ces moyens ne sont pas fournis par la nouvelle technologie. Au sein de nos sociétés industrialisées, nous aurons besoin de moyens ordinaires : publications simples, réunions, affiches, etc. Les gouvernements devraient faciliter le développement de ces moyens, afin d'assurer une participation plus active aux affaires publiques.

Tel doit être l'objectif de toute intervention du gouvernement dans le secteur des media ; cette intervention doit faciliter la participation des citoyens aux affaires publiques ; elle doit encourager les media à permettre aux éléments les plus faibles de la collectivité de faire entendre leur voix.

RAPPORTS PRÉSENTÉS À LA CONFÉRENCE

COMMISSION I : Fonction parlementaire et contrôle des gouvernements

- Rapports* : — Fonctions parlementaires et extraparlimentaires des partis politiques
Professeur Kurt Sontheimer (République Fédérale d'Allemagne)
- Les moyens de contrôle du pouvoir gouvernemental par les assemblées élues
Madame Inger-Louise Valle (Ministre de la Justice de Norvège)
 - Nature démocratique et efficacité du contrôle juridictionnel
Professeur Felix Ermacora (Autriche)

COMMISSION II : Politiques d'éducation et démocratie

- Rapports* : — Systèmes scolaires et inégalité des chances
Professeur Wolfgang Mitter (République Fédérale d'Allemagne)
- Influence du système scolaire et de la formation des enseignants sur les convictions et les comportements vis-à-vis de la démocratie
Monsieur Willem Langeveld (Pays-Bas)
 - Buts et méthodes de l'éducation politique à l'école
Professeur Ian Lister (Royaume-Uni)

COMMISSION III : Mass media et démocratie

- Rapports* : — Utilisation, contrôle et censure des media par le gouvernement
Dr Ernest Meyer (France)
- L'avenir des media (progrès techniques et perspectives économiques)
Monsieur Lars Furhoff (Suède)
 - Les media constituent-ils un contre-pouvoir démocratique ?
Professeur Georges Koumantos (Grèce)

COMMISSION IV : Forces extraparlimentaires et démocratie

- Rapports* : — Importance relative et rôle des forces extraparlimentaires
Professeur Georges Lavau (France)
- Forces extraparlimentaires et la formulation des politiques et des décisions gouvernementales (moyens d'accès et influence)
Professeur Trevor Smith avec Mlle Julia Bullock (Royaume-Uni).

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

(5)

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

AS/Conf/Dém 8 - F

CONFÉRENCE SUR L'ÉVOLUTION
DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES EN EUROPE
Strasbourg, 21-23 avril 1976

LES MEDIA CONSTITUENT-ILS
UN CONTREPOUVOIR DÉMOCRATIQUE ?

(Commission III, Sous-theme III)

Rapport
présenté par le Professeur Georges KOUMANTOS
Professeur à l'Université d'Athènes

LES MEDIA CONSTITUENT-ILS
UN CONTRE-POUVOIR DEMOCRATIQUE ?

Rapport présenté

par

GEORGES KOUMANTOS

Professeur à l'Université d'Athènes

INTRODUCTION

La question qui constitue le titre de ce Rapport pourrait opportunément être complétée de façon à rendre explicite la préoccupation qui s'y trouve latente et qui concerne l'avenir : les mass media pourraient-ils garder ou acquérir ce caractère de contre-pouvoir démocratique ?

Ce dédoublement de la question qui doit être examinée ici impose la division du Rapport en deux parties majeures, l'une concernant la situation actuelle et d'autre les perspectives de l'avenir. Entre ces deux parties, une troisième, plus limitée mais également importante, tâchera de clarifier certaines notions et certaines hypothèses qui constituent les fondements idéologiques et méthodologiques du Rapport.

La notion de mass media peut être supposée comme suffisamment déterminée par l'usage commun et par les Rapports précédents. Le présent Rapport, évitant de s'égarer parmi les moyens de communication qui ont, une importance politique et sociale relativement restreinte, essaiera de se limiter en principe aux deux principaux media, à savoir la presse d'une part et la radiodiffusion-télévision d'autre part.

I. LA SITUATION ACTUELLE

1. Les mass media, un pouvoir ?

La rhétorique traditionnelle, en se référant à la presse (mais pouvant couvrir également les autres mass media), parle volontiers d'un

"quatrième" pouvoir, qui se situerait à côté du législatif, de l'exécutif et du judiciaire et qui fonctionnerait comme un correctif de ces autres pouvoirs. Cette tournure rhétorique n'est pas gratuite ; elle semble exalter le rôle de la presse mais, ce faisant, elle lui attribue des devoirs et des responsabilités qui permettent de l'apprivoiser sinon de la muscler.

En examinant les choses de plus près et, d'abord, sous leur aspect formel, il paraît évident que la presse ou la radio-diffusion-télévision ne sauraient être qualifiées de "pouvoir". En effet, ni l'une ni l'autre ne présentent les caractères essentiels de la notion même de pouvoir comme, par exemple, l'autorité, la possibilité d'ordonner ou d'interdire, la possibilité de prévoir ou d'infliger des sanctions en cas de désobéissance. Au contraire, et toujours sur le plan formel, les media se trouvent sous la dépendance des pouvoirs étatiques, qui peuvent, dans les limites des garanties constitutionnelles (et même souvent au-delà d'elles) influencer fortement leur fonctionnement et même leur existence.

Cet état de dépendance existe même pour la presse, malgré le fait que celle-ci appartient, normalement, au secteur de la propriété privée (mesures fiscales, législation pénale, réglementation des ventes, etc.). La dépendance est encore plus manifeste, lorsqu'il s'agit de la radiodiffusion-télévision dont le fonctionnement est, en général, couvert par un monopole de l'Etat et contrôlé plus ou moins par lui.

Mais si, sur le plan formel, les mass media ne constituent pas un pouvoir, sur le plan de la réalité, ils constituent certainement une source de puissance à effet générateur et multiplicateur. L'opinion publique, les mouvements d'idées qui aboutissent à des mouvements de masse, la formation des groupes de pression, souvent tout le système des valeurs et toute l'orientation et la consommation dans une société sont créés et amplifiés par la presse et la radiodiffusion-télévision. La puissance qui en découle peut influencer, de manière quelquefois décisive, le fonctionnement des pouvoirs étatiques ; ceux-ci apparaissent comme des formes juridiques dont l'action et le contenu dépendent de facteurs sociologiques, parmi lesquels la place et le rôle des mass media sont très importants.

Cette influence indirecte de la presse et de la radiodiffusion-télévision sur les pouvoirs de l'Etat justifie en partie l'expression "pouvoir des media" qui est techniquement incorrecte mais donne quand même une image approximative de la réalité.

2. Contre qui ou contre quoi ?

L'image d'une presse qui s'oppose au gouvernement ou même l'image d'une radiodiffusion-télévision qui exprime des vues contraires aux vues gouvernementales sont assez routinières dans les pays démocratiques, la première d'ailleurs beaucoup plus que la seconde.

C'est l'impression créée par cette presse et ces émissions d'opposition qui a donné naissance à la conception élevant les mass media au rang d'un pouvoir analogue aux autres pouvoirs étatiques. Et il faut bien admettre que, même si elle ne suffit pas pour attribuer aux mass media le caractère d'un tel pouvoir, cette fonction oppositionnelle existe et joue un rôle de première importance dans le contrôle des gouvernements et dans leur alternance. Mais tout ceci se joue sur un plan purement politique qui ne met pas en cause ni les institutions ni le régime social.

Les mass media disposent souvent d'une marge de liberté beaucoup plus limitée, lorsqu'il s'agit de critiquer les institutions ou les valeurs qui servent de fondement au régime politique et social. Des lois et des sanctions para-légales menacent les critiques ou, du moins, les attaques contre la religion, la nation, la morale, la magistrature, les forces armées, etc. La puissance de la presse et, encore plus, de la radiodiffusion-télévision s'amenuise à mesure que l'objet contre lequel elle est exercée semble plus important pour la société établie.

Il faut cependant dépasser en profondeur les différences entre les gouvernements qui s'alternent et entre les fonctions de l'Etat qui, en régime démocratique, constituent autant de pouvoirs. Il faut même aller au-delà des institutions et des valeurs qui forment l'élément stable et stabilisateur d'une société. En recherchant la dimension sociale de tous ces phénomènes, on découvre derrière eux les véritables forces du régime économique et social, les groupes qui contrôlent aussi bien l'économie que l'Etat, sources dernières de tous les pouvoirs et du pouvoir tout court.

La presse et les autres media, qui s'opposent aux gouvernements et critiquent les institutions, sont-ils en mesure de s'attaquer au régime social en tant que tel, dans sa totalité et dans ses sources les plus profondes ? En admettant - malgré l'inexactitude formelle du terme - que les mass media constituent un contre-pouvoir, ce pouvoir s'opposerait seulement aux trois autres pouvoirs étatiques dans le cadre du régime social établi ou pourrait-il aussi s'opposer au pouvoir du régime lui-même ?

A qui appartient en fait ce pouvoir ou - plus correctement - cette puissance qu'on est prêt à attribuer aux mass media ? Ce qui revient à se demander ; qui dispose des mass media ? Des réponses différentes semblent s'imposer, selon qu'il s'agit de la radiodiffusion-télévision, appartenant au domaine public, ou de la presse qui appartient à des propriétaires privés. On pourrait même supposer que la presse, ne dépendant pas directement de l'Etat, serait en mesure d'exercer une opposition plus radicale, touchant les fondements mêmes du régime. Or, il s'avère que ni la différenciation des réponses à la question posée ni les possibilités plus grandes reconnues à la presse ne correspondent à la réalité.

La radiodiffusion-télévision dépend de l'Etat. Même lorsque sa soi-disant "objectivité" ou le pluralisme des vues exprimées sont garantis, elle ne cesse pour autant d'être un instrument de l'Etat. On peut supposer que certaines émissions exercent une opposition, d'ailleurs mitigée, contre le gouvernement. Mais il est difficile d'imaginer un instrument de l'Etat qui se permettrait de saper, ne serait-ce que dans certains cas, les racines du régime social dont la sauvegarde est la mission suprême de l'Etat.

Il n'en est pas autrement dans le cas de la presse. La presse dépend en partie de l'Etat mais elle dépend beaucoup plus directement des forces économiques qui la créent et la font vivre : le capital initial et les recettes publicitaires sont les deux conditions fondamentales de l'existence de la presse, la troisième, à savoir les abonnements et la vente des numéros, ayant une importance qui diminue constamment. Les mêmes forces économiques qui sont aux sources du pouvoir du régime social se retrouvent aux sources de puissance qu'est la presse. Qui pourrait imaginer que les forces économiques établies, prises dans un élan suicidaire, financeraient l'instrument de leur renversement ?

Dans ces conditions, prétendre que la liberté des mass media est garantie et que chaque individu ou chaque groupe peut imprimer et divulguer ses opinions relève d'une fiction voisine de l'humour noir. Cependant, il faut se garder de trop schématiser et il faut reconnaître que certains groupes (notamment quelques partis politiques fortement organisés et disciplinés) sont en mesure d'avoir leur propre presse, ne dépendant pas du capital et de la publicité (mais éventuellement dépendant d'autres soutiens) et peuvent ainsi exprimer des thèses radicalement opposées à tout le régime social. Il faut également reconnaître que le contrôle des mass media par les forces qui détiennent le pouvoir social présente certaines brèches qui permettent, dans certains cas, l'emploi des media pour la mise en question du régime : le libéralisme de certains organes de la presse, les velléités d'objectivité de la télévision au moins sur les questions culturelles, la possibilité de publications marginales - autant de charmes discrets de la bourgeoisie si décriée.

3. Une puissance démocratique ?

Puissance capable d'influencer les véritables pouvoirs de l'Etat, les mass media peuvent-ils être considérés comme une puissance démocratique ? La réponse devrait être donnée sur deux plans différents, sur le plan formel de la légitimité et sur celui, plus réel, de la fonction.

Est considéré comme démocratique tout pouvoir - et, par analogie, toute puissance - qui trouve sa légitimation dans la souveraineté du peuple. Un lien, ne serait-ce qu'indirect, doit unir le peuple ou une fraction de celui-ci avec le titulaire du pouvoir ou le possesseur de la puissance. Peut-on considérer que ce lien qui crée la légitimité démocratique existe entre le peuple souverain et ceux qui contrôlent les mass media ?

Assez curieusement, ce n'est pas dans le cas de la presse, libre et privée, mais dans le cas de la radiodiffusion-télévision, contrôlée par l'Etat, qu'on pourrait retrouver les signes de cette légitimité démocratique. En effet, en régime démocratique, les pouvoirs de l'Etat découlent formellement, par élections et mandats, de la souveraineté populaire et tout exercice de ces pouvoirs peut se prévaloir de cette légitimation. D'autre part, une légitimation analogue joue en faveur de toutes les personnes qui sont censées représenter un groupe populaire plus restreint ou plus spécial. Ainsi, les organes qui administrent la radiodiffusion-télévision publique jouissent par une série de délégations successives, de la légitimité démocratique.

Il serait vain de rechercher des caractéristiques semblables dans le domaine de la presse. Que ce soit par succession familiale ou par initiative individuelle que le patron de la presse accède à son poste, toujours est-il qu'il occupe ce poste en se basant sur un capital (souvent énorme) et en ignorant complètement, par nécessité structurelle, le peuple et sa souveraineté. Aucun mandat populaire ne sert de fondement à sa puissance. Et le semblant de légitimité qui invoquerait un éventuel succès des ventes, est trompeur : l'achat d'un organe de la presse peut être conditionné par un nombre de facteurs qui ne font que fausser l'expression de la souveraineté.

Les fonctions accomplies par les mass media apportent certainement une contribution importante au fonctionnement du régime démocratique : si la souveraineté populaire se manifeste par la possibilité de prendre des décisions et de faire des choix, l'exercice valable de cette possibilité présuppose une information suffisante sur les problèmes posés, donc la satisfaction du droit de chaque homme à être correctement informé. Dans la mesure où les media fournissent les éléments de cette information, ils constituent une puissance qui fonctionne dans le sens de la démocratie.

Il est superflu de souligner que cette puissance d'informer peut être abusivement exercée, que l'information peut être fautive ou présentée de manière tendancieuse, pour susciter des passions non justifiées. Ce qui serait plus intéressant, ce serait de souligner que les media, à côté de leur fonction informative, accomplissent d'autres fonctions, comme la divulgation de la culture et la propagation des idées ; ils n'informent pas seulement, ils essaient aussi d'éduquer et de convaincre. Une vue superficielle s'empresserait de considérer ces autres fonctions comme tout aussi ou même plus démocratiques que la fonction informative ; n'est-il pas communément admis que la maturité intellectuelle et la libre circulation des idées, le dialogue qui convainc au lieu de l'autorité qui impose, sont des caractères essentiels d'une démocratie ? Cependant, il ne faut pas perdre de vue que l'action des mass media dans ces domaines est une action à sens unique, que l'idée propagée ne rencontre que par hasard les objections qu'elle pourrait faire naître. Dans la mesure où les mass media fonctionnent comme des moyens de propagande sans contradiction, ils accomplissent une fonction nettement anti-démocratique.

II. QUELQUES REMARQUES INTERMEDIAIRES

1. Le régime démocratique et ses dimensions sociales

Le régime démocratique et les principes qui l'inspirent, souveraineté du peuple et droits de l'homme, sont des formes juridico-politiques qui doivent être remplies par un contenu social. Et c'est précisément le contenu social des régimes démocratiques de l'Europe occidentale qui est mis en question depuis quelques décennies et jusqu'à nos jours. En ce sens, il est exact de caractériser ces régimes comme des régimes de démocratie formelle. Mais il serait erroné et dangereux de parler de démocratie bourgeoise. Et ceci pour une raison fort simple : parce que plusieurs caractéristiques de ces régimes démocratiques, notamment le respect de la souveraineté populaire et de la personnalité humaine, devraient survivre à leur contenu social actuel. Ces caractéristiques ont peut-être été instaurées ou proclamées sous la domination d'une certaine classe sociale ; elles n'en constituent pas moins une valeur permanente ajoutée à l'existence humaine et elles ne devraient pas disparaître avec la classe qui a assuré leur promotion.

Encore faudrait-il que le régime démocratique formel admette de survivre à une éventuelle modification de son contenu social. Souvent, la technostucture économique, militaire et policière, nourrie par le régime actuel, préfère sacrifier les formes démocratiques qu'accepter un élargissement des principes qui l'inspirent dans le domaine social. C'est ainsi que naissent les dictatures, comme un mouvement de défense préméditée de privilèges sociaux et non comme une mésaventure fortuite qui arrive au gré du hasard, au gré des inspirations et des conspirations de militaires en proie à un paroxysme de mégalomanie paranoïaque.

Enfin, il faut supposer que le régime démocratique formel est capable de survivre à ces modifications et même de les préparer. Tous les développements sur les perspectives de l'avenir (voir ci-dessous III) visent des mesures que l'Etat devrait prendre pour assurer l'accomplissement des fonctions démocratiques des mass media, même lorsque ceux-ci exerceraient leur puissance pour promouvoir l'élargissement de la démocratie formelle en démocratie sociale. La question pourrait alors être posée : comment l'Etat accepterait-il jamais de prendre des mesures qui contribueraient à modifier le régime social dont la sauvegarde lui incombe ? Il n'y a pas de réponse sûre à cette question ; la seule réponse possible est une hypothèse ou un pari en faveur des possibilités d'évolution sociale du régime démocratique. En fait : une foi dans les forces populaires qui soutiennent la démocratie même formelle, d'abord formelle. Si cette foi était démentie, toutes les discussions seraient vaines : l'évolution ne saurait emprunter que les voies de la révolution (en admettant qu'elle soit possible), avec tous les dangers de contre-révolution dont ces voies sont semées.

2. L'état actuel et l'avenir

Les développements sur les perspectives de l'avenir et les mesures qui devraient être adoptées pour assurer l'accomplissement des fonctions démocratiques des mass media se rattachent à la situation actuelle en Europe occidentale. Ceci signifie entre autres choses :

a. Que ces perspectives et ces mesures sont examinées dans le cadre des régimes politiques et sociaux qui existent aujourd'hui en tenant compte de certaines évolutions qui paraissent probables pour les années à venir. Si un régime totalitaire était instauré, les problèmes se poseraient dans des termes radicalement différents, à savoir comme des problèmes de presse secrète ou de tactiques de résistance. Mais même dans l'hypothèse de l'instauration d'un régime socialiste, où la propriété des mass media cesserait d'appartenir à des personnes privées, les problèmes changeraient d'aspect. Dans les développements qui suivent, ces éventualités ne sont pas envisagées.

b. Que la propriété publique de la radiodiffusion-télévision et la propriété privée de la presse peuvent servir comme des points de départ. C'est le régime généralement en vigueur dans les pays de l'Europe occidentale et il serait téméraire d'envisager sa modification radicale pour les années à venir. Des voix se font quelquefois entendre qui réclament la privatisation des media publics et la socialisation des media privés - souvent ces deux revendications contraires étant inspirées par les mêmes préoccupations. Mais de tels transferts semblent irréels.

3. Objectivité et pluralisme

Comme objectif suprême à atteindre par les mass media, et surtout par la radiodiffusion-télévision qui fonctionne sous le poids du monopole étatique, est souvent présentée l'"objectivité", aussi bien dans l'information sur les faits que dans la présentation des idées. Mais cette notion d'objectivité ne peut rendre que des services fort limités comme critère de l'exactitude dans l'information et la présentation. Même en supposant résolu, par une réponse affirmative, le problème philosophique de la possibilité d'une connaissance objective, cette possibilité ne saurait être admise que dans les sphères élevées de la théorie spéculative ou des sciences positives, beaucoup moins dans le domaine du reportage et des conflits idéologiques, où s'affrontent les impressions partiales, les conceptions politiques et les intérêt économiques. Chacun prône sa propre objectivité et il devient nécessaire d'instituer une instance qui sera compétente pour choisir, entre les versions prétendument objectives proposées, celle qui satisfaira ses vues, nécessairement subjectives.

Au lieu de courir à la chasse de cet oiseau insaisissable qu'est l'objectivité, mieux vaut reconnaître ouvertement que la vérité ne peut être atteinte que par une pluralité de versions subjectives. La chance est donnée à tous de présenter leurs vues et c'est au lecteur,

à l'auditeur ou au spectateur qu'il incombe de conclure en formant sa propre vérité. L'accord, au lieu d'être imposé par un choix plus ou moins arbitraire et au lieu de se réaliser sur une neutralité incolore, est le résultat d'une polyphonie vivante. Pour ces raisons, dans les développements sur les perspectives de l'avenir, le fonctionnement démocratique des mass media sera lié à la notion de pluralisme plutôt qu'à celle d'objectivité.

III. PERSPECTIVES DE L'AVENIR

1. Les répercussions des évolutions techniques

Parmi les nouvelles applications techniques dans le domaine des mass media, trois semblent mériter d'être retenues de préférence, en considération des chances de leur emploi pratique imminent mais aussi en considération des répercussions qu'elles pourraient avoir sur le plan politique et social : la télésynthèse de la presse, la télévision par câble et la vidéocassette (pour la description de ces inventions, il serait suffisant de se référer au Rapport de M. Lars Furhoff).

Ces trois techniques n'apparaissent pas sans l'auréole qui, d'habitude, pare toute évolution technique : rapidité, facilité, économie, etc. Il ne faudrait cependant pas perdre de vue que :

- (a) la télésynthèse de la presse, si elle ne trouve pas une réglementation appropriée, pourrait apporter un nouveau coup non seulement à la presse régionale mais également aux concurrents de la presse centrale qui ne seraient pas en mesure de procéder aux investissements nécessaires pour adopter, dans les délais voulus, la nouvelle technique ;
- (b) la télévision par câble, si elle crée la possibilité technique de programmes locaux et variés, encore exige-t-elle les mesures législatives et administratives pour que cette possibilité soit réalisée et (c) la vidéocassette, pour accomplir son rôle comme facteur de pluralisme dans l'information, le divertissement, la culture et la circulation des idées, doit échapper dès le début au monopole étatique et à l'emprise capitaliste pour devenir un substrat populaire de messages, produit et vendu à bon marché.

Toutes ces conditions semblent assez incertaines. Et c'est pourquoi, les nouvelles techniques risquent d'empirer la situation actuelle de dépendance des mass media par rapport à l'état et au capital. Ce nouveau danger rend encore plus impérieux le besoin de rechercher les mesures qui garantissent l'accomplissement de la fonction démocratique des media.

2. Garanties du pluralisme au secteur public

Rares sont ceux qui soutiendraient, aujourd'hui en Europe, qu'une privatisation de la radiodiffusion-télévision serait indiquée comme mesure pouvant assurer le pluralisme d'expression comme élément du fonctionnement démocratique de ces media. Remplacer l'emprise de

l'Etat qui, ne serait-ce que formellement, tient sa légitimité d'un mandat populaire et demeure sous l'influence indirecte de ce mandat, par l'emprise du capital, qui fonctionne selon ses lois propres, ne contribuerait ni à la liberté de l'expression ni à la qualité des programmes. Et l'argument tiré d'une concurrence qui serait capable d'améliorer les prestations paraît peu convaincant. Il faut donc partir du caractère étatique des mass media électroniques et essayer de trouver des garanties du pluralisme pouvant opérer sur cette base.

Certains pays européens ont le privilège de voir la liberté d'expression dans leurs radiodiffusions-télévisions assurée par une longue tradition de respect des libertés démocratiques. D'autres sont obligés de rechercher, à travers des expériences successives, des garanties institutionnelles pour assurer cette même liberté. Certains ont déjà atteint un niveau de pluralisme institutionnellement garanti qui, même s'il n'est pas exempt de certaines critiques dans ces pays mêmes, provoque une envie justifiée chez les autres.

Adoptant comme modèle de base la réglementation en vigueur dans ces pays, on pourrait concevoir la radiodiffusion-télévision appartenant à l'Etat mais gérée par un corps nombreux, où seraient représentées non seulement toutes les tendances politiques mais également tous les groupes sociaux les plus différents dans leurs caractères et leurs orientations, tels les associations patronales et les syndicats ouvriers, les confessions religieuses, les grands corps constitués, les universités et les autres institutions de la vie intellectuelle, les associations estudiantines, les gens de lettres, les artistes, les acteurs, les consommateurs - cette pluralité, aussi représentative que possible et assez nombreuse pour échapper aux pressions, serait une première garantie du pluralisme. Toutes les personnes participant à cette instance seraient des délégués nommés par le groupe social qu'elles représentent. Et tous les organes de l'administration de la radiodiffusion-télévision émaneraient, directement ou indirectement, après les compromis nécessaires, de ce corps, qui serait l'autorité suprême dans ce domaine.

Une série de mesures particulières réglerait, sur cette base, l'exercice de l'autorité attribuée à cette instance suprême. Et, tout d'abord, la puissance de la majorité qui s'y formerait serait, dès le départ, limitée par des droits reconnus à la minorité dans cette instance et même aux minorités plus petites (ou marginales) qui n'y seraient pas représentées - exactement comme, en régime démocratique, la souveraineté du peuple s'arrête devant certains droits individuels. Un temps d'antenne serait accordé à chaque groupe dans des proportions qui devraient être aussi peu arbitraires que possible.

Le droit de réponse devrait être généralisé. Il ne serait plus accordé seulement aux personnes qui se sentiraient lésées individuellement mais aussi aux représentants des groupes qui se justifieraient d'un intérêt (même moral ou idéologique) pour présenter une thèse contraire à la thèse soutenue lors d'une émission.

Les difficultés énormes mais, en dernière analyse, de caractère technique, d'une réglementation plus détaillée, ne devraient pas empêcher la pleine reconnaissance de ce droit, qui répond à l'essence même du pluralisme.

L'indépendance administrative de la radiodiffusion-télévision par rapport à l'Etat devrait être complétée par son indépendance financière. Le montant des contributions devrait être fixé par l'autorité qui gère l'organisme et l'encaissement devrait être assuré par des moyens faciles et rapides.

Enfin, comme toute publicité constitue un temps d'antenne occupé par la force de l'argent au détriment d'une disposition plus rationnelle ou plus équitable, la publicité par les mass media électroniques devrait être abolie ou réduite à un minimum. Et ceci indépendamment de la contribution qu'apporte la publicité à l'intensification de certains défauts de notre société qui se consomme en consommant son abondance.

3. Garanties du pluralisme au secteur privé

La propriété privée de la presse crée un faux-semblant de pluralisme automatiquement garanti, même par des dispositions constitutionnelles. Cependant les faits économiques fournissent un démenti à cette impression (v. ci-dessus II.2) et le problème de la garantie au pluralisme au secteur privé des mass media demeure aussi important que difficile à résoudre.

Ce problème, d'ailleurs, se complique du fait que, pendant les dernières années, se multiplient les cas de fusion entre journaux et même les cas d'interruption de la publication. Si ces mesures s'avèrent souvent économiquement inévitables et même si elles contribuent à l'assainissement financier de la presse, elles n'en constituent pas moins une entorse supplémentaire au pluralisme comme postulat du fonctionnement démocratique de la presse. Mais, d'autre part, supposer qu'en empêchant ces fusions ou ces interruptions de publication par un protectionisme étatique, on garantit le pluralisme d'expression, relève d'une illusion, facile à dissoudre : le journal ou les journaux qui survivent ainsi peuvent montrer un conformisme gouvernemental ou social qui dément toute velléité de pluralisme. Il apparaît donc nécessaire de poser le problème dans des termes plus larges.

C'est précisément au problème dans son ensemble que semble faire face une proposition qui prend également la forme d'une revendication et qui consiste à essayer d'assurer le pluralisme de la presse par l'attribution de pouvoirs de décision sur le contenu de la publication aux rédacteurs. L'hégémonie autoritaire du directeur de rédaction et du rédacteur en chef serait remplacée par la république collégiale de l'ensemble des rédacteurs ; l'uniformité des vues ferait place automatiquement au pluralisme, puisque chaque rédacteur pourrait exprimer ses propres tendances.

Une certaine participation des travailleurs à la gestion de l'entreprise, surtout sur les questions qui concernent directement leur emploi et les conditions de leur travail, doit être admise en principe. Mais attribuer aux rédacteurs les droits décisifs qu'ils revendiquent n'est pas compatible avec le caractère privé des entreprises de la presse et ne constitue nullement une garantie du fonctionnement démocratique de celle-ci. En effet, dans le système actuel, la personne privée qui investit ses capitaux dans une entreprise de la presse a le droit de tenir compte, dans toutes les décisions qu'elle prend, des répercussions que celles-ci pourraient avoir sur la rentabilité de son entreprise. Il serait inconcevable d'attribuer à une personne le risque de son capital et à d'autres personnes le pouvoir de décider sur l'emploi de ce capital. En outre, si les rédacteurs-employés étaient appelés à décider du contenu de la publication, l'employeur prendrait nécessairement toutes les mesures préalables pour n'embaucher que des rédacteurs dociles ou dont les idées politiques et générales seraient conformes aux siennes. Et puis, ce pouvoir décisif, attribué à des personnes qui par hasard collaborent à la même publication, conduirait inévitablement à la disparition de la presse d'opinion au profit de journaux qui ne seraient plus qu'un assemblage hétéroclite de nouvelles du jour et de commentaires arbitrairement choisis par des majorités fortuites. Cette caricature du pluralisme démocratique serait dépourvue de toute légitimation ; car, enfin, par qui seraient mandatés les rédacteurs d'une publication et pourquoi auraient-ils droit à une situation privilégiée par rapport au reste du peuple, en ce qui concerne l'expression de leurs opinions ?

L'état actuel des mass media privés assure un certain pluralisme par le fonctionnement de la concurrence qui permet l'opposition aux gouvernements et arrive à ouvrir certaines brèches permettant des critiques plus radicales et même une mise en question du régime social. Cependant cet état actuel, loin d'être satisfaisant, devrait être amélioré par un certain nombre de mesures que l'Etat serait contraint d'adopter. Parmi ces mesures on peut citer, à titre d'exemple, des facilités financières accordées à des publications projetées par différents groupements sociaux, notamment par des groupes de journalistes, l'aide à la parution et au maintien des journaux régionaux ou locaux, un élargissement du droit de réponse analogue à celui qui serait prévu pour les media électroniques etc.

Il faut admettre que toutes ces mesures ne constituent que des palliatifs et qu'elles sont loin de résoudre le problème. Mais il faut, peut-être, admettre également que le problème a encore besoin d'être approfondi et clarifié. Les lignes qui précèdent pourraient, éventuellement constituer une petite contribution à ce grand devoir.

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

6

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

AS/Conf/Dém 11 - F

CONFÉRENCE SUR L'ÉVOLUTION
DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES EN EUROPE

Strasbourg, 21-23 avril 1976

**INFLUENCE DU SYSTÈME SCOLAIRE
ET DE LA FORMATION DES ENSEIGNANTS
SUR LES CONVICTIONS ET LES COMPORTEMENTS
VIS-À-VIS DE LA DÉMOCRATIE**

(Commission II, Sous-thème II)

Rapport
présenté par Monsieur Willem LANGEVELD
Université d'Amsterdam

INFLUENCE DU SYSTEME SCOLAIRE ET DE LA FORMATION
DES ENSEIGNANTS SUR LES CONVICTIONS ET LES
COMPORTEMENTS VIS-A-VIS DE LA DEMOCRATIE

Tout système scolaire doit avoir une relation quelconque avec la société environnante. Il ne peut en être autrement car ledit système est organisé et financé par cette même société. Mais quelles sont l'ampleur, l'intensité et la complexité exactes de ces relations ? Dans une introduction comme celle-ci, il est absolument impossible de traiter cette question de façon détaillée. Par ailleurs, d'un point de vue plus scientifique, il n'existe aucune réponse toute faite et complète. C'est ainsi que l'on n'a pas encore répondu à la question fondamentale de savoir si l'école influence la société et peut ou non la changer. De quelle façon et dans quelle mesure le système scolaire constitue-t-il une force autonome dans la société ? Et comment les forces gouvernementales et économiques tirent-elles les ficelles auxquelles les enseignants et les directeurs, impuissants, sont suspendus, ainsi que quelques fidèles marxistes veulent nous le faire croire.

Il ne fait aucun doute que, dans tous les pays industrialisés du monde occidental, les structures de l'enseignement sont extrêmement complexes, ce qui rend difficile et onéreux la recherche empirique. Nombre de projets de recherche ont une valeur très limitée dans le temps et dans l'espace, autrement dit leurs résultats sont plutôt superficiels, mais il n'en faut pas moins effectuer ces travaux et nous ne pouvons que respecter les scientifiques qui se livrent avec plaisir à une tâche plutôt stérile.

Par ailleurs, le résultat éducatif final, quel qu'il soit, d'une carrière scolaire ne peut guère être évalué à court terme, si ce n'est dans le domaine cognitif où nous assistons en conséquence à la concentration d'examen, d'épreuves et d'autres types d'instruments de torture pédagogique dont des générations entières d'élèves et d'étudiants sont les victimes. Nous n'évaluons jamais réellement le préjudice que ces méthodes causent à l'humanité, mais nous pouvons facilement constater dans nos familles ou dans nos situations professionnelles qu'il existe des victimes. Et peut-être cette observation très peu scientifique mais de bon sens nous amène-t-elle à notre première conclusion, à savoir que nous acceptons comme inéluctable le fait que notre système scolaire produise un certain nombre de victimes, de fruits secs, de ratés, etc., tout en le regrettant et en ayant l'intention de mettre fin une fois pour toutes à cet état de choses. A l'intérieur du système, des innovateurs recherchent fiévreusement des solutions, mais, très souvent, ils ne voient pas qu'il existe dans la société des forces beaucoup plus puissantes qui travaillent dans une direction opposée à la leur. C'est ainsi que, dans de nombreux pays, nous assistons actuellement à un effort prometteur en vue de "désintellectualiser" l'apprentissage scolaire : les enseignants cherchent à se débarrasser de tout un fatras anachronique et d'adapter le contenu du programme à la société moderne et aux besoins généraux des populations tels que l'éducation en matière de consommation, de mass media, d'environnement, etc. Toutefois en même temps, la publicité apprend quotidiennement aux gens que l'exagération et le mensonge sont des moyens légitimes de réaliser des profits maximums.

./.

La presse écrite et parlée évoque tous les jours les intrigues et les machinations de la politique internationale ainsi que l'oppression politique qui règne dans tellement de pays, de sorte que même l'idéaliste le plus courageux est tout près de perdre sa confiance dans l'humanité. Pour toutes ces raisons, la profession d'enseignant n'est pas une sinécure, mais la pire difficulté à laquelle les enseignants progressistes doivent faire face aujourd'hui découle de ce que la stagnation économique (comme disent les Anglais depuis de nombreuses années) ou la dépression (comme l'appellent les Néerlandais depuis quelques mois) font regretter aux parents, aux étudiants et aux enseignants le bon vieux temps où les écoles étaient des établissements où l'on apprenait quelque chose et non pas des inepties. Par apprentissage, ils entendent un mode d'enseignement magistral de la lecture, de l'écriture et du calcul et, dans le cas de l'enseignement secondaire, de certaines matières traditionnelles qui sont importantes même lorsqu'on ne les utilise jamais par la suite. Nonobstant le fait de plus en plus évident que l'éducation ne paie pas (et pour certaines personnes c'est même un crime), les parents et les élèves continuent à rechercher les plus hauts niveaux d'instruction. La concurrence pour un petit nombre de postes universitaires et pour les emplois semble plus âpre que jamais ces dernières années et entrave logiquement tous les efforts éducatifs que nous déployons afin que les étudiants coopèrent harmonieusement entre eux.

Pourtant, il s'agit presque partout d'un des principaux objectifs de l'enseignement auxquels les autorités de l'éducation prétendent s'attacher. Mais, dans les écoles, la réalité est différente. Regardons quelques-unes des principales caractéristiques de notre système scolaire et considérons les d'un point de vue politique. Examinons rapidement l'école en tant que système politique avec des valeurs, une organisation, une structure interne du pouvoir et des règles. Nous commencerons par les aspects organisationnels. Dans pratiquement tous les pays que je connais un peu, l'éducation est bureaucratisée de bas en haut. L'anatomie de l'école prise individuellement est très limitée. Dans nombre de pays, l'école n'a même pas de budget propre pour l'achat d'agrafes, sans parler des auxiliaires audio-visuels. Les enseignants sont souvent freinés dans leur comportement par des règles et réglementations et surtout par une sorte de surveillance idéologique de source diverse qui se manifeste parfois plus ouvertement (comme c'est le cas actuellement en Allemagne de l'Ouest), puis ne se fait à nouveau sentir qu'indirectement.

Les systèmes scolaires sont habituellement construits hiérarchiquement. C'est-à-dire qu'ils font une distinction non seulement entre les élèves suivant l'âge - en mettant lourdement l'accent sur l'âge chronologique -, le sexe, la catégorie sociale et les résultats, mais aussi entre les enseignants suivant le niveau auquel ils enseignent, les matières qu'ils enseignent (matière principale ou secondaire) et le statut dont ils bénéficient dans l'établissement. Bien que je n'aime pas parler d'une hiérarchie du poulailler à l'école, il existe quelque chose de ce genre.

En outre, il y a beaucoup de chinoiseries administratives. Les élèves et étudiants ne sont pas libres d'aller et venir (pas même aux toilettes, parfois), ils ne peuvent pas choisir leurs propres méthodes de travail ils ne peuvent pas travailler ensemble sans autorisation, ils ne peuvent pas manger, boire ou fumer quand ils en ont envie. Ils doivent accepter ce que les enseignants leur disent de faire, bien qu'ils puissent parfois se plaindre (de temps à autre semi-officiellement dans les conseils scolaires, ce que nous appelons alors démocratisation !), en bref, ils doivent obéir, comme les enseignants doivent satisfaire aux conditions d'examen.

La structure du pouvoir, deuxième série d'aspects que nous examinerons, est hautement antidémocratique. Nous enseignons à nos élèves la magnifique théorie de Montesquieu selon laquelle les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire doivent être séparés par des murs étanches afin de garantir la liberté et les droits démocratiques de l'individu. Toutefois, il vaut mieux qu'ils ne l'appliquent pas à leur propre situation. En effet, l'enseignant a tous ces pouvoirs entre les mains : il énonce et exécute les règlements et il administre sa propre justice (intérieure) et l'élève n'a aucune voie de recours.

Par ailleurs l'enseignant dispose d'une arme puissante : il évalue les résultats scolaires de l'élève. Dans notre société, ces derniers ouvrent encore les emplois et l'enseignement supérieur, aussi l'élève doit-il veiller à ne pas perdre la faveur de l'enseignant et apprend-il à faire des concessions même au risque d'en arriver à se mépriser lui-même.

L'enseignant ressent lui-même la pression du pouvoir aussi fortement que l'élève, mais d'une façon différente. Il doit préparer les élèves pour les examens ou pour l'entrée dans des types supérieurs d'enseignement. Il souhaite "sauver" le plus grand nombre possible de ses élèves et doit se concentrer sur des matières qu'il trouve peut-être ridicules et sur des méthodes qu'il déteste (par exemple agir comme un agent de police), mais il n'y a pas d'autre solution. Aussi vit-il sous contrainte et il n'est pas rare qu'il quitte son poste au bout de quelques années ou qu'il commence à prendre du valium comme beaucoup de ses collègues, parce qu'il commet l'erreur de rejeter la faute sur lui-même au lieu de la rejeter sur le système.

Beaucoup d'enseignants sérieusement déterminés à aider les élèves à réussir dans leur processus d'émancipation individuelle se trouvent pratiquement désarmés devant les forces oppressives internes et finissent pas s'identifier au système en recourant au procédé psychologique qui consiste à transformer une menace en protection de soi.

Venons-en maintenant aux valeurs qui constituent le fondement de notre système éducatif et qui sont transmises volontairement ou involontairement par ce dernier à la génération suivante. Il est évident que ces valeurs ne peuvent pas trop différer des valeurs centrales proclamées et mises en pratique dans le reste de la société.

Il faut faire une distinction entre les valeurs proclamées et celles qui sont mises en pratique, car, comme nous l'avons déjà vu, l'enseignement ne s'écarte pas des autres institutions, en ce sens que ce qu'il fait réellement diffère de ce qu'il se propose de faire dans ses bons moments, ou en langage plus pédagogique, ses objectifs théoriques diffèrent de ses objectifs pratiques.

L'éducation se propose d'aider les élèves à devenir des personnes indépendantes, critiques et tolérantes, capables de travailler avec leurs semblables, se soutenir des idées démocratiques et de rechercher des solutions pacifiques aux problèmes personnels et généraux, etc., etc. Je pense que personne n'aura beaucoup de peine à compléter cette phrase par d'autres formules ou, si vous voulez, d'autres slogans. Mais c'est plutôt inutile et il vaut mieux voir quel genre de valeurs nos écoles transmettent réellement. Tout d'abord, il y a l'obéissance à des règles bureaucratiques et autres dont un jeune enfant ne peut guère comprendre l'origine ou le sens.

Deuxièmement, la morale des résultats pervertit lentement mais sûrement l'esprit et l'âme des jeunes enfants. Le meilleur doit gagner, mais que peut faire le pauvre médiocre qui ne gagnera jamais réellement ?

Notre culture scolaire engendre des sentiments d'infériorité qui sont compensés par les parents qui veulent ce qu'il y a de mieux pour leurs enfants et les incitent à acquérir un haut niveau d'instruction. La concurrence est ainsi pratiquement représentée comme une valeur en soi. Ceux qui n'aiment pas la compétition acharnée sont traités de mollassons, de paresseux ou tout simplement de cancre. Ils ont une bonne chance de devenir des "fruits secs" ce qui est presque la pire situation à laquelle on puisse aboutir.

Une troisième série de valeurs est groupée autour de l'idée merveilleuse selon laquelle "savoir c'est pouvoir". C'est de cette idée que découle le mythe indestructible selon lequel pratiquement chaque élément de connaissance, aussi futile qu'il puisse être, peut toujours servir à quelque chose, et, tout au moins, flatter la vanité de celui qui le possède. Ce mythe permet de continuer à enseigner le grec, le latin, des théories économiques inappropriées, certains types de littérature difficile, l'histoire du Moyen Age, mais pas celle du 20e siècle, etc. L'école n'a pas l'habitude d'écouter les élèves pour savoir ce qu'ils voudraient apprendre et faire, mais elle veut que l'élève écoute ce que l'enseignant veut lui faire apprendre et lui faire faire. Il n'est pas étonnant que la motivation de l'apprentissage soit extrinsèque la plupart du temps. En bref, il règne dans les écoles un climat autocratique plutôt que démocratique. Et pourtant nous espérons former des individus qui auront le sentiment de la démocratie non seulement en tant que conviction politique, mais aussi comme mode de vie, lorsqu'ils voteront pour la première fois.

A mon avis, ce résultat ne peut être obtenu que par un tour de passe-passe pour lequel les écoles ne sont pas bien préparées.

A ce stade, vous pouvez vous demander comment il se fait que nous assistions à la réapparition extérieure d'hommes et de femmes à la mentalité réellement démocratique, à l'esprit critique et d'un progressisme de bon aloi, et disposés à assumer des responsabilités sociales et politiques. Après tout ce que j'ai dit, cela ne peut être que la conséquence d'un miracle. Il en est bien ainsi - et nous devons nous en réjouir car cela prouve qu'il peut encore y avoir des miracles. Mais il est évident qu'ils ont des causes comme tous les autres phénomènes humains et ces causes sont très courantes.

En ce qui concerne la recherche en matière de socialisation, nombre de théoriciens estiment que la famille exerce la plus forte influence sur le développement de l'enfant (1). Bien entendu, l'école a également de l'importance, mais cela ne peut aucunement se comparer avec l'influence que les parents ont déjà exercée sur leurs enfants avant que ceux-ci n'entrent dans cette nouvelle institution de formation du caractère.

Ensuite, il ne faut pas oublier l'influence des mass media et notamment de la télévision. Les enfants regardent probablement la télévision pendant un nombre d'heures égal à celui qu'ils passent à l'école (2). Ils retirent beaucoup d'impressions de ce moyen et la façon dont ces dernières sont élaborées et assimilées dépend dans une certaine mesure de l'orientation que l'enfant reçoit dans son environnement social immédiat, où les pairs d'environ 12 ans et plus sont peut-être les principaux agents.

En fait, l'école n'accorde pas beaucoup d'attention au développement du courage civil et les élèves militants puisent ailleurs leur inspiration, ainsi que nombre d'enseignants l'ont appris à leurs dépens.

C'est là une nouvelle preuve qu'il ne faut pas surestimer l'impact de l'école sur le comportement social et politique. Il me semble que les écoles contrarient plutôt qu'elles ne favorisent l'éducation politique. Toutefois, les fortes personnalités apprennent à nager contre le courant. Il ne faut cependant pas nous montrer trop optimiste à cet égard.

Les rares recherches - principalement effectuées aux Etats-Unis - montrent que l'école peut avoir une influence positive non seulement grâce au contenu des matières enseignées, mais aussi par la façon dont elle manie les élèves et les étudiants en général.

La façon dont les enseignants organisent leurs classes, le degré auquel les élèves sont autorisés ou encouragés à participer aux décisions relatives aux règlements scolaires, la qualité et la quantité des activités de groupe informelles et le travail de comité dans lequel les élèves s'engagent influent sur l'acquisition par les élèves de connaissances théoriques et pratiques, de normes, d'attitudes et de valeurs relatives à la participation politique.

Plusieurs études récentes donnent à penser que le climat sociopolitique de la classe peut avoir de l'influence sur le développement de la compétence politique, ainsi que John Dewey l'avait déjà découvert à l'aide du simple bon sens il y a cinquante ans (3).

C'est ainsi qu'une étude comparative effectuée par Almond et Verba (4) sur un échantillon d'adultes de cinq pays a mis en relief une relation positive entre le climat en salle de classe et le développement d'un sentiment de compétence politique. Les Américains, Britanniques et Mexicains qui se souvenaient avoir participé en salle de classe à des discussions "ouvertes" sur la politique avaient un vif sentiment de compétence politique. Les adultes qui ne se rappelaient pas avoir eu de telles possibilités en classe exprimaient un faible sentiment de compétence politique.

Une étude portant sur les élèves des établissements du second degré de Detroit a révélé une relation positive entre le climat en salle de classe, l'enseignement centré sur des problèmes et le développement d'attitudes politiques particulières (5). L'enseignement dans un climat "ouvert" en salle de classe - où les élèves se sentent libres de poser des questions, de faire une analyse critique des idées de l'enseignant et de leurs propres idées, ainsi que de discuter des sujets controversés - était lié au développement d'un vif sentiment d'efficacité politique et d'un haut sentiment des devoirs du citoyen.

Glidewell (6) et ses collaborateurs indiquent que lorsque les enseignants partagent le pouvoir de décision avec les élèves, cela a pour effet :

- a. de stimuler davantage les interactions entre les élèves ;
- b. de réduire les conflits entre personnes et les inquiétudes ;
- c. d'augmenter l'estime mutuelle, les rapports mutuels et le respect de soi ;
- d. de permettre une plus large dispersion et souplesse du pouvoir social des pairs, consistant en une plus grande tolérance à l'égard des opinions divergentes aux premiers stades de la prise de décision et en un plus grand consensus dans les phases suivantes ;
- e. d'accroître la responsabilité morale, le travail volontaire, l'indépendance des opinions et la responsabilité dans l'exécution des tâches acceptées.

Les élèves qui pensent avoir de l'influence dans les affaires scolaires importantes sont davantage susceptibles d'éprouver un sentiment de compétence personnelle et politique et d'être disposés à assumer des responsabilités. Ils sont davantage susceptibles de transiger et de négocier avec autrui. La participation des élèves contribue à atténuer les divisions et à stabiliser l'ordre social de l'école (7). Aux Etats-Unis, où la plupart des recherches mentionnées ont été effectuées, John Patrick a fait la constatation suivante : "Dans l'ensemble nos écoles ont mis l'accent sur la docilité et la conformité plutôt que sur la réflexion active et critique et sur la stricte obéissance aux règles plutôt que sur la participation à l'élaboration des règles et à l'étude de la nécessité et du but des règles" (8). A mon avis, il n'y a pas une grande différence avec les écoles européennes. J'ai l'impression que la situation est encore pire dans ces dernières.

Et dans les pays que je connais quelque peu, je ne vois aucune innovation véritable sur ce point particulier. Au contraire, dans l'analyse générale des récentes réformes, du curriculum dans les "Länder" de la République fédérale, Lutz-Rainer Reuter (9) conclut : "Les plans sont caractérisés par un excès de réglementations officielles et compliquées et contiennent seulement quelques possibilités d'action et de décision ; ils paralysent le potentiel de dynamisme et de participation par une inflation de compétences en matière de consultation, de recommandation et d'audition et de commissions dotées d'une autorité marginale. Ils mettent l'accent sur des éléments tels que la décentralisation, l'association et l'harmonisation des intérêts et camouflent la possibilité d'une discussion contradictoire rationnelle. Le nombre excessif de commissions d'intégration paralyse l'initiative privée et ne laisse pas place à la coopération interactive motivatrice et aux activités restreintes d'organisation des intérêts. Les autorités de direction et d'inspection scolaires ne sont pas touchées par les règlements de participation, les écoles n'obtiennent pas un secteur autonome à l'intérieur du domaine parlementaire et bureaucratique : la qualité de l'influence des commissions et organes est inversement proportionnelle au poids d'une question." Cette conclusion pourrait tout aussi bien être le résultat d'une recherche comparative aux Pays-Bas ou en Belgique. Il n'est pas étonnant que, dans quelques villes de mon pays, les élèves de l'enseignement secondaire s'organisent en vue de protéger leurs intérêts, par exemple afin de s'opposer au renvoi d'un enseignant

pour motif politique, d'obtenir davantage d'installations scolaires, de lutter contre la politique gouvernementale en matière de numerus clausus universitaire (10). Ces actions sont encore rares et il n'existe pas de puissant syndicat d'élèves semblable à ceux que l'on trouve ailleurs. En France, il y a l'Union Nationale des Comités d'Action Lycéens qui compte 30.000 membres dans tout le pays, ce qui n'est pas beaucoup mais qui pourrait marquer le début d'une véritable force (11).

Voilà comment les choses semblent devoir évoluer. Pour que la démocratie soit instaurée à l'école, il faudra livrer un combat analogue à celui qui a été livré pour la reconnaissance des droits de l'homme par l'Etat. Cette lutte a un enjeu légitime, car quelque interprétation que l'on puisse donner à la démocratie dans une société pluraliste, (interprétations qui sont elles-mêmes un contenu d'apprentissage), il ne fait aucun doute que la démocratie est liée à la participation. Il s'agit d'un but de l'éducation. En tant que contenu d'un programme, elle a des conséquences pour l'organisation du cadre éducatif (éducation fonctionnelle). Les élèves doivent apprendre en procédant par tâtonnements comment un processus démocratique de prise de décision peut donner de bons résultats ou échouer. Nous ne pouvons pas limiter trop étroitement le domaine dans lequel cet apprentissage doit se faire, avec l'excuse que les enfants ne sont pas suffisamment compétents pour assumer leur propre responsabilité.

Pourtant, même si nous reconnaissons que les élèves ont le droit de dire leur mot dans les décisions actuellement prises pour eux, nous n'avons pas beaucoup fait avancer les choses. Pour les faire avancer, nous pouvons au moins commencer par démocratiser nos institutions de formation des maîtres de l'enseignement primaire et secondaire. C'est dans ces établissements que nous formons nos multiplicateurs qui ont amplement l'occasion de transmettre ces idées aux générations nouvelles. Le principal obstacle ici semble être constitué par les enseignants et, pour une partie, par les élèves qui veulent être enseignants "parce qu'ils aiment beaucoup les enfants".

Personne ne préférera un enseignant qui déteste les enfants, mais l'amour constitue un fondement étroit et instable pour ce genre de tâche. Les élèves-maîtres croient souvent que dans l'enseignement initial ils pourront tirer parti de la sympathie qu'ils éprouvent à l'égard des jeunes enfants. Nous devrions tout d'abord les aider à comprendre ce qui s'est passé dans leur propre vie, dans leur propre processus de socialisation, comment et par quelles forces ils ont été aliénés d'eux-mêmes et des autres, avant de pouvoir parler de leurs responsabilités pédagogiques et des rapports de ces dernières avec leur propre émancipation.

Le cercle se referme ici, parce que la démocratisation des établissements de formation des enseignants déterminera l'émancipation des futurs maîtres. Il est regrettable que les directeurs et les enseignants de ces établissements ne stimulent pas cette évolution, mais donnent au contraire l'impression de vouloir la freiner. Plus qu'à toute autre chose, cela tient, à mon avis, au fait qu'ils ne possèdent pas les connaissances théoriques et pratiques qui leur permettraient de résoudre ces problèmes. Nous devrions donc assurer à ces enseignants une formation en cours d'emploi en vue de la réorganisation de leurs établissements. Ces séminaires devraient bien entendu être organisés avec le plein appui et la coopération des enseignants eux-mêmes. Ensuite, nous devrions aider les écoles de ce genre à innover dans la direction donnée et ne pas abandonner les enseignants à eux-mêmes après le cours de formation. C'est seulement de cette façon que nous pourrions amorcer le processus d'un développement à long terme qui s'impose.

Je suis parfaitement conscient de n'avoir rien dit de nouveau, mais je crois que les documents tels que celui-ci ont quelque chose de commun avec les prières, en ce sens que s'ils ne peuvent pas faire de bien, ils ne peuvent pas non plus faire de mal, ce qui n'est pas non plus une nouveauté.

-
- (1) Seuls Hess & Torney adoptent une position différente de celle des théoriciens en la matière. Ils estiment qu'aux Etats-Unis, l'éducation est le principal facteur de socialisation politique, surtout pour l'enfant de la classe ouvrière. A l'école, on enseigne à l'enfant à se sentir affectivement lié à la nation et on lui apprend l'obéissance et la conformité beaucoup plus que le droit de participer à la politique et d'y exercer une influence. R. Hess & J. Torney, "The Development of Political Attitudes in Children", Chicago, 1967.
 - (2) L'influence de la télévision sur la socialisation politique n'a guère fait l'objet d'études. C'est Sidney Kraus qui a attiré l'attention des sociologues sur ce fait étonnant. "Mass Communication and Political Socialization", document établi pour les Rencontres sociologiques internationales annuelles, Toronto, Canada 1974. Aux Pays-Bas, près des deux-tiers des enfants âgés de 3 à 12 ans regardent la télévision tous les jours. Ce chiffre ne diffère pas de celui des autres pays.
 - (3) John Dewey, *The School and Society*, 1900, édition révisée 1943, Chicago.
 - (4) Gabriel A. Almond & Sidney Verba, *The Civic Culture*, Boston 1965, p. 275.
 - (5) Lee H. Ehman, "An Analysis of the Relationship of Selected Educational Variables with the Political Socialization of High School Students", *Am. Ed. Res. Journal* 6 (1969), pp. 559-580.
 - (6) J.C. Glidwell, M.C. Kantor, L.M. Smith et L.A. Stringer, "Socialization and Social Structure in the Classroom", dans M.L. Hoffman et L.S. Hoffman, directeurs, *Review of Child Development Research*, Vol. 2, (New-York : Russel Sage Foundation, 1966), p. 232.
 - (7) James Mc Partland, Edward Mc Dill, Colin Lacey, Rubie Harris et Lawrence Novey, *Student Participation in High School Decisions*, (Baltimore : The Johns Hopkins University Center for Social Organization of Schools, (1971) ; Aland Edward Guskin et Samuel Louis Guskin, *A Social Psychology of Education*, (Reading, Mass. : Addison-Wesley Publishing Company, 1970) pp. 149-160
 - (8) John J. Patrick, "Improving Political Learning in Secondary Schools", document pour la réunion de 1972 de l'APSA, Washington.
 - (9) Lutz-Rainer Reuter, "Partizipation als Prinzip demokratischer Schulfassung, Analyse und Kritik der Gesetzentwürfe und Gesetzgebung zur "Demokratisierung der Schule". : aus Politik und Zeitgeschichte, B/275, 11-1'75.

- (10) Scholieren in Bewegin, Uitgave : Jeugdwerkproject der N.C.S.V., Woudschoten, Zeist 3e jaargang, n° 5-6, 1975.
- (11) "La voix des Lycées", UNCAL, 71, rue d'Aboukir, 75002 Paris.

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

7

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

AS/Conf/Dém 13 - F

CONFÉRENCE SUR L'ÉVOLUTION
DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES EN EUROPE

Strasbourg, 21-23 avril 1976

IMPORTANCE RELATIVE
ET RÔLE DES FORCES EXTRAPARLEMENTAIRES

(Commission IV, Sous-thème I)

Rapport
présenté par le Professeur Georges LAVAU (Paris)

IMPORTANCE RELATIVE ET ROLE DES FORCES EXTRAPARLEMENTAIRES

On ne tombe pas amoureux d'un taux de croissance
(Inscription sur un mur de la
Sorbonne, Paris, mai 1968)

Bâissez vos villes près de Vésuve
(Nietzsche)

La démocratie parlementaire représentative a été une construction juridique et politique édiflée à partir de processus historiques, culturels et sociaux - en partie réels, en partie rationalisés et sublimés - qui ont eu pour sites certaines régions très limitées et privilégiées de l'Europe Occidentale et quelques colonies européennes essaimées sur une partie du littoral atlantique de l'Amérique du Nord.

Universalisée, étendue des sites originaires vers des périphéries où les conditions sociales et culturelles qui avaient favorisé sa naissance ne préexistaient pas toujours (ou, en tout cas, de façon inégale et dispersée), cette construction reposait sur un ensemble très articulé de fictions nécessaires à sa logique même.

Fiction qu'en donnant son vote, à intervalles périodiques de quelques années, à un mandataire - qui peut être élu ou ne pas l'être - le citoyen parvient à exprimer l'essentiel de ses volontés et de ses aspirations à la fois en tant qu'être individuel exerçant son intellect et en tant qu'être social immergé dans une condition (membre d'une famille, fils d'un terroir, appartenant à une culture, à une communauté religieuse, à une classe sociale, etc...). Fiction que ceux qui sollicitent les votes peuvent se représenter ce que veulent les électeurs et donc les représenter - ou qu'en tout cas, même s'ils ne représentent pas toutes les particularités éclatées de ces volontés innombrables, ils ont le pouvoir de les représenter au travers d'une volonté idéale qui les subsume toutes : la volonté nationale. Fiction que les électeurs qui ont donné leurs votes à des candidats non élus accepteront de se considérer comme valablement représentés et d'attendre avec confiance que le sort électoral ultérieurement se renverse, qu'ils croiront que tout reste "ouvert" et que, jusqu'à ce retournement de fortune, leurs intérêts et leurs aspirations ne seront pas gravement méconnus.

Fiction encore que tout le résidu, plus ou moins important, de tout ce qui ne parvient pas à être représenté à travers les mécanismes de l'élection des parlementaires peut cependant être absorbé et satisfait grâce à un réseau dense de libertés garanties, grâce au respect de l'opposition et des minorités, grâce au self-government local, par le biais enfin d'autres assemblées élues selon des modalités permettant à ce qui n'a pu se faire représenter à la Chambre Basse de trouver son expression. Fiction enfin d'une stabilité suffisante des intérêts et des aspirations permettant à quelques grandes tendances et à quelques grandes coalitions politiques - elles-mêmes stables - de les structurer et de les représenter lors des scrutins au Parlement, quelle que puisse être la complexité des décisions à prendre et quels que puissent être les changements conjoncturels.

Comme tous les ensembles organisés de fiction, celui-ci ne pouvait continuer à servir de fondement au fonctionnement du régime représentatif qu'aussi longtemps que certaines conditions restaient à peu près satisfaites.

En premier lieu, le système n'échappait à l'absurdité que dans la mesure où, en fin de compte, l'Etat - Parlement, Gouvernement et Administration - n'exerçait qu'une emprise limitée sur la vie des individus et des groupes et sur la négociation relativement libre de leurs relations. Les fictions ne pouvaient être tenues pour "raisonnables" que parce qu'elles avaient une portée pratique et quotidienne limitée. Ces fictions ne s'écartaient pas trop non plus du réel dans la mesure où l'équilibre interne des pouvoirs dans l'Etat donnait la suprématie au Parlement sur le Gouvernement et sur l'Administration. Même si en effet les Parlements élus selon des régimes électoraux assurant la sincérité, la liberté du vote (sans exclusives contre certaines catégories de citoyens), ne traduisaient qu'une représentation simplifiée et plus ou moins déformée, ils étaient - par leur structure même - toujours plus réellement et plus directement représentatifs (même des minorités) que ne pouvaient l'être Gouvernements et Administrations. Réserver donc, non seulement en droit mais aussi en fait, au Parlement les décisions de principe sur les questions les plus sensibles et les plus contestées, c'était une condition nécessaire à tout l'ensemble des "fictions".

En second lieu, comme tout autre ensemble organisé de fictions celui-ci n'était qu'un des éléments nécessaires d'une configuration idéologique beaucoup plus ample. Il prenait en effet sa place dans la configuration idéologique qu'on peut désigner comme l'individualisme libéral (mais on peut lui donner d'autres désignations). Ces fictions ne pouvaient donc être acceptées et ne pouvaient surtout servir de régulateurs aux conduites concrètes des individus et des groupes que dans la mesure où - en même temps que beaucoup d'autres éléments de l'individualisme libéral - elles avaient réussi à pénétrer, à des niveaux de conscience plus ou moins profonds, l'immense masse des individus, indépendamment de leur condition, de leur statut, de leur environnement professionnel, culturel ou social ; ou, à tout le moins, dans la mesure où cette configuration idéologique triomphante avait réussi à apparaître comme seule vraie, reléguant toutes les autres idéologies concurrentes au rang de vieilleries, superstitions ou utopies dérisoires et marginales.

Sous l'action plus ou moins prolongée de multiples facteurs - qu'il n'est pas de mon rôle d'examiner ici - ces deux conditions substantielles ont largement cessé d'être réalisées dans la plupart des démocraties du monde.

Il en résulte que - même si les mécanismes constitutionnels et juridiques actuels n'ont pas eux-mêmes créé des brèches dans cet ensemble de fictions et n'en ont pas ainsi brisé la cohérence - il y a de moins en moins adhésion "naïve" à ces fictions et surtout qu'elles dirigent de moins en moins les conduites politiques. Plus curieusement encore, elles continuent de servir de fondements implicites à des normes juridiques et à des actions répressives

que les pouvoirs publics opposent à certains groupements marginaux ou violents, alors qu'au contraire elles semblent de moins en moins régler l'action d'autres groupements plus "respectables" (grands partis politiques, grandes organisations professionnelles et sociales, groupes d'intérêts).

Sans qu'il y ait remplacement total de l'individualisme libéral par une autre configuration idéologique cohérente ayant une aire de diffusion comparable, deux idées sont en train d'acquérir, à défaut d'une réelle légitimité dans l'opinion, au moins un statut de "normalité" et de quasi-évidence :

- La représentation par les Parlements (et, plus généralement, par toutes les assemblées électives institutionnalisées) n'est pas le mode de représentation par excellence. On ajoute parfois que doivent être inventés d'autres modes, plus directs, plus sensibles au changement, évitant la professionnalisation des représentants et la captation des volontés populaires par les partis.

- Le vote pour des mandataires (et le plus souvent, en fait, pour des partis) n'est ni un moyen d'expression universel ni, surtout, celui qui doit bénéficier de plus haute légitimité. Précisons les griefs : le vote est arbitrairement et abusivement réducteur; mais surtout il est inégalement réducteur pour les différentes catégories sociales et pour les différents intérêts (en fonction du régime électoral, en fonction du "marché" constitué par le système de partis, etc.); le mécanisme électif privilégie certaines dimensions et en occulte d'autres ; il est donc "normal" que ces dimensions occultées trouvent leur revanche. Les minorités que la représentation parlementaire représente mal, les intérêts qui n'ont pu se trouver pris en compte lors des élections, sont donc "en droit" - d'autant plus qu'ils estiment n'avoir qu'un accès très insuffisant aux grands mass media influents - de nullifier à tout moment le seul mécanisme institutionnalisé de représentation et à intervenir directement par un moyen ou par un autre. Ces interventions directes peuvent évidemment avoir plusieurs objectifs : se faire entendre et se faire prendre en considération par les pouvoirs officiels, forcer ces derniers à une négociation, bloquer ou réorienter une décision défavorable, clamer sa colère et manifester sa force, mobiliser des énergies pour un renversement de perspectives politiques, paralyser le fonctionnement du régime politique et de l'infrastructure économique, exercer une "violence décentralisée", créer à l'intérieur de la société des "espaces émancipés" (selon le terme forgé par Herbert Marcuse) où toute la légitimité tacite des idéologies dominantes se sera évanouie et où des formes de vie entièrement nouvelles pourront être librement inventées.

C'est, me semble-t-il, cet ensemble confus de phénomènes que l'on a dans l'esprit lorsqu'on évoque le développement des "forces représentatives extra-parlementaires".

La qualification "extra-parlementaire" appelle peu de commentaires. Elle exprime, à mon avis, ce fait que l'anti-parlementarisme occasionnel de ces mouvements (à vrai dire très divers et souvent bien différents) ne s'appuie pas, comme c'était le cas pour les idéologies traditionnalistes ou autoritaires, sur une doctrine cohérente et simple de l'autorité non démocratique. L'"extra-parlementarisme" s'alimente plutôt à une attitude d'extériorité et d'étrangeté par rapport à tout le corps de fictions qui a été évoqué plus haut.

Le qualificatif de "forces représentatives" soulève plus de questions, notamment en raison du fait que, pour beaucoup de ces "forces" il n'y a pas de mesure légale ni rationnelle de leur "représentativité".

En réalité, selon les cas, on se trouve en présence de "représentativités" qui ont des bases différentes et, à la limite, dans les cas les plus douteux, c'est le concept même de représentation qui est mis en question par les manifestations de certains de ces groupes.

Dans le cas de certaines organisations professionnelles, culturelles et sociales, ce sont les pouvoirs publics eux-mêmes qui ont donné à ces organisations une représentativité légale en leur reconnaissant un statut officiel d'interlocuteur pour représenter l'ensemble des milieux sociaux (au nom desquels elles parlent) lors de grandes négociations ou pour préparer - selon des procédures souvent calquées sur les procédures parlementaires - des décisions publiques. Certes, il s'agit, au moins juridiquement, d'une représentativité limitée à des domaines en principe bien précis et spécifiques ; dans la réalité pratique cependant la répétition et la généralisation de ces grandes négociations et de ces consultations ritualisées finissent par donner un sceau de représentativité générale à ces organisations.

En dehors de ces cas privilégiés, des organisations ou des mouvements qui ne bénéficient d'aucune représentativité légale ou coutumière peuvent en fait parvenir à acquérir aux yeux de l'opinion, de façon plus ou moins durable, une certaine représentativité de fait. Il suffit pour cela qu'ils contraignent les gouvernements et les administrations à négocier officieusement avec eux et qu'ils réussissent à convaincre certains grands partis politiques de prendre contact avec eux et de prendre fait et cause pour eux. Ils parviendront presque au même résultat si le renouvellement de leurs manifestations parvient à démontrer qu'ils ont le pouvoir à la fois de mobiliser des troupes résolues et de les démobiliser au moment choisi par eux. On peut même aboutir à des situations où l'opinion, blasée et habituée à la dispersion de la représentation, finit par considérer que "représentent quelque chose" des groupes, même très minoritaires, dès lors que ceux-ci arrivent à faire la preuve - ne fût-ce que par à-coups - qu'ils ont soit un pouvoir de blocage (des entreprises, de certains services administratifs, de certaines institutions), soit un pouvoir d'érosion de la légitimité de l'ordre établi, soit une capacité de création de nouvelles valeurs pour des secteurs plus ou moins étendus de la société.

Tout recensement et toute tentative d'évaluation de l'importance respective de ces diverses "forces extra-parlementaires" seraient à la fois prématurés et partiellement dépourvus de signification. Prématurés car ce qui caractérise beaucoup d'entre elles - mises à part celles qui ont accédé à une reconnaissance légale ou coutumière de représentativité -, c'est leur fluidité et leur aptitude, en fonction des événements et de la réceptivité des masses, à s'enfler et à se dégonfler, à changer de pavillon et de publics. Dépourvus de signification car l'importance de leurs effectifs enregistrés ou de leurs ressources matérielles et morales n'est bien souvent qu'un des éléments de leur capacité d'action : moins ces mouvements sont institutionnalisés et plus leur capacité d'action dépend de l'état de "conductibilité structurelle" qui caractérise à un moment donné une situation et un milieu de propagation (1).

Il est presque trivial de rappeler d'autre part que le développement et l'audience rencontrés par ces mouvements extra-parlementaires sont largement conditionnés par l'état des partis politiques (et surtout des partis, grands ou moyens, qui parviennent habituellement à s'assurer une représentation parlementaire et un rôle politique de quelque importance). C'est toujours lorsqu'il y a défaillance ou crise de ces partis, lorsqu'ils ne parviennent pas à absorber de nouvelles demandes sociales (ou qu'ils les étouffent), lorsqu'ils restent trop captifs d'anciennes clientèles, lorsqu'ils s'avèrent impuissants à débloquent les mécanismes de réforme et s'en remettent aux circuits des administrations, que ces mouvements extra-parlementaires se développent. Une preuve a contrario en est fournie par le fait que lorsqu'un parti, longtemps en déclin, se renouvelle et se reconstruit, on voit contrairement (après un temps d'inertie plus ou moins long) s'étioler certains de ces mouvements ; ou, du moins, s'ils ne disparaissent pas, on peut observer que cette "nouvelle présence" amène certains d'entre eux à des comportements moins "sauvages" et, pour tout dire, plus "réformistes" (2).

.
./.

1. J'emprunte cette notion de "conductibilité structurelle" au sociologue nord-américain Neil SMELSER qui s'en est servi pour expliquer les conditions de développement des manifestations de masse, des soulèvements et des émeutes (cf. Theory of collective behaviour, London, 1962, Routledge and Kegan Paul).
2. On peut se borner à un exemple : celui du "renouveau" du Parti Socialiste français amorcé depuis l'automne 1971. Il paraît indéniable qu'il a largement contribué à la forte réduction d'audience des petits partis de l'extrême-gauche "extra-parlementaire". Il semble aussi qu'il ait, fût-ce indirectement, contribué à clarifier au sein de certains mouvements protestataires la confusion longtemps persistante entre les tendances à un réformisme inavoué et des tendances au "Grand Refus" (par exemple, dans les "communautés de base" des "chrétiens critiques" ; ou même dans certains syndicats de la CFDT). La restructuration du Parti Socialiste a permis aux tendances "réformistes" de trouver une issue politique crédible ; elle a poussé une partie des plus radicaux à se rapprocher du Parti Communiste.

Il n'y a pas lieu, me semble-t-il, de s'attarder trop longtemps sur la situation - maintes fois étudiée - des syndicats et des grandes organisations professionnelles et sociales.

Celles-ci ne sont des "forces représentatives extra-parlementaires" que dans la mesure où les gouvernants ont accepté de les reconnaître, de façon habituelle et parfois parfaitement légale, comme partenaires légitimes à certaines négociations sociales et à la préparation de certaines mesures à incidence économique et sociale. Cette plus ou moins grande institutionnalisation a pour conséquence qu'on est ici à la limite de cette notion floue d'"extra-parlementaire".

A la limite parce que, d'abord, leur intervention institutionnelle obéit généralement en fait à un rituel bien réglé et à des codes de bonne conduite (ou de "mauvaise conduite contrôlée") : les partenaires connaissent à l'avance les jeux et les marges de manoeuvre de l'adversaire, les stratégies sont relativement sans surprise ou, du moins, les surprises n'interviennent que lors des crises - relativement rares - de réajustement général des relations. A la limite de l'"extra-parlementaire", en second lieu, parce que, au moins dans certains pays, ces organisations syndicales et professionnelles ont des liens plus ou moins étroits avec des partis représentés au Parlement : leur action se déploie donc souvent sur un triple terrain, celui des débats parlementaires, celui des rapports avec le Gouvernement et l'Administration, celui enfin de l'affrontement avec les adversaires économiques et sociaux.

Il est vrai que le fonctionnement "harmonieux" de tous les mécanismes décrits ci-dessus est loin d'être assuré de la même façon partout et en toutes circonstances. Il est possible que les conditions soient plus favorables là où ces organisations représentatives encadrent réellement une proportion importante des "populations" au nom desquelles elles parlent et là où plusieurs d'entre elles ne sont pas dans une situation de concurrence trop tendue pour représenter un même milieu social ou professionnel.

Quels que puissent être les regrets que certains peuvent nourrir à l'égard de cette entorse apportée à l'épure idéale du système représentatif (en court-circuitant le plus souvent les circuits proprement parlementaires) il est probable que - pour un temps encore indéterminé - il s'agit là d'un processus inévitable et que c'est le prix à payer pour une relative paix sociale.

Certes, tout est relatif. Les organisations les plus représentatives et les plus solides ne sont jamais à l'abri d'un "débordement" par leur base ou par des organisations rivales plus revendicatives ou à la recherche d'un succès de prestige, ni à l'abri d'infiltration par des minorités "radicales" cherchant à faire désavouer les dirigeants. A la fois pour se prévenir contre ces risques, et aussi parce que - exception faite de contextes très favorables - il est très délicat pour ces organisations de se lier totalement les mains par leur participation aux processus de décisions économiques et sociales, elles sont

toujours obligées de combiner cette participation avec d'autres formes d'action qui lui servent tantôt de préparation stratégique, tantôt de contrepoids : cela comprend les différentes formes de pression, de démonstration, d'agitation, et bien entendu la grève.

L'action déterminée d'organisations professionnelles ou sociales puissantes dans le contexte d'une situation économique fragile et d'un système politique vulnérable souligne les limites et les difficultés de la démocratie parlementaire. A des degrés divers, la France de mai-juin 1968, l'Italie du début des années 70, la Grande-Bretagne depuis les derniers mois du gouvernement de M. Edward Heath jusqu'à maintenant, en ont fourni des exemples. En réponse à l'appel du gouvernement travailliste demandant à toutes les catégories sociales des sacrifices pour gagner la bataille nationale contre l'inflation, M. Joe Gormley, Président du syndicat des mineurs de charbon, se borne à répondre avec une tranquille assurance : "The miners are going to be at the top of the tree, and if that hurst somebody, I am sorry" (3). Le propos pourrait être pris pour une boutade ou une fanfaronnade si l'on ne se souvenait qu'en 1974, face à l'intransigeance de M. Heath, l'opiniâtre grève des mineurs britanniques a effectivement contribué à la défaite du gouvernement conservateur. Au-delà de ses aspects spécifiques, un tel exemple me paraît révélateur, peut-être moins d'une crise de la démocratie parlementaire que d'une crise plus profonde dont je parlerai plus loin.

D'une certaine façon, sont aussi à la limite de l'"extra-parlementaire", les petits partis à représentation parlementaire faible ou nulle. Il est vrai que certains d'entre eux ne doivent parfois cette absence - ou cette quasi-absence - de représentation parlementaire qu'à un refus de soumettre leur prétendue représentativité au verdict électoral : soit pour des raisons de principe, soit parce qu'ils estiment qu'en raison de la structuration coutumière du champ électoral leur message politique sera étouffé dans la cacophonie électorale alors qu'il sera beaucoup mieux entendu s'il est délivré en dehors des campagnes électorales et lorsque les grands partis traditionnels n'accaparent pas toute l'attention du public. De tels partis, à vrai dire, acceptent plus ou moins d'eux-mêmes - sinon de façon absolument spontanée - de laisser à d'autres la représentation parlementaire. Ils se réservent plutôt le rôle de groupes de pression politiques, de ligues à objectifs plus ou moins spécifiques. Leur espérance est d'exercer sur l'opinion - et surtout sur certains leaders d'opinion - une influence suffisamment grande pour que les grands partis et les gouvernements soient réceptifs à leurs idées.

Les partis que nous avons en vue ici - même s'ils présentent certains traits qui les apparentent à ceux qui viennent d'être évoqués - sont quand même d'un type différent. Ils n'ont pas d'objection de principe contre l'élection de représentants ; même s'ils sont défavorisés par rapport aux grands partis sur le plan des ressources matérielles nécessaires à la conduite de vastes campagnes nationales répétées, ils peuvent cependant concentrer leurs forces sur certaines circonscriptions et sur certains scrutins et compenser parfois leurs faibles

3. Déclaration rapportée par Peregrine Worsthorne, "Of strong unions in weak societies", Encounter, January 1976, p.22.

ressources par un sérieux potentiel militant ; en fait, l'expérience prouve que, de façon plus ou moins régulière, ils présentent des candidats, reçoivent un nombre de suffrages qui (au moins eu égard au nombre des candidats présentés) n'est parfois pas inférieur à ce que reçoivent d'autres partis qui obtiennent une représentation dans les Assemblées. Or, eux, n'obtiennent pas de représentation ou, s'ils y parviennent, obtiennent une représentation totalement disproportionnée à leurs suffrages.

Inutile de s'appesantir sur les causes de cet état de choses car elles sont bien connues : régime électoral, mode de scrutin, découpage électoral, structure des coalitions électorales, etc...

Ce qui précède n'est pas une façon d'introduire subrepticement un plaidoyer facile pour la représentation proportionnelle électorale (4). Celle-ci, même lorsqu'elle n'est pas intégrale, peut porter remède à certaines injustices criantes de représentation et apporter, par conséquent, un apaisement lorsque des inégalités de représentation ont engendré une accumulation explosive de déceptions et d'impuissances. Mais, d'une part, dans les cas extrêmes et lorsqu'elle intervient trop tardivement, elle peut n'apporter aucun remède efficace (un des régimes les plus "justes", le vote transférable, n'a apporté aucune solution politique à la crise suraiguë de l'Irlande du Nord) ; d'autre part, une fois qu'elle a bien pénétré dans les moeurs électorales et qu'elle a structuré les comportements des électeurs, elle est une prime à la reproduction presque indéfinie du système de partis, amortit les poussées d'opinion et constitue un frein au changement politique.

Un ensemble de règles électorales, même relativement "injustes" sur le plan de la stricte justice représentative, peut n'avoir pas, hors des crises graves, de graves conséquences politiques si deux conditions au moins sont remplies :

1. Il faut qu'il y ait un régime très libéral de droit et de fait, fait à l'opposition, que celle-ci soit représentée ou non dans les Assemblées parlementaires. Et cela signifie non seulement l'existence de libertés garanties et l'accès aux moyens d'information, mais aussi une attitude de réceptivité de la part des grands partis qui monopolisent en droit ou en fait la représentation parlementaire.

2. Il faut d'autre part que les partis privés - totalement ou quasi totalement - de représentation soient des partis qui acceptent au moins l'essentiel des valeurs et des règles du jeu du régime et ne soient pas en total désaccord avec les grands partis sur l'interprétation de ces valeurs et de ces règles. Il ne s'agit ici que d'une condition politique et non, évidemment, d'une condition légale. Ce n'est rien de plus que l'observation banale que des partis d'opposition absolue, s'ils sont écartés de la représentation du fait des règles du système, y trouveront une raison de plus de le combattre (d'autant plus ./).

4. Encore que l'exemple de certains pays à régimes dits de "démocraties consociationnelles" (Pays-Bas, Suisse, p. ex.) tende à montrer que la représentation proportionnelle - parmi d'autres mécanismes d'équilibre - est un moyen de désamorcer des méfiances trop invétérées entre communautés et entre groupes très conscients de leur identité ; et ainsi d'échapper au risque de conflits engendrés par l'application brutale de la règle de majorité (à laquelle est substituée une permanente négociation).

que la première condition mentionnée plus haut leur bénéficiera généralement peu) et n'accepteront pas leur exclusion ou leur sous-représentation.

Pareille situation atteindrait évidemment un degré de gravité maximum si un parti lourdement sous-représenté obtenait un pourcentage de voix de 10 à 25 % des suffrages exprimés. Paradoxalement toutefois, au moins en régime "normalement" libéral, un tel parti serait loin d'en être réduit à l'inexistence politique. Le volume même de ses suffrages est le signe d'une audience qu'il serait imprudent, de la part des gouvernements, de braver ; il a probablement aussi le soutien d'organisations professionnelles et sociales qui ont le pouvoir d'organiser des campagnes et des démonstrations, de déclencher des grèves.

Beaucoup plus isolés et donc plus démunis sont les petits partis protestataires d'opposition absolue, surtout lorsque pour des raisons politiques ils ne peuvent ou ne veulent pas se coaliser avec un grand parti d'opposition : ils n'ont, eux, aucun accès, officiel ou officieux, direct ou indirect, ni aux centres politiques de décision ni même généralement aux grands moyens d'information. Forces "extra-parlementaires", à coup sûr ; mais de quoi sont-elles représentatives sinon d'infimes minorités auxquelles l'opinion n'accorde aucun crédit ?

Cette très faible représentativité - du moins telle qu'elle est mise en évidence par la mesure électorale - serait peut-être confirmée si les règles électorales étaient changées de façon à les pénaliser moins systématiquement. En termes purement électoraux, des partis qui ne parviennent jamais à dépasser 3 à 4 % des suffrages exprimés sur le plan national ont probablement très peu de chances d'obtenir des résultats très sensiblement supérieurs même si la représentation proportionnelle stricte était appliquée. En Europe - à la différence de ce qui a eu lieu en Inde et à Ceylan - les partis trotskystes et les divers partis communistes "dissidents" ont été jusqu'ici hors d'état, quel que soit le régime électoral, de franchir la barre des 5 %. Les petits partis séparatistes et "nationalistes" ont parfois (en Grande-Bretagne, par exemple, mais pas en France) obtenu des résultats un peu meilleurs grâce à l'avantage que peut leur procurer la plus grande concentration territoriale de leur électorat ; mais leur succès est souvent éphémère car, d'une part, leurs clientèles électorales souvent peu homogènes sur le plan idéologique peuvent, lors d'élections ultérieures, accorder leurs votes à d'autres partis, d'autre part leurs thèmes et leurs objectifs peuvent être partiellement repris par les grands partis si ceux-ci sentent la nécessité de se débarrasser de cette gênante concurrence.

Il est vrai que ces petits partis tentent parfois de faire la preuve de leur représentativité autrement que sur le plan électoral. Réussir à faire augmenter de façon sensible vote blanc ou nul, réussir à faire observer par une proportion sensible d'électeurs le boycott d'une élection, organiser (non pas une fois

mais de façon répétée) des parades, des défilés, obtenir le contrôle d'un syndicat capable d'organiser des grèves ne passant pas inaperçues, parvenir enfin à persuader de grands journaux, des chaînes de radio et de télévision, rendre compte de vos activités : autant de moyens - non violents - de faire la preuve qu'on "représente quelque chose" et que l'élection n'est pas la mesure universelle de la représentativité. Il est vrai que rares sont, parmi ces petits partis protestataires, ceux qui y parviennent vraiment.

Il est vrai aussi que beaucoup de ces très petits partis "révolutionnaires" ne se soucient guère de cette non-représentativité. Sachant qu'ils ne l'acquerront pas dans le court terme, ils orientent leur action, généralement appuyée sur des militants rompus aux activités d'agitation, vers d'autres objectifs. Ils visent à saper l'autorité des grands partis et des syndicats jugés par eux réformistes, à les vider de leur légitimité aux yeux des militants les plus combattifs de ces organisations. En choisissant des "points chauds" sur lesquels ils se concentrent et des situations présumées "exemplaires", ils déploient alors une action ponctuelle et intense (qu'ils seraient généralement incapables de renouveler très souvent ou d'étaler tout au long de l'année) : ainsi parviennent-ils à franchir le mur de l'"invisibilité". Par des techniques d'agitation souvent tapageuses, ils cherchent à acculer les gouvernements démocratiques à se révéler non-démocratiques, à augmenter les mesures de répression, à mettre en sommeil certaines tolérances, voire à édicter des mesures d'exception, et ainsi espèrent créer des dissensions dans les rangs des partis bourgeois et "réformistes". Enfin ils concentrent leur action sur ce qu'on pourrait appeler des franges et des minorités "sensibles" : travailleurs immigrés, jeunes salariés encore mal intégrés socialement et professionnellement, chômeurs, étudiants. Ces marges "sensibles" sont souvent exclues du vote, ou votent peu, ou bien n'ont pas ou n'ont plus d'attachement électoral pour des partis. En revanche, si un puissant mouvement les embrase, elles sont capables de "bloquer" beaucoup de choses (entreprises ou services où sont concentrés des immigrés, universités, grands rassemblements de jeunes).

Dans ces occasions, preuve est alors faite d'une certaine "représentativité", d'une espèce très particulière, inapparente en temps "normal" et que les habituels baromètres (élections, sondages d'opinion) n'enregistrent pas. Cette "preuve" ne signifie nullement que l'autre représentativité - qu'enregistrent les baromètres traditionnels - est sans valeur ni qu'elle est faussée par des manipulations et des illusions. Dans la mesure où elle a quelque valeur, cette "preuve" révèle simplement - en certaines circonstances peut-être exceptionnelles, c'est entendu - la complexité de nos sociétés actuelles, complexité qui a pour conséquence que certaines insatisfactions, particulièrement dans certains milieux sociaux, ne peuvent pas traverser les mécanismes opaques de la représentation classique et peuvent rester longtemps enfouis ou masqués.

Sur un plan purement théorique, le moyen de redonner à la représentation parlementaire classique sa pleine valeur, face aux prétentions de représentativité des organisations professionnelles et sociales et des petits partis protestataires, est simple : il faut et il suffit qu'elle retrouve aux yeux de tous une légitimité indiscutable. Théoriquement toujours, ce n'est pas impossible. Comme il a été suggéré plus haut, peuvent y contribuer à la fois des modalités d'organisation de la représentation (régime électoral, par exemple), et une plus grande réceptivité (ou moins de rigidité) de la part des grands partis qui dominent la scène politique.

Pratiquement, il est douteux cependant que ces moyens suffisent. C'est qu'en effet, dans une très large mesure, l'érosion de légitimité qui atteint la représentation parlementaire classique n'est que le reflet ou le signe d'un effondrement de légitimité qui atteint des valeurs beaucoup plus profondes.

Dans l'ordre de la société civile et de l'univers économique - pour commencer par là -, c'est l'érosion de toute l'axiomatique, de tous les postulats qui étaient à la base des sociétés industrielles avancées et qui ont longtemps fait l'objet d'un large consensus, au moins passif.

Ces postulats pouvaient s'énoncer ainsi (5) :

- Les ressources de la nature, constamment démultipliées par le travail de l'homme et par la science, sont inépuisables ; ce qui, aujourd'hui, est perçu comme problématique.
- L'industrialisation introduit certes au coeur de toutes les sociétés qui s'y livrent un incessant, et parfois brutal, processus de destruction des équilibres sociaux, économiques, démographiques, à un rythme plus rapide que celui de la reconstruction de nouveaux équilibres. Mais - et c'est là que réside le postulat - non seulement l'humanité est capable de supporter indéfiniment ces crises, mais il est dans sa nature prométhéenne même de les désirer et d'y trouver son accomplissement.
- Les incessantes destructions d'équilibres engendrées par l'industrialisation accentuent certes les disharmonies et les incompatibilités entre les projets des divers facteurs économiques, sociaux et politiques. Mais le solde de ces incompatibilités, quoique toujours plus lourd, sera toujours maîtrisable (sans doute au prix d'une certaine inflation qui traduit ce solde). En un mot, il y a toujours capacité des sociétés industrielles de maîtriser politiquement - et jusqu'à une échelle planétaire - les processus de déséquilibre de l'industrialisation.

./.

-
5. Les développements qui suivent s'inspirent très étroitement des observations très stimulantes faites par l'économiste Jean BOISSONNAT dans un rapport ("Croissance et contrat social") présenté lors du colloque organisé en avril 1975 par la revue France-Forum sur le thème "Au-delà de la crise" (texte dans France-Forum, N° 141-142, septembre-octobre 1975, pp. 55-62).

Cet ensemble axiomatique sur lequel nos sociétés ont vécu - et qui a fondé les fameux couples chers aux sociologues : tradition-modernité, stagnation-croissance - est aujourd'hui frappé de plein fouet.

Au moins aussi fortes que les voix qui s'élèvent pour continuer à le professer, d'autres voix s'élèvent - peut-être moins doctes, mais sans doute plus mobilisatrices - qui clament : que les ressources* sont devenues insuffisantes, que les épuisantes destructions d'équilibres ne sont pas supportables et qu'elles sont dépourvues de sens, que leur maîtrise échappe totalement aux démiurges ou que leurs efforts de maîtrise ne font que rendre les maux plus étendus et plus intolérables.

Tout le crédit jadis accordé aux postulats des sociétés industrielles est donc en train de leur être retiré. Pas assez complètement cependant pour que ces postulats cessent de guider les comportements et les décisions des autorités politiques. Et, pour l'instant, les sociétés industrielles continuent sur leur lancée, selon les mêmes lois, tout au plus avec quelques correctifs qui se situent tantôt au niveau de principes creux (6), tantôt au niveau d'expédients bricolés à la hâte sous la pression des revendications les plus sonores.

La foi perdue dans les postulats et dans les capacités d'auto-régulation des sociétés industrielles avancées engendre (ou libère) des flux de mouvements de protestation contradictoires, qui s'imitent

./.

6. Ainsi en est-il, par exemple, des réflexions présentées par un "groupe de réflexion" chargé par le Commissariat général du Plan français d'éclairer l'horizon du VII^e Plan (Voies nouvelles pour la croissance, éditions Hachette, 1975, 131 p.). Ce rapport -qui ne lie personne- pose bien les questions pertinentes : la croissance économique reste-t-elle souhaitable ? est-elle encore techniquement possible ? Est-elle devenue politiquement gouvernable ? Il va même jusqu'à suggérer des voies d'action qui semblent bien répondre aux préoccupations évoquées plus haut. Il serait bon de ne plus faire des objets et des techniques des fins en soi, mais de les tenir pour de simples moyens du bien-être. Il faudrait cesser de considérer les lieux habités et le milieu naturel comme simples produits indolores des forces économiques, mais comme la traduction sur le sol des choix socioculturels de la société. Au lieu de compter sur la croissance économique pour effacer et atténuer au fur et à mesure les effets visibles de l'inégalité sociale, il conviendrait de faire de celle-ci le coeur même du débat politique. Il faudrait enfin diffuser les responsabilités à la fois chez les gouvernants et chez les gouvernés.

L'analyse, comme le catalogue d'intentions, ne peut rencontrer que peu d'objections. Et après ? De tels textes ne sont-ils pas publiés précisément pour couper court aux objections et pour permettre de continuer à agir comme s'ils n'avaient pas été écrits ?

plus ou moins les uns les autres (parce que chacun fait exemple et précédent), qui enfin, dans la mesure où ils parviennent à arracher des concessions, compromettent les équilibres économiques et financiers et deviennent ainsi générateurs de mesures qui, à leur tour, pourront déclencher de nouvelles fièvres revendicatives. (7)

Lorsque ces poussées de fièvre soulèvent des couches sociales qui peuvent recourir à l'arme de la grève (contre les employeurs ou, par la médiation des usagers touchés par la grève, contre les gouvernants), on se trouve dans un schéma relativement classique et le scénario - à moins d'une extension inhabituelle du mouvement ou d'une dégradation profonde de la situation - est relativement prévisible : épreuve de force, négociation, compromis, nouveaux contrats.

Il en va différemment lorsque la radicalisation des actions protestataires se manifestent dans des couches sociales menacées par la "rationalisation" économique et qui n'ont ni la possibilité de recourir à la grève (petits commerçants, petits exploitants agricoles, employés faiblement syndiqués et dispersés dans de petites unités de travail, étudiants) ni l'espérance raisonnable qu'ils pourront donner à leur colère une dimension et un débouché politiques (d'abord, ils n'en ont pas la patience ; ensuite ils ont souvent conscience d'être bien trop isolés les uns des autres et bien trop inexpérimentés pour pouvoir efficacement transformer leur colère immédiate en un mouvement politique. (8)

C'est dans la mesure même où certaines de ces couches sociales ont trop longtemps été des clientèles un peu moutonnières de grands partis confortablement installés dans le système représentatif que - une fois leur colère déchaînée et puisqu'il n'y a plus dans leur environnement un tranquille acquiescement aux postulats de la société industrielle - ils sont enclins à ne plus faire aucune confiance à des processus politiques pour trouver une issue (d'ailleurs leurs dirigeants le voudraient-ils, qu'ils risqueraient fort de se faire désavouer et déborder par des troupes qui ne restent disciplinées qu'autant qu'on leur propose de franchir de nouveaux degrés dans l'escalade).

./.

-
7. Bien entendu, beaucoup de facteurs interviennent qui peuvent aggraver cette érosion de la foi. Actuellement, par exemple, y contribue la succession de relatifs reculs diplomatiques, stratégiques et économiques, des Etats-Unis dans la mesure où ceux-ci ont été jusqu'ici l'exemple achevé de la supériorité des sociétés industrielles.
 8. Voir en France l'action du CID-Unati (petits commerçants) et celle de diverses catégories de producteurs agricoles (que la FNSEA ne parvient pas à contrôler). Dans d'autres pays sont apparus d'éphémères partis de type "poujadiste" qui ne se servent de leur présence au Parlement que comme prolongement à leur agitation.

Ainsi en va-t-il jusqu'à ce que - pour différentes raisons, la lassitude, la division interne du mouvement, un compromis heureux - la fièvre retombe et que le mouvement s'apaise, le temps d'un armistice plus ou moins prolongé. Mais, avant que n'interviennent ces trêves ou ces pacifications, ces mouvements peuvent aussi engendrer ce que le sociologue-économiste Albert Hirschmann a appelé la "violence décentralisée" (dont, par exemple, les événements de Reggio-di-Calabria, ces récentes années, fournissent une bonne illustration). Celle-ci est généralement le fait de groupes intensément insatisfaits mais dont les comportements soudains de violence sont, du moins en apparence, provoqués par des faits très récents, très limités et très ponctuels. Ces groupes sont souvent extrêmement mobiles et actifs ; ils suivent souvent des meneurs, plus que des dirigeants institutionnels, qui s'improvisent et se révèlent dans l'action. Par eux-mêmes peu capables d'action cohérente et continue, ils peuvent - malgré leur méfiance - se laisser infiltrer par des militants de petits groupes politiques révolutionnaires qui cherchent parmi eux une "scène".

Même lorsque ces flambées de colère ne vont pas jusqu'à l'emploi de la violence "décentralisée", n'aboutissent-elles pas, lorsqu'elles deviennent suffisamment répétées et contagieuses, à un "pouvoir de chaotisation" pour utiliser un terme que le sociologue François BOURRICAUD applique à la situation actuelle en Italie ? (9) C'est-à-dire le pouvoir de créer - intentionnellement ou non - un chaos tel que ne peut s'ensuivre qu'un effondrement à échéance plus ou moins rapprochée. Le paradoxe est que personne dans nos sociétés ne dispose d'une mesure du seuil de tolérance ou de résistance au "chaos" et que, même dans l'Italie de 1968-1976, après sept ans de prétendue "chaotisation", l'effondrement n'est pas visible. Et, même là, nul ne peut dire qu'au lieu d'un effondrement et d'une subversion totale du système, il n'y aura pas simple glissement vers le "compromis historique" (dont rien n'autorise à prédire à coup sûr qu'il signifierait la fin de la démocratie représentative).

Aussi faut-il peut-être se garder de dramatiser la portée des phénomènes étudiés ici.

Le fond du problème est celui-ci. Ces phénomènes représentent-ils des résidus de la crise des valeurs de nos Sociétés industrielles, résidus que nous serions condamnés à supporter et traiter, pendant un temps plus ou moins long, par de multiples petits moyens décentralisés et localisés ? Ou bien annoncent-ils déjà une apocalypse d'une autre envergure et exigent-ils sans plus attendre la Grande Expiation ? Personne, à ma connaissance, n'a de réponse ; et une difficulté supplémentaire vient de ce que, fort vraisemblablement, tous les phénomènes que nous avons en tête et que, par ignorance, nous mélangeons un peu, ne relèvent pas uniformément du même type de réponse.

9. "De la partitocratie", Contrepoint, N° 18, 1975, pp. 63-94

Les ébranlements qui se produisent dans l'univers culturel et idéologique ne sont pas faits pour nous apporter des éléments de réponse plus assurée.

Tout le retournement d'attitudes et de comportements que l'on englobe en France sous le nom de "gauchisme" peut se déchiffrer de cent façons car bien des choses y sont confondues (peut-être par nous, observateurs) et y voisinent. Rejet des impératifs de la Rationalité et de la Modernité, affirmation du Désir et de la Quotidienneté. Tentation du Grand Refus - pacifique, non-violent, quasi-religieux, ou au contraire justicier et violent - et essai de créer au sein même d'une société dont on se retire des "espaces émancipés" exemplaires (Marcuse). Création d'une Nouvelle Arcadie, retour à Rousseau et aux anarchistes libertaires plus encore qu'à Marx ou qu'à Fourier. Ces différentes lectures du "gauchisme" s'effaçant parfois au profit de versions apparemment plus politiques ("guevarisme", "maoïsme") ou mystico-religieuses ("Révolution de Jésus", "Jésus arrive", Zen, ...).

Par rapport à la vague qui a, entre 1966 et 1970, porté ces divers mouvements jusqu'à parfois donner le frisson des grandes invasions barbares à la vieille société, l'époque actuelle semble bien correspondre à un reflux. Une loi d'orientation universitaire votée quasiment sans opposition par le Parlement français, bien qu'elle n'ait répondu en rien à l'idéologie profonde du mouvement étudiant de mai 1968, a en apparence réussi à débloquent l'institution universitaire. Dans presque tous les pays européens, comme aux Etats-Unis, les étudiants se sont remis au travail et, dans leur immense majorité, établissent des plans de carrière (même si c'est dans le désenchantement et dans une sourde inquiétude). La marginalisation des groupes les plus radicaux dans l'underground les isole et les maintient dans des limites étroites ; les grandes usines d'objets culturels de masse s'y approvisionnent périodiquement en innovations rentabilisables commercialement (vêtements, colifichets,...). Les témoignages ne manquent pas enfin, émanant de Commune-II à Berlin, de certains anciens hippies et yppies américains, sur le constat d'échec ou d'impuissance de beaucoup de ces groupes.

Est-ce dire que rien n'en subsiste et que leur trace aujourd'hui est déjà presque effacée ? Il serait téméraire de l'affirmer. Des textes - quasiment officiels - comme ceux que j'ai mentionnés plus haut (Réflexions pour les orientations du VII^e Plan français) n'auraient probablement jamais été pensés s'il n'y avait pas eu le tourbillon intellectuel et politique de mai 1968. (10)

./.

10. Ce texte (cité plus haut, note 6) ne fait en un certain sens que développer l'un des plus célèbres graffitis de mai 1968 sur les murs de la Sorbonne : "On ne tombe pas amoureux d'un taux de croissance".

Singulière destinée : le révolté de mai 1968 ravitaillé en idées - inoffensives, d'ailleurs - les conseillers du Prince.

De même pour les mises en question (aujourd'hui "respectables") des finalités du régime carcéral ou du régime asiliaire dans les établissements psychiatriques, des finalités du travail social. Il n'est jusqu'à certains partis politiques qui, lorsqu'ils savent que le vote des gros bataillons de la "majorité silencieuse" leur sera de toute façon refusé, ne reprennent après quelque délai une partie des thèmes des "rebelles". Ainsi, après filtrage et décantation, la "récupération", tant méprisée par les "gauchistes", peut-elle être faite (un cas exemplaire a été en France, la transmission d'une partie de l'héritage via la CFDT et le Parti Socialiste Unifié jusqu'au Parti Socialiste).

Une récupération aussi facile, un affaiblissement survenu après si peu d'années, une apparente impuissance à retrouver un nouveau souffle, est-ce le signe que ces mouvements de totale remise en cause ne "représentaient" rien de sérieux, qu'ils ont bénéficié d'un effet de surprise grâce à des méthodes insolites que les "majorités silencieuses" n'ont jamais employées ?

Poser la question de ce que représentent numériquement ("Combien de divisions a le Vatican ?" demandait Staline ...) ces groupes est à peu près aussi dépourvu de sens qu'eût été la question de savoir combien de Parisiens et de Français représentaient les insurgés de la Commune en 1871 ou ce que représentaient les hérauts de l'Aufklärung dans l'Allemagne piétiste et rurale de 1760. Numériquement, en face de la majorité silencieuse, ils ne "représentent" toujours que d'infimes minorités et qui, loin d'être diffusés à travers tout le corps social, sont souvent localisés. Sondages d'opinion et résultats électoraux le confirment toujours impitoyablement.

Il est vrai que beaucoup de ces groupes sont aussi condamnés à l'instabilité et au flottement par suite d'une contradiction interne qu'ils portent en eux-mêmes. Beaucoup d'entre eux, se refusant à une trop grande rigidité théorique, oscillent entre un pôle politique et un pôle utopique. Pôle politique : la déconstruction de l'ordre social existant, la conquête d'une reconnaissance sociale au bénéfice de tout ce que cette société ne reconnaît pas. Pôle utopique : l'anticipation d'une société rêvée, la création d'un espace libéré, selon les individus et les conjonctures, les tiraillements entre la tentation d'un Réformisme acceptable et celle du Grand Refus (qui risque toujours de tomber dans le théâtral). Contradiction qui, souvent, reflète l'indétermination existentielle d'un âge - la jeunesse - et d'un statut - celui d'intellectuels. Mais la persistance du pôle politique - qui peut favoriser des "retours au bercail" - ne doit inciter ni à trop d'optimisme ni à trop de confort intellectuel : il reste un vide.

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

(8)

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

AS/Conf/Dém 6 - F

CONFÉRENCE SUR L'ÉVOLUTION
DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES EN EUROPE
Strasbourg, 21-23 avril 1976

**BUTS ET MÉTHODES DE L'ÉDUCATION POLITIQUE
À L'ÉCOLE**

(Commission II, Sous-thème III)

Rapport
présenté par le Professeur Ian LISTER
Directeur de l'Unité de recherche sur l'éducation politique,
Université de York

BUTS ET METHODES DE L'EDUCATION POLITIQUE A L'ECOLE

(Commission II, Sous - thème III)

par le

Professeur Ian Lister,
Directeur de l'Unité de recherche sur l'éducation politique,
Université de York, Royaume-Uni

Document présenté à la
Conférence sur l'évolution des institutions démocratiques en
Europe organisée par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe
(Strasbourg, 21-23 avril 1976)

SOMMAIRE

Le présent document

1. S'efforce d'expliquer l'intérêt grandissant pour l'éducation politique des jeunes adultes dans la société occidentale.
(p. 1)
2. Enumère les diverses institutions d'éducation politique et cherche à déterminer le rôle particulier des enseignants et des écoles.
(p. 2)
3. Fait valoir que la promotion de l'instruction politique doit être le principal but des programmes scolaires d'éducation politique.
(p. 3)
4. Prouve que la plupart des objections opposées à l'éducation politique à l'école sont sans fondement.
(p. 5)
5. Affirme que la plupart des arguments pour et contre l'éducation politique à l'école n'ont pas fait avancer le débat et que seules les études de cas de la pratique effective (fournissant des témoignages empiriques et ethnographiques) permettront de dépasser ce stade.
(p. 5)
6. Détermine certains problèmes pédagogiques clés en matière d'éducation politique et montre comment la pratique traditionnelle et certaines méthodes modernes n'en ont pas tenu compte.
(p. 6)
7. Formule des observations générales au sujet des méthodes d'enseignement et d'apprentissage en matière d'éducation politique.
(p. 10)
8. Soulève quelques questions à propos de la participation et de la politique de la vie quotidienne.
(p. 11)
9. Conclut en formulant six recommandations.
(p. 13)

Buts et méthodes de l'éducation politique à l'école

Introduction

Depuis 1960, les arguments militant en faveur d'un enseignement et d'un apprentissage plus cohérents et plus uniformes de la politique sont de plus en plus nombreux et importants. Les principaux arguments avancés sont les suivants :

1. La recherche dans le domaine de la socialisation politique, notamment aux Etats-Unis et, dans une moindre mesure, dans des pays tels que l'Allemagne de l'Ouest et la Grande-Bretagne, a établi que l'apprentissage politique - lorsqu'on le définit comme la connaissance des institutions gouvernementales centrales et des principales personnalités politiques - commence à un âge plus précoce qu'on ne le présumait auparavant. Des ouvrages classiques (tels que ceux de Greenstein, Lambert et Kleinberg, ainsi que Hess et Torney) ont établi que les jeunes enfants possèdent de nombreuses connaissances au sujet de personnalités tels que présidents, rois, et dirigeants de partis, ainsi qu'au sujet d'institutions telles que congrès et parlements. Ces connaissances, il est vrai, sont souvent fragmentaires, mais elles sont nombreuses.

2. Le souci grandissant de démocratiser les systèmes éducatifs, notamment le fait que la grande masse est loin d'en bénéficier, a mis en relief le problème de l'éducation politique de ces masses en la dissociant de celle des élites dirigeantes.

3. Dans plusieurs pays l'âge de la majorité et l'âge de voter ont été abaissés et certains écoliers participent maintenant aux élections nationales et locales. D'une façon générale, en Europe occidentale, l'entrée des jeunes adultes dans la société est de plus en plus retardée au fur et à mesure que les métiers traditionnels disparaissent. Aussi, même si l'apprentissage politique doit être lié à l'emploi, il faut admettre que, pour nombre de jeunes adultes, l'apprentissage professionnel et l'apprentissage scolaire sont la même chose.

4. Les recherches sur le contenu des manuels scolaires, notamment des manuels d'histoire et de géographie, ont révélé qu'ils renfermaient des messages politiques explicites et implicites (dans ce sens les travaux antérieurs d'organismes tels que l'Unesco et le Conseil de l'Europe en préconisant une révision des manuels et la suppression des informations préconçues et partiales, peuvent être considérés comme visant à l'amélioration de l'éducation politique à l'école).

5. Les études sur les structures politiques scolaires (telles que la répartition de l'autorité et du pouvoir entre les chefs d'établissements, les enseignants et les élèves), ainsi que sur les rites scolaires et les méthodes d'enseignement et d'apprentissage, ont donné à penser que - de cette façon plus générale - les écoles constituent déjà d'importants centres d'éducation politique. La question n'est donc pas : l'éducation politique doit-elle être dispensée à l'école ? Mais au contraire : l'éducation politique étant déjà assurée à l'école, comment peut-on l'améliorer ?

6. Signes d'ignorance politique des masses. Si l'on préconise des programmes positifs d'éducation politique, cela tient aussi à la conviction qu'il existe actuellement dans les sociétés occidentales une situation d'ignorance politique des masses qui donne lieu à des expressions telles que "démocraties d'ignorance". Nombre de chercheurs ont laissé entendre que les masses ne possèdent pas les informations politiques de base, qu'elles se sentent perdues dès que les hommes politiques emploient le vocabulaire politique dans leur raisonnements (notamment le langage de l'analyse économique sur laquelle nombre d'hommes politiques fondent leur revendication du pouvoir), et, ce qui est le plus grave, qu'elles n'ont pas la maîtrise des concepts et cadres politiques de base nécessaires pour l'analyse des questions politiques. Les premières enquêtes ont montré que des élèves de 16 ans avaient une piètre compréhension de concepts-clés tels que capitalisme, communisme, libéralisme et impérialisme. En Angleterre, Butler et Stokes ont constaté que très peu de personnes pouvaient comprendre la différence entre les mots droite et gauche. Une récente enquête, effectuée par le Dr Robert Stradling pour le compte de la Hansard Society en Grande-Bretagne, n'a fait que confirmer ces sombres constatations antérieures. Jusqu'à présent, les mass media (et en particulier la télévision) ont très peu fait pour remédier à cet état de choses, bien que le Dr Jay Blumler ait prétendu, dans un article classique, que la télévision pouvait à la fois donner des informations plus approfondies et encourager la discussion et qu'un tel remède n'était pas hors de son pouvoir. Les partisans de l'éducation politique font valoir que si l'idéal démocratique consiste à avoir des citoyens qui agissent et participent (en termes de démocratie représentative ou de démocratie participative), le fait que les systèmes politiques soi-disant "démocratiques" reposent sur l'ignorance politique des masses est une contradiction. Certains vont même jusqu'à penser que les institutions de légitimation telles que le parlement, sont menacées par l'ignorance des masses qui empêche les gens de se défendre contre les démagogues ou l'attrait de solutions extrêmes et simplistes des problèmes politiques. Si les peuples occidentaux possèdent une piètre instruction politique, en termes de compréhension des informations, des concepts et du langage politiques, il faut alors se demander comment l'école (la seule institution à laquelle la plupart des gens appartiennent à un moment donné de leur vie) peut y remédier.

L'apprentissage scolaire en contexte

Une des grandes difficultés des recherches sur l'apprentissage politique des jeunes adultes tient au nombre d'institutions différentes auprès desquelles ils peuvent faire leur apprentissage politique. Les principales institutions sont les suivantes :

1. La famille. Il s'agit probablement de l'institution la plus influente de socialisation. Nombre de recherches ont montré la forte corrélation existant entre les attitudes et le comportement politiques des enfants et de leurs parents. C'est sur la famille que les éducateurs politiques les plus hardis concentrent leur attention.

2. L'église. Il fut un temps où l'église était une importante institution d'apprentissage politique, car religion et politique étaient pratiquement synonymes. Une de leurs principales fonctions communes était de légitimer l'ordre social. Toutefois, dans la société moderne, l'influence de l'église sur les jeunes a fortement diminué et nombre des fonctions de l'église sont maintenant remplies par d'autres institutions et en particulier par l'école.
3. Le groupe de pairs. Bien que ce domaine ait fait l'objet de peu de recherches, les enfants apprennent une grande partie du comportement politique les uns des autres.
4. Les mass media. Nombre d'attitudes, de valeurs et de comportements des enfants s'acquièrent grâce à des institutions telles que la télévision, les magazines de jeunes et d'une façon générale la culture populaire. Les jeunes ont tendance à accumuler les informations politiques fragmentaires que leur donne la télévision, mais cela manque de cohérence et de logique. Certains théoriciens vont jusqu'à prétendre que les mass media ont pour politique délibérée de promouvoir un "impact dissocié" de l'information. Ce reproche est également adressé aux journaux.
5. L'enseignant et l'école. Le rôle possible de l'enseignant et de l'école dans l'éducation politique doit être évalué à la lumière de leurs relations avec les autres institutions de socialisation politique. En particulier, il faut déterminer quelles fonctions l'enseignant et l'école sont le plus aptes à remplir. Dans la société contemporaine, l'école n'est guère en mesure d'affecter le comportement, de déterminer des attitudes ou de transmettre des valeurs. Ce qu'elle peut offrir - et que n'offrent ni la plupart des familles ni la télévision - c'est une étude systématique, cohérente et critique du langage, des arguments et des problèmes politiques. Elle pourrait aider tous les citoyens à acquérir la capacité d'analyser les questions politiques et les encourager à la participation et à l'action politiques, bien qu'elle ne constitue elle-même qu'un forum très limité d'action politique. Dans les sociétés où l'ignorance politique des masses et les accumulations d'informations politiques fragmentées semblent être courantes chez de nombreux futurs citoyens, l'école pourrait promouvoir l'instruction politique de ses élèves.

Instruction politique

Les sociétés occidentales, à l'encontre des sociétés d'Europe de l'Est, sont dépourvues d'une théorie unique et commune sur ce en quoi consiste ou devrait consister la politique. Des théories concurrentes rivalisent et coexistent et, en fait, cette situation participe de la diversité et de la pluralité de l'Europe occidentale. La recherche pédagogique sur les programmes d'éducation politique suggère qu'une condition préalable, essentielle au succès de tout programme est que ce dernier doit être planifié selon une théorie cohérente de la politique. Cela fournit aux enseignants et aux élèves d'importants points de référence pour l'orientation de leurs études et analyses et un refuge auquel revenir dans les moments de doute et de difficulté. A mon avis n'importe quelle théorie cohérente de la politique vaut mieux, du point de vue de l'efficacité de l'enseignement et de l'apprentissage, que pas de théorie du tout. La théorie de la politique sous-tendant la notion d'instruction politique indiquée ici est offerte à titre d'exemple d'une théorie cohérente possible. Selon les principes de l'actuel programme d'éducation politique en Grande-Bretagne, la politique traite des questions de pouvoir, de l'affectation des ressources, de la formulation et de la mise en oeuvre de programmes d'action, ainsi que de la légitimation des décisions politiques et de l'affectation des ressources.

Les conflits d'intérêts et idéaux sont l'essence même de la politique, car la politique n'émane pas d'un consensus réel ou présumé. Ces situations politiques ne sont pas limitées aux gouvernements centraux voire locaux, mais peuvent exister dans une variété de contextes et une personne ayant une instruction politique aurait "la capacité de reconnaître les dimensions politiques de n'importe quelle situation humaine".

On peut trouver des exemples de politique (a) dans les discours et le comportement des politiciens professionnels et des militants politiques, (b) dans les écrits et les enseignements des théoriciens de la politique et (c) en observant la politique de la vie quotidienne - dans la famille, la localité, les établissements éducatifs, les clubs, les sociétés et sur les lieux de travail.

En résumé, une personne ayant une instruction politique posséderait les connaissances, attitudes et compétences suivantes :

Connaissances : Les notions de base indispensables pour la compréhension des dimensions politiques d'un contexte donné, y compris l'identification des informations qui font défaut et des moyens de se les procurer ; une connaissance des concepts politiques fondamentaux (pas nécessairement tirée des textes de la science politique, mais éventuellement de la vie quotidienne et utilisée plus systématiquement et avec plus de précision qu'ordinairement) ; et une connaissance de la façon de construire des cadres analytiques au sein desquels juger les questions politiques.

Attitudes :

a. Une personne ayant une instruction politique adopte une position critique à l'égard de l'information politique.

b. Dans le cadre de la tradition occidentale, l'accent est habituellement mis sur des valeurs procédurales telles que "liberté, tolérance, loyauté, et respect de la vérité et du raisonnement", ce qui englobe la capacité d'essayer de voir les choses du point de vue d'autres groupes et personnes. Bernard Crick démontre "la primauté de ces valeurs procédurales dans une véritable éducation politique".

Techniques :

a. Techniques du traitement de l'information - c'est-à-dire la capacité d'analyser et d'évaluer de façon critique l'information politique et de déceler les préjugés ou idéologiques qui sous-tendent les arguments.

b. Techniques de l'action qui vont au-delà des compétences simplement analytiques et verbales, mais qui débouchent sur une action positive et la capacité de participer à des situations politiques et de les changer. Si les personnes ayant une instruction politique possédaient uniquement la première série de techniques, c'est-à-dire des techniques qui sont essentiellement verbales et analytiques, nous risquerions d'avoir des nations d'indiscrets assidus et de voyeurs avisés - des gens qui, à distance, pourraient critiquer et observer les actions politiques des autres - mais nous aurions encore des masses qui ne participeraient pas positivement et activement à la société.

L'école n'est pas un lieu particulièrement propice à l'encouragement de l'action politique et il est vraisemblable que dans la première catégorie de techniques qu'elle apportera c'est surtout sa contribution à la promotion de l'instruction politique.

Quelques objections opposées à l'éducation politique à l'école

D'aucuns prétendent que l'école doit se tenir à l'écart de tous les domaines suscitant des controverses telles que l'éducation religieuse, l'éducation morale, l'éducation sexuelle et l'éducation politique. A leur avis, ces tâches devraient être réservées à d'autres institutions d'apprentissage, par exemple la famille. Toutefois, ces personnes ne considèrent pas l'éducation politique en termes d'instruction politique comme décrits dans le présent document.

Un argument couramment opposé à l'éducation politique à l'école est qu'entre les mains de leurs maîtres les enfants risquent d'être soumis à des opinions partiales, à des préjugés et à l'endoctrinement. Cet argument suscite de longues controverses linguistiques et philosophiques, mais pour ma part, j'y répondrai beaucoup plus simplement, à savoir que, dans la société moderne, les enseignants sont impuissants à transmettre des valeurs et des doctrines cohérentes à leurs élèves car ces derniers sont ouverts à bien d'autres sources de valeurs et d'information. (En Pologne, le gouvernement s'inquiète actuellement de ce que les enseignants n'arrivent pas à transmettre les valeurs requises et il procède à une enquête confidentielle sur ce problème.) Une autre objection du même ordre est que de jeunes esprits impressionnables seront influencés par des enseignants radicaux ou gauchistes - il semble que, pour ceux qui formulent cette objection, l'enseignement politique soit synonyme d'apprentissage du socialisme révolutionnaire - et que des bouleversements politiques débiteront avec les équivalents modernes de la Croisade des enfants. (L'échec général des éducateurs progressistes, comme A.S. Neill, à changer la société par l'intermédiaire des enfants, et le fait que nombre d'enseignants semblent puiser leurs valeurs chez les jeunes adultes auxquels ils enseignent, plutôt que l'inverse, m'amène à penser que cette objection n'est guère fondée.) L'argument final et irrésistible contre toutes les objections d'ordre général opposées à l'éducation politique à l'école est le suivant : l'école est un lieu d'éducation politique ; ses enseignants représentent l'autorité ; et le contenu du programme, les méthodes d'enseignement et d'apprentissage et les rites transmettent effectivement des messages politiques. Aussi la question de savoir si l'école devrait être un lieu d'enseignement politique est-elle, dans la pratique, sans objet.

L'éducation politique dans la pratique

Jusqu'à présent, on ne savait guère ce qui se passait dans les écoles en matière de programmes d'éducation politique. Les renseignements se limitaient à des déclarations publiques concernant les programmes d'enseignement, les programmes-cadres, et les "Richtlinien". Les premières recherches se limitaient en grande partie à l'analyse du contenu des programmes, des examens et des manuels. Bien qu'elles aient permis de découvrir des éléments importants (notamment les thèmes et les matières qui étaient omis des programmes), ces recherches présentaient l'inconvénient majeur de ne jamais vérifier si les messages, explicites et implicites, transmis dans les programmes

et les livres étaient bien reçus par les élèves ou selon quelles modalités ils auraient pu être reçus. Il s'ensuit qu'une grande partie du débat sur l'éducation politique s'est perdue dans un désert d'affirmations et de contre-affirmations, de rhétorique et de contre-rhétorique, de plaidoyers et de contre-plaidoyers. En bref, les preuves empiriques concernant la pratique ont fait défaut, ce qui a eu pour résultat qu'une grande partie des travaux se sont limités à des mots et à des théories.

Afin d'aller au-delà de ces limites, une unité de recherche sur l'éducation politique a été créée à l'Université de York, Angleterre, en automne 1974 dans le cadre du programme national d'éducation politique. Ses deux principales tâches ont été (a) de fournir des indicateurs de l'instruction politique et (b) de produire des études de cas d'une bonne pratique en matière d'éducation politique. Ses travaux ont reflété la tendance générale de la recherche pédagogique à abandonner les enquêtes impersonnelles à longue distance sur les enseignants et les programmes effectuées à l'aide de questionnaires de chercheurs envoyés par la poste, pour en venir à un type de recherche essentiellement axée sur l'action, utilisant des techniques ethnographiques et associant activement les enseignants et les élèves à l'effort de recherche et de développement. (On trouvera à la fin du présent document en Annexe I un schéma du cadre de recherche.) Le programme d'éducation politique n'étant encore qu'à la moitié de sa période de projet initial et les travaux de recherche étant dans leur année la plus critique pour le rassemblement des données, les généralisations faites dans le présent document sont encore de caractère expérimental et provisoire, mais elles découlent d'un grand nombre d'observations en salle de classe, d'entretiens avec les enseignants et les élèves et de tests de performance. Nos recherches nous donnent déjà l'impression d'avoir dépassé les controverses entre partisans et détracteurs de l'enseignement politique qui en sont encore au stade rhétorique. Il y a souvent des disparités entre la théorie et la pratique. En particulier, les problèmes que nous avons observés dans la pratique ne coïncident pas toujours avec ceux déduits cérébralement par les théoriciens.

Quelques problèmes-clés de la pratique en salle de classe

Voici quelques-uns des problèmes importants que doivent résoudre les éducateurs politiques :

1. Nombre de connaissances politiques sont acquises par les élèves hors de la salle de classe, notamment grâce à la télévision et aux journaux. En Angleterre, quelques élèves ont acquis des connaissances en participant à des groupes d'action sociale (groupes fondés sur des problèmes, tels que le logement, les enfants de milieux pauvres, ou le tiers monde) et très peu d'élèves ont activement travaillé pour des partis politiques (principalement lors des élections générales). Ainsi, contrairement à ce qui se passe pour les mathématiques, les sciences naturelles, voire l'histoire, les élèves introduisent des connaissances dans la salle de classe. L'enseignant doit trouver comment relier l'apprentissage formel aux propres connaissances de l'élève, aux autres sources d'information politique et aux réalités politiques du monde extérieur.

2. Les élèves viennent à l'enseignant avec des notions claires (et limitées) de ce qu'est la "politique". Pour la plupart des élèves, la politique est constituée par les grands dirigeants politiques (en Angleterre Wilson et Thatcher) et par les partis politiques (travailliste et conservateur). La politique consiste en un combat de gladiateurs entre les deux (combat livré dans deux arènes : au Parlement et dans les studios de télévision), combat sur l'issue duquel se prononcent les électeurs lors d'élections périodiques. Cette conception étroite (favorisée par l'enseignement traditionnel de la politique ainsi que par les media) exclut un large éventail d'expérience, d'informations et la compréhension nécessaire à l'instruction politique, comme par exemple les affaires internationales, la politique locale et régionale et la politique de la vie quotidienne. Ainsi, un enseignant qui s'efforçait de présenter la politique de la vie quotidienne en analysant les relations de pouvoir au sein d'un groupe humain et la façon dont ces relations affectent la répartition de ressources telles qu'emplois et logements, s'est entendu objecter par un étudiant : "ce n'est pas de la politique, c'est de la sociologie".

3. S'ils veulent encourager la participation en tant qu'objectif de l'apprentissage politique, les enseignants ne peuvent pas se contenter d'utiliser les méthodes pédagogiques traditionnelles (telles que le tableau noir et la conversation, l'enseignement face à face, en y ajoutant quelques questions et la prise de notes). Il faut qu'ils utilisent les exercices de groupe tels que l'analyse collective de problèmes concrets, les jeux et les simulations. Nos observations ont montré que seuls ces exercices garantissent des niveaux élevés de participation des élèves en salle de classe. Les éducateurs politiques doivent donc appliquer une variété de méthodes d'enseignement et d'apprentissage, c'est-à-dire qu'ils doivent avoir des talents variés. (Si les enseignants essaient de sortir la participation de la salle de classe en étudiant des questions politiques dans la localité, voire en s'engageant avec les élèves dans des affaires politiques locales, il faut qu'ils possèdent encore plus de talents et d'astuce.)

4. En Angleterre, nombre de classes sont maintenant composées d'élèves d'une grande variété d'aptitude, de langages et de milieux. Ce fait exige également des enseignants aux talents variés, des enseignants qui ont une idée précise du caractère essentiel de ce qu'ils essaient d'enseigner (une vue cohérente de "la politique") et qui peuvent offrir, à des élèves différents, différentes méthodes (et même différents "langages") d'enseignement.

5. L'éducation politique pose trois problèmes brûlants aux enseignants : (a) susciter des controverses (elle effraie nombre de directeurs d'école, d'enseignants et de parents qui préféreraient qu'elle demeure un sujet tabou comme la sexualité et la religion) ; (b) les enseignants font eux-mêmes partie de la structure politique et bureaucratique de la société moderne et leurs actions sont parfois dictées et interdites par les hommes politiques locaux qui les nomment - ou, pour parler plus brutalement, les enseignants ne devraient pas contester radicalement le statu quo parce qu'ils sont supposés en faire partie ; (c) l'école elle-même (avec sa hiérarchie de directeur, enseignant et élève) est un système politique et, si l'on fait porter sur elle l'analyse politique, cela risque d'exercer une pression sur l'établissement (c'est-à-dire si les élèves concluent que, comme la charité, la politique bien ordonnée commence par soi-même).

Avant de parler plus longuement des méthodes d'enseignement et d'apprentissage, j'énumérerai d'abord les principaux subterfuges utilisés autrefois et maintenant pour éluder cinq problèmes-clés.

Subterfuges anciens et modernes

Le moyen traditionnel anglais d'éluder le problème général de l'éducation politique consistait à n'en dispenser aucune au sens formel, sauf aux époques de crise nationales (comme par exemple la deuxième guerre mondiale) et dans ce cas de la limiter au "civisme" et aux "moins capables" - c'est-à-dire qu'en temps normal et pour des élèves ordinaires elle était jugée inutile. Lorsque l'éducation politique a été effectivement introduite à l'école, c'est sous la forme de cours sur la "Constitution britannique". Comme pour une grande partie de l'éducation sexuelle, cela comportait une approche mécanique, l'attention étant centrée sur des éléments isolés. L'enseignement était dépourvu de passion, quiétiste - les problèmes politiques étaient considérés comme des perturbations qui entravaient le bon fonctionnement du gouvernement - ce qui décourageait les élèves de participer activement au débat. La politique était dépolitisée. Les moyens autrefois utilisés pour éluder les problèmes-clés étaient les suivants :

1. La politique consistait en détails positifs abscons, tels que l'endroit où est situé le siège du Lord Chancelier à la Chambre des Communes. Ces connaissances politiques ne pouvaient être acquises par les élèves hors de la salle de classe. Les manuels savants, auxquels le professeur servait d'intermédiaire, étaient la principale source de connaissances.
2. La conception limitée que l'élève avait de la politique n'était pas considérée comme un problème, au contraire les enseignants traditionnels y contribuaient encore.
3. La participation était réduite au vote des adultes qui, à cette époque-là, était un sujet de satisfaction différée pour les élèves.
4. Les classes étaient sélectionnées, réparties en groupes d'aptitudes et choisies de telle façon qu'elles se "prêtaient" aux programmes monotones et ennuyeux sur la Constitution britannique. Les élèves subissaient en silence les méthodes pédagogiques traditionnelles (il s'agissait principalement des élèves moins doués des écoles secondaires publiques "Gramman Schools").
5. Ces études absconses ne suscitaient aucune controverse : l'enseignant, pas plus que l'école, n'était considéré comme ayant un rôle politique.

Tout était neutralisé et aseptisé.

On sait tout cela et il est peu original de critiquer l'approche de l'éducation politique par le biais de l'étude de la Constitution et d'exiger qu'elle soit remplacée par des programmes qui commencent par des questions politiques et se concentrent sur l'apprentissage des concepts et de l'analyse politiques au lieu de l'apprentissage de données fragmentaires. Aussi, les quatre grands

problèmes que nous avons observés sont-ils d'un intérêt plus actuel pour les enseignants novateurs et créateurs du présent programme. Ces problèmes peuvent être caractérisés comme suit :

1. La disparition de l'idéologie. La plupart des enseignants n'abordent pratiquement pas les idéologies (telles que le conservatisme, le libéralisme, le socialisme, le marxisme). Même dans les cours qui promettent d'étudier l'idéologie, cette dernière semble souvent disparaître (les explications étant purement offertes en termes d'intérêt personnel et de biens matériels). Il est possible que nos philosophes et le programme d'éducation politique sous-estiment l'idéologie, mais cela n'explique qu'en partie sa disparition de beaucoup de cours d'éducation politique.

2. Le problème de l'autre bord. Les résultats des recherches donnent à penser que les élèves ignorent tout des concepts politico-économiques et des pays autres que les leurs. En vérité, on ne cite généralement les autres pays et systèmes sociaux que pour dire qu'ils sont bien plus mauvais que les nôtres : la Russie ne jouit d'aucune liberté ; l'Allemagne est autoritaire ; les Etats-Unis connaissent la violence ; et la pauvreté et la famine générale sévissent dans les pays du tiers monde. L'instruction politique comporte d'importantes dimensions internationales et les enseignants semblent encore faire peu d'efforts pour les développer. Cela est lié au grand problème de la valeur procédurale de l'Empathie : les élèves ne parviennent souvent qu'à une faible compréhension compatissante de la position d'autrui et le degré de compréhension atteint par certains d'entre eux est davantage acquis par une déduction intellectuelle que par une identification émotive.

3. La délimitation du débat. Loin d'être des marxistes, des fascistes ou des radicaux, les enseignants que nous avons observés sont généralement libéraux anglais bon teint qui limitent le débat à la scène libérale occidentale. Ainsi, dans un cours sur l'affectation des ressources sanitaires dans la société (médecine privée à médecine d'Etat) en tant que partie de la politique de la vie quotidienne, l'enseignant fait la déclaration suivante : "Nous sommes tous d'accord sur l'économie mixte, n'est-ce pas ? (pas de réponse des élèves). La véritable question est donc de savoir où tracer la ligne de démarcation entre le secteur public et le secteur privé. "Voilà une façon actuelle et progressive d'éluider le problème.

4. Le retour au constitutionnalisme. Certains enseignants commencent par les Constitutions et s'efforcent ensuite d'aller au-delà, et constatent que c'est difficile (les problèmes apparaissent alors comme des inconvénients qui surgissent et que les Constitutions doivent résoudre). D'autres partent des problèmes (tels que l'affectation des ressources sanitaires mentionnée ci-dessus) et reviennent ensuite au droit et à la Constitution. L'intérêt du problème tient à ce que les deux groupes s'efforcent de s'éloigner des approches traditionnelles de l'éducation politique. Par la Constitution il s'agit là d'un problème sur lequel nous nous penchons actuellement et auquel nous n'avons pas encore trouvé de réponse pleinement convaincante. Les éléments de la réponse pourraient être : (a) le poids de la tradition est lourd et il se peut que les enseignants - en temps de crise - trouvent refuge dans le fonds de connaissances des manuels et dans leur propre éducation

politique classique ; (b) il se peut que les difficultés présentées par l'enseignement à partir de problèmes politiques aient été sous-estimées par les théoriciens ; (c) il est possible, en vérité, qu'il soit plus facile d'enseigner à partir d'une théorie du gouvernement qu'à partir d'une théorie du pouvoir (c'est-à-dire que les approches traditionnelles pourraient avoir plus de force qu'il n'apparaît à première vue) ; et (d) la politique de la vie quotidienne présente de grosses difficultés aux enseignants opérant dans des cadres traditionnels (salles de classe et établissements scolaires), point sur lequel je reviendrai.

Méthodes d'enseignement et d'apprentissage de l'éducation politique

Bien que nous devions nous garder de traiter de prescriptions pédagogiques détaillées, une connaissance des contextes étant une condition préalable cruciale pour pouvoir préconiser des stratégies, nous pouvons formuler quelques observations générales sur les méthodes d'enseignement et d'apprentissage de l'éducation politique.

Les bons enseignants ont pour caractéristique commune de posséder une gamme de méthodes pédagogiques tant traditionnelles que novatrices. Les meilleurs enseignants que nous avons vus sont de bons commentateurs oraux ; ils peuvent traiter et transmettre l'information et ils peuvent expliquer les concepts politiques (tels que pouvoir et autorité, dictature et démocratie) selon des méthodes que leurs élèves sont en mesure de comprendre. Ils utilisent, avec tolérance et encouragement, les questionnaires afin de susciter des réponses des élèves. Nous avons vu d'excellents exemples d'enseignement face à face.

Toutefois, à cela s'ajoute l'utilisation d'un matériel extérieur à la salle de classe : journaux, films, enregistrements sur bande magnétique et au magnétoscope de personnalités, problèmes et événements politiques. Ces enseignants font le type de travail recommandé par Shaffer dans "The School as a Center of Enquiry" et Hans Jochen Gamm dans "Kritische Schule". Ils encouragent l'analyse et l'évaluation critiques de l'information politique. De nos jours, une grande partie de l'information politique étant diffusée par la télévision (Connel a montré que "la télépolitique" est une des principales sources de l'information politique des enfants), cela doit obligatoirement comporter quelques éléments de "télé-instruction", c'est-à-dire l'aptitude à évaluer des informations présentées visuellement.

La plupart des professeurs d'éducation politique que nous connaissons utilisent les projets de groupe. Ceux-ci se présentent parfois sous la forme de recherche collective de solutions à des problèmes. (Les problèmes peuvent ne pas être politiques par nature, mais ce sont les structures de groupe et les modes de direction que les différents enfants choisissent qui font l'objet d'études et de discussions ultérieures - groupes dictatorial, démocratique, utopique, etc.). Parfois ces projets consistent à faire élaborer à des groupes d'enfants des études de profil de leur classe, de leur école, de leur famille et de leur localité. Cela a notamment été le cas avec un projet national d'éducation sociale. Parfois il s'agit de jeux politiques concernant les

élections, l'élaboration de la politique ou la stratification sociale (le pouvoir étoilé est l'exemple le plus connu). Ou encore les projets prennent parfois la forme de simulations, où les élèves jouent le rôle de locataires d'un grand ensemble dans différentes situations de conflit et s'efforcent d'améliorer leur sort en recourant à des institutions sociales et politiques, ou bien survie où les enfants imaginent être sur une île déserte et doivent trouver une forme de gouvernement. Cette dernière simulation a été effectuée avec des enfants de 9 et 10 ans et a habituellement produit la plupart des principales formes de gouvernement connues de l'homme. Une caractéristique majeure de tous ces projets de groupe est le haut degré de participation et d'engagement actifs des élèves qu'ils permettent d'obtenir.

Une autre approche qui encourage la participation mais que nous n'avons pas encore observée consiste à sortir du cadre de l'école et à étudier les problèmes locaux et régionaux sur place avec les responsables. Cela signifie que l'on utilise l'école comme base pour la planification du projet et comme lieu de discussion. Une approche hardie de l'éducation politique (dont l'ascendance remonte au moins jusqu'à Adam Smith) consisterait à commender avec les situations réelles des appreneurs et les problèmes politiques qui les confrontent et d'apprendre par l'intermédiaire d'un programme-action - approche qui a été tentée avec des adultes brésiliens par Paulo Freire et avec des enfants allemands d'âge préscolaire par Jürgen Zimmer. Toutefois, ces deux exemples sortent du cadre de la pratique scolaire et le cas le plus voisin de cette approche de la pratique scolaire - celui du Projet national d'éducation sociale - s'est heurté à l'opposition déclarée des hommes politiques et des habitants de la localité. En même temps, il est évident que des programmes qui cherchent à déterminer une approche par l'intermédiaire de "la politique de la vie quotidienne" doivent à un moment donné et d'une façon ou de l'autre s'orienter dans ce sens.

Instruction politique et problème de la participation

Un des dangers de la notion d'instruction politique consiste à la limiter à l'instruction elle-même et à la confondre avec elle. Si les tests de performance se limitaient au raisonnement verbal sur les concepts et problèmes politiques, ils risqueraient de ne pas vérifier du tout la compétence politique. Ce problème est atténué par le fait que la principale forme de participation des élèves en salle de classe est la participation verbale : les élèves répondent à l'enseignant, lui posent des questions, s'interrogent mutuellement et discutent avec l'enseignant et entre eux. Aussi les chercheurs en matière d'éducation politique doivent-ils fonder leurs travaux sur les exercices de groupe, les jeux et les simulations afin d'évaluer les performances.

Les élèves semblent également être déconcertés par les conceptions traditionnelles de la participation telles que le vote et la propagande électorale. ("Pour moi ce n'est pas de la participation", nous a dit un élève, et les autres partageaient son point de vue.) Le gouvernement central est éloigné au sens géographique et métaphorique, les élections n'ont lieu que tous les cinq ans et quel que soit le parti

au pouvoir, cela ne fait guère de différence. Le gouvernement local est proche et disponible, mais projette une image terne de loyers, d'impôts locaux et d'adductions d'eau. Même dans les programmes axés sur des problèmes concrets, nous constatons que les problèmes qui ne sont pas ressentis comme tels par les apprenants peuvent être étudiés aussi théoriquement et abstraitement que "la Constitution".

Deux difficultés plus profondes sous-tendent le problème général de la participation. Premièrement, on n'a guère analysé les possibilités de participation institutionnelle, locale, régionale et nationale qui s'offrent aux jeunes adultes. Deuxièmement, la plupart des programmes semblent ne pas indiquer franchement quel type de participation ils préfèrent : la démocratie représentative (dont les ancêtres sont entre autres Bentham et James Mill) ou la démocratie participative (qui a pour ancêtres Rousseau, John Stuart Mill, et G.D.H. Cole). La première peut considérer les gens ayant une instruction politique comme des consommateurs avisés des services politiques d'autrui (et, en fait, certains préconisent l'éducation politique en tant qu'élément de l'éducation des consommateurs) ; la deuxième s'occupe non seulement du gouvernement central, mais aussi du lieu de travail et de la politique de la vie quotidienne.

La politique de la vie quotidienne : guide ou chimère ?

Avant de conclure par quelques recommandations positives, il convient de formuler quelques brèves remarques sur la politique de la vie quotidienne, car il se peut que ce soit dans cette direction que réside la seule possibilité de s'écarter de la conception constitutionnelle et mécaniste traditionnelle de la politique qui a dominé jusqu'ici une grande partie de l'enseignement et de l'apprentissage. Elle séduit également les éducateurs progressistes qui aimeraient surmonter les vieux dualismes entre théorie et pratique, pensée et émotion, apprentissage et vie, école et univers (ce n'est pas par hasard que John Dewey a été l'un des premiers grands partisans de l'initiation à la démocratie). Il y a aussi un nombre grandissant d'ouvrages en la matière : Musgrove et Moodie ont traité de la politique des établissements d'enseignement ; Peter Hall, Anthony Barker et David Harvey ont écrit sur la politique de l'environnement ; Trevor Pateman s'est consacré à la politique du langage et de la pensée du discours ordinaire ; Millett, Greer et Rowbottom se sont penchés sur la politique sexuelle ; et R.D. Laing a étudié la politique de la famille. Tous ces ouvrages sont provoquants et stimulants, mais collectivement et (à l'exception de celui de Moodie sur les universités et des trois ouvrages sur la politique de l'environnement), individuellement ils n'expriment pas de vue cohérente de ce qu'est ou pourrait être la politique. Leurs définitions de la politique sont diffuses, générales et parfois vagues et Pateman et Laing admettent expressément (et honnêtement) que la plupart de leurs affirmations ne s'appuient sur aucune preuve empirique. En bref, Moodie, Hall, Barker et Harvey - les auteurs les plus terre à terre - sont les seuls à indiquer un programme pratique, tandis que Pateman, Millett et Laing conduiraient tout au plus à des groupes de rencontre, mais non à un programme d'éducation politique. (On peut en dire autant d'une grande partie des travaux découlant de la "Frankfurter Schule". Ils aboutissent à des paradoxes saisissants et à de brillants aperçus, mais non à des programmes de rechange.)

Conclusion : quelques recommandations

1. L'éducation politique, qui existe déjà dans les écoles d'Europe occidentale, doit être améliorée et pour cela il faut qu'elle bénéficie d'une attention systématique.

2. L'école a le devoir de combattre l'ignorance politique et les préjugés politiques. Au niveau des élèves de moins de 16 ans, l'éducation politique devrait faire partie du tronc commun de connaissances partagé par tous les citoyens. Au niveau de l'enseignement post-obligatoire, tous les établissements éducatifs devraient être tenus d'assurer des programmes d'éducation politique à accès ouvert (c'est-à-dire des programmes accessibles en pratique à tous les élèves de l'établissement).

3. Le but principal de ces programmes devrait être de favoriser l'instruction politique et d'encourager la participation politique à tous les niveaux des jeunes adultes de l'ensemble des citoyens.

4. Il est nécessaire d'avoir davantage de preuves empiriques et ethnographiques concernant la pratique de l'éducation politique (dans les établissements classiques, dans les groupes axés sur des problèmes concrets, et sur les lieux de travail). Les organisations internationales devraient promouvoir des recherches comparatives sur les études de cas. Les exemples de bonne pratique devraient être identifiés dans les divers pays et l'éducateur politique des jeunes devrait comporter davantage d'éléments communs dans les différents pays.

5. Les programmes d'éducation politique exigent des enseignants aux talents variés et des novateurs. Ils doivent recourir aux journaux, aux films, aux enregistrements sur bande magnétique et au magnétoscope et comporter des exercices sur place en dehors de l'établissement. Il faut donc qu'ils aient une assise réaliste et qu'ils jouissent au moins de la même protection institutionnelle (sur le plan du statut, du temps, des crédits et des autres ressources accordés) que les autres programmes de l'établissement.

6. Si les écoles ont des tâches spéciales dans le domaine de l'éducation politique, il en est de même des journaux, de la télévision, de l'industrie, des syndicats et des dirigeants politiques eux-mêmes. Pour réussir, un programme devra recourir conjointement aux contributions de ces éléments.

ANNEXE IProgramme d'éducation politique 1974Unité de recherche sur l'éducation politique,Université de YorkCADRE DE RECHERCHE

- Buts
1. Produire des indicateurs de l'instruction politique
 2. Produire des études de cas de bonne pratique
 3. Déterminer les possibilités, les secteurs à problème et les limitations des programmes scolaires d'éducation politique

Ceci implique des travaux avec 6 établissements d'étude de cas répartis dans le pays, se concentrant sur

A. La création par l'enseignant et les élèves

B. La création de situations en salle de classe

C. La création de tests de performances

de
DONNEES RELATIVES AU
PROFIL

utilisant

questionnaires
(structurés et ouverts)

entrevues
(structurées et
ouvertes)

discussion de groupe

de
DONNEES RELATIVES
AU TRAITEMENT

utilisant

observation "sur
le vif" à l'aide
d'un plan

enregistrements au
magnétoscope et
sur bande magnétique

entrevues des élèves
et enseignants

de
DONNEES RELATIVES AU
PRODUIT

utilisant

tests "papier-crayon"

tests à partir de
photographies, et
d'enregistrements
sur bande magnétique
et magnétoscope

Et englobant quelques éléments d'

ETUDES DU CONTEXTE

- a. Quel est le lien de l'éducation politique avec le programme scolaire
- b. Quel est le lien des élèves avec l'école
- c. Quel est le lien de l'école avec la localité

A N N E X E II

BIBLIOGRAPHIE CHOISIE

BLUMLER, Jay G. Does Political Ignorance Matter ? dans Teaching Politics, vol. 3 n° 2, mai 1974. "Les media d'information peuvent enrichir les réserves d'informations politiques pertinents à la disposition de leurs lecteurs, spectateurs et auditeurs. Pourquoi ne le font-elles pas plus souvent ?

BRÜGGEMANN (rédacteur en chef) Bildung oder Indoktrination ? Kommunal-Verlag, 1974 "Richtlinien" pour l'éducation politique en Rhénanie septentrionale-Westphalie, et le débat autour de ces principes.

CHANAN, Gabriel et DELAMONT, Sara Frontiers of Classroom Research, NFER, 1975. L'essai d'Arnold Morrison "Teachercentred strategies for interaction research" présente une importance particulière.

CHANAN, Gabriel et GILCHRIST, Linda What School is For, Methuen, 1974. "L'école doit enseigner ce qui ne peut être facilement appris ailleurs elle peut se spécialiser dans la recherche des meilleurs niveaux de connaissance généralisable".

CONNELL, R.W. The Child's Construction of Politics, Melbourne University Press, 1971. Ouvrage important qui étudie l'image que les enfants se font de la politique.

CRICK, Bernard In Defence of Politics, Penguin, 1964 "La politique est une préoccupation d'hommes libres.... L'activité politique est un type d'activité morale..."

CRICK, Bernard et LISTER, Ian Political Literacy Working Paper of the Programme for Political Education, Hansard Society, 1974. DEWEY, John Democracy and Education, MacMillan 1916. "Au fur et à mesure que l'enseignement et l'apprentissage se développent, il risque de se créer une cassure indésirable entre l'expérience acquise par une participation directe et ce qui est acquis à l'école."

DUVERGER, Maurice The Idea of Politics, Methuen, 1966. "En Europe occidentale, il n'existe pas de théorie globale généralement acceptée de la politique".

ENGELHARDT, Rudolf (rédacteur en chef) Politische Bildung als Reflexionsprozess, Hessisches Institut für Lehrerfortbildung, 1970, L'éducation politique dans les écoles de Hesse.

FISZMAN, Joseph R. Revolution and Tradition in People's Poland, Princeton University Press, 1972. "L'école a été considérée comme un élément-clé du développement d'un corps électoral socialiste stabilisé et engagé. De ce point de vue, bien des espoirs ont été déçus.

FREIRE, Paulo Education for Critical Consciousness, Sheed and Ward 1973. "La démocratie et l'éducation démocratique sont fondées sur la foi en l'Homme Une démocratie ne craint pas le peuple."

GAMM, Hans-Jochen Kritische Schule, 1970.

GÜBEL, Helmut (rédacteur en chef) The School as a democratic institution, Inter Nationes, 1974.

HARVEY, David Social Justice and the City, Arnold, 1973. "L'urbanisme doit être considéré comme un ensemble de relations sociales qui reflète les relations instaurées dans toute la société."

HESS, Robert D. et TORNEY, Judith V. The Development of Political Attitudes in Children, Aldine, 1967.

KRAMER, Dorit, KRAMER, Helmut et ORNAUER, Helmut Das politische Bewusstsein der Jugend, Institut für Höhere Studien und Wissenschaftliche Forschung, Vienne, 1971.

LAING, R.D. The Politics of the Family, Tavistock, 1971. "J'ai esquissé quelques grandes lignes de certains composants d'une théorie systématique prospective qui n'existe pas encore."

LAMBERT, Wallace E. et KLINEBERG, Otto Children's Views of Foreign Peoples, Appleton-Century-Crofts, 1967.

MASTERMAN, Len et alia An Introduction to Social Education, University of Nottingham School of Education, 1971. "L'éducation sociale est un processus habilitant grâce auquel les enfants peuvent acquérir des techniques qui leur permettront à la fois de parvenir à une meilleure compréhension de la société et d'y apporter des changements."

MOODIE, Graeme C. et EUSTACE, Rowland Power and Authority in British Universities, Allen et Unwin, 1974. Analyse les universités en tant que systèmes politiques. Ouvrage-clé pour ceux qui semblent mettre au point une "politique de la vie quotidienne" parce qu'il comporte une théorie cohérente de la politique et qu'il étend une théorie générale du gouvernement aux institutions. La participation à la prise de décision dans les institutions où les gens passent leur vie (famille, école, université, firme et usine) est une façon de s'acheminer vers des institutions démocratiques. A l'école, les conseils scolaires et la prise de décision par les élèves en matière d'apprentissage sont deux aspects-clés sur lesquels l'Unité de recherche sur l'éducation politique de l'Université de York centre font attention.

MUSGROVE, Frank Patterns of Power and Authority in English Education, Methuen, 1971.

PATEMAN, Carole Participation and Democratie Theory, Cambridge University Press, 1970. "La principale contribution que les théoriciens classiques de la démocratie participative apportent à la théorie démocratique est d'attirer notre attention sur les relations réciproques entre les individus et les structures de l'autorité des institutions au sein desquelles ils agissent l'un sur l'autre." "La notion de société participative exige que la portée du terme "politique" soit étendue aux sphères extérieures au gouvernement national."

PATEMAN, Trevor Language, Truth and Politics, publié par Stroud et Pateman, 1975. "L'idée d'une politique de la vie quotidienne est à l'origine d'une grande partie de la théorie développée dans l'ouvrage." "La plus grande faiblesse de cet ouvrage est l'absence de preuves concluantes, voire positives pour étayer nombre de ses affirmations."

SCHAEFER, Robert J. The School as a Center of Enquiry, Harper and Row, 1967. "Il est entièrement en notre pouvoir de faire des écoles des établissements plus passionnants du point de vue intellectuel."

WHITE, John Towards a Compulsory Curriculum, Routledge et Kegan Paul, 1973. "Il est manifestement nécessaire de définir les grandes lignes d'un minimum fondamental d'"économie sociale élémentaire" dans le programme".

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

AS/Conf/Dém 7 - F

CONFÉRENCE SUR L'ÉVOLUTION
DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES EN EUROPE

Strasbourg, 21-23 avril 1976

UTILISATION, CONTRÔLE ET CENSURE
DES MEDIA PAR LE GOUVERNEMENT

(Commission III, Sous-thème I)

Rapport

présenté par Dr Ernest MEYER

ancien directeur de l'Institut international de la Presse (France)

CONFERENCE
SUR L'EVOLUTION DES
INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES EN EUROPE

organisée par
L'Assemblée Parlementaire
(Strasbourg, 21-23 avril 1976)

Utilisation, contrôle et
censure des media par le gouvernement
(Commission III, sous-thème I)

STRASBOURG

1976

RAPPORT
présenté par
Dr Ernest MEYER
ancien directeur de
l'Institut international
de la Presse (Zürich)

Utilisation, contrôle et censure des media par le gouvernement.

Aux termes de la résolution 572 (1974) adoptée par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe "relative à un colloque sur l'évolution future des institutions démocratiques en Europe" l'Assemblée "...préoccupée de l'avenir de la démocratie et des institutions démocratiques en Europe,... considérant la nécessité d'adapter les institutions démocratiques aux exigences de la société contemporaine,... décide de tenir un colloque sur l'évolution des institutions démocratiques en Europe."

Le rôle que les media jouent par leur impact et par leur action instantanée sur les foules dans la société moderne, les place au centre des préoccupations et des spéculations sur l'avenir de la démocratie occidentale. L'analyse de la nature des relations entre les gouvernements et les media s'impose pour cette simple raison que le fonctionnement d'une démocratie libérale est essentiellement fondée sur l'existence d'un pluralisme des media au même titre que celui des courants politiques et idéologiques, dont ces media sont en grande partie l'émanation ou le porte-parole.

Il s'agit d'analyser les multiples relations entre les différents media - presse écrite, radio, télévision - et le pouvoir tout en différenciant les appréciations en fonction de la nature des media, de leur techno-structure, de leurs servitudes techniques, économiques et sociales. On est obligé de souligner le caractère ambigu et souvent contradictoire de ces relations, sans toutefois oublier qu'il existe dans cette oasis de liberté que constituent les Etats du Conseil de l'Europe entre les totalitarismes de gauche et la dictature de droite un dénominateur commun qu'est le respect des libertés et des droits fondamentaux de l'homme.

Pour des raisons de méthodologie il est proposé d'inverser les termes de ce premier thème et de le présenter ainsi : "Censure, contrôle et utilisation des media par le gouvernement."

Toute étude de l'histoire agitée et parfois chaotique des grands moyens de communication et de leur contrôle par le pouvoir est rendue difficile par le fait que dans ce domaine si essentiel et même vital pour la survie de la démocratie libérale, les moments, où la situation se stabilise, sont rares. Toutes les contradictions de la société libérale en proie à des déterminismes économiques, politiques et sociaux se reflètent dans cette confrontation permanente entre ceux qui détiennent le pouvoir et ceux, dont la tâche en tant que service public est d'analyser, d'expliquer, d'approuver ou de critiquer les décisions prises par le gouvernement. Il s'agit de mesurer jusqu'à quel point la connivence entre le pouvoir et les media est possible, admissible ou souhaitable et où se situent les limites de l'antagonisme indispensable au fonctionnement de nos institutions entre ceux qui disposent du pouvoir de décision et ceux, dont la fonction dans une société qui se veut libérale, est de constituer le ou un certain contre-pouvoir.

Dans ce domaine il n'y a pas de donnée statique : tout ce qu'on peut faire, est de projeter à un moment arbitrairement choisi une image prise en plein mouvement - un flash - et si les lois de mouvement de notre société imposent à la confrontation une certaine logique, les constatations d'un jour peuvent être remises en cause le lendemain. Tel est le dilemme qu'il faut affronter, quand on procède à une analyse pondérée de la "photographie".

Les commissions et conseils gouvernementaux et parlementaires, les comités d'études et les rapports des professionnels, qui en Angleterre, Allemagne, France, Italie et les pays scandinaves ont étudié cette question se sont heurtés aux mêmes difficultés. On peut citer en France le rapport LINDON, le rapport du groupe de travail sur les aides publiques, appelé rapport SERISE, le rapport DRANCOURT ; en Angleterre les rapports des Commissions Royales, en particulier les travaux de la Commission BEVERIDGE (1951), PILKINGTON (1962) et Lord ANNAN (1974, 1975), en Italie les délibérations sur la réorganisation de la RAI, en Allemagne les rapports parlementaires, les plaidoyers des partis intéressés, les controverses entre les media électroniques et les organisations de la presse écrite, et enfin les travaux des commissions et experts de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe pour l'étude des différents aspects de cette question.

Au fait, il s'agit de projeter de la lumière sur les courants contradictoires auxquels sont assujetties les bonnes intentions libérales d'un gouvernement, qui - quelle que soit la couleur ou l'option fondamentale - aura toujours du mal à refréner un reflexe naturel de considérer et parfois de traiter en adversaires les media, qui ne soutiennent ou n'approuvent pas leurs orientations. Dans la confrontation des décisions prises par les gouvernements avec l'opinion publique, ce sont en premier lieu les media qui traduisent les convergences et les incompatibilités en termes accessibles à la plus grande majorité des citoyens. L'étude de ce rôle en face des gouvernements est d'un intérêt primordial ; encore faut-il tenir compte des différences de l'évolution politique de pays à pays, du rôle spécifique et du statut de chacun des media dans sa particularité.

Cette étude se limite aux pays européens, dont le régime est fondé sur le principe d'élections libres et de l'alternance du pouvoir. Sont donc laissés à l'écart :

- Les pays totalitaires, où conformément à la doctrine de l'Etat les media n'ont pas d'autres fonctions que de constituer un ruban de transmission entre le pouvoir, incarné par le parti unique, et le peuple. Ici les problèmes de la censure - directe ou indirecte pré- ou postcensure ou autocensure - se confondent. Presse écrite et media audio-visuels appartiennent à l'Etat, au parti régnant ou aux organisations statales ou parastatales directement et étroitement contrôlées par l'Etat. La seule fonction des media est de répercuter à l'intérieur d'un système hautement policé les consignes du pouvoir. La "vérité objective" à laquelle les media sont astreints est celle de l'Etat. Cette vérité ne peut changer qu'au gré des fluctuations fractionnelles dans les sphères dirigeantes ou des nécessités d'une politique, dont les arcanes échappent au sujet.

- Les pays à régime autoritaire tels que la presque totalité des pays du Tiers Monde à parti unique ou dictature militaire, qui font subir aux media - même dans les cas où les maisons d'édition sont encore propriété privée - des conditions d'existence, qu'on peut sans exagération assimiler à celles des pays totalitaires.
- Les pays qui se trouvent en pleine période transitoire, séquelles de situations de guerre ou de guerres civiles.

Ainsi le cadre dans lequel se situent les réponses à donner à la question posée, est nettement tracé. Il serait laborieux de vouloir approfondir en détail la situation dans chacun des pays membres de l'Assemblée Parlementaire, mais sans mésestimer quelques légères différences, on peut constater une large similitude de la situation des media dans tous ces pays.

Dans les pays européens on peut constater avec certitude que les gouvernements issus d'élections libres, multiplient les efforts pour trouver une stratégie générale d'information, qui est celle de la recherche du dialogue, et s'efforcent avec plus ou moins de bonheur et d'intensité à l'appliquer.

Il n'y a pas de censure

Dans ces pays la presse est libre. Il n'y a pas de censure, et il n'y a pas d'interférence directe des gouvernements. La presse n'est soumise qu'aux règles du droit commun en ce qui concerne la sécurité extérieure et intérieure de l'Etat, la protection de la jeunesse et la défense de la sphère d'intimité et la législation sur la diffamation et l'injure. Les restrictions législatives ou réglementaires s'exercent à des degrés différents dans les différents pays. Leur interprétation est soumise à l'évolution générale des conditions de vie et des moeurs dans une société, qui oscille entre un parti pris de tolérance et des réflexes restrictifs, quand des intérêts majeurs et des croyances enracinées sont en jeu. Les constitutions et les lois de la presse stipulent que la liberté d'expression n'est soumise qu'aux limitations admises par elles ou fixées dans le cadre constitutionnel par la loi. Aucune censure n'est exercée dans la vie réelle des institutions. Il y a toutefois dans certains pays, comme l'Angleterre, des réactions contre une interprétation trop extensive des règlements imposés à la presse. L'application d'une très ancienne juridiction en matière d'injure et de diffamation (libel laws) et de mépris de la justice (contempt of court) a provoqué un réflexe de contestation. Ainsi un journal du dimanche, qui s'était vu interdire par jugement des tribunaux la publication d'une série d'articles sur l'affaire de la thalidomide, parce que des procès civils étaient encore en cours de jugement, en a appelé contre le Gouvernement du Royaume-Uni à la Commission des Droits de l'Homme, qui a déclaré la plainte admissible. Mais il s'agit en l'occurrence d'une question d'interprétation des lois et d'une conséquence de l'évolution des moeurs plutôt que d'une question de principe.

En matière de presse écrite on ne peut parler de censure et, s'il y a auto-censure, dont la détection ne serait pas facile elle est sans doute le résultat d'autres pressions que celles que peut exercer un gouvernement sur des journalistes déterminés à défendre leur indépendance. Si elle existe, elle est plutôt le fait de déterminismes économiques ou une question de personnes, mais aucun gouvernement ne peut en être tenu responsable. On peut, certes, citer des cas de tentatives de censure qu'on pourrait qualifier de "métalégales", mais on ne connaît pas de cas, où de telles tentatives ont été couronnées de succès.

Le pluralisme de la presse et la vigilance des journalistes en même temps que l'âpreté de la compétition déjouent des velléités tendant à la mainmise de fait, par laquelle une certaine censure pourrait s'exercer. Il n'y a pas de gouvernement dans les pays européens à alternance et élections libres, qui se sentirait tenté de "prendre en mains" les moyens de communications de masse par le moyen de la censure. Il y a un consensus quasi unanime sur le rôle d'une presse libre dans une société libre, et la conviction est générale que la censure est l'arme des gouvernements, qui ne sont pas issus du suffrage universel. La société libérale moderne est fondée sur une véritable stratégie globale en matière d'information. L'utilisation de cet instrument primitif qu'est la censure, serait à l'opposé de l'intérêt des gouvernements qui ont compris le parti qu'ils peuvent tirer d'une utilisation appropriée des tribunes qu'offrent les media. Ce n'est pas un hasard qu'un des premiers actes du gouvernement constitué après la chute de la junte militaire en Grèce a été l'abolition de la censure et que nous assistons en Espagne aux débuts d'un processus qui en matière de presse tend à effacer cette marque de fabrique des dictatures qu'est la censure de presse, qui avait théoriquement déjà été supprimée dans la nouvelle loi de la presse.

Censure de la radiodiffusion, télévision.

Dans une très large mesure les constatations faites dans le domaine de la presse écrite s'appliquent également aux media électroniques. Il n'y a pas de censure, même s'il y a eu ou s'il y a occasionnellement des interférences. On peut ajouter que pour des raisons évidentes une censure de la radio et télévision serait encore plus inopportune que celle appliquée à la presse. En effet dans la plupart des pays la radiodiffusion - télévision est un monopole d'Etat et de ce fait organisée en entreprise de droit public. Quand il y a concurrence des deux secteurs - public et privé - comme en Angleterre avec la BBC (British Broadcasting Corporation) et IBA (Independent Broadcasting Authority) ou en France dans la coexistence de la radio nationale et les postes périphériques (Radio-Télévision Luxembourg, Europe N° 1), de larges possibilités de contrôle sont réservées au gouvernement. Du fait de la "proximité" du pouvoir une censure des media électroniques est donc non seulement inutile, mais risquerait d'avoir des effets contraires au but recherché. A l'instar de la presse écrite, radio et télévision ont à affronter les possibilités

d'interférence ou de mainmise du gouvernement en termes de contrôle de fait et d'utilisation plutôt que de censure. A un moment où sous la pression des difficultés économiques et en face du défi des totalitaires, les gouvernements se préoccupent de la sauvegarde des libertés, on peut considérer que leur désir de respecter la liberté d'expression ressort des mêmes réflexes que celui des professionnels de la communication en face d'autres menaces venant des horizons les plus divers. La notion Jeffersonienne des relations gouvernements - presse ne correspond plus à la réalité.

Contrôle des media.

Y a-t-il mainmise sur la presse ? Dans son étude sur "l'équilibre des entreprises de presse" en France présenté au Conseil Economique et Social Michel DRANCOURT souligne "que les entreprises de presse écrite ont des caractéristiques qui leur sont propres. Elles sont cependant tenues pour subsister et se développer de suivre les règles auxquelles sont soumises toutes les entreprises, notamment celles concernant la condition primordiale de leur existence : elles doivent répondre à des besoins et évoluer en fonction de ces besoins et des techniques."

Dans cette constatation on peut entrevoir les possibilités d'un certain contrôle des gouvernements vu le fait que les privilèges accordés à la presse, qui lui assurent un statut économique spécial et les aides dépendent en partie de décisions directes du gouvernement. On peut être tenté de supposer que dans les entreprises de presse - les plus vulnérables au moins - on peut être accessible à l'argument qu'il vaut moins d'éviter des attaques directes contre un gouvernement, qui aura dans ce domaine des décisions à prendre ou des initiatives à déployer. Mais il ressort des travaux du groupe de travail qui sous la présidence de Jean SERISE avait présenté un rapport au Premier Ministre de France que "quelles que soient leurs formes les aides de l'Etat procèdent toutes dans leur principe de la même préoccupation démocratique ; assurer par les mécanismes correcteurs des lois du marché la plus large diffusion possible auprès du public de journaux et périodiques nombreux, divers et indépendants."

Telle semble être la situation en France, il en est de même en Allemagne, Italie, Belgique, les Pays-Bas et les pays Scandinaves. En Angleterre avec son ancienne tradition d'indépendance de la presse on s'est jusqu'ici refusé à tout système de subvention ou d'aide de l'Etat.

C'est essentiellement dans le domaine de la radiodiffusion - télévision que l'étude sur l'étendue et la nature du contrôle ainsi que de l'utilisation par le gouvernement se pose avec insistance. Les controverses entre les gouvernements et les oppositions politiques se déchainent - non sans raison - autour de ce puissant moyen de communication qu'est la télévision, dont on est loin encore d'avoir exploré tout le pouvoir suggestif. Il doit être précisé ici qu'il ne suffit pas d'analyser ce pouvoir dans le seul domaine de

l'information. En vérité celle-ci joue son rôle à l'intérieur d'un système de pensée et d'une vision du monde, qui ne met pas en question le fait de l'acceptation d'un certain contrôle social. Ce fait est relevé sans parti pris, il est le résultat de l'équilibre des forces qui s'affrontent dans la société libérale et la question de sa légitimité se pose dans les termes de cette autre question, où se trouvent les limites du droit d'un régime de refuser l'accès des media soumis au contrôle de son exécutif à ceux qui préconisent sa destruction. Il existe pour ce "contrôle social" un consensus qui rend superflu et inopérant tout désir d'interférence directe.

Contrôle et utilisation des media électroniques ne suivent pas forcément la même voie dans les différents pays européens. L'intrusion agressive de la radiodiffusion dans des millions de foyers, la fascination exercée par la télévision sur les gouvernements grâce à son incontestable pouvoir de persuasion expliquent aisément la signification que peut prendre pour toutes les parties concernées le fait que c'est le gouvernement qui attribue les licences de diffusion ou décide de leur renouvellement. En Angleterre le renouvellement de la licence d'émission de la BBC et de la ITV devra se faire en 1979. Les longues discussions de la Commission ANNAN sur la qualité et sur la préservation de l'indépendance des postes démontre la perplexité des spécialistes de l'information, quand se pose le problème du contrôle. L'idée déjà ancienne du fractionnement de la BBC en unités régionales, à l'instar de l'ITV, a ressurgi, ainsi que celle qui évoque le spectre du financement par l'Etat, c'est-à-dire le contribuable. On entrevoit avec appréhension les conséquences d'une telle mesure, qui aboutirait forcément à la création d'un organisme d'Etat pour la distribution du gouvernement dans les programmations. La question est donc posée en Angleterre.

Elle ne se pose pas en France. En effet, l'ORTF avait été un organisme directement contrôlé et étroitement surveillé par le gouvernement. Un an après le démembrement de l'ORTF et son remplacement par plusieurs sociétés de radiodiffusion - télévision force est de constater une volonté délibérée de libéralisation de la part du pouvoir. La réforme de l'ORTF, jugée organisation ingouvernable, justifiée par des raisons techniques et économiques va de pair avec une utilisation de plus en plus perfectionnée des tribunes qu'offrent les différentes chaînes au gouvernement. Il est vrai que cette "mainmise" s'accompagne d'un parti pris de décrispation et de tolérance. Le temps accordé aux partis d'opposition et aux différentes organisations représentatives des courants politiques, économiques, sociaux et culturels du pays est plus long que du temps de l'ORTF, et même si toutes les demandes formulées par les partis d'opposition dans ce domaine, comme le droit de réponse immédiate aux déclarations gouvernementales n'ont pas trouvé satisfaction dans un pays, où les chances de l'alternance du pouvoir sont intactes, l'utilisation des media audio-visuels telle qu'elle est pratiquée par le gouvernement peut, certes, être critiquée, mais elle n'a rien de scandaleux. L'indépendance des journalistes est évidente en dépit du fait que les titulaires des postes de direction sont choisis par le gouvernement. Il est notoire que la discussion à la télévision de certains sujets d'actualités et de commentaires ont "agacé" le gouvernement, et le Président de la République s'en est publiquement expliqué et même, si ces discussions ont gêné à l'occasion

le gouvernement dans ses démarches en politique étrangère, elles n'ont pas provoqué d'autres réactions que la manifestation de cet agacement. Il est bien entendu que c'est cela la rançon de cette politique globale d'information qui se veut libérale et qui constitue une sorte de pari du gouvernement. La question ne semble plus se poser en termes de mainmise, mais d'une utilisation judicieuse des media. Le porte-parole du gouvernement français a répondu, à une question sur ses réactions aux reproches de l'opposition qui se plaint de ne disposer du même temps de parole sur les ondes que le gouvernement :

"En vérité le problème du minutage est un faux problème. Que signifie finalement un temps égal pour les uns et les autres ? Vous avez les hommes publics majorité ou opposition qui passent dans les reportages non-politiques en eux-mêmes. Exemple un ministre qui accueille un de ses collègues étrangers ... On ne peut pas affirmer dans ce cas que c'était un acte politique. Alors comment distinguer entre la représentation à la télévision ou à la radio de l'homme politique du militant en tant que tel défendant sa cause, et les rapports qui sont étrangers à la politique ? ... En vérité, et c'est la volonté de la loi, il appartient aux présidents des sociétés et aux journalistes des différents journaux d'assurer un équilibre. Je constate que ce dernier semble être atteint, puisque dans l'opposition on prétend que cette télévision est gouvernementale et dans la majorité on la dénonce comme "gauchiste". Je crois que le point d'équilibre a été trouvé."

A côté de la radiodiffusion de l'Etat il existe en France un réseau de postes appelés postes périphériques. Sur ces postes l'Etat possède un moyen de contrôle à travers la SOFIRAD, une société de financement, mais apparemment ce contrôle ne s'exerce qu'exceptionnellement. Toujours est-il que par le truchement de la Sofirad l'Etat possède 37 % du capital du poste Europe N° 1, à Radio Monte-Carlo la participation de l'Etat est de 80 %, à RTL (Radio-Télé Luxembourg) l'agence Havas, entreprise d'Etat, détient la majorité. Même, s'il est vrai - comme on l'affirme - que la participation à travers la SOFIRAD n'est nullement utilisée pour l'exercice d'un contrôle rédactionnel direct, la présence de l'Etat et par voie de conséquence du gouvernement est assez pesante, et il est légitime de poser la question, dans quelle mesure l'utilisation des media audio-visuels se maintiendrait à son actuel degré d'indépendance le jour, où l'une ou l'autre des forces en présence ne respecterait plus les règles du jeu, qui s'est tacitement établi à l'intérieur du système actuel, dont le principe ne semble pas être contesté et dont ne sont apparemment discutées que les modalités d'application.

En Allemagne fédérale la situation est - en ce qui concerne la presse écrite - la même que dans les autres pays européens. Les aides accordées à la presse n'ont pas diminué l'indépendance de celle-ci. La pluralité des voix correspond à la diversité des courants politiques qui s'affrontent. Les organisations de radiodiffusion - télévision sont des entreprises de droit public sous la compétence des Länder (Etats fédéraux) avec leur propre responsabilité et sous le contrôle des organes constitués par les groupes représentatifs de la société. Le seul fait que les stations restent sous la compétence des Länder gouvernés par des majorités politiques différentes est une garantie qu'un contrôle gouvernemental ne pourrait en tout état de cause s'exercer qu'à un échelon limité. Conformément aux lois des Länder en vigueur les intendants des organismes de radiodiffusion ne sont soumis ni au Gouvernement fédéral ou des Länder, ni aux partis, mais aux conseils de radiodiffusion et d'administration, composés par les représentants des partis, des syndicats, des églises et d'autres groupements représentatifs. Le jugement historique de la Cour Constitutionnelle de 1961 qui avait déclaré inconstitutionnelle la création de la "TELEVISION ALLEMANDE" soumise au contrôle du gouvernement fédéral statuait clairement que la télévision ne saurait être livrée ni à l'Etat ni à un groupe social spécifique. Même si la radiodiffusion dépend de l'octroi de licences et si son existence est fondée sur des actes gouvernementaux, c'est-à-dire des lois et des traités d'Etat, aucun contrôle direct ne peut être décelé. Le fait de l'organisation fédérale avec les fluctuations politiques et les alternances qu'elle comporte, la coopération des organismes des neuf pays dans l'ARD (Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands) et les accords de coordination avec le ZDF (Zweite Deutsche Fernsehen) suffisent dans leurs effets à neutraliser un contrôle - toujours possible - à travers le choix des intendants et dirigeants ou une utilisation abusive à laquelle dans tel ou tel Land on pourrait avoir tendance à recourir en période de consultations électorales.

En Autriche également toute censure est exclue. Presse et radiodiffusion sont libres de toute interférence gouvernementale. La nouvelle loi réglant l'ORF contient dans ses différentes dispositions des garanties renforcées contre le contrôle de l'Etat. Il est vrai que l'opposition se plaint d'un contrôle de fait par personnes interposées, le choix des dirigeants, mais la comparaison des lois (l'ancienne et la nouvelle) dénote un désir du pouvoir d'éloigner dans la réglementation toute possibilité d'interférence du gouvernement.

Dans les pays scandinaves la question de censure, de contrôle ou même d'utilisation des media par les gouvernements se pose à peine.

En Italie la situation mérite un examen spécial. La composition et la fragilité des gouvernements qui se sont suivis au cours des dernières années rendent pratiquement leur emprise sur les media aléatoire. En fait, l'orientation des media est dans une très large mesure affaire des partis et des grandes concentrations économiques. Ainsi au cours de la réorganisation de la RAI les trois partis de la majorité ont décidé la création d'une radio-télévision catholique et

économiques. Ainsi au cours de la réorganisation de la RAI les trois partis de la majorité ont décidé la création d'une radio-télévision catholique et d'une autre laïque. L'indépendance des chaînes doit être assurée par un contrôle parlementaire qui agit à travers plusieurs organismes : Une commission de vigilance composée de sénateurs et de députés, un comité national composé de personnalités désignées par le Président de la République, le gouvernement et les organisations représentatives de la vie sociale et culturelle du pays, et finalement un Conseil d'Administration qui partage son pouvoir avec le directeur général. L'information à la radio et à la télévision (3 chaînes de radio, 2 de télévision) est dirigée par des journalistes, qui doivent dans leur chaîne respective jouir d'une pleine indépendance rédactionnelle, financière et technique. Sans pouvoir porter un jugement sur la portée pratique de la récente réforme de la RAI, il est justifié de penser que ce ne sera pas le gouvernement en tant que tel qui pourra censurer, contrôler ou utiliser les media.

Conclusions.

En résumé, un examen des possibilités d'interférence gouvernementale dans la liberté d'expression des media de masse devrait être consacré plus particulièrement à certains éléments à caractère de "contrôle social" qui peuvent mener parfois à une complicité de fait - une complicité objective - des media les plus puissants avec les gouvernements. Dans de nombreux cas, où c'est le gouvernement qui est détenteur d'informations dont le journaliste ne peut se passer, il peut se créer cette interdépendance de fait permettant aux gouvernements par des indiscretions calculées et des informations dosées - non pas de contrôler - mais d'utiliser les media. Légalement donc il n'y a pas de cas de censure. Les restrictions imposées aux media sont celles de la loi. Selon les pays concernés et au hasard des fluctuations politiques, ces restrictions sont plus ou moins intensives. Elles peuvent être considérées inadaptées, elles peuvent être contestées, mais il serait abusif de les qualifier de censure. On peut déceler à la rigueur tel ou tel cas de "censure idéologique", mais il serait hasardeux de les considérer comme typiques. Ils se présentent plutôt comme reflexe d'une société qui se veut libérale contre son propre laxisme en face d'abus. C'est un des aspects de cette contradiction interne, dont souffre tout régime libéral : Le devoir d'informer les citoyens et de permettre à tous les courants idéologiques de s'exprimer et les réflexes d'autodéfense de cette société, contre l'action et la propagande de ceux qui veulent la détruire. En Allemagne, pour ne citer que cet exemple, on n'a certainement pas oublié la réplique de Goebbels en réponse au reproche de profiter de la liberté de parole accordée par la République de Weimar que si la république était assez bête de leur accorder le droit de s'exprimer, eux (les nazis) ne seraient pas assez bêtes de n'en pas profiter.

Contrôle et utilisation des media sont des termes qui en pratique se confondent. En ce qui concerne la presse écrite des possibilités d'interférence sont limitées et faibles. Certes, le système de subsides directs peut engendrer, s'il devient institutionnel

des réflexes de prudence qui insensiblement peuvent mener à l'asservissement. Mais à l'heure actuelle il ne s'agit encore que d'une virtualité, pas d'un fait. Par ailleurs les professionnels ont bien pressenti le danger, et les discussions sur un véritable statut de la presse n'en finissent pas. En réalité tant qu'il sera possible de préserver un réel pluralisme de la presse, quels que soient les moyens trouvés pour y parvenir, tant qu'on réussit à arrêter ou au moins freiner le processus de la concentration avec son inéluctable résultat du monopole local ou régional d'information, le danger d'une mainmise du gouvernement sur la presse est encore relatif et intermittent. Il ne constitue pas le véritable problème.

Pour la radiodiffusion - télévision la situation est plus complexe. Le fait est indéniable que les gouvernements résistent mal à la tentation de mettre à profit la puissance de persuasion des media audio-visuels. Les formes et l'intensité de cette utilisation dépendent essentiellement du degré de tolérance que les gouvernements croient pouvoir se permettre. Tout dépend du degré de connivence entre ces moyens de communication et les gouvernements, détenteurs du monopole de licence. Il est évidemment difficile à établir nettement cette connivence ; elle joue à l'intérieur de tout un système de pensées, qui englobe la totalité des programmes non seulement d'information, mais également économiques, culturels, sociaux. Il ne s'agit ici nullement de dépendance directe des media de l'appareil de l'Etat avec ses ramifications hiérarchisées, il s'agit en réalité d'un flux et reflux dans la recherche d'un équilibre toujours poursuivi et jamais atteint. Ces fluctuations n'ont rien de dangereux aussi longtemps qu'il y a alternance du pouvoir, même si dans les faits il est malaisé d'empêcher les partis au pouvoir de considérer qu'eux seuls représentent l'Etat. Pour les gouvernements autant que pour les oppositions politiques la différenciation entre le représentant du gouvernement et le militant qu'il reste en dépit de ses fonctions peut toujours prêter à polémique. Les critiques formulées par les oppositions contre de telles mainmises et une utilisation abusive sont souvent justifiées, elles ne sont pas fondamentales. Il n'est pas sans intérêt de citer ici quelques dispositions du Cahier des Charges des sociétés nationales de télévision et de radiodiffusion en France du 25 avril 1975 :

"Il leur (aux sociétés) appartient de veiller à la diversité et à la qualité de leurs programmes, à l'accès du plus grand nombre à toutes les formes de la culture.

"La société doit assurer de la façon la plus complète, la plus équilibrée, la plus objective l'information du public sur l'actualité française et internationale. Cette mission d'information consiste, d'une part dans l'énoncé des faits de l'actualité, d'autre part dans la présentation de commentaires et de débats à leur sujet. La société doit veiller à ce qu'il n'y ait pas de confusion possible dans l'esprit du public entre l'information, le commentaire et le débat.

"La société a l'obligation de veiller à ce que dans le temps disponible, toutes les précautions possibles soient prises pour vérifier l'exactitude des informations et de leur formulation ; que le choix des informations ne soit guidé par aucune préférence idéologique, politique ou doctrinale ; que, dans l'exposition des faits, les journalistes fassent abstraction de leurs opinions politiques personnelles ; que, dans les commentaires d'un même ensemble de faits, les tendances principales soient équitablement représentées,"

et

"la société veille elle-même au pluralisme et à l'équilibre des opinions qui s'expriment à travers ses programmes. Elle ne peut déléguer cette responsabilité à quiconque. Elle ne peut permettre qu'une émission ou une série d'émissions constitue une tribune exclusive pour une famille de pensée, de croyance ou d'opinion."

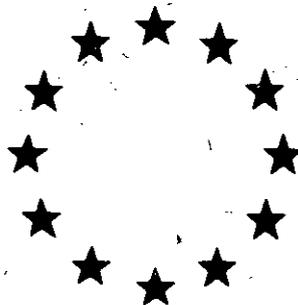
Belle profession de foi en lutte permanente avec la pesanteur des faits, qui à la lumière de l'enseignement historique exige qu'un gouvernement peut accepter - non toujours sans rechigner - un "certain anti-pouvoir", mais ne peut sans faillir à ses obligations et devoirs, se résigner à accepter sur les ondes les manifestations des forces anti-régime.

C'est à la nature et aux manifestations des réactions gouvernementales face à ce dilemme qu'il faut situer l'examen des questions posées pour le présent rapport.

Peut-être faudra-t-il suggérer un élargissement du débat de la Conférence sur "l'évolution des institutions démocratiques en Europe" en procédant à une étude du contrôle et de l'utilisation des media par le gouvernement, mais aussi par d'autres pouvoirs - groupes d'intérêt, concentrations économiques, groupes sociaux, compagnies multinationales - qui peuvent exercer ce contrôle soit directement soit au moyen des institutions. On peut arriver à la conclusion que dans la plupart des pays européens, quand il s'agit du "processus de prise de décision dans la société" l'intérêt des gouvernements est largement solidaire de celui des défenseurs des principes de la démocratie, des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de la prééminence du droit. La véritable question résidera dans ce cas dans la recherche commune d'une adaptation des institutions démocratiques en Europe à la mobilisation de réflexes de défense dans notre société contre les assauts de l'extérieur mais aussi contre toute forme de dénaturation des principes démocratiques à l'intérieur.

Une autre étude s'impose également ; elle dépasse le thème posé au présent rapport. C'est celle des sources d'information en amont des media, leur fonctionnement, leurs servitudes, leur mécanisme techno-politique. Il s'agit en fait des agences de presse et des organisations multiples et diverses, dispensatrices d'informations, telles que les services d'information et de presse et de relations publiques des grandes concentrations économiques et des groupes sociaux. Dans un premier stade il importe davantage de placer des repères plutôt que de rechercher des solutions pratiques dans ce domaine, où une mainmise de fait aux contours incertains peut insensiblement s'installer par les effets de tout un jeu d'interdépendance et de connivence. Cette mainmise serait plus dangereuse que celle des gouvernements exposés en permanence aux feux de rampe de l'opinion publique.

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

10

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

AS/Conf/Dém 9 - F

CONFÉRENCE SUR L'ÉVOLUTION
DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES EN EUROPE
Strasbourg, 21-23 avril 1976

**SYSTÈMES SCOLAIRES ET INÉGALITÉ
DES CHANCES**

(Commission II, Sous-thème I)

Rapport
présenté par le Professeur Dr Wolfgang MITTER (Frankfurt)

LES SYSTEMES SCOLAIRES ET L'INEGALITE DES CHANCES
DANS L'EDUCATION

1. Introduction : Rétrospective

Le titre choisi pour ce rapport par les organisateurs de la conférence me paraît symptomatique de la situation que l'on observe aujourd'hui dans les politiques d'éducation d'un grand nombre, sinon de la totalité des Etats d'Europe occidentale et du monde occidental en général. Cette situation se caractérise par un changement remarquable dans la façon dont bien des esprits envisagent l'un des problèmes fondamentaux que doivent affronter les systèmes scolaires : le problème de l'égalité des chances devant l'éducation ou plutôt, pour se placer dans une optique plus "actuelle", le problème de l'inégalité.

Quand on reprend les documents publiés il y a seulement une quinzaine d'années, on constate que c'était le concept de l'égalité des chances devant l'éducation qui était surtout mis en avant dans les déclarations officielles et les débats publics. C'était l'époque où en Europe, hommes politiques, administrateurs, spécialistes des sciences sociales et praticiens de l'enseignement ressentaient la vive impulsion donnée par l'optimisme qui dominait la scène de l'innovation pédagogique aux Etats-Unis. Rappelons, à cet égard, l'effet durable qu'ont eu des publications ambitieuses comme le rapport Rockefeller sur l'éducation (1958) et la brochure de John Gardner intitulée "Excellence" (1961), qui posait en sous-titre une question cruciale : "Egalité et excellence peuvent-elles aller de pair ?". A cette question, tous les réformateurs américains - et leurs émules d'outre-Atlantique - répondaient alors sans hésitation par l'affirmative.

A la fin des années 60, l'exemple américain a commencé à perdre de son attrait quand le rapport Coleman (Equality of Educational Opportunity, 1966) a connu une large audience dans les milieux de l'enseignement. Les conclusions tirées par Coleman et son équipe des résultats de leur vaste travail de recherche jetaient des ombres sur le tableau optimiste d'un système scolaire apparemment égalisé en analysant l'absence d'égalité des chances devant l'éducation entre différents groupes, raciaux ou autres. Cependant, la Suède offrait un autre exemple aux réformateurs curieux de savoir comment innover dans un système scolaire. Fixant leurs regards sur les modifications de structures et de programmes introduites dans les écoles suédoises, ils prenaient connaissance d'innovations qui non seulement abondaient en activités fructueuses mais se caractérisaient en outre par une forte dose d'engagement social.

Le concept d'égalité des chances devant l'éducation remonte à la pédagogie "classique" ; il est, par exemple, implicite dans les enseignements de Comenius, de Rousseau et de Pestalozzi. Il a joué un rôle explicite dans le mouvement pédagogique international pendant le premier quart de notre siècle (Progressive Education, Reformpädagogik, Education Nouvelle), influençant la politique de l'éducation de plusieurs pays, par exemple l'Allemagne après la première guerre mondiale (1920 : loi sur l'enseignement primaire faisant de l'école primaire des quatre années une école unique pour tous les enfants). Le débat "moderne" sur l'égalité qui s'est ouvert après la deuxième guerre mondiale et a atteint son paroxysme, pour ce qui est de l'Europe occidentale, à la fin des années 60 avait un caractère totalement nouveau : il se présentait en effet comme un corollaire et, en même temps, un élément concomitant de trois conceptions qui avaient été tirées d'analyses scientifiques, popularisées par les mass média et, pour une large part, admises dans la politique de l'éducation. Ces conceptions, esquissées ci-après, montrent l'interdépendance entre le débat sur l'égalité devant l'éducation et certaines tendances socio-économiques et politiques fondamentales qui, tout récemment encore, paraissaient irréversibles :

a. La conception des économistes selon laquelle il y a un lien direct entre le rendement d'un système scolaire et la croissance des ressources et des réalisations économiques dans la société environnante, ce qui entraîne le besoin de dépenses adéquates (et croissantes) pour l'éducation ;

b. La conception d'éminents sociologues qui, se fondant sur les résultats de travaux de recherche, estiment que le revenu matériel, le niveau professionnel et le statut social dépendent de l'accomplissement de certaines études scolaires ;

c. La conception (qui résume a. et b.) selon laquelle des écoles bien organisées et bien équipées constituent le meilleur moyen de satisfaire la demande croissante de "professionnels" à tous les niveaux et d'ouvrir à chacun la possibilité d'élever son revenu et son statut.

Il est indéniable que ces conceptions, axées sur la croissance économique et la carrière sociale, ont trouvé un renfort dans des arguments et postulats propres aux philosophies pédagogiques et politiques de type libéral et socialiste reposant sur les notions de "droits de l'homme", d'"émancipation", et de "démocratie". Les changements survenus récemment dans les politiques d'éducation paraissent indiquer que cet élément idéaliste n'a joué qu'un rôle secondaire dans la période d'expansion scolaire qui s'est achevée il y a deux ou trois ans.

Cette brève rétrospective n'avait pas pour but de présenter une analyse historique, mais seulement de retracer la situation dans les années 60 (et au début des années 70), qui pour beaucoup paraît déjà bien lointaine. En faisant cette remarque, nous n'entendons pas nier que le problème de l'égalité continue à se poser et que l'on s'efforce toujours d'y trouver une solution dans les écoles européennes d'aujourd'hui. Néanmoins, comme nous le verrons plus loin, les questions à régler et les priorités ont changé, ce qui a évidemment modifié la stratégie adoptée dans les politiques nationales d'éducation.

2. L'égalité des chances : tâches à remplir et résultats

Dès lors que les politiques d'éducation dans les pays occidentaux se donnaient pour but l'égalité des chances, il a fallu s'atteler à deux tâches essentielles :

- (1) établir l'indispensable liaison entre les réformes de structure et d'organisation, d'une part, et, de l'autre, les innovations dans les curriculums et dans l'orientation des processus de socialisation ;
- (2) déterminer l'objectif à poursuivre par priorité dans la stratégie destinée à assurer une plus grande égalité des chances devant l'éducation : fallait-il mettre l'accent sur l'égalité des ressources scolaires ou viser aussi - peut-être en même temps - l'égalité des résultats scolaires ?

En ce qui concerne la tâche n° 1, les lois et les programmes adoptés dans le domaine de l'éducation témoignent d'une volonté de prendre simultanément en considération les trois exigences citées ; les résultats enregistrés jusqu'ici font toutefois apparaître que, bien souvent, on a lancé et mis en oeuvre des réformes de structure sans tenir suffisamment compte de leurs répercussions sur les curriculums et l'enseignement. Bien que les stratégies nationales en général et les expériences locales en particulier, montrent que les réformateurs se sont souvent trop attachés aux "cadres" du changement, il n'en faut pas moins souligner que ces "cadres" conditionnent pour une large part le succès des innovations. C'est pourquoi les réformes de structure de ces vingt dernières années, d'ailleurs bien différentes en portée et en intensité, ne doivent pas être sous-estimées en dépit des difficultés actuelles. Pour ce qui touche plus particulièrement à l'égalité, voici quelles ont été, semble-t-il, les réformes les plus consistantes et les plus efficaces :

- (a) La durée de la scolarité obligatoire a été prolongée, la norme généralement admise étant maintenant de dix ans. Le Royaume-Uni, la France et la Suède ont montré la voie à cet égard, alors que le Danemark, la Norvège et la République Fédérale d'Allemagne, par exemple, ont stabilisé la

scolarité obligatoire à neuf ans tout en réfléchissant aux moyens d'y ajouter au moins une année. Dans le débat international, une question reste ouverte : les nouveaux allongements de la scolarité obligatoire devront-ils intéresser le deuxième cycle du secondaire ou le préscolaire ? La prolongation de la scolarité peut être considérée en soi comme la condition première de l'égalité des chances, puisqu'elle garantit une instruction scolaire à tous les enfants des deux sexes durant un laps de temps considérable.

- (b) Les réformes scolaires sont intimement liées aux innovations dans l'enseignement préscolaire, même si on ne considère pas ce problème comme se rattachant à la prolongation de la scolarité obligatoire. Les innovations créées dans ce secteur par de nombreux pays ont contribué à améliorer la base de l'instruction générale, ce qui corrobore les conclusions et les thèses avancées par les psychologues et les sociologues (en particulier dans les recherches sur la socialisation). Il est hors de propos d'examiner ici l'aspect purement institutionnel, c'est-à-dire la question de savoir si l'enseignement préscolaire doit être donné dans les jardins d'enfants ou dans les premières classes des écoles primaires.
- (c) Les politiques d'éducation visant à une plus grande égalité des chances ont été axées sur l'expansion ou la création d'établissements dits polyvalents ou à enseignement multiple (collèges d'enseignement secondaire, Gesamtschulen, etc.), comprenant un stade transitoire (cycle d'orientation, middle school, Orientierungsstufe, etc.) pour le passage du primaire au secondaire. Si les Etats-Unis et l'U.R.S.S. ont fait oeuvre de pionniers en la matière, en Europe occidentale aussi cette question a concerné des millions d'élèves, d'enseignants et de parents, influencé les campagnes électorales en suscitant des controverses et des débats souvent passionnés, et engagé éducateurs et chercheurs sur la voie d'expériences multiples. Il semble qu'aujourd'hui même les esprits les plus conservateurs ne contestent plus explicitement la valeur idéale et l'intérêt pratique des établissements polyvalents pour une plus grande égalité des chances devant l'éducation. En fonction des conceptions, fondamentales ou pragmatiques, et des interprétations de la notion de démocratie, ces établissements se développent selon des modalités différentes qui peuvent se résumer comme suit :
- premièrement, attachement déclaré à ce but de la politique nationale officielle en matière d'éducation conduite par les organes législatifs et administratifs centraux, ce qui entraîne la création d'écoles à enseignement multiple (la Suède en est l'exemple le plus patent) ;

- deuxièmement, introduction progressive d'un système polyvalent, intervenant dans un climat de controverse et rendue possible par une décentralisation qui permet une prise de décisions au niveau régional et même local (exemple : l'Angleterre) ;
- troisièmement, attitude assez réticente des responsables politiques, s'accompagnant de créations d'établissements polyvalents expérimentaux qui répondent à des buts souvent différents ou bien développement et amélioration des écoles à enseignement multiple, ou bien justification du système traditionnel de sélection (par exemple la France et la République Fédérale).

(d) Les besoins éducatifs des jeunes de 16 à 19 ans et les solutions structurelles à apporter à ce problème suscitent un intérêt croissant. Le débat porte principalement sur les points suivants : liaison ou intégration des enseignements général et professionnel ; types d'examens, de certificats et de qualifications dans l'enseignement secondaire polyvalent ; proportion des matières obligatoires et facultatives ; situation du deuxième cycle secondaire dans l'organisation scolaire (rattachement au secondaire ou au tertiaire). Pour ce qui concerne l'égalité, l'essentiel est de trouver des solutions en rapport avec l'importance du deuxième cycle secondaire, qui est pour la majorité des adolescents, le dernier stade de la scolarité continue, soit à plein temps, soit au moins à temps partiel. Récemment, les problèmes de ce cycle sont passés au premier plan des préoccupations en relation avec les certificats de fin d'études : il s'agit, dans les domaines des structures et des curriculumms de faire en sorte que tout adolescent puisse obtenir un titre de base qui lui permette d'accéder à un enseignement général et professionnel plus poussé (dans les universités, dans d'autres établissements d'enseignement supérieur ou dans le tertiaire) et aussi d'entrer directement dans la vie professionnelle.

(e) On conçoit que l'enseignement supérieur et tertiaire entre également en ligne de compte dans le problème de l'égalité, en tant qu'il est concerné par l'effort de mise en place d'une éducation permanente (ou récurrente) accessible à tous. Il faut noter à ce propos les activités multiples qui sont comprises dans ce vaste secteur (création de centres d'éducation des adultes, etc.) Comme ces activités n'ont pas toutes franchi le stade initial, nous ne nous y arrêterons pas plus longuement, ce qui ne veut pas dire que nous sous-estimons son importance pour le développement de l'éducation.

Pour ce qui est de la tâche n° 2, il faut se reporter aux cinq définitions de l'égalité des chances devant l'éducation qu'a données en 1968 James Coleman (Harvard Educational Review, 38, pp. 7-22). Les trois premières concernaient les ressources (inputs) des écoles :

- (a) différences, selon les collectivités, des ressources des écoles, par exemple pour les dépenses par élève, les constructions scolaires, la qualité des enseignants, les bibliothèques ;
- (b) composition sociale et raciale de l'effectif des élèves ;
- (c) caractéristiques impondérables de l'école, par exemple comportement et niveau attendus des élèves par les enseignants, moral des enseignants, intérêt des élèves pour l'étude.

Les quatrième et cinquième définitions concernaient les résultats et les effets de l'instruction dispensée :

- (d) égalité des résultats pour un même "input" individuel,
- (e) égalité des résultats pour des "inputs" individuels différents.

Le catalogue de Coleman est très utile, car non seulement il révèle la dichotomie entre ressources (inputs) et résultats, mais il élargit aussi les trois premières définitions en attirant l'attention sur les effets d'une instruction égalisée, c'est-à-dire sur les éléments qui se révèlent déterminants dans le processus d'apprentissage.

Les conséquences de cette démarche conceptuelle et sa transformation en recherches empiriques doivent être considérées surtout en fonction de la tâche n° 1, compte tenu principalement de la nécessité de créer des situations d'apprentissage qui offrent à des élèves d'origines et d'aptitudes inégales des chances égales d'acquérir le niveau de connaissances théoriques et pratiques jugé à la portée de tous les enfants physiquement et mentalement en bonne santé. Ici entrent en ligne de compte les débats théoriques et les activités pratiques concernant l'enseignement compensatoire - avec tous leurs problèmes, leurs difficultés et leurs échecs.

L'extension aux résultats du débat sur l'égalité débouche finalement sur ce dilemme : Coleman a raison de faire valoir que la cinquième définition "impliquerait à la limite, que l'égalité devant l'éducation n'est obtenue que si les résultats de la scolarité (connaissances acquises et attitude) sont les mêmes pour les minorités raciales et religieuses que pour le groupe dominant" (ibid., p. 17). On pourrait, semble-t-il, pousser le raisonnement encore plus loin et aller jusqu'à soutenir l'idée utopique que les résultats de la scolarité doivent être les mêmes pour tous les élèves. Mais nous touchons ici à la place qu'occupe

l'égalité des chances devant l'éducation dans la dichotomie fondamentale entre égalité et diversité qui caractérise les relations entre individus et groupes sociaux. C'est là un domaine des théories philosophiques et politiques fondamentales qui dépasse de beaucoup le champ de l'éducation et de la scolarité au sens étroit de ces termes.

3. Le changement de décor : signes et symptômes de désillusion

L'intérêt grandissant pour les évaluations de recherche empiriques et les présentations analytiques faisant apparaître l'existence et la persistance de l'inégalité des chances devant l'éducation peut s'expliquer par la montée des phénomènes suivants :

- (a) Les réformes scolaires n'ont pas répondu aux espoirs de l'opinion publique, espoirs souvent éveillés par les réformateurs eux-mêmes. Ce climat de déception tend à être renforcé par les critiques de ceux qui sont radicalement opposés à une politique de réforme.
- (b) Les mesures d'austérité imposées dans les politiques d'éducation par la récession économique et les restrictions budgétaires ont coupé les ailes aux innovations.
- (c) Ces mesures d'austérité ne s'accompagnent souvent d'aucune solution de rechange raisonnable, des sentiments latents de mécontentement devant les innovations pédagogiques en général se développent chez les parents, les enseignants et tous ceux qui s'intéressent à l'éducation, sentiments qui finissent par s'exprimer. Ce changement d'attitudes s'observe plus ou moins dans tous les pays ; il se traduit par un refus non seulement des réformes fondamentales destinées à assurer une meilleure égalité des chances devant l'éducation, mais même de telle ou telle innovation qui ne dépend pas forcément de ces réformes, par exemple les programmes de mathématiques modernes.

L'ampleur de ces phénomènes et les tendances qu'ils provoquent expliquent pour une grande part le large écho que trouvent les conclusions et arguments des chercheurs mettant l'accent sur la persistance de l'inégalité dans le système scolaire, si modernisé et égalisé qu'il puisse être. Il ne faut pas s'étonner, dès lors, de l'audience exceptionnelle qu'ont obtenue les conclusions et les thèses d'Arthur Jensen ainsi que le livre de Christopher Jencks au titre provocateur "Inequality" (1972).

La contribution d'Arthur Jensen sur ce sujet est intéressante à un double titre. Premièrement, il affirme catégoriquement la nécessité de reconnaître le facteur génétique comme l'une des causes des différences individuelles dans les résultats scolaires. Cette thèse doit être vue comme une contestation radicale des sociologues qui ont souligné le rôle prédominant sinon exclusif, à cet égard, des facteurs de milieu, mais la deuxième thèse de Jensen semble avoir touché davantage encore l'opinion publique. Après avoir mesuré les performances cognitives d'élèves d'origines raciales et sociales différentes, il a soutenu, par exemple, qu'aux Etats-Unis les Blancs et les Noirs avaient une différence de QI égale à environ un écart type (15 points). Sa théorie, qui s'appuie sur de nombreuses constatations et qui a été solidement étayée et aussi vulgarisée par Hans J. Eysenck, repose sur le postulat que le facteur génétique doit être reconnu comme une cause non seulement de différences individuelles, mais aussi de différences entre races et classes sociales.

L'intervention de Christopher Jencks dans le débat sur l'égalité des chances devant l'éducation est d'une autre nature : il ne s'intéresse pas aux processus d'apprentissage et à leurs effets dans le système scolaire, mais met en doute la corrélation entre la qualité des écoles et son influence sur la carrière des diplômés qui en sortent. Il y a lieu de s'arrêter quelques instants sur les réflexions qu'il formule au dernier chapitre de son livre cité plus haut. Partant de l'hypothèse que l'association entre un type d'inégalité et un autre est généralement assez faible, il fait observer que "l'égalisation dans un domaine n'a guère de chances d'influer sensiblement sur le degré d'égalité dans les autres domaines" (Inequality, 1972, p. 253). Voilà pourquoi, selon Jencks, toutes les activités égalitaires à l'intérieur du système scolaire ont peu d'effet sur le revenu, le statut professionnel et la satisfaction dans le travail. "Rien dans les données que nous avons passées en revue n'indique que la réforme scolaire puisse entraîner des changements sociaux d'importance en dehors des écoles" (ibid., p. 255). Il explique ainsi la dichotomie entre le système scolaire et la société adulte :

- (a) Les enfants sont beaucoup plus marqués par leur expérience vécue à la maison et dans la rue et par ce qu'ils voient à la télévision que par leur expérience vécue à l'école.
- (b) Les réformateurs de l'enseignement ont peu de prise sur les aspects de la vie scolaire qui agissent sur les enfants.
- (c) L'influence de l'école sur les enfants a peu de chances de persister à l'âge adulte. Dans ces conditions, "la nature du rendement d'une école dépend pour une large part d'un seul facteur de base, les caractéristiques des enfants au moment où ils y entrent" (ibid. p. 256).

Jensen et Jencks, bien que leurs points de départ, leurs démarches et leurs méthodes diffèrent, contestent tous deux ouvertement qu'il y ait un rapport constant (et harmonieux) entre l'égalité des chances devant l'éducation et l'égalité de ce qu'on pourrait appeler les chances dans la société en général. Cette position commune explique la distance qui les sépare l'un et l'autre de tous les égalitaristes en matière de politique d'éducation.

On constate aussi une similitude frappante dans les vues de ces deux chercheurs sur le concept d'égalité des chances devant l'éducation.

Ils ne critiquent pas les efforts visant à réaliser une plus grande égalité dans les ressources mises en oeuvre (inputs). Jensen l'admet comme base à partir de laquelle on peut optimiser les conditions d'apprentissage et de formation pour chaque enfant en particulier. Ce qu'il condamne, c'est toute prétention de parvenir à des résultats égaux, car on tendrait ainsi à rendre les écoles encore plus uniformes pour tous les enfants qu'elles ne le sont déjà à ses yeux. Pour Jencks, l'égalité des chances devant l'éducation en termes de résultats est une quantité négligeable dans sa conception de la vie scolaire. "Comme fin en soi plutôt que comme un moyen d'atteindre une autre fin" et d'un système scolaire "qui offre autant de types d'instruction que le souhaitent enfants et parents et trouve le moyen de mettre les enfants dans les écoles qui leur conviennent" (ibid., p. 256).

Ce bref aperçu devrait suffire à faire saisir l'essentiel des contributions apportées par ces deux chercheurs au débat sur l'égalité. En somme, l'argumentation de Jencks tend à détacher le système scolaire du système de l'emploi, alors que Jensen manifeste un vif souci de favoriser les choix individuels et de voir cultiver les talents personnels tout en demandant, comme Jencks que les écoles soient libérées de la charge de promouvoir des changements fondamentaux dans le système social environnant.

4. Le débat actuel : Les obstacles à l'égalité des chances

La contre-offensive qui a été lancée contre les programmes et activités égalitaires dans les politiques d'éducation - et qui a atteint son paroxysme avec la critique des établissements polyvalents - n'aurait pas connu un tel succès si elle n'avait été soutenue par une vision nouvelle des obstacles qui, après avoir été sous-estimés durant la dernière décennie, ont été récemment remis en évidence. Cette façon nouvelle d'aborder les problèmes scolaires correspond à des attitudes que l'on rencontre chez des gens aux opinions et engagements politiques différents. On ne saurait donc simplifier l'analyse du débat en cours sur le problème "égalité/inégalité" en taxant de "conservateurs" ceux qui prennent ces obstacles au sérieux et en ramenant ainsi la controverse à un aspect de la confrontation entre les grands partis politiques des pays d'Europe occidentale.

Les obstacles que nous allons examiner ci-après sont, en gros, de deux ordres. La définition des premiers (1,2,3) procède de réflexions sur l'interdépendance entre le système éducatif et le système économique; alors que les seconds (4,5,6) sont inhérents aux systèmes scolaires eux-mêmes.

1. Même dans des conditions optimales, le système scolaire ne peut pas faire grand chose pour promouvoir l'égalité des chances devant l'éducation. Son impuissance s'explique principalement par la force des déterminants socio-culturels qui remontent à la tendre enfance, sans compter le facteur génétique mis en relief par Jensen et Eysenck. L'égalisation des "inputs" par l'apport de ressources matérielles et par des efforts d'intégration sociale (par exemple la mixité des autobus scolaires aux Etats-Unis) est à peu près inefficace d'après ce raisonnement. Pour le justifier, on cite fréquemment les résultats d'enquêtes démontrant les échecs des programmes compensatoires. Si l'on accepte cette argumentation, on n'est pas surpris de voir les auteurs conclure que toute politique visant à une plus grande égalité sur le plan des résultats scolaires et des niveaux d'instruction atteints ne peut en elle-même qu'être mauvaise.

2. Le deuxième obstacle est expliqué par des arguments mis en avant à la suite de la crise économique récente. Ils sont axés sur la limitation permanente des ressources financières qui empêche de consentir les dépenses par élève nécessaires pour atteindre les buts égalitaires dans l'éducation. Leur validité ne fait, semble-t-il, guère de doute, car durant la période précédente de prospérité économique, la plupart des réformateurs eux-mêmes ont nettement souligné le rôle déterminant du facteur ressources pour le succès des innovations dans l'enseignement.

3. L'argument invoqué au sujet du troisième obstacle est peut-être le plus fort. Fondé sur l'immutabilité de la hiérarchie professionnelle, il postule une nécessité de facto d'emplois subalternes au point de vue des conditions de travail, du niveau intellectuel requis et des salaires, ce qui requiert le maintien en permanence d'un système d'inégalité sociale - seul moyen de répondre à cette exigence. (Il faut ajouter que le problème des travailleurs migrants intervient ici dans le débat.)

4. En ce qui concerne les obstacles intrinsèques, il faut d'abord rappeler les constatations et interprétations qui font ressortir la persistance sur de longues périodes des systèmes scolaires bien établis. Cet obstacle doit être considéré plus particulièrement en fonction du cadre législatif et administratif qui bloque souvent les innovations même quand elles sont ouvertement soutenues par la politique d'éducation officielle.

5. L'effort d'égalisation à tel ou tel stade du système scolaire n'aboutit souvent à rien parce qu'il se heurte au maintien des conditions et activités traditionnelles dans les stades voisins (par exemple, les innovations du préscolaire face à l'enseignement primaire traditionnel). Ceux qui mettent l'accent sur cet obstacle font parfois valoir la difficulté de réformer un système cohérent établi de longue date (voir point 4).

6. Le dernier obstacle (dans cette série) vient des attitudes et des sentiments des personnes directement intéressées, c'est-à-dire des enseignants, qui seraient enclins à s'en tenir aux règles conventionnelles dans l'exercice de leur profession. On peut invoquer à l'appui de cet argument le fait que les enseignants se plaignent d'être constamment surchargés de travail ; ces plaintes sont d'ailleurs loin d'être sans fondement dans la mesure où l'on a plus ou moins échoué à leur donner une formation initiale et, surtout, en cours d'emploi capable de répondre aux exigences de stratégies visant à une plus grande égalité des chances devant l'éducation - formation qui les préparerait, par exemple, à enseigner à des groupes d'aptitudes différentes ou de dimensions variables et à pratiquer l'enseignement en équipe.

5. Conclusions : Suggestions pour surmonter les obstacles

Après avoir analysé et évalué les phénomènes et les tendances qui traduisent une résistance latente ou manifeste aux politiques d'éducation égalitaires, ainsi que les obstacles invoqués pour justifier ces attitudes, nous nous croyons autorisé à faire certaines suggestions à titre de contribution au débat en cours.

- (1) Suivant les différenciations apportées par les définitions de James S. Coleman, nous sommes convaincu que nombre de controverses sont nées du fait que d'aucuns utilisent le concept d'égalité des chances devant l'éducation sans préciser à quel genre d'égalité il s'agit de parvenir. Il doit d'abord être bien entendu que l'égalité des chances est le but de la politique et de l'action égalitaristes et que cela n'a absolument rien à voir avec des programmes visant à l'égalité des conditions matérielles ou même des individus (élèves et enseignants). Il faut ensuite spécifier sans équivoque qu'égalité des chances devant l'éducation veut dire "réduction de l'inégalité" (J.S. Coleman). Cette version modérée du concept ne vaut pas seulement pour les résultats et les effets de la scolarité eu égard plus particulièrement aux différences d'"inputs" mis en oeuvre ; elle s'applique aussi à l'égalité des "inputs" eux-mêmes, compte tenu de l'influence du facteur génétique et des facteurs de milieu sur les enfants avant et pendant leur scolarité. En partant de ce postulat de base, force est d'accepter l'inégalité des chances devant l'éducation comme un élément permanent des systèmes scolaires

dans les sociétés ouvertes, qui sont fondées sur la dichotomie égalité sociale/liberté individuelle. La reconnaissance de cette dichotomie exige toutefois qu'hommes politiques et éducateurs s'engagent sans réserve à oeuvrer au maximum pour la réduction de l'inégalité.

- (2) Le débat entre Arthur Jensen et ses adversaires a mis en lumière les divergences relatives aux indicateurs de l'égalité des résultats. Conformément à la théorie qui veut qu'il y ait un lien direct entre le rendement d'un système scolaire et la croissance des ressources économiques (théorie radicalement contestée par Christopher Jencks), les écoles ont été de plus en plus chargées d'une fonction unilatérale : obtenir des résultats scolaires se prêtant à une mesure du QI. Le concept d'égalité des chances devant l'éducation risque ainsi de se voir réduit peu à peu à un programme d'égalité des aptitudes cognitives, normalisées par des institutions hautement complexifiées et informatisées. Comme ce type d'égalité n'est pas réalisable (voir 1), toute tentative allant dans le sens de cette conception réduite ne peut que déboucher sur un système scolaire méritocratique, qui tendra vers une inhumanité encore plus grande que dans les systèmes traditionnels de chances inégales en raison du caractère inéluctable de ses instruments de mesure apparemment objectifs. Pour sortir de l'impasse, il faut rechercher une conception élargie des résultats scolaires qui tiennent compte des qualités affectives et sociales non justiciables des tests d'intelligence, mais fort importantes pour la survie des démocraties pluralistes.
- (3) Quant aux réformes de structure, il reste deux tâches fondamentales à l'ordre du jour. Premièrement, l'extension de la scolarité obligatoire dans des établissements à plein temps à un minimum de 10 ans fraie la voie à un enseignement général qui comprenne une solide orientation professionnelle. Deuxièmement, le passage des systèmes tripartites traditionnels à des systèmes polyvalents est un but qui n'a pas perdu de son importance malgré les difficultés qui ont surgi et ne sont toujours pas réglées. Néanmoins, la nécessité apparaît clairement de créer les conditions voulues pour la réalisation de réformes en ce sens : constructions scolaires, innovations dans les curriculums, innovations dans la formation des enseignants. Enfin, les expériences visant à une plus grande égalité des chances dans les systèmes traditionnels doivent être étudiées et utilisées comme tremplins pour de grandes réformes. Ces expériences montrent qu'il est non seulement irréaliste, mais foncièrement mauvais de s'en tenir à un ordre de priorité rigoureux en fixant le calendrier des mesures structurelles et organiques à prendre dans les processus d'innovation.

- (4) En réponse aux arguments invoquant le coût trop élevé des réformes scolaires, on peut faire valoir essentiellement la nécessité de l'éducation dans les sociétés démocratiques et industrielles. Toutefois, cette contre-argumentation serait plus plausible si elle s'accompagnait de propositions tendant à réduire les dépenses dans les budgets scolaires partout où cela pourrait se justifier. Dans cet ordre d'idées, les écoles gratuites offrent une vaste gamme d'activités intéressantes.
- (5) Nous partageons le sentiment de ceux qui ont reproché à Jencks de ne pas avoir suffisamment tenu compte des variables qui peuvent indiquer un lien entre les résultats scolaires et la carrière ultérieure, mais cela ne nous empêche nullement d'apprécier la valeur de sa mise en garde contre l'illusion d'un système scolaire capable de jouer un rôle révolutionnaire dans la société environnante. Autrement dit, même une politique d'éducation égalitaire ne saurait compenser l'incapacité ou la réticence de la société dans son ensemble à s'attaquer au problème de l'égalité, par exemple en mettant en cause la prétendue immutabilité de la hiérarchie professionnelle et en analysant le système de "rémunérations" sociales et professionnelles en tant qu'obstacle à la recherche de formules plus ouvertes et plus différenciées pour remplacer les procédés classiques de mesure et de sélection dans l'enseignement. Ce n'est que dans ce cadre plus large que l'on pourra parvenir à une réduction de l'inégalité devant l'éducation.

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

97

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

AS/Conf/Dém 15 - F

CONFÉRENCE SUR L'ÉVOLUTION
DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES EN EUROPE

Strasbourg, 21-23 avril 1976

FORCES EXTRAPARLEMENTAIRES
ET LA FORMATION DES POLITIQUES ET DES
DÉCISIONS GOUVERNEMENTALES
(MOYENS D'ACCÈS ET INFLUENCE)

(Commission IV, Sous-thème II)

Rapport

présenté par le Professeur Trevor SMITH (Londres)

avec

Mlle Julia BULLOCK (Londres)

FORCES EXTRA-PARLEMENTAIRES ET LA FORMULATION

DES POLITIQUES ET DECISIONS GOUVERNEMENTALES

(MOYENS D'ACCES ET INFLUENCE)

La crise économique mondiale risque d'être suivie d'une crise politique qui - on peut l'affirmer sans exagérer - pourrait détruire les bases de la démocratie libérale. Cependant, l'inflation, la récession et le chômage croissant que connaît le monde ne sont pas, par eux-mêmes, la cause essentielle de la crise de gouvernement. Certes, de tels facteurs ne favorisent pas la paix politique et il ne fait pas de doute qu'ils ont aggravé nos difficultés en précipitant l'évolution en cours ; mais ils ne sont pas responsables en premier lieu de la menace politique qui pèse actuellement, dans une mesure variable, sur la plupart des pays de l'Europe occidentale. La raison profonde de cette situation réside dans la conduite des gouvernements et dans la mentalité que reflète l'action gouvernementale des vingt dernières années, bien qu'ils semblent, à première vue, avoir fait preuve d'un libéralisme sans précédent en matière d'innovations institutionnelles.

Dès les années 20, on s'aperçut peu à peu que les institutions politiques mises en place et façonnées au cours du XIXe siècle allaient devoir être remaniées sérieusement si l'on voulait sauvegarder l'efficacité de l'action gouvernementale dans le climat changé du XXe siècle. Des observateurs perspicaces appelaient notamment l'attention sur l'évolution des rapports entre la politique et l'économie (c'est-à-dire, en termes plus concrets, entre l'Etat et l'industrie) à la suite de l'industrialisation croissante. La création de conseils économiques consultatifs sous la République de Weimar aussi bien que sous la Troisième République prouvait, quoique sous une forme modeste, que la nécessité de réformes avait été reconnue de bonne heure ; alors que le fascisme, le nazisme et le communisme soviétique représentaient autant de réactions totalitaires aux empiètements de l'industrialisation. Dans l'ensemble, les démocraties occidentales tardaient cependant à s'adapter à la nouvelle situation.

Les divers et tardifs projets de réforme que l'on a tenté de mettre en oeuvre depuis 1945 et, plus énergiquement, depuis 1955, peuvent être considérés comme autant d'étapes que - sans conviction, avec hésitation et sans inspiration - les gouvernements ont franchies sur la voie d'un nouveau constitutionnalisme. C'est dans tous les domaines, pratiquement, que le pouvoir exécutif a développé ses activités. Les anciennes distinctions entre l'Etat et la société et entre les secteurs privé et public de l'économie

se sont progressivement estompées. Pendant l'ère Eisenhower des années 50, le gouvernement faisait preuve d'assurance - par rapport, au moins, à ce qui allait suivre. Dans la République Fédérale d'Allemagne, le modèle d'une économie de marché sociale adopté par Ludwig Erhard aboutissait à un "miracle économique". En France, malgré l'instabilité gouvernementale chronique de la Quatrième République, les bases de la planification "indicative" jetées par Jean Monnet allaient assurer une nouvelle prospérité - même si l'on ne s'en rendait pas pleinement compte à l'époque. En Grande-Bretagne, les techniques keynesiennes incorporées au "butskellisme" semblaient avoir suscité la "société d'abondance du demi siècle". Il était évident que la "fin des idéologies" était proche. Désormais, la raison allait, dans l'administration des affaires publiques, l'emporter de plus en plus sur le conflit entre opinions rivales quant à la nature de la société idéale. Les démocraties industrielles évoluées allaient fonctionner selon une "formulé politique" caractérisée par le consensus, un pluralisme modifié et l'esprit technocratique.

Le mot "consensus" signifiait en l'occurrence que tout le monde était d'accord sur les fins de la politique des pouvoirs publics (la croissance économique) et sur les moyens d'atteindre celles-ci (les consultations formelles entre le gouvernement et les principaux groupes d'intérêt économiques). En France, ce consensus prit la forme du gaullisme. Le consensus sur les modes de gouvernement et l'acceptation des règles de jeu démocratiques conditionnent évidemment la stabilité politique. Toutefois, vouloir englober dans cette notion les fins d'une politique est une tout autre affaire et n'est guère compatible avec les principes de la démocratie, car il ne s'agit de rien d'autre que d'une tentative de limiter à l'avance, sinon d'exclure complètement, les processus du débat contradictoire. Une telle dépolitisation était nécessaire si l'on voulait aboutir à une plus grande rationalité, qui prenait essentiellement la forme d'expériences en matière de planification économique : les plans quinquennaux ne cadrent pas facilement avec les parlements quinquennaux.

Le pluralisme, deuxième élément de la formule, devait être restreint pour les mêmes raisons. Un pluralisme poussé à l'extrême, revêtant la forme d'un large éventail de centres de décision, rend difficile la "mobilisation des consentements" (ou, plus exactement, la gestion fondée sur un consensus anesthésiant). Pour limiter la fragmentation, de nombreux gouvernements en étaient arrivés à concevoir des institutions consultatives tripartites qui devaient constituer un point de convergence ou un cadre de références commun, au moins pour les groupes d'intérêt les plus importants sur le plan économique. En Suède et en Allemagne de l'Ouest, l'existence d'un nombre relativement faible d'organisations syndicales et patronales puissantes a facilité cette évolution corporatiste. En France et en Belgique, il n'a pas été nécessaire, autant que dans d'autres pays, de s'arranger avec des syndicats faibles et disparates ;

le gouvernement a donc eu tendance à développer surtout ses relations avec les représentants du patronat. En Grande-Bretagne, la création du Conseil national pour le développement économique a provoqué la formation d'une seule organisation patronale à l'échelon national, la Confédération des industries britanniques, et une rationalisation significative des associations professionnelles - particulièrement spectaculaire dans le secteur de la distribution.

Le troisième élément de la formule - la technocratie - désigne à la fois la mise au point des procédés et techniques jugés nécessaires pour rationaliser les décisions et - ce qui en est le corollaire - le prestige accru de ceux à qui l'on prête les compétences voulues dans ce domaine. On considère normalement la France comme le meilleur exemple de cette évolution vers la technocratie, illustrée par l'Ecole Nationale d'Administration, le Commissariat au Plan, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'Action régionale, etc. ; mais on trouve des exemples analogues dans toute l'Europe de l'Ouest et, à plus forte raison, dans l'Europe de l'Est. Les nouveaux technocrates se sont confortablement installés dans la texture de l'Etat corporatiste naissant : on les trouve dans les ministères, les institutions quasi gouvernementales, les bureaucraties des principaux groupements d'intérêt et aussi parmi les pontifes des sciences politiques. En fait, c'est le dramatique avènement des nouveaux cadres, répondant aux exigences versatiles et changeantes de la technocratie, qui constitue le facteur extra-parlementaire le plus puissant à s'être manifesté depuis 1945 dans les processus de prise de décision des gouvernements.

Le problème que posent les technocrates réside dans le fait que, à la différence de la plupart des précédents usurpateurs du pouvoir, ils n'ont pas d'idée bien arrêtée - abstraction faite de leur volonté de maintenir leur hégémonie - sur le cap à donner au vaisseau de l'Etat dont ils tiennent désormais la barre. La confiance qu'ils exhalent résulte d'un noyautage réussi du pouvoir plutôt que d'une impulsion gnostique ; elle contribue en fait à camoufler leur faillite intellectuelle et politique. Les apports politiques réels dont ils peuvent se prévaloir ont été prélevés sur l'arsenal des conclusions peu rigoureuses - mais parfois ingénieuses, nous en convenons - des sciences sociales. Un de leurs triomphes a été la fusion de la démocratie sociale et des sciences sociales.

La poursuite de taux de croissance économique élevés a, il est vrai, servi comme une sorte d'objectif politique de rechange et elle a présenté l'avantage d'assurer assez d'excédents pour atténuer le malaise dans les milieux syndicaux, parmi les consommateurs et chez d'autres mécontents. Tôt ou tard, l'enrichissement à intérêt composé sans redistribution délibérée aurait cependant été un facteur d'instabilité politique ; en fait, la solution des problèmes politiques de l'Italie dans les années 60 n'a pas été facilitée par les tensions supplémentaires imposées au régime à la suite du "miracle économique". Il faut croire que la politique des augmentations et du saupoudrage socialisant ne peut porter au-delà de certaines limites. (Le fait est que la récession mondiale a arrêté - tout au moins pour l'instant - le processus de croissance continue. A moins d'inventer - chose peu probable - un nouveau but, les technocrates ne peuvent qu'essayer de ramener les économies nationales dans la voie des taux de croissance élevés).

C'est précisément parce que la technocratie est avant tout une question de forme et qu'elle ne s'attache guère au contenu que l'un des principaux aspects de sa méthodologie réside dans le rôle toujours plus important assigné aux arrangements consultatifs formels. C'est là, en partie, une réaction bien naturelle : lorsqu'on tatonne dans l'obscurité, il est à la fois réconfortant et prudent de se tenir par la main. Il est aussi judicieux d'essayer de gagner d'avance à sa cause ceux qui, autrement, pourraient s'opposer efficacement à la mise en oeuvre des politiques disponibles. Cette pratique d'une politique de concertation "en famille" sur une base tripartite présente un autre avantage : elle permet de court-circuiter plus facilement - ou, pour le moins, de neutraliser largement - le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant qu'il existe une ou plusieurs instances tripartites nationales qui suivent l'évolution de la politique économique et industrielle dans la plupart des pays de l'Europe occidentale : la Belgique a son Conseil national du travail, un Conseil économique central et un Comité national pour le développement économique ; la France et les Pays-Bas disposent d'un Conseil économique et social ; l'Italie possède un Conseil national de l'économie et du travail et un Comité national de planification économique ; la Grande-Bretagne a mis en place un Conseil national pour le développement économique, alors que la République Fédérale d'Allemagne a créé un groupe d'Action concertée.

Autre aspect de cette méthodologie : l'accent mis sur l'innovation. Cherchant désespérément des objectifs convaincants, la technocratie adopte - assez typiquement - des idées neuves plus vite que ne semble l'exiger le déroulement des événements. Bien que le phénomène se rencontre peut-être plus souvent en Grande-Bretagne qu'ailleurs, les changements de politique quelque peu incohérents (planification globale/discrimination sectorielle en vue de susciter des "champions nationaux"/refus de subventionner des entreprises en difficulté/renflouement de sociétés en faillite/adoption d'une politique des revenus/autorisation de négociations collectives libres, etc.) sont à la fois ironiques et paradoxaux, car la technocratie fondée sur le consensus devait avant tout garantir des politiques stables. La recherche frénétique de la nouveauté se manifeste aussi dans la rapidité avec laquelle de nouvelles techniques administratives sont adoptées, puis rejetées ; la restructuration continuelle des ministères et la création de nouvelles institutions paragouvernementales (mal qui n'est aucunement propre à la Grande-Bretagne) constitue d'autres pièces à conviction à cet égard. Les technocrates se maintiennent du seul fait qu'ils font preuve d'invention et se montrent actifs : ils ont réussi à anesthésier l'opinion, qui les juge toujours sur leurs promesses plutôt que sur leurs réalisations. Le projet Concorde est un brillant exemple de leur réussite. Une commission de la Chambre des Communes a entendu récemment un économiste qui reprochait au Trésor d'avoir mal contrôlé les dépenses publiques ; or ce même économiste avait

contribué à mettre au point le système de contrôle des dépenses qui allait si manifestement échouer. Mais l'effet hypnotiseur de la technocratie est tel qu'on écouta ce monsieur fort respectueusement au lieu de lui demander des comptes séance tenante.

La formule politique à la mode (consensus, pluralisme modifié et technocratie), sur laquelle les gouvernements ont fondé leur politique pendant la majeure partie de la période d'après guerre, peut être récusée essentiellement pour deux raisons.

Il y a d'abord la dépolitisation massive, qui est un trait inhérent à la technocratie : le gouvernement des hommes a, dans une large mesure, cédé la place à l'administration des choses en tant que principal souci de l'Etat. La politique a, pour l'essentiel, été coiffée par l'administration. La diffusion des techniques - mode dominant de l'organisation moderne publique et privée, comme Jacques Ellul le faisait remarquer il y a bien des années dans la Société Technique - s'oppose efficacement à cette activité traditionnelle et authentique que représente le débat politique. La relative perte d'influence que les partis politiques ont subie face aux groupes de pression et la diminution de l'influence des assemblées au profit du pouvoir exécutif témoignent de cette évolution.

La tendance antipolitique de la technocratie a conduit à un certain nombre de changements significatifs. L'un de ceux-ci, particulièrement évident, a été favorisé délibérément par les pouvoirs publics pour autant qu'il ne résulte pas logiquement de l'actuel mode de gouvernement : la croissance vertigineuse et la rationalisation des intérêts organisés, à mesure que les diverses circonscriptions fonctionnaires insistaient sur leur droit d'audience auprès des maîtres politiques de l'Etat néocorporatiste. Bien que la mise en place et le développement de mécanismes consultatifs tripartites formels et la multiplication des négociations informelles entre le gouvernement et les groupes d'intérêt aient été présentés comme un pas vers un mode de gouvernement plus franc et une participation plus grande, on voit désormais que rien n'a changé et qu'il s'agit, comme toujours, d'un exercice de mobilisation du consentement. Le redéploiement de la représentation des intérêts - car c'est là ce que signifient les nouvelles voies d'accès - est simplement une méthode, conforme aux vœux de l'élite, par laquelle on espère freiner plus efficacement les excès du pluralisme.

Les réseaux complexes d'accès institutionnalisés qui ont été intégrés à la texture gouvernementale de la plupart des Etats européens ont coûté plus d'argent qu'ils n'en ont rapporté. Dans une subtile analyse de la situation en Belgique, Val Lorwin fait observer ce qui suit :

"La prolifération des points de consultation, de décision partielle et de veto dilue les responsabilités. Il peut en résulter des retards paralysants. Par exemple, c'est un miracle si le plan économique national pluriannuel sort en temps voulu du nouveau labyrinthe des chambres politiques et socio-économiques nationales et régionales de consultation et d'action.

L'institutionnalisation a élargi le fossé entre les responsables et leurs mandants. Il est difficile de suivre l'action d'un gouvernement de coalition, que ce soit au Parlement, au Conseil des Ministres ou sur le plan des politiques de partis. Il en va de même des affaires socio-économiques, où bien des décisions sont complexes, techniques et fort éloignées des préoccupations du citoyen moyen. La radicalisation des conflits au niveau de l'entreprise est-elle la contrepartie de leur institutionnalisation au sommet ? Cette question, posée dans une récente étude des relations du travail en France, concerne aussi ... la Belgique. Celle-ci n'a pas connu d'explosions telles que les événements de mai 1968 en France, "l'été chaud" en Italie l'année suivante, ou les grèves britanniques de 1973. On a assisté toutefois à des manifestations plus atténuées de mécontentement."

La désaffection populaire à l'égard tant du caractère exclusif de l'accès institutionnalisé que de la distance prise par les dirigeants vis-à-vis des dirigés se manifeste chez un grand nombre de ceux qui se voient aliénés d'une manière ou d'une autre par le système moderne. L'apathie du public et l'instabilité de l'électorat figurent parmi les réactions plus faciles à discerner, alors que le développement du militantisme sous la forme de l'action directe et de la violence politique apporte d'autres éléments de preuve. Celle-ci ne s'est d'ailleurs pas limitée à la gauche et à la classe ouvrière : au Danemark, il s'est formé un parti "anti-impôts" ; la France a connu une série de manifestations d'agriculteurs ; au Royaume-Uni, les contribuables se sont opposés au paiement des impôts locaux et l'on y a assisté à un certain nombre de tentatives visant à créer des comités de vigilance afin d'assurer des services publics essentiels en cas de grève généralisée.

La seconde critique fondamentale que l'on peut adresser au système politique actuel est qu'il n'aboutit pas à des résultats concrets aussi satisfaisants qu'on ne l'avait pensé naguère. D'une certaine façon, cela était inéluctable : les objectifs que l'on prétendait atteindre - car le savoir ou, plus exactement, la science allait finalement vaincre la nature - étaient si ambitieux qu'il fallait nécessairement déchanter. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le système n'était pas fait pour stabiliser durablement les politiques. L'avenir ne ratifie pas tous les choix faits lors de l'élaboration de plans économiques nationaux et de programmes de dépenses publiques. Et pour autant qu'ils anticipent sur l'avenir, ces plans portent atteinte à ce qui reste de la démocratie parlementaire représentative : les changements de gouvernement consécutifs aux élections ne peuvent conduire à la mise en oeuvre de nouvelles politiques (dans l'éventualité de plus en plus

improbable où le parti arrivant au pouvoir posséderait à la fois l'imagination novatrice et la volonté d'appliquer un programme différent) si la nouvelle équipe est obligée de reprendre de vastes tranches du programme de l'équipe précédente. Ne serait-ce que pour cette seule raison, parlementaires aussi bien qu'électeurs éprouvent un désenchantement croissant à l'égard du système de gouvernement contemporain.

Par ailleurs, un grand nombre de politiques précises de gouvernements technocratiques se sont révélées désastreuses, ou peu s'en faut. En particulier, la manie des fusions qui s'était emparée de l'Europe occidentale à partir de 1965 a suscité beaucoup plus de problèmes qu'elle n'en a résolus. Le culte du gigantisme convient à la tournure d'esprit de la caste technocratique car il réduit le nombre des unités à administrer. Lancées - souvent avec l'encouragement et les subventions des gouvernements - sur la vague d'une forte croissance économique réalisée ou anticipée, les sociétés géantes se sont enlisées au moment du reflux de la récession. La construction navale, l'industrie automobile et l'industrie aéronautique comptent parmi les principales victimes. A la lumière de la crise pétrolière, la décision de cesser peu à peu l'exploitation des houillères européennes, a été tout aussi préjudiciable, le charbon étant considéré comme une source d'énergie périmée, coûteuse et de faible rendement. On peut relancer la production du charbon, mais il est moins aisé de remédier aux conséquences néfastes du gigantisme industriel.

Les effets politiquement débilissants de la technocratie à base de consensus, joints à l'échec de quelques-unes de ces politiques et, plus encore, à son incapacité d'atténuer au moins les excès de la récession économique, font naître de sérieux doutes quant à l'avenir de cette méthode de gouvernement. L'action d'envergure menée par les gouvernements n'implique plus la fermeté - tout comme les vastes dimensions de certaines entreprises n'ont nullement rendu celles-ci invulnérables ; cette action d'envergure a aussi cessé d'être une action consciente, car on s'aperçoit désormais fort bien qu'elle manque de cohérence. La crise de légitimité est dans une large mesure une crise intellectuelle : voilà longtemps que nous attendons un nouveau John Maynard Keynes.

Un des résultats plus évidents de cette conjoncture a été la résurgence de l'attrait exercé par le Marxisme : les marges bénéficiaires en baisse, l'hyperinflation et l'aggravation des conflits de classe contribuent toutes à rendre plus crédible la thèse marxiste. Cependant, les Marxistes ne semblent guère s'entendre jusqu'ici sur la meilleure façon d'exploiter la situation.

A l'autre extrémité de l'éventail politique, on assiste à un retour semblable aux remèdes antérieurs. Les doctrines économiques néo-classiques ressuscitent, plus particulièrement dans la reformulation de la théorie monétariste en tant que moyen de combattre

l'inflation. La principale difficulté de cette méthode réside dans le fait de savoir comment on pourra, en évitant toute intervention militaire, ramener les économies dans une voie plus capitaliste sans se heurter au veto des syndicats dont le système moderne d'accès institutionnalisé a fortement accru l'influence.

La troisième thèse est celle que préfèrent les technocrates : tenter de développer et de renforcer le système politique sous sa forme actuelle. Si l'on veut rétablir et maintenir le consensus, de façon que les méthodes technocratiques puissent être développées, affinées et appliquées efficacement aux problèmes contemporains, de nouvelles modifications doivent être apportées au fonctionnement du pluralisme. Au niveau national, cette évolution se traduira probablement par la multiplication des consultations et accords bilatéraux et tripartites. C'est là ce que l'on relève déjà dans certains pays, notamment dans les domaines connexes du blocage des salaires et du contrôle des prix ; on peut évidemment se demander pendant combien de temps de telles mesures seront efficaces. Ce qui présente beaucoup plus d'intérêt, ce sont les diverses tentatives faites pour étendre à la périphérie l'"accès institutionnalisé" ; cela signifie, pour l'essentiel, l'élaboration de formes de démocratie industrielle au niveau de l'entreprise individuelle.

La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ont des traditions bien établies en matière de négociations collectives sur les salaires et de consultations communes sur des questions telles que la santé et la sécurité, l'organisation du travail, etc. La pratique des négociations salariales et des consultations communes formelles s'est généralement instaurée entre les deux guerres, sinon avant. Alors que l'on a assisté à un développement considérable des procédures à l'échelon national pendant les vingt-cinq ans qui ont suivi 1945, on relève depuis quelque temps une mutation significative, l'accent étant mis désormais sur les négociations à l'échelon de l'entreprise et sur l'influence et le statut des travailleurs face à la direction et aux actionnaires.

En France, dans la période qui a suivi immédiatement l'agitation politique et sociale de 1968, les "accords de Grenelle" qui réunissaient syndicats ouvriers et employeurs sous la présidence du Premier Ministre ont apporté deux réformes importantes : la reconnaissance légale accordée pour la première fois à la représentation des syndicats ouvriers au niveau de l'entreprise et le développement des négociations à l'échelon de l'entreprise stimulé en 1971 par un amendement à la loi de 1950 sur les conventions collectives. En 1973, une nouvelle législation a élargi le domaine de compétence des comités d'entreprises pour y ajouter l'organisation du travail et l'amélioration des conditions de travail. La même année, le Gouvernement a fait la promesse électorale d'accorder le droit de vote au nombre infime de représentants des travailleurs qui

assistent aux séances des conseils d'administration, mais rien n'est encore entré dans les faits. La flamme du renforcement de la démocratie sociale a été entretenue par la publication en 1975 du rapport de la Commission tripartite Sudreau. Certes, le rapport n'a rien de concluant et hésite à formuler des recommandations définitives mais il propose diverses réformes possibles dans l'espoir de stimuler à l'échelon national un débat éclairé sur la question.

En dépit de son net penchant à créer une foule d'organismes consultatifs fondés sur une représentation fonctionnelle, la France avance plus lentement que les autres Etats européens sur la voie de la démocratie sociale. En revanche, l'Allemagne fédérale en a été l'un des pionniers : ses industries du charbon et de l'acier possèdent une longue expérience du système de cogestion dont le rapport Bidentkopf a recommandé en 1970 l'extension aux autres branches de l'industrie, ainsi qu'une augmentation de la représentation des travailleurs aux conseils de surveillance des entreprises. Les deux partis du gouvernement de coalition ont récemment décidé, après moult discussions, de déposer un projet de loi qui obligerait à pratiquer la cogestion dans toutes les sociétés employant plus de 2.000 salariés : le projet de texte donne aux représentants des actionnaires légèrement plus de pouvoirs qu'à ceux des travailleurs.

En Norvège, un amendement voté en 1972 à la Loi sur les sociétés oblige toute entreprise employant plus de 200 salariés à accorder un tiers des sièges de son conseil d'administration aux représentants des travailleurs. En Suède, un projet de loi sur la cogestion doit être soumis au Riksdag, qui réduira sérieusement les prérogatives de la direction des entreprises au profit des syndicats ; ceux-ci se verront accorder un pouvoir relativement plus grand que les employeurs pour déterminer et interpréter les nouvelles conventions collectives qui embrasseront la quasi-totalité des aspects de la politique de l'entreprise. Au Bénélux, le Luxembourg a promulgué en 1974 une législation qui oblige les entreprises des secteurs privés employant plus de 150 personnes à nommer des commissions paritaires - dont la moitié des membres représenterait des travailleurs alors que les sociétés à responsabilité limitée employant plus d'un millier de personnes devront permettre qu'un tiers de leurs directeurs soient nommés par les travailleurs ; aux Pays-Bas, on envisage actuellement de renforcer les pouvoirs des conseils d'entreprise dont la composition a été fixée par la loi pour la dernière fois en 1971 seulement.

Le Royaume-Uni a lui aussi, ces deux dernières années, pris diverses mesures en faveur de la démocratie sociale. La Loi de 1975 sur les industries a créé un Conseil National des Entreprises chargé d'intervenir activement dans les affaires des sociétés stratégiquement les plus importantes. Elle prévoit aussi des accords tripartites de planification au niveau de l'entreprise pour s'assurer que les politiques suivies par les grandes sociétés - notamment celles qui sont subventionnées - sont bien conformes à ce que l'on estime être l'intérêt économique de la Nation. Ce texte représente une très

importante tentative pour s'assurer de l'assentiment général non seulement à l'échelon national ou sectoriel, mais aussi au niveau des différentes industries considérées isolément. Bien que l'enthousiasme initial du gouvernement ait quelque peu faibli, les tendances corporatistes apparaissent nettement dans la loi. De plus, ce texte renforce beaucoup le pouvoir des syndicats ouvriers en exigeant de la direction qu'elle expose la totalité de sa politique aux représentants des syndicats ouvriers ; une obligation analogue de divulgation des informations figure dans la loi sur la protection de l'emploi, également votée en 1975. Le projet de loi controversé, modifiant la loi sur les syndicats et les rapports entre partenaires sociaux, que la Chambre des Lords a repoussé l'année dernière et dont est à nouveau saisie l'actuelle session parlementaire, vise à renforcer encore la position des syndicats ouvriers en obligeant les entreprises à n'embaucher que des travailleurs syndiqués. Le texte avantage aussi les syndicats déjà institués en empêchant les syndicats sécessionnistes, les associations du personnel ou les syndicats propres à l'entreprise d'empiéter sur leur situation acquise. Le gouvernement s'est engagé à présenter en 1977 - 1978 une législation prévoyant la représentation des travailleurs aux conseils d'administration et à nommer en attendant la Commission Bullock chargée de faire des recommandations sur les meilleurs moyens d'y parvenir.

Les événements récents que nous venons de citer ne sont nullement les seuls, mais ils illustrent clairement ce que nous observons des efforts opiniâtres déployés en Europe occidentale pour étayer les formules politiques en vogue en élargissant à l'extrême le principe du pluralisme modifié grâce au développement de la démocratie sociale. Au sein des Etats membres de la CEE, la Commission a imprimé un élan nouveau en 1972 avec sa Proposition pour l'établissement d'une cinquième directive sur la structure des sociétés anonymes qui demande que les travailleurs soient représentés aux conseils de surveillance des entreprises.

Il est possible d'une certaine façon de faire l'apologie de cette poussée générale vers la démocratie sociale, qui pourrait à première vue satisfaire aux canons de la démocratie libérale. Dans un essai original intitulé "Citizenship and Social Class", T.H. Marshall fait remarquer que la citoyenneté présente trois facettes : l'égalité juridique, acquise en principe au XVIIIe siècle, l'égalité politique réalisée en majeure partie au cours du XIXe avec l'introduction du suffrage universel et l'égalité sociale, née de l'affermissement de l'Etat-Province au XXe siècle. On peut élargir l'analyse et faire valoir que la mise en oeuvre de la représentation des travailleurs concrétise une quatrième facette de la citoyenneté : l'égalité sociale ou professionnelle. Dans le même ordre d'idées, on pourrait dire que les progrès récemment enregistrés sur la voie de la démocratie sociale traduisent l'apparition d'un constitutionnalisme nouveau dont l'objet est de forger un nouveau type de rapports entre l'économie et la politique, l'industrie et l'Etat, qui soient conformes aux conditions de la société industrielle moderne. Pourtant, ce genre d'argument ne résiste pas à l'examen.

Tout d'abord, le nouveau système de représentation fonctionnelle qui est invariablement à la base de la démocratie sociale limite sérieusement tant l'égalité juridique que l'égalité politique antérieurement accordées au citoyen en tant que particulier. Rappelant d'une certaine manière la société médiévale, le nouveau système valorise les droits du groupe au détriment de ceux de l'individu : nous sommes passés en titubant du statut octroyé à la convention négociée, puis nous sommes revenus au statut octroyé. Les tribunaux tripartites et les "codes de bons usages" ne sont, pour protéger les intérêts de l'individu, que de maigres substituts au parlement et aux tribunaux de droit commun.

Deuxièmement, le système ne peut se maintenir qu'en intensifiant constamment la réglementation et l'intervention de l'Etat. Il va encourager la floraison de partis pris et d'enthousiasmes de clocher qu'il ne sera pas facile de concilier et d'agencer dans les mécanismes d'élaboration nationaux ou sectoriels des décisions. Redisons encore que, face à l'agitation locale, les gouvernements devront prendre des mesures pour étayer la légitimité et la "représentativité" des organismes fonctionnels (c'est-à-dire des syndicats ouvriers et patronaux) qui cherchent à contenir les exigences et à retenir la fidélité de leurs électeurs. L'aboutissement logique de la démocratie sociale est l'état totalement corporatiste.

Troisièmement, le système va non seulement attirer l'agitation de la périphérie mais encore encourir la défaveur de l'opinion générale. En effet, un système compliqué de représentation fonctionnelle allant des racines au coeur empêche l'intérêt général de se faire entendre. Il n'est pas facile de combiner les revendications fonctionnelles ni d'additionner les politiques sectorielles. Par-dessus les clameurs des intérêts de caste, les gouvernements ne pourront pas faire appel au sentiment du bien commun des électeurs pour régler d'urgence les problèmes du jour car les électeurs ne seront plus qu'une poussière de factions introverties. Tout le monde disposera du droit de veto et personne du pouvoir d'initiative.

Dans ces conditions, le constitutionnalisme nouveau n'est pas une force qui libère. Au lieu d'accroître les occasions de renforcer la participation populaire, c'est en réalité une tentative nouvelle de mobiliser les masses. Aussi faut-il se demander pourquoi les parlements ont acquiescé avec tant d'empressement à leur propre trépas en votant une législation tendant à faciliter le constitutionnalisme nouveau : pourquoi ont-ils aidé les forces extra-parlementaires à progresser dans les mécanismes de décision du gouvernement ?

Nous nous répéterons en disant que la crise des sociétés démocratiques est pour beaucoup une crise d'ordre intellectuel : les parlementaires ne sont pas simplement des médiateurs entre gouverneurs et gouvernés mais aussi des intermédiaires entre la pensée et l'action. Comme la pensée n'a guère été mise à contribution ces derniers temps, partout on insiste sur l'action et sur une activité presque irréfléchie : le génie inventif des technocrates s'est donné libre cours, en bonne partie parce que beaucoup de parlementaires partagent la mentalité des technocrates.

La formule nouvelle est maintenant de croire aux vertus du petit format auquel peuvent, à différents points de vues, souscrire capitalistes individualistes et communalistes libertaires. Contrairement au culte du colossal, on peut trouver une justification logique pour expliquer que l'on préfère organiser en petit, encore que ce soit, bien entendu, un anathème lancé aux technocrates. La majorité des parlementaires se sont montrés réticents à adopter l'idée que "ce qui est petit est beau", malgré les évidentes absurdités et les échecs manifestes de l'actuel paradigme de la grandeur. Cela s'explique, consciemment ou autrement, par le fait qu'ils ont préféré opter pour une décentralisation fonctionnelle plutôt qu'envisager les possibilités d'une déconcentration territoriale, voire du séparatisme, parce que la première solution maintient au moins un semblant d'intégrité nationale. Et pourtant, il se pourrait bien que le seul moyen de renouveler les forces politiques authentiques et de revenir à la démocratie représentative libérale soit d'introduire des mesures radicales de déconcentration territoriale. Mais c'est là une autre question.

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

(12)

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

AS/Conf/Dém 12 - F

CONFÉRENCE SUR L'ÉVOLUTION
DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES EN EUROPE

Strasbourg, 21-23 avril 1976

FONCTIONS PARLEMENTAIRES
ET EXTRAPARLEMENTAIRES
DES PARTIS POLITIQUES

(Commission I, Sous-thème I)

Rapport
présenté par le Professeur Kurt SONTHEIMER (Munich)

FONCTIONS PARLEMENTAIRES ET EXTRAPARLEMENTAIRES
DES PARTIS POLITIQUES

Les sciences politiques s'efforcent depuis de nombreuses années déjà, dans le cadre de la politique comparée, discipline qui relève de ces sciences, de comparer les structures et les fonctions des partis politiques des pays modernes en vue de parvenir à certaines constatations générales concernant cet important phénomène qu'est le parti politique. Il est apparu à cet égard qu'on ne peut pas parfaitement appréhender les situations politiques si l'on compare les structures ou, mieux, l'anatomie des partis politiques sans, en même temps, examiner le rôle de ces partis dans les systèmes politiques dont ils font partie et à l'intérieur desquels ils fonctionnent.

En comparant simplement l'organisation et la structure des partis, comme on a coutume de le faire dans le cadre de la recherche moderne sur les partis, on aboutit toujours à cette conclusion un peu banale que dans les pays européens, les partis ont nombre de points communs, mais présentent aussi beaucoup de différences : la tradition historique, le système de gouvernement et la structure socio-économique d'un pays sont à considérer ici comme les facteurs qui marquent le plus profondément la physionomie des partis politiques et des systèmes de partis.

Il est donc tout à fait naturel que dans les Etats européens membres du Conseil de l'Europe existent des partis et des systèmes de partis entièrement différents ; de ce fait, il ne serait pas très intéressant de décrire rapidement les fonctions parlementaires et extraparlimentaires de cette multiplicité de partis en se fondant sur une analyse comparative de leurs activités politiques. Aussi ne tenterai-je pas, dans la présente contribution, de brosser un tableau plus ou moins complet du rôle des partis politiques tant au sein qu'en dehors des parlements ; je me bornerai à examiner les tendances caractéristiques du système moderne des partis dans le passé récent. Il conviendra alors de discuter en détail le point de savoir si les lignes de force de l'évolution des partis, qui sont présentées ici sous forme de thèses, ont été bien observées et si elles seront importantes pour l'avenir, puis de se demander quelles conséquences peuvent en être tirées pour l'activité politique des partis.

1re thèse : L'importance des partis politiques dans la vie politique de nos pays augmentera d'une façon générale. Cette évolution se fera au détriment de l'autonomie du Parlement (gouvernement de partis au lieu de gouvernement parlementaire).

Les partis politiques modernes doivent, pour l'essentiel, leur existence à deux facteurs : 1) la réunion des parlementaires ayant des conceptions politiques identiques en groupes capables de fonctionner sur le plan parlementaire ; 2) la formation, dans la société, d'organisations en vue de la mise en oeuvre d'objectifs politiques en relation avec l'appui accordé par ces organisations à leurs hommes politiques lors des élections générales.

./.

Le phénomène du parti politique est donc lié étroitement au développement du parlementarisme moderne. La motivation à former un parti est ainsi venue, d'une part, du Parlement, de l'autre, de la société. Jusqu'au début du XXe siècle, et même au-delà, dominait dans les partis bourgeois la tendance à faire de la représentation parlementaire le noyau de l'activité politique du parti, alors que les organisations politiques qui s'étaient constituées dans la société trouvaient dans la société elle-même le centre de la vie politique, leurs députés ayant à cet égard pour tâche d'exprimer le plus fidèlement possible les intérêts du parti au Parlement.

Vu les conditions qui caractérisent actuellement les sociétés industrialisées, le type de parti politique dirigé par des notables, dont les membres parlementaires se considèrent comme les représentants indépendants de la nation, est en train de disparaître, lentement mais sûrement. Il a dû s'effacer devant la force organisée des partis politiques qui, du fait qu'ils intégraient politiquement de larges masses et entretenaient des relations étroites avec d'autres organisations sociales, telles que les syndicats ou les Eglises, disposaient d'un nombre relativement élevé de membres et pouvaient proposer un programme politique soigneusement étudié. L'apparition de ces partis, qui ont été appelés partis d'intégration des masses et dont les incarnations les plus significatives sont les partis socialiste et chrétien-démocrate, a contraint les partis bourgeois, qui oeuvraient surtout par le biais du Parlement, à se doter d'une assise sociale plus large en renforçant leur organisation et en recrutant des membres.

Abstraction faite des orientations politiques, on constate qu'on a affaire aujourd'hui dans presque tous les pays européens à des partis politiques dont le centre de gravité ne se situe plus au Parlement, mais dans la société. L'activité parlementaire n'est plus l'essence même de l'activité politique des partis politiques actuels, mais une de leurs fonctions seulement, même si elle reste sans conteste la plus importante. Autrement dit, la fonction parlementaire des partis politiques ne peut plus être considérée comme seule décisive. Elle se réduit aujourd'hui à l'activité d'un nombre limité de représentants d'un parti délégués par lui, qui ont des liens très étroits, par le biais de l'organisation, avec le parti politique dont l'action se situe à l'extérieur du parlement, et qui exercent leur fonction parlementaire pour ainsi dire en tant qu'agents de leur parti. Les Etats parlementaires ont tendance à se transformer en Etats dominés par des partis, qui voient dans le Parlement le moyen de donner une expression publique aux opinions et aux intérêts divergents des partis et qui font naturellement de cet organe, dans la mesure où ils sont au gouvernement, un instrument d'application de leur politique par le moyen de l'activité législative.

Bien que le Parlement soit de nos jours entièrement dans les mains des partis politiques, il n'est généralement pas guidé de l'extérieur par les organes centraux des partis. C'est seulement occasionnellement, notamment lorsqu'il s'agit de partis de gauche, que se pose, dans les systèmes de gouvernement actuels des pays de l'Europe libre, le problème d'une tension, voire d'une confrontation, entre la direction du parti et le parti (groupe) parlementaire. L'absence de vives tensions entre le parti dans son ensemble et le parti parlementaire s'explique par le fait qu'il existe une large identité entre la direction du parti et les titulaires

de postes ministériels ou de sièges de parlementaires. De ce fait, les prétentions du parti qui agit au sein de la société s'harmonisent sans trop de frictions avec les exigences des représentants de ce parti qui oeuvrent au Parlement et au Gouvernement. Ceci signifie cependant que la fonction parlementaire du parti politique est très étroitement liée à sa fonction dans la société. Le Parlement tend à devenir un instrument de l'Etat dominé par les partis, ce n'est que dans une faible mesure qu'il peut, par lui-même, imprimer sa marque sur la vie politique. Bien que, sur le plan formel, le Parlement en tant qu'institution de représentation de la population conserve sa souveraineté, les parlementaires eux-mêmes ne sont plus souverains. L'Etat dominé par les partis gagne du terrain dans la presque totalité des Etats démocratiques. C'est lui, concrètement, qui est devenu souverain pour prendre des décisions politiques.

2e thèse : Le type de parti caractérisé par l'intégration des masses, qui est à l'origine de cette mutation du parlementarisme, cède de plus en plus la place à un type de parti disposant d'un moindre pouvoir d'intégration sociale. Les partis à idéologie rigide et à composition relativement homogène sont remplacés par des partis à idéologie souple ou diffuse dont les membres sont socialement hétérogènes et qui ont un électorat aux effectifs fluctuants.

L'évolution du type dominant de parti vers un parti populaire, par principe ouvert, dans le cadre d'une société pluraliste, parti pour lequel toutes les couches de la population puissent voter (catch-all-party au sens où cette expression est employée par Otto Kirchheimer), résulte de la transformation des sociétés industrialisées en Etats-providence relativement prospères. Dans de tels systèmes, les partis qui s'appuient sur une clientèle sociale bien précise n'ont qu'une faible chance d'obtenir la majorité. Les organisations politiques de travailleurs ou de salariés ne sont pas non plus en mesure de drainer les voix de la majorité des électeurs bien que, du point de vue purement statistique, leurs partisans potentiels soient très nombreux. Les partis doivent donc abandonner progressivement leur caractère originel de partis d'intégration des masses, s'appuyant sur des bases sociales et idéologiques solides, et axer davantage leur programme sur les besoins et préoccupations multiples de la société organisée en milieux et en groupes d'intérêt pluralistes, c'est-à-dire pour exprimer les choses plus simplement, qu'ils doivent apporter quelque chose à un grand nombre. C'est ce qui explique qu'ils se ressemblent davantage et que leur idéologie devienne plus diffuse.

Même de puissants partis communistes, tels ceux d'Italie et de France, sont pris, depuis quelque temps, dans ce courant de changement. Ils ont longtemps constitué les survivants les plus remarquables des partis d'intégration des masses qui dominaient autrefois la scène européenne (à côté du parti de représentation individuelle), avaient une idéologie bien marquée et disposaient d'un électorat relativement solide et assuré. Lorsque les grands partis communistes ne peuvent plus être isolés politiquement par l'effet de la solidarité au moins théorique des groupements politiques hostiles au communisme, étant donné que la situation sociale et idéologique s'est transformée également pour les nombreux partis bourgeois, ils doivent alors eux aussi s'adapter à la nouvelle situation, procéder à des révisions idéologiques et tenir compte du fait que leurs membres et leur électorat

ne peuvent plus être classés, comme c'était le cas jusqu'à présent, dans des catégories sociologiques bien définies. A cela vient s'ajouter le fait que ces partis n'ont une véritable chance de gagner la confiance d'une partie croissante de la population que s'ils réussissent à accréditer l'idée que leur politique ne vise pas à dominer et à éliminer les groupements politiques bourgeois (à leurs yeux), mais à instaurer un *modus vivendi* consistant non plus à éliminer l'organisation pluraliste de la société mais au contraire à l'accepter comme une donnée de fait et à lutter dans ce cadre pour une politique de progrès social et économique.

Ce nouveau type de parti, qui ne définit plus son activité politique en fonction d'une classe sociale et ne professe donc plus d'idéologie orientée vers les intérêts d'une partie de la société, est en train de progresser partout en Europe, quelle que soit sa taille. Bien entendu, les grands partis, qui sont capables de rallier une majorité d'électeurs, par exemple les deux grands partis qui existent en République Fédérale d'Allemagne et au Royaume-Uni, ont été pris le plus violemment dans ce courant de transformation qui aboutit à l'apparition du "catch-all-party", mais des partis moins importants, tels les partis libéraux britannique et allemand, ainsi que d'autres petits partis d'Europe, se voient eux aussi de plus en plus contraints de tenir compte des mutations sociologiques qui font que les sociétés se transforment en ensembles pluralistes dont les contours sont plus flous. Les partis ne peuvent plus compter aujourd'hui que dans une mesure limitée sur une clientèle électorale assurée : ils se voient de plus en plus livrés, même à l'intérieur de leur propre organisation, aux pressions du pluralisme social qui intègre une multiplicité d'intérêts et d'opinions.

Ce type de parti est, en un certain sens, mais en un certain sens seulement, plus démocratique que ses prédécesseurs ; le parti de représentation individuelle, dont le modèle classique était fourni en France par les partis bourgeois des IIIe et IVe Républiques, exerçait librement son mandat politique légitimé par des élections démocratiques ; ensuite, cependant, il ne se souciait pratiquement plus de son électorat. Le parti d'intégration des masses définissait ses orientations en fonction des intérêts relativement homogènes de ses membres, mais menait délibérément une politique particulière en faveur de la classe sociale ou de la confession dont il était l'émanation politique. Les partis actuels, même s'ils conservent de leur tradition historique des traits plus ou moins marqués, orientent en principe leur politique en tenant compte de l'ensemble de l'électorat. Ils sont, de ce fait, plus démocratiques dans leur orientation, si l'on entend par démocratique la prise en compte de l'ensemble de la population. Cette orientation générale, plutôt vague, en fonction de la volonté de la population, signifie cependant en même temps un affaiblissement de cet acte réellement démocratique qu'est la participation active au sein du parti.

3e thèse : Les membres des partis actuels veulent de plus en plus une participation effective, volonté dont les organes directeurs des partis ne peuvent tenir compte que de façon très limitée. La situation des partis se caractérise aujourd'hui par la prise en considération de deux éléments : a) l'électorat, b) l'ensemble de leurs membres. Ceci provoque régulièrement des frictions, car les organes directeurs des partis et leurs représentants au Parlement tiennent généralement compte en priorité de l'ensemble de l'électorat.

Au cours des dix ans écoulés s'est développée, dans les pays européens où les idées du mouvement de protestation étudiant ont pu influencer

profondément l'opinion publique pendant un certain temps, une sorte d'offensive contre la tendance générale des partis à se transformer en partis populaires dont les caractéristiques idéologiques et sociales n'étaient pratiquement plus discernables. Cette offensive avait pour but d'arrêter, voire de renverser, l'évolution des partis constatée à cette époque. Si, dans l'ensemble, elle a échoué, elle a cependant presque partout conduit à une certaine revitalisation de l'organisation interne des partis, dont leurs organes directeurs ne pouvaient pas ne pas tenir compte. Il s'agissait surtout d'obtenir plus de démocratie à l'intérieur des partis, ce qui signifie que leurs organes directeurs devaient être liés davantage, lors de la définition et de l'application de leur politique, par les souhaits exprimés par les membres dans les sections locales et régionales. Cette tendance a naturellement été plus forte dans les partis de gauche, du fait de leur tradition idéologique, que dans les partis bourgeois, mais ces derniers n'ont pas été épargnés. Il en résulte un état de tension permanente entre la base et la direction des partis aux différents niveaux de la politique. Confrontés aux demandes de participation des membres, les dirigeants des partis doivent sans cesse attirer l'attention sur le fait que le développement de la démocratie à l'intérieur d'un parti, pour souhaitable qu'il soit du point de vue démocratique, ne doit pas nuire à la considération dont ce parti jouit auprès de son électorat.

Cette situation engendre sans cesse des tensions à l'intérieur des partis actuels, car ceux-ci doivent, d'une part, veiller à pouvoir faire état d'un nombre aussi élevé que possible de membres actifs et, d'autre part, éviter que les pressions politiques venant des membres ne contraignent les organes directeurs à mener une politique que les électeurs potentiels du parti n'avaliseraient plus. Il me semble que l'offensive dont j'ai parlé constitue un phénomène relativement passager : en tout état de cause, en cas de conflit, la direction d'un parti choisira toujours d'orienter sa politique en fonction des desiderata des électeurs potentiels plutôt que des revendications de ses membres actifs qui vont dans une autre direction. Il s'agit cependant ici d'un problème auquel tous les grands partis, qui comptent de nombreux membres, se heurteront plus ou moins dans l'avenir.

4e thèse : Les partis orientent leur politique de façon à attirer la plus grande partie possible de l'électorat potentiel, ce qui signifie en fait qu'ils orientent leur politique en fonction des intérêts représentatifs organisés de la société. Ils sont de plus en plus tributaires du pluralisme organisé d'intérêts de la société dans son ensemble.

Aux premiers stades de leur développement, les partis politiques avaient des liens relativement solides avec les intérêts particuliers de groupes sociaux du fait, soit des relations personnelles de leurs représentants au Parlement, soit de la fusion des organisations (cf. le Parti travailliste et les syndicats). Aujourd'hui, les partis n'attachent plus une grande importance à une telle identification avec des intérêts sociaux spécifiques. Inversement, les organisations sociales n'ont rien à gagner à être liées étroitement à un parti politique ; elles veulent rester en mesure de négocier, même si un autre parti politique est au pouvoir. Cette situation contraint de plus en plus les partis politiques à accepter le système social existant comme une donnée relativement fixe et à définir une politique qui ne soit radicalement combattue par aucun des grands groupes d'intérêt de la société.

La politique des partis en vient ainsi à être de plus en plus tributaire des rapports de force dans la société, tels qu'ils s'expriment dans l'organisation pluraliste des intérêts sociaux. De nos jours, les partis entretiennent autant que possible de bonnes relations avec les grandes organisations sociales, pour ne pas s'aliéner, en les effarouchant, des électeurs potentiels. Symptomatiques de cette évolution sont, à cet égard, les efforts déployés par les sociaux-démocrates allemands pour avoir de bonnes relations avec les Eglises, mais aussi le fait que les censeurs des conditions existantes, tels que les communistes, se montrent de plus en plus disposés à faire valoir leurs intérêts dans le cadre du pluralisme social. Pour développer ces relations multiples, les partis se voient contraints de se doter d'appareils bureaucratiques aussi spécialisés que possible. Le renforcement de la bureaucratie des partis n'est cependant pas nécessairement l'indice d'une puissance politique croissante des partis ; il résulte plutôt des multiples relations de dépendance des partis politiques à l'égard des groupes qui sont en position de force dans la société.

5e thèse : Les besoins financiers des partis augmentent sans cesse sans que l'amélioration de leur situation financière puisse renforcer leur pouvoir dans la société.

Du fait de la nécessité pour les partis d'entretenir des relations avec tout l'éventail des groupes sociaux, du fait que, dans la démocratie de masse actuelle, ils cherchent sans cesse à accroître le nombre de leurs sympathisants, les partis tendent à renforcer leurs appareils et leur bureaucratie. Ceci suppose une certaine sécurité pour ce qui est des rentrées d'argent. Les cotisations des membres se révèlent généralement insuffisantes pour financer les besoins actuels des partis. Les dons, s'ils continuent de représenter une source de revenus non négligeable pour les partis bourgeois, peuvent rarement être intégrés avec certitude dans les calculs. C'est ce qui explique que les partis se montrent de plus en plus intéressés par un financement de base sur les fonds publics. La République Fédérale d'Allemagne a fait le premier pas dans cette direction, les partis britanniques examinent actuellement la question de savoir si une telle procédure de financement est judicieuse, d'autres pays européens s'orienteront certainement dans cette direction dans les prochaines années. Le financement partiel des partis politiques sur les fonds publics, qui s'amorce actuellement, s'il rend les partis moins tributaires de la bienveillance des groupes d'intérêt, est cependant impuissant à les rendre totalement indépendants de l'ensemble des groupes d'intérêt organisés. Alors que les partis occupent actuellement en politique une position clé au point de vue formel, car toutes les décisions politiques passent dans une certaine mesure par eux, que ce soit au gouvernement ou au parlement, leur marge de liberté est plutôt moins grande qu'autrefois.

6e thèse : Les partis risquent aujourd'hui, plus que par le passé, de devenir une courroie de transmission des humeurs changeantes de l'opinion publique ainsi que des réactions plus ou moins émotionnelles d'un électorat facilement influençable.

Si, malgré toutes les différences imputables aux disparités des systèmes politiques et de l'évolution historique et sociale, la tendance que je viens de décrire rend compte, pour l'essentiel, de la situation où se trouvent les partis en Europe, ceci signifie que les partis verront leur

pouvoir décroître en fait, bien que leurs activités couvrent un champ toujours plus vaste de la vie publique. Dans cette situation, les partis ont de moins en moins une fonction autonome, directrice dans la vie publique ; ils sont devenus, pour l'essentiel, de simples courtiers et intermédiaires servant de courroie de transmission à une multiplicité d'opinions et d'intérêts. Cette fonction peut certes être importante, car elle est créatrice de consensus et joue un rôle de coordination, mais il faut bien voir que de ce fait, les partis politiques ne peuvent plus passer pour les forces politiques dominantes de notre époque et même que leur capacité à innover sur le plan social et à définir de manière autonome une politique a tendance à diminuer. Autrement dit, dans nos sociétés libres, les partis deviendront de plus en plus irremplaçables du point de vue des besoins de notre organisation sociale, alors qu'ils auront tendance à jouer un rôle plutôt secondaire lorsqu'il s'agira de moduler la situation concrètement et en profondeur. Leur pouvoir est dérivé : il n'est plus originaire que dans une faible mesure. Les partis sont un instrument entre les mains de la société ; ils ne sont pas un instrument pour la transformer et la guider sur le plan politique.

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

13

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

AS/Conf.Dem 17 - F

CONFÉRENCE SUR L'ÉVOLUTION
DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES EN EUROPE
Strasbourg, 21-23 avril 1976

CONTROLE DE L'EXECUTIF PAR LES INSTITUTIONS
PARLEMENTAIRES

Analyse de l'évolution récente

Contribution écrite
présentée par le Professeur Kurt SONTHEIMER
Professeur de sciences politiques, Université de Munich

43.817
01.51

CONTROLE DE L'EXECUTIF PAR LES INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES

Analyse de l'évolution récente

Dans la tradition politique occidentale, les assemblées, sont généralement considérées comme des organes de contrôle des gouvernements dans l'intérêt du peuple qu'elles représentent. Pour les assemblées élues dans un cadre démocratique, trois fonctions sont normalement considérées comme essentielles : 1) légiférer, 2) former (et pour la majorité : soutenir) un gouvernement et 3) exercer un contrôle sur le gouvernement.

Parmi ces trois fonctions, la première et la dernière sont plus ou moins exercées en permanence, tandis que l'acte de former un gouvernement constitue un événement unique et résulte normalement d'élections populaires. Il existe encore aujourd'hui des parlements ayant le pouvoir de faire et de défaire les gouvernements en dehors des élections, mais l'évolution politique au cours des trente dernières années a eu tendance à favoriser la mise en place de gouvernements forts, c'est-à-dire de gouvernements qui sont normalement indépendants des revirements dans l'attitude politique des groupes parlementaires à l'égard du gouvernement au pouvoir.

J'hésite à qualifier le pouvoir de contrôle de pouvoir renverser un gouvernement et de le remplacer par un autre, bien que l'on puisse alléguer que la domination exercée par une assemblée élue sur un gouvernement constitue l'application la plus rigoureuse et donc la plus remarquable de la notion de contrôle. Si une certaine conception du parlementarisme nous incite malgré tout à considérer la souveraineté des assemblées élues comme la nécessaire justification de la domination qu'elles exercent sur un gouvernement, il est cependant permis de se demander si le pouvoir des parlements "(de faire et de défaire les ministères)", conformément aux termes de la Constitution britannique, témoigne de la force d'un système politique ou plutôt de sa faiblesse. Ce pouvoir représente certainement un atout à l'égard des gouvernements respectifs qui dépendent du soutien parlementaire, mais l'expérience du passé comme du présent montre que les régimes politiques dont les assemblées élues ont renoncé à exercer ce pouvoir, se portent généralement mieux. La République allemande de Weimar, les troisième et quatrième Républiques françaises et le système de gouvernement actuel en Italie constituent les exemples les plus connus à l'appui de notre thèse qu'un type de contrôle exercé sur l'exécutif, qui frise la domination du gouvernement par le parlement, est néfaste, étant un indice

d'instabilité politique. C'est pourquoi, une conception du contrôle, mettant l'accent sur le pouvoir de renverser un gouvernement, ne peut plus être considérée comme un critère valable pour évaluer la performance effective d'assemblées élues. La domination que certains parlements sont en mesure d'exercer sur leur gouvernement témoigne de leur faiblesse intrinsèque - qui caractérise essentiellement les systèmes à partis multiples - et non pas de leur force réelle. Les gouvernements qui sont à la merci de coalitions parlementaires fluctuantes sont certes moins forts que les assemblées qui exercent leur contrôle sur eux, mais on aurait tort de priser davantage la performance de ces assemblées que l'efficacité de parlements, qui normalement ne peuvent changer un gouvernement au pouvoir sans qu'il y ait des élections populaires. Nous devrions rejeter une conception du contrôle parlementaire qui - sauf en cas d'urgence - implique l'exercice d'une domination sur le gouvernement.

Une conception judicieuse du contrôle repose sur le principe de rapport féconds entre deux partenaires, de puissance à peu près équivalente, mais remplissant des fonctions différentes dans un système politique. La fonction du gouvernement consiste à - veuillez excuser ce lieu commun - gouverner, celle des assemblées élues consiste notamment à contrôler le gouvernement, à l'obliger à assumer ses responsabilités, à lui demander constamment des explications sur son action et ses motifs. "Exercer un contrôle signifie exercer une influence et non pas un pouvoir direct ; conseiller et non pas commander ; critiquer et non pas faire de l'obstruction ; analyser et non pas inaugurer ; faire de la publicité et non pas garder le secret. Voici une conception très réaliste du contrôle parlementaire auquel sont soumis tous les gouvernements." (B. Crick : *The Reform of Parliament*, (la Réforme du Parlement) Weidenfeld & Nicolson, Londres, 1964, p. 77).

Même si nous considérons que les assemblées qui continuent à exercer un contrôle direct sur les gouvernements dans des circonstances particulières, témoignent plutôt de la faiblesse des structures politiques globales que de leur force, on ne peut pas s'empêcher de constater qu'au cours des dernières décennies, une tendance plus ou moins alarmante à la diminution de l'efficacité du contrôle parlementaire au sens normal mentionné ci-dessus, s'est manifestée. Le contrôle demeure un concept clé théorique de la politique parlementaire, étant donné que, dans le cadre de la démocratie libérale occidentale, tous les gouvernements devraient être soumis à une ou plusieurs pressions, susceptibles de restreindre leur pouvoir. Un moyen officiel de limiter les possibilités d'action des gouvernements est de les assujettir à des dispositions législatives ou constitutionnelles. Toutes les constitutions contiennent des dispositions relatives aux pouvoirs du gouvernement et d'autres organes constitutionnels qui en relèvent. Or, les constitutions varient dans ce qu'elles autorisent le gouvernement à faire et ce qu'elles ne l'autorisent pas à faire. La Constitution française de la Ve République a été expressément rédigée pour conférer au gouvernement une position de force et lui permettre d'appliquer sa politique sans trop être freiné par les députés. La Constitution de Bonn de la République Fédérale d'Allemagne a également été rédigée dans le but de disposer d'un gouvernement fort ou, du moins, d'assurer la stabilité gouvernementale. L'expérience a, toutefois, montré que le fameux article 67 de la Constitution de Bonn, qui prévoit la possibilité de recourir à un vote de défiance que lorsque la majorité

opposée au gouvernement peut en même temps élire un Chancelier comme chef d'un nouveau gouvernement, ne constitue pas un dispositif efficace pour empêcher l'affaiblissement d'un gouvernement. Il permet de maintenir un Chancelier au pouvoir bien qu'il ne soit plus le chef effectif de son gouvernement. Si les dispositions constitutionnelles définissent normalement l'étendue des pouvoirs du gouvernement et leurs rapports avec d'autres pouvoirs issus de la constitution, elles ne peuvent pas en elles-mêmes garantir la solidité d'un gouvernement. Les règles constitutionnelles ne conditionnent nullement la stabilité et la solidité d'un gouvernement, et encore moins son efficacité.

L'exercice du contrôle parlementaire en recourant à l'influence et aux critiques, au sens de "mettre le gouvernement au pas", est devenu plus difficile ces derniers temps et cela pour plusieurs motifs dont essentiellement une extension générale des pouvoirs des gouvernements. Dans la quasi-totalité des régimes politiques, le pouvoir conféré à l'Etat s'est considérablement accru. Cette évolution a été déclenchée par les guerres et il est généralement difficile d'enlever à l'Etat des pouvoirs qu'il a acquis. Actuellement, l'accumulation croissante des pouvoirs par l'Etat et donc par le gouvernement central est essentiellement motivée par les besoins des politiques économique et sociale, qui exigent une intervention de plus en plus fréquente de l'Etat afin de résoudre les problèmes de gestion des affaires publiques.

En raison de changements notables à la fois dans la portée de l'action gouvernementale et dans ses modalités, les parlements éprouvent plus de difficultés que dans le passé à exercer un contrôle effectif sur les gouvernements. En premier lieu, l'action gouvernementale est devenue extrêmement spécifique ; elle consiste moins à appliquer des principes généraux que de prendre des mesures concrètes dans des situations particulières. Pour faire face à ces situations particulières, il faut disposer d'informations complètes, que les membres d'assemblées élues ont du mal à recueillir, les conseils de spécialistes indispensables pour pouvoir porter un jugement valable sur l'action gouvernementale dans un domaine précis, leur faisant souvent défaut.

La réduction des possibilités de contrôle de l'exécution par les parlements a donc moins son origine dans des changements d'ordre institutionnel que dans le changement de l'objet du contrôle, rendant cette tâche particulière beaucoup plus difficile et astreignante pour les assemblées élues.

Un moyen de faire face à cette situation nouvelle consiste à introduire la spécialisation et la compétence dans les assemblées elles-mêmes. C'est ce qu'on a toujours eu tendance à faire dans les parlements modernes, la législation ayant acquis également un caractère moins général et, partant, plus spécifique. Les assemblées possédant traditionnellement des commissions spécialisées sont, bien entendu, mieux placées pour promouvoir leur propre spécialisation dans l'intérêt du contrôle que les parlements dépourvus d'une telle tradition. A l'appui de cette affirmation, on peut citer l'évolution récente en Grande-Bretagne, où l'on a commencé prudemment à créer des commissions d'enquête spécialisée. La plupart des parlementaires se sont rendus compte que, dans la pratique, ces commissions spécialisées constituent un excellent moyen de renforcer le contrôle parlementaire de l'exécutif et qu'un tel contrôle ne devrait pas être exercé exclusivement par l'opposition. Le gouvernement britannique, qu'il fut travailliste ou conservateur, s'est cependant montré peu enclin à admettre ce nouveau type d'institution parlementaire et à créer de nouvelles commissions

bien que des membres de son propre parti le pressaient de le faire. La Commission de l'agriculture, qui pourtant avait accompli un excellent travail, a été dissoute par le gouvernement au moment même où elle commençait à bien connaître la question. Apparemment l'exécutif n'a aucun intérêt à créer des institutions parlementaires, risquant de renforcer le contrôle exercé sur les départements gouvernementaux et sur l'exécution de la politique gouvernementale. Le système de gouvernement britannique, où un parti majoritaire exerce un contrôle relativement rigoureux sur le parlement, exclut toute possibilité de contrôle du gouvernement en dehors des voies ordinaires réservées à l'opposition. Donnant la priorité aux débats publics sur des orientations politiques dans l'enceinte de la Chambre des Communes ou des Lords, ces voies n'offrent toutefois pas de possibilités effectives de contrôle et d'analyse de l'action gouvernementale. Or, le gouvernement ne fait rien pour encourager le contrôle.

John P. Mackintosh, Député travailliste britannique, qui a contribué beaucoup à lancer l'idée de la création de commissions plus spécialisées dans le système parlementaire britannique, a fait remarquer que des gouvernements, tels que le gouvernement britannique, n'ont en principe rien contre les commissions qui examinent des projets nouveaux mais sont terriblement hostiles à celles "qui manifestent avec ténacité leur volonté de connaître les dessous de la politique pratiquée par le gouvernement et qui veulent savoir qui fait la politique, déterrer des arguments et analyser l'efficacité de l'administration en place." (G. Loewenberg, ed., *Modern Parliaments - Change or Decline ?* (Les Parlements modernes - évolution ou déclin) Aldine - Atherton, USA, 1971, p. 54). Il semblerait que le gouvernement britannique ait pour politique de ne pas accroître le pouvoir de contrôle administratif du Parlement par l'intermédiaire de commissions d'enquête. Les partisans du statu quo, dans ce cas d'espèce, allèguent que des commissions de ce genre ne sont pas prévues par le système de gouvernement britannique ; or, il est vraiment permis de se demander si un système gouvernemental, prévoyant un contrôle parlementaire effectif aussi réduit de l'administration et de l'élaboration de la politique, peut prétendre quotidiennement à un degré élevé de légitimité démocratique.

Mackintosh constate également que s'ils n'ont pas davantage l'occasion d'entrer en contact avec les réalités quotidiennes du pays, les députés ont tendance à vivre dans un monde artificiel. "Un grand avantage des commissions d'enquête est qu'elles amènent un nombre considérable d'experts, de groupes de pression et de hauts fonctionnaires devant la Chambre des Communes ou des Lords pour donner des explications aux députés. Les députés siégeant dans ces commissions ont reconnu qu'ils possédaient enfin leurs propres sources d'information." (op. cit. p. 57). Il ne fait aucun doute que le système parlementaire britannique, dans son ensemble, profiterait dans une certaine mesure de l'institution de commissions d'enquêtes permanentes chargées de tâches spéciales. Mais, comme partout en politique, le gouvernement n'est pas très chaud pour créer des organes, risquant de lui rendre la vie encore plus difficile que ne le font déjà l'opposition, l'opinion publique et les forces sociales organisées au sein de la société.

La nécessité de disposer de moyens de contrôle plus efficaces pour des assemblées élues devient plus impérieuse pour une autre raison encore - qui s'applique également à d'autres systèmes européens. En raison de la complexité croissante des affaires gouvernementales, en raison également de l'interdépendance internationale plus poussée surtout dans le domaine économique, les choix s'offrant à un gouvernement

particulier sont relativement limités. A moins que son idéologie politique diffère plus ou moins radicalement de la doctrine majoritaire, il devient de plus en plus difficile à une opposition parlementaire de proposer des solutions de rechange convaincantes, des projets réalisables et des politiques vraiment nouvelles. Une opposition, ou bien une assemblée élue, qui tente de tenir tête au gouvernement et au parti politique au pouvoir échouera dans sa tentative si elle n'a pas la possibilité d'entrer dans les détails des affaires gouvernementales et administratives. Ce n'est pas tellement en affirmant qu'elle fera de toute manière mieux que le gouvernement qu'elle pourra amener l'opinion publique à souhaiter un changement ; il lui faut démontrer de manière convaincante qu'elle connaît les lacunes de la politique actuelle et ses limites et qu'elle sait comment y remédier. Cela exige des moyens appropriés de contrôle parlementaire de l'exécutif.

Afin d'obtenir de meilleurs résultats à ce niveau, un certain nombre de parlements, tels que le Deutsche Bundestag, ont tenté de développer leur propre appareil administratif et scientifique pour faire face à l'exécutif et à sa bureaucratie. Aucun parlement n'a cependant été prêt à donner à l'opposition minoritaire une certaine avance sur la majorité gouvernementale en ce qui concerne de tels services. Si l'on ne peut guère s'attendre à un tel geste, toute amélioration de l'appareil technique et consultatif dont disposent les parlementaires est cependant susceptible d'accroître en fin de compte les moyens techniques de contrôle. L'expérience montre, toutefois, que, d'une part, aucun appareil technique et scientifique au service d'un parlement ne sera jamais en mesure de rivaliser en qualité et en efficacité avec les services gouvernementaux correspondants ; l'accumulation par les parlements d'informations pertinentes pour les besoins du contrôle se heurte également à des limites naturelles. D'autre part, il ressort de l'expérience que les services prévus ne sont pas toujours utilisés dans un but de contrôle. Bon nombre de parlementaires ont recours à l'assistance et aux conseils disponibles pour ce qui leur apparaît important à un moment donné, notamment les campagnes électorales et les intérêts locaux.

L'exercice d'un contrôle sur le gouvernement n'est donc pas seulement une question d'efficacité des moyens techniques disponibles mais bien davantage une question de détermination de la part des parlementaires eux-mêmes. Là où la volonté de procéder à un contrôle sérieux, pas simplement verbal, des activités gouvernementales n'existe pas, les meilleurs services techniques ne sont pas capables de l'engendrer. Il ne faudrait donc pas seulement aborder le problème du contrôle avec les gouvernements, qui prétendent constituer un élément vital d'un système composé d'institutions démocratiques libres, mais aussi avec les parlementaires qui souvent ne profitent pas des possibilités de contrôle dont ils disposent. Il existe évidemment entre les députés qui soutiennent le gouvernement et ceux qui s'y opposent une différence en ce qui concerne l'intensité du contrôle exercé et la forme qu'il revêt. On se ferait cependant une idée fautive du parlementarisme en considérant que l'exercice d'un contrôle est exclusivement l'apanage de l'opposition. Par voie de conséquence, les parlementaires qui soutiennent le gouvernement disposent également de certains moyens de contrôle de l'action de ce dernier. Si ces moyens ne sont pas tout à fait les mêmes que ceux auxquels a recours l'opposition, ils permettent néanmoins de réduire l'omnipotence gouvernementale et d'influencer l'orientation des politiques gouvernementales et de leur mise en oeuvre.

En raison de la nécessité d'examiner les résultats concrets de l'action gouvernementale au lieu de se borner à tenir de grands discours creux, qui ne permettent guère d'infléchir la politique d'un gouvernement, l'exercice d'un contrôle représente sans nul doute aujourd'hui pour l'opposition une tâche plus complexe et plus astreignante que dans le passé. Pour qu'il produise des effets, le contrôle exercé par l'opposition doit se fonder sur des informations relativement précises. L'opposition peut exercer une sorte de contrôle indirect ; elle peut conduire le gouvernement à pratiquer des politiques ne risquant pas de faire l'objet d'attaques trop violentes de l'opposition. En effet, l'efficacité d'un contrôle du gouvernement exercé par l'opposition ne se mesure pas seulement aux aspects de la politique gouvernementale prêtant à la critique, que celle-ci découvre, mais tout autant aux mesures qu'elle empêche d'être prises en se montrant vigilante et en observant et affrontant constamment le gouvernement et son administration. Le fait que l'exercice d'un contrôle est effectivement devenu plus difficile, que les gouvernements ne l'encouragent pas normalement et que l'accomplissement de cette importante tâche se heurte à de multiples difficultés, ne devrait pas servir d'excuses. En dépit des circonstances en évolution, les parlements continuent à avoir pour mission de contrôler le gouvernement, mission qui se répartit normalement entre les parties de la majorité et l'opposition. Or, il est essentiel de ne pas s'acquitter de cette fonction en prenant uniquement verbalement le principe supérieur du contrôle mais en s'efforçant sérieusement de mener à bien cette tâche.

Dans les pays européens, les liens institutionnels entre le pouvoir exécutif et législatif, ainsi que les traditions politiques sur lesquelles ils se fondent, varient énormément. Aucun pays ne ressemble à un autre à cet égard. En Grande-Bretagne, qui traditionnellement est gouvernée par l'intermédiaire du parlement, on assiste à un affaiblissement de celui-ci, qu'il faudrait à tout le moins empêcher de se poursuivre. L'Allemagne de l'Ouest possède, semble-t-il, un parlement relativement fort ainsi qu'un gouvernement fort, bien des observateurs critiques prétendent que le Bundestag, surtout les partis de l'opposition, cherchent davantage à participer activement au processus législatif qu'à exercer un contrôle effectif sur le gouvernement. En France, la nouvelle Constitution a complètement bouleversé la supériorité parlementaire traditionnelle en faveur d'un régime présidentiel - parlementaire, qui met le gouvernement d'emblée en position de force et tente d'ôter toute efficacité aux moyens de contrôle parlementaire.

Néanmoins, tous les parlements, qu'ils soient relativement forts ou faibles par rapport au gouvernement au pouvoir, constatent que ce sont les groupes de pression sociale qui se manifestent dans toute société libre, qui détiennent aujourd'hui les pouvoirs effectifs de contrôle du gouvernement. Ce sont ces groupes, qui représentent l'industrie, les syndicats, des associations professionnelles ou d'autres intérêts puissants dans des constellations politiques particulières, qui ont acquis dans les sociétés industrielles une position de force telle que les gouvernements, sans parler des parlements, ne peuvent souvent pas aller à l'encontre de leur volonté. Il est toutefois douteux que le contrôle exercé sur le gouvernement par de puissantes organisations sociales soit toujours dans l'intérêt de l'ensemble de la société. La tâche des assemblées élues ne devrait donc pas se limiter au contrôle du gouvernement et de son administration mais s'étendre à une analyse critique des activités politiques des forces sociales organisées. Les gouvernements sont à la fois forts

et faibles face aux groupes sociaux organisés. Ils sont forts lorsqu'ils s'assurent, pour leur politique particulière, le soutien des organisations les plus importantes ; ils sont faibles parce qu'ils ne sont plus capables d'élaborer des politiques contraires aux intérêts de groupes puissants dans ce nouveau système de représentation sociale. Leur force n'est souvent qu'apparente.

Les assemblées élues dont les membres font, dans une large mesure, eux-mêmes partie de ce tissu de représentation sociale ne peuvent, dans l'ensemble, pas faire grand chose pour exercer un contrôle sur ce nouveau type de pouvoir engendré par les démocraties industrielles. Elles ont, toutefois, incontestablement le droit d'analyser ces rapports de force et leurs incidences sur la prospérité de l'ensemble du pays en ce qui concerne l'intérêt national général. Les gouvernements devraient aussi agir dans ce sens mais les assemblées sont beaucoup mieux placées pour formuler des critiques, lorsqu'il apparaît que ces nouveaux rapports de force tournent au désavantage du pays. Il faudrait donc élargir la notion de contrôle afin d'y inclure l'observation critique des rapports entre les gouvernements et les groupes de pression d'une nation. Si les possibilités effectives d'influencer, voire de contrôler la structure des forces sociales, sont manifestement encore plus réduites que les chances d'exercer une influence sur le gouvernement, les représentants élus du peuple devraient de plus en plus se rendre compte que leur mission de contrôle du pouvoir politique s'étend, au-delà de l'étroite sphère gouvernementale, aux nouvelles structures de puissance des sociétés développées.

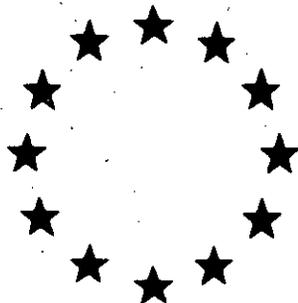
Un moyen de favoriser les contacts entre les parlements et ces nouvelles structures serait de convoquer les représentants des différents groupements devant des commissions parlementaires lesquelles, dans ce cas, siègeraient en séance publique. Des auditions sur des questions particulières de politique ou de législation donnent non seulement aux parlementaires un meilleur aperçu des rapports de force mais contribuent aussi à amoindrir l'influence des gouvernements, qui normalement entretiennent des rapports étroits avec les intérêts organisés. Participer à des séances publiques du parlement pourrait aussi inciter les représentants d'intérêts organisés à adopter des attitudes et des points de vue moins partiels et intéressés que cela risque d'être le cas en l'absence de telles auditions.

En résumé, si l'exercice d'un contrôle sur le pouvoir politique est devenu plus difficile et plus ardu, il conserve cependant toute son utilité. Outre l'opinion publique et les intérêts organisés qui font preuve d'une vigilance particulière, aucune institution n'est en effet mieux placée pour accomplir cette importante tâche que les assemblées élues. Il importe que les parlementaires aient davantage conscience que l'exercice d'un contrôle non seulement sur le gouvernement mais sur les structures de force extra-gouvernementales, continue à compter parmi leurs tâches les plus nobles et les plus importantes dans le présent et dans l'avenir.

Compte tenu de la diversité de l'organisation en Europe sur le plan des institutions, il est pratiquement impossible de formuler des recommandations précises pour une amélioration du contrôle du pouvoir politique par les parlements. Une prise de conscience suffisante de la tâche politique à accomplir a toutefois toujours constitué une première étape dans la voie difficile qu'emprunte la réalisation de progrès politiques dans l'intérêt de la population. La suggestion de restaurer la

souveraineté parlementaire, l'espèce "d'impuissance dans la puissance", qui caractérisait le parlement sous le régime politique français avant 1958, n'aboutirait pas à grand chose. Les conditions et problèmes actuels de nos sociétés industrialisées exigent des gouvernements relativement forts, et donc des institutions relativement fortes, pour influencer et contrôler ces gouvernements. Si les parlementaires se rendent compte qu'en tant que représentants du peuple, ils doivent veiller à exercer le pouvoir avec compétence, ils parviendront à conférer à la notion du contrôle du pouvoir politique une vitalité et une dimension politique nouvelles.

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

AS/Conf/Dém 10 - F

CONFÉRENCE SUR L'ÉVOLUTION
DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES EN EUROPE

Strasbourg, 21-23 avril 1976

LES MOYENS DE CONTRÔLE
DU POUVOIR GOUVERNEMENTAL
PAR LES ASSEMBLÉES ÉLUES

(Commission I, Sous-thème II)

Rapport
présenté par Madame Inger-Louise VALLE
Ministre de la Justice de Norvège

74

LES MOYENS DE CONTROLE DU POUVOIR GOUVERNEMENTALPAR LES ASSEMBLEES ELUES1. Introduction

Dans leur grande majorité, les pays de l'Europe de l'Ouest ont un régime parlementaire de gouvernement. J'entends par là que le gouvernement ne peut rester au pouvoir si une majorité parlementaire s'y oppose, autrement dit s'il n'est plus appuyé par une majorité réelle au parlement. Je n'aborderai le problème du contrôle du pouvoir gouvernemental que dans le cadre d'un régime de cette nature.

Il semblerait que dans un tel système, le parlement soit en position de force puisque son appui est indispensable à la survie du gouvernement. L'expérience montre cependant qu'il n'en est rien. Le fait est - j'y reviendrai plus loin - que le parlement dépend dans une large mesure du gouvernement et de son appareil administratif, tant au stade préparatoire qui précède les décisions qu'au moment de leur mise en oeuvre. Ce n'est pas là un phénomène récent et, du moins en Norvège, on s'en est depuis longtemps rendu compte. Sans doute ne faut-il pas exagérer et parler d'une crise du régime parlementaire mais, depuis quelques années, la dépendance des divers parlements à l'égard de leurs gouvernements respectifs a, de toute évidence, plutôt augmenté que diminué.

Lorsque l'on évoque les rapports entre le parlement et le gouvernement, on se représente souvent le parlement comme une entité au sein de laquelle tous les membres auraient les mêmes intérêts. Et c'est vrai en un sens. Les parlementaires auront en effet toujours intérêt à ce que le pouvoir réside dans l'organe auquel ils appartiennent, auquel le peuple les a élus. Mais il faut bien reconnaître que les membres de l'opposition y ont plus intérêt que les autres. En effet, les parlementaires de la majorité ont plus de chances que ceux de l'opposition de réaliser ce qu'ils souhaitent sur le plan politique et, par conséquent, moins de raisons d'être mécontents. Par ailleurs, ils auront tendance à être plus tolérants lorsque l'exécutif interprète de manière très restrictive ce qu'était l'intention du parlement au moment où il a adopté la motion. Un renforcement des pouvoirs effectifs de contrôle du parlement ne changerait rien à cet état de choses, car le régime parlementaire

ne signifie pas seulement que le gouvernement est tributaire de l'appui du parlement ; il signifie également qu'en sens inverse le gouvernement peut compter sur la loyauté d'une fraction plus ou moins importante du parlement. Je n'ai cependant pas l'intention de décrire en détail quels sont les effets de ces liens de loyauté pour le contrôle parlementaire. La situation variera probablement d'un pays à l'autre, selon les traditions politiques.

On peut distinguer plusieurs formes de contrôle parlementaire. On peut, par exemple, établir une distinction entre, d'une part, un contrôle préalable qui vise à vérifier, avant que l'administration n'exerce ses pouvoirs, qu'elle ne s'apprête pas à la faire dans un esprit contraire aux intentions du parlement et, d'autre part, un contrôle a posteriori pour vérifier que tel n'a pas été le cas. Bien entendu, la ligne de démarcation entre ces deux formes de contrôle est assez floue. Le contrôle a posteriori a surtout pour objet de garantir qu'à l'avenir l'administration respectera les frontières tracées par le parlement. Je me servirai en tout cas de cette distinction dans l'analyse plus détaillée de ce que j'ai appelé le "contrôle a posteriori".

2. Nécessité d'un contrôle

L'Europe occidentale de l'après-guerre a été caractérisée par un élargissement constant du champ des activités gouvernementales dans les différents pays. Cette tendance exprime en partie une réaction contre les résultats désastreux de l'attitude non-interventionniste des pouvoirs publics lors des crises économiques de l'entre-deux guerres. Elle s'explique également par le souci de garantir une redistribution du revenu national qui n'aurait pas lieu si on laissait entièrement au secteur privé le soin de prendre des initiatives décisives sur le plan social. Voilà pourquoi s'est développé ce que l'on peut appeler une économie mixte. C'est encore le secteur privé qui, au départ, décide de prendre ou non telle ou telle mesure, mais les pouvoirs publics s'efforcent, par différents moyens, d'orienter son action. Cette caractéristique paraît constante, que des partis socialistes soient ou non au pouvoir. L'intervention de l'Etat dans la vie de la collectivité avait toujours pris, jusqu'ici, la forme d'interdictions ou d'instructions obligatoires régissant les actions des groupes privés et des individus. Il semble cependant que l'Etat tende de plus en plus à employer des moyens économiques pour infléchir la direction de l'action privée.

L'un des principaux objectifs de la démocratie dans les pays de l'Europe occidentale est de laisser le peuple choisir lui-même l'orientation à imprimer à la société par l'intermédiaire des institutions dont il élit les membres. Ainsi, le pouvoir réglementaire de l'Etat doit s'exercer sur décision du parlement. C'est vrai à la fois des objectifs à atteindre et des moyens de les réaliser. Il serait toutefois impossible au parlement de veiller lui-même à la mise en oeuvre de ses décisions. Ce soin a donc été confié à l'exécutif. Le parlement, grâce à ses décisions, a permis à l'exécutif d'agir de sa

propre initiative. Traditionnellement, une large part du travail parlementaire consiste à établir, au moyens de lois, les règles de conduite générale des citoyens. Dans la législation moderne, le parlement se borne néanmoins très souvent à élaborer le cadre juridique formel et laisse au gouvernement le soin de promulguer les règles précises directement applicables à la conduite des citoyens. Alors que le pouvoir était autrefois réparti horizontalement entre les divers organes de l'Etat - gouvernement, parlement, tribunaux - les démocraties parlementaires sont, de nos jours, caractérisées par une division verticale du pouvoir entre le gouvernement et le parlement. Le parlement trace les grandes lignes du cadre juridique et l'administration inscrit à l'intérieur de ce cadre des règles et des lois détaillées. Le fait que la législation sert à la délégation des pouvoirs est manifestement lié à l'impossibilité pour le parlement - en raison de l'élargissement du champ des activités de l'Etat - de promulguer lui-même toutes les règles nécessaires.

Mais les activités de l'exécutif n'ont pas seulement pour base le pouvoir qui lui est dévolu en vertu de la législation. Les possibilités qu'ouvrent les décisions du parlement en matière financière sont tout aussi importantes. C'est l'administration qui est chargée de l'application pratique des décisions budgétaires. Le degré de latitude laissé à l'administration en la matière dépend du volume et de la spécificité des affectations de crédits. Il semble que l'on ait tendance à mettre à la disposition des pouvoirs publics une part toujours plus large du produit national brut.

Le degré de liberté que les décisions du parlement laissent à l'exécutif pose un problème de direction et de contrôle. La question est de savoir comment le parlement peut veiller à ce que l'administration ne dépasse pas les limites indiquées dans les décisions parlementaires et respecte les intentions sous-jacentes à ces décisions. Il faut non seulement empêcher l'administration d'outrepasser ses pouvoirs, mais aussi veiller à ce qu'elle les exerce d'une manière conforme aux objectifs et aux directives formulés par le parlement. Il s'agit donc d'un double contrôle dont l'exercice pose un problème majeur du point de vue de la démocratie et de la prééminence du droit. Je voudrais maintenant aborder les diverses solutions qu'il est possible d'apporter à ce dilemme.

3. Qui doit-on contrôler ?

Nous n'avons, jusqu'ici pas encore déterminé de manière précise qui doit être contrôlé par le parlement. On pense naturellement d'abord au gouvernement et aux ministères. Mais il faut songer aussi à d'autres institutions administratives situées dans la sphère gouvernementale. Par contre, le contrôle ne doit pas porter sur les organes administratifs régionaux et locaux qui ne dépendent pas du gouvernement. Il ne serait pas logique non plus d'inclure, s'il en existe dans certains pays, d'autres organes administratifs ne relevant pas du gouvernement.

Toutefois, il n'est guère utile de se limiter à l'administration pure et simple.

Les pouvoirs publics assument en effet parfois des responsabilités considérables dans le fonctionnement de divers services (écoles, hôpitaux, télécommunications, chemins de fer, radiodiffusion, etc.), ce qui soulève dans certains cas des problèmes de contrôle d'un caractère très spécial. C'est vrai, par exemple, de la radiotélévision et de l'enseignement. D'une manière générale, ces services traditionnellement fournis par l'Etat, ne paraissent cependant guère poser de problèmes de direction.

En revanche, le problème de l'orientation de la participation de l'Etat dans des opérations et des activités de caractère industriel et commercial est sans doute plus complexe. L'étendue de l'intervention de l'Etat dans ces domaines est probablement très variable selon les pays mais, d'une manière générale, elle paraît s'intensifier. Bien entendu, le contrôle direct des entreprises appartenant à l'Etat revient à l'administration. Mais puisqu'il contrôle l'administration, le parlement aura indirectement un droit de regard sur les entreprises de l'Etat. Dans bien des cas ce sera néanmoins insuffisant et on pourra ressentir le besoin de recourir à des formes de contrôle plus directes.

Le degré de contrôle sur les sociétés d'Etat peut varier selon les pays. Comme, en règle générale, le contrôle parlementaire suppose que le gouvernement, ou tel ministre, est tenu pour responsable, cela revient en somme à rendre le gouvernement ou un ministre particulier comptable des opérations des entreprises de l'Etat. Cette responsabilité consiste pour le gouvernement à exercer une surveillance suffisante sur les entreprises et comporte le devoir de tenir le parlement informé de leurs opérations. La Norvège est allée très loin dans cette direction et fait assumer dans ce domaine une large responsabilité au gouvernement. La dernière fois qu'un gouvernement norvégien a été renversé par le parlement, en 1963, ce fut précisément parce que, de l'avis de la majorité des membres du Storting, le gouvernement avait failli à son devoir en n'exerçant pas le contrôle voulu sur une entreprise d'Etat et en ne tenant pas le Storting au courant des opérations de cette entreprise.

4. Moyens de contrôle

L'activité croissante de l'administration non seulement pose des problèmes de direction et de contrôle mais elle rend ce contrôle plus malaisé. L'une des principales difficultés du parlement sera de se procurer sur les activités de l'administration les données nécessaires pour exercer son contrôle. Or, à cet égard, le parlement va se trouver presque complètement à la merci de l'information que voudra bien lui fournir l'administration elle-même, c'est-à-dire la partie directement intéressée par le contrôle.

Un contrôle minutieux suppose une vue d'ensemble systématique de toutes les activités de l'exécutif. Le parlement pour avoir cette vue d'ensemble exigera de l'administration des rapports périodiques ou s'efforcera de se procurer lui-même l'information nécessaire. Il n'en demeure pas moins que, dans une large mesure, le parlement exerce son contrôle sur la base d'informations qui lui sont parvenues plus ou moins par hasard. Certes, ce type d'information est également une base importante et nécessaire de contrôle mais il ne saurait remplacer une information systématique et plus régulière.

On peut aussi, d'un point de vue analytique, établir une distinction entre contrôle spécialisé et non spécialisé. Le premier est, par essence, limité à un secteur particulier, par exemple l'aspect économique des activités d'un organe administratif. Le second tente d'englober tout ce dont s'occupe une institution particulière. Le contrôle spécialisé est, fort probablement, plus complet et plus minutieux et permet plus facilement d'avoir recours à des experts indépendants de l'administration à contrôler. Son désavantage, bien entendu, réside dans le fait qu'il n'a pas une portée suffisante pour donner une vue d'ensemble de toute la gamme des activités de l'organe administratif. Les deux types de contrôle sont par conséquent nécessaires.

Je passerai d'abord en revue les divers moyens dont dispose le parlement pour obtenir des informations avant d'aborder la question des sanctions qu'il peut prendre.

Les rapports sur les activités de l'administration constituent une source importante d'informations. Ils sont généralement publiés par l'administration elle-même et, en Norvège, ils sont l'apanage du Gouvernement. Ayant pour objet l'administration centrale, les rapports sont généralement consacrés aux principes directeurs qui régiront les futures activités du Gouvernement dans un secteur particulier. Leur principal objectif est donc de donner au parlement l'occasion d'exercer un contrôle préalable dans un secteur particulier des activités de l'administration. Mais les rapports peuvent également constituer une base utile pour le contrôle des réalisations de l'administration dans un domaine particulier.

Bien entendu, les rapports ne portent pas uniquement sur le travail du gouvernement et de l'administration centrale. Ils sont souvent consacrés aux activités d'institutions administratives subalternes. Ils prendront la forme de rapports périodiques ou de rapports ad hoc, les premiers visant principalement à permettre de faire le bilan des activités de l'institution pendant la période couverte.

Les rapports ne se limitent pas non plus nécessairement aux activités des diverses branches de l'administration et portent aussi sur ce que l'on peut appeler les services publics. (chemins de fer, électricité, etc.) et sur les entreprises d'Etat. En Norvège, ces

rapports sont officiellement présentés par le Gouvernement mais ils sont, dans une large mesure, fondés sur des données et des projets de textes fournis par l'établissement concerné.

Les rapports sur les activités des institutions subalternes constituent généralement une meilleure base de contrôle que ceux qui traitent des activités de l'administration centrale car ils ne sont pas rédigés par l'institution intéressée elle-même. Toutefois dans la mesure où le Gouvernement est responsable des activités de ces institutions subalternes et où il entretient des relations avec elles (et même dans le cas contraire d'ailleurs), son rapport ne sera peut-être pas aussi impartial que le parlement pourrait le souhaiter. Inutile de dire en effet que si l'on veut exercer un contrôle efficace sur les opérations de l'exécutif, on ne saurait se fonder exclusivement sur les informations que communique l'exécutif lui-même au sujet de ses activités. De plus, en tout cas dans le système norvégien actuel, les rapports ont l'inconvénient de ne pas être suffisamment systématiques. Un très petit nombre d'entre eux seulement sont publiés à intervalles réguliers et le plus souvent à l'initiative de l'administration elle-même. L'amélioration du contrôle exige deux préalables : que les rapports soient plus fréquents et que le parlement prenne systématiquement l'initiative de demander des rapports. Il y a tout lieu de croire cependant qu'une telle multiplication des rapports ne coûte à l'administration et au parlement plus de travail qu'elle n'apportera d'avantages en matière de contrôle.

Ayant constaté qu'on ne saurait entièrement laisser à l'administration le soin de se contrôler elle-même, de nombreux pays ont créé des institutions spéciales, indépendantes de l'administration, pour surveiller certains aspects des activités administratives. La vérification des comptes publics mérite à cet égard une mention particulière. Les commissaires aux comptes s'occupent de l'aspect économique des activités de l'administration. C'est un contrôle "spécialisé" dans le sens que j'ai donné plus haut à ce terme. C'est aussi un contrôle systématique puisqu'il vise à vérifier toutes les décisions de nature financière d'un organe déterminé. En Norvège, la Cour des comptes est directement responsable devant le Storting. Sa mission principale est de s'assurer que l'administration a bien utilisé les crédits budgétaires votés par le Storting conformément aux intentions de ce dernier et de formuler à cet égard toutes observations de nature à permettre au parlement d'exercer sa fonction de contrôle. La vérification des comptes publics est aujourd'hui étroitement liée au principe de la responsabilité constitutionnelle des ministres devant le parlement et au principe de la responsabilité pénale des fonctionnaires. On a envisagé la possibilité d'étendre la sphère d'action des commissaires aux comptes afin que leurs commentaires puissent servir de base à d'autres mesures de contrôle. Le facteur déterminant est ici de savoir si la vérification des comptes est suffisamment complète et systématique, et dans quelle mesure le parlement souhaite réellement se documenter sur les activités de l'administration. La réponse est probablement que la Cour des comptes devrait également vérifier si l'administration a rationnellement utilisé

les crédits votés mais sans nécessairement insister pour que ces observations débouchent sur le contrôle de caractère plus restreint dont j'ai parlé plus haut.

A mon avis, la vérification des comptes jouerait un rôle plus rationnel si elle était davantage axée sur les activités futures de l'administration et moins sur les erreurs commises. L'emploi que le parlement pourra faire des commissaires aux comptes dépendra d'ailleurs de l'étendue des activités administratives qu'ils contrôlent. Il est évident que le parlement pourra mieux surveiller les entreprises publiques si les vérificateurs examinent également les comptes de ces entreprises afin de s'assurer que les intentions du parlement au sujet de ces entreprises ont bien été respectées. Mais on obtiendra à peu près le même résultat en contrôlant l'activité de l'administration en tant que chef d'industrie, méthode indirecte qui, en Norvège, emporte généralement les préférences.

Le Médiateur auprès de l'administration ou "Ombudsman" est un autre organe indépendant de contrôle. Son action est plus empirique que celle des commissaires aux comptes et il n'a pas pour mission de contrôler systématiquement les activités de l'administration et d'en faire l'examen critique. En Norvège, l'Ombudsman se consacre surtout à l'étude d'affaires que lui soumettent des particuliers. Rien ne l'empêche cependant d'ouvrir lui-même un dossier ou de faire le tour d'un problème complexe. Mais dans tous les cas, l'ombudsman opérera surtout de façon ponctuelle. Son rapport annuel présentera cependant un intérêt particulier en fournissant d'utiles renseignements sur certains aspects des activités administratives. Le caractère non systématique du travail de l'Ombudsman en limite toutefois l'importance du point de vue du contrôle parlementaire sur l'administration. Autre facteur limitatif, l'Ombudsman n'enquête sur les cas d'injustices commises par l'administration à l'égard d'un particulier. Les fautes de l'administration publique n'entraînant pas d'injustices ne relèvent donc pas de sa compétence. Le contrôle qu'il exerce porte donc surtout sur la légalité de l'action administrative et très peu sur le fait de savoir si les intentions du parlement à d'autres égards ont été respectées. En Norvège, l'Ombudsman n'est pas habilité à contester les décisions du gouvernement, ce qui diminue encore son utilité pour le parlement. Tant que l'Ombudsman représentera surtout un recours pour le particulier qui se plaint du traitement que lui inflige l'administration, il ne pourra jouer qu'un rôle mineur sur le plan du contrôle parlementaire.

On peut alors se demander si le parlement ne devrait pas créer un organe distinct, indépendant de l'administration, qui serait chargé de lui faire des rapports. La question a été envisagée en Norvège, mais plutôt en vue de la création d'un organe consultatif séparé qui surveillerait le Storting sur les problèmes législatifs et lors de décisions concrètes.

On a écarté l'idée d'un tel organe pour le moment en partant de l'hypothèse que le Storting n'en retirerait pas une assistance plus grande qu'il n'en reçoit de l'administration et qu'il risquait de devenir aussi dépendant des informations fournies par cet organe qu'il l'est aujourd'hui des rapports du Gouvernement. Je voudrais faire observer que si le parlement disposait d'un organe efficace qui lui soumette des rapports, il pourrait exercer un contrôle plus systématique sur l'administration. Mais pour être efficace, le travail d'un tel organe devrait être confié à des administrateurs hautement qualifiés et, dans un petit pays comme la Norvège, il serait difficile de recruter le personnel nécessaire sans nuire à l'efficacité dans d'autres secteurs des services publics.

Dans la sphère parlementaire, il appartiendra donc aux députés eux-mêmes de se procurer les informations voulues sur le fonctionnement de l'administration. Ils disposent à cet égard de plusieurs moyens. L'un est de poser des questions au gouvernement lors des réunions du parlement. Ces questions occupent une place importante dans l'activité du Storting mais elles ne suivent pas un plan précis et ne sauraient former la base d'un contrôle systématique. La création de commissions parlementaires est nettement préférable. Comme de nombreuses autres assemblées nationales, le parlement norvégien répartit ses membres en plusieurs commissions dont chacune s'occupe d'un secteur particulier des activités administratives. Ce système donne de bien meilleurs résultats du point de vue du contrôle que si les parlementaires agissaient isolément. Néanmoins, en règle générale, le mandat des Commissions est défini par le gouvernement. Il faut aussi se demander de quels instruments les commissions disposent pour exercer une fonction de contrôle. On pourrait envisager, par exemple, de leur donner le droit de prendre l'avis d'experts sur une question particulière. Ce droit est largement exercé aux Etats-Unis et semble former un aspect très important du pouvoir affirmé par l'assemblée nationale. La Norvège serait, dans ce domaine, exactement à l'opposé. La Constitution norvégienne prévoit la convocation de citoyens devant le Storting mais ce droit formel n'a pour ainsi dire jamais été exercé. Il arrive souvent que des ministres ou de hauts fonctionnaires soient invités à assister aux travaux de commissions parlementaires mais rarement pour des questions de contrôle a posteriori des services publics. Sans doute le système des auditions qui s'est beaucoup développé aux Etats-Unis est surtout utile en régime non parlementaire. Dans un régime parlementaire, en effet, les ministres sont de toute façon obligés de répondre aux questions que leur posent et aux critiques que leur font les parlementaires et ils ne refusent pas d'assister aux réunions des commissions. Tout membre du gouvernement ayant rang de ministre est tenu de répondre aux questions qui lui sont posées au parlement. Dans la plupart des pays d'Europe occidentale, il existe cependant des postes politiques qui dépendent du ministre, par exemple les portefeuilles de secrétaires d'Etat, sous-secrétaires d'Etat etc. dont les détenteurs détiennent une grande part de responsabilité dans la conduite des affaires. Or, tant que seul le ministre responsable peut répondre aux questions des parlementaires, les critiques adressées à ses adjoints doivent nécessairement passer par lui. On étudie actuellement en Norvège l'opportunité d'accorder le droit et d'étendre l'obligation de se présenter devant le parlement aux membres du Gouvernement n'ayant pas rang de ministres.

Les commissions parlementaires se fondent, pour exercer leur contrôle sur la documentation que leur fournit l'administration, les procès-verbaux que le Gouvernement est tenu de publier à l'issue de ses réunions et les commentaires des vérificateurs des comptes.

Or, comme je l'ai déjà dit, cette documentation n'est pas toujours très fournie. La possibilité pour les commissions d'exercer un contrôle systématique dépendra également de la portée de leur mandat. En Norvège, le nombre des commissions correspond en gros au nombre des départements ministériels. Il n'est donc guère possible pour le parlement d'avoir une vue d'ensemble horizontale de ces départements. Une autre formule consiste à créer une commission pour assurer une mission de contrôle dans un secteur précis et dont les membres seront spécialisés dans ce secteur. Il pourrait s'agir, par exemple d'une commission spéciale chargée de veiller à ce que le Gouvernement n'outrepasse pas les pouvoirs que lui octroie la loi de délégation, c'est-à-dire d'une commission de contrôle de la légalité, instance suprême de supervision.

Mais on peut envisager aussi d'autres types de commissions spéciales.

Un contrôle, moins systématique peut-être, est également possible par l'intermédiaire de commissions d'enquête. Ces commissions constituent un instrument additionnel d'information important puisqu'elles réunissent des données complètes sur un problème particulier. Leur création suppose toutefois qu'il y ait motif à enquêter, c'est-à-dire que certains faits donnent lieu à des soupçons. Les commissions d'enquête ne peuvent donc servir que dans des circonstances particulières et ne sauraient remplacer le contrôle méthodique.

Des particuliers et des organisations peuvent aussi apporter des renseignements permettant au parlement d'exercer sa fonction de contrôle. J'ai donné l'exemple de l'Ombudsman mais des informations peuvent être présentées directement à l'assemblée nationale ou à ses membres. Néanmoins, cette formule ne permet qu'une supervision assez empirique et le parlement ne saurait se fonder sur des initiatives privées lorsqu'il s'agit du contrôle de l'administration.

Enfin, le système de contrôle ne sera efficace que si le parlement peut user de sanctions à l'égard de l'administration lorsque celle-ci a outrepassé les limites qu'il lui avait fixées. Dans un régime où le gouvernement est le reflet des différentes formations parlementaires, il n'y a toutefois pas lieu de trop insister sur les instruments de pouvoir à confier au parlement, surtout si le gouvernement est l'émanation d'un groupe majoritaire à l'assemblée. Si la majorité n'est pas satisfaite de la politique gouvernementale, elle peut, en effet, exprimer son mécontentement par d'autres voies qu'en utilisant les instruments officiels du pouvoir parlementaire.

Ce sera fréquemment le cas aussi avec un gouvernement correspondant à une minorité, car un tel gouvernement peut menacer de démissionner afin de faire baisser le ton des critiques dont il est l'objet. Le parlement dispose de moyens efficaces de sanctions car il peut refuser de voter le budget, rendre la législation plus restrictive et délivrer des instructions à l'exécutif. Si, en théorie, ces sanctions ne concernent pas des actions passées, dans la pratique, elles constituent le principal instrument de pouvoir du parlement, à condition bien entendu qu'il soit prêt à les utiliser. La promulgation d'instructions au gouvernement, sur la manière d'utiliser les crédits votés et les pouvoirs législatifs qui lui sont conférés, paraît être la meilleure procédure. Elle a surtout le mérite d'être souple et facilement adaptable aux circonstances particulières. Néanmoins, tout comme le resserrement sur le plan législatif et budgétaire, elle présente l'inconvénient (pour un contrôle a posteriori) de concerner l'avenir et non les actes passés.

Le type de sanction le plus fréquemment utilisé par le parlement est la formulation de critiques à l'égard des activités de l'administration. Les critiques des commissaires aux comptes et de l'Ombudsman peuvent avoir un effet considérable sur l'exécutif ; il en va de même des critiques formulées par l'intermédiaire des mass media. Mais du point de vue parlementaire la principale forme de critique est celle qui s'exprime au sein de l'assemblée nationale, par exemple dans les déclarations faites par des députés lors des débats parlementaires ordinaires. Les commentaires d'une commission permanente auront à cet égard encore plus de poids. Ces commentaires peuvent avoir lieu en diverses circonstances, notamment à propos de la discussion d'un projet de loi. La fonction de contrôle est cependant plus systématique lorsqu'elle s'appuie sur les rapports relatifs aux divers secteurs de l'administration dont nous avons déjà parlé. Lorsqu'elles sont formulées dans ce type de rapports par une commission parlementaire, les critiques ont généralement un effet décisif sur les travaux futurs de l'organe administratif concerné.

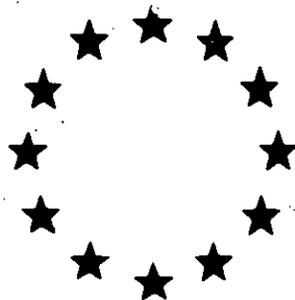
Les critiques du parlement peuvent aussi prendre la forme d'une motion de censure votée contre le gouvernement ou l'un de ces membres. Le vote d'une motion de censure entraîne le renversement du gouvernement ou la démission du ministre. C'est là le critère d'un régime parlementaire et l'assise véritable de la puissance du parlement vis-à-vis du gouvernement. Mais le vote de confiance est également un moyen de pression pour le gouvernement, dans la mesure où il peut menacer de démissionner devant des critiques trop violentes du parlement. Selon la conjoncture parlementaire, une telle menace peut être très efficace. Le parlement ne peut cependant recourir trop souvent à la motion de censure. En général, il faut un profond désaccord entre la majorité parlementaire et le Gouvernement pour qu'il soit question d'une motion de censure. Il n'en demeure pas moins que le simple risque de se voir retirer la confiance du parlement, incite le Gouvernement à rester dans les limites qui lui ont été prescrites par l'assemblée législative (limites qu'il contribue

d'ailleurs largement à fixer surtout dans le cas d'un gouvernement émanant de la majorité parlementaire). En tout état de cause, la motion de censure n'est pas un instrument commode lorsqu'il s'agit de désaccords mineurs.

En dehors de ces moyens de sanctions dont le parlement dispose, les ministres et les fonctionnaires sont pénalement responsables de leurs actes. Dans le cas des ministres le jugement est rendu en Norvège par une Cour constitutionnelle spéciale du Royaume, composée de membres du parlement et de la Cour suprême. Le dernier procès de ce genre remonte à 1927. On ne saurait toutefois prétendre que l'action en justice soit un instrument commode de mise en oeuvre des décisions politiques.

Il ressort de cet inventaire que la gamme des moyens de sanction mis à la disposition du parlement n'est pas très large. Le problème réside d'ailleurs moins dans l'application de sanctions que dans la recherche des points faibles du système. Le Gouvernement et l'administration tiennent généralement compte des critiques représentatives exprimées au sein du parlement. S'ils choisissent de ne pas le faire, il reste toujours au parlement le recours de la motion de censure, instrument Suprême de son pouvoir.

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

95

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

CONFÉRENCE SUR L'ÉVOLUTION
DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES EN EUROPE
Strasbourg, 21-23 avril 1976

AS/Conf/Dem 21 - F

LA DEMOCRATISATION DE LA SOCIÉTÉ ET SES INCIDENCES
SUR LA CONSOLIDATION DE LA DÉMOCRATIE PARLEMENTAIRE

Contribution écrite présentée

par

le Professeur Fritz VILMAR,
Professeur de Sciences Politiques
(Université libre de Berlin)

44.068
01.51

LA DEMOCRATISATION DE LA SOCIÉTÉ ET SES INCIDENCES SUR LA CONSOLIDATION DE LA DÉMOCRATIE PARLEMENTAIRE. *

Nous constatons actuellement que la démocratie ne s'incarne pas exclusivement dans le parlementarisme et qu'elle ne saurait s'y incarner exclusivement. Il s'agit de prendre conscience d'une conception et d'une stratégie totalement nouvelles du progrès démocratique - la stratégie de la démocratisation - et de veiller à son développement.

Définitions

La démocratisation tend à la mise en oeuvre de principes démocratiques dans tous les secteurs de la société - elle conçoit la démocratie comme un processus intéressant l'ensemble de la société. La démocratisation englobe donc toutes les activités ayant pour but de réduire les structures autoritaires existantes par un contrôle du pouvoir, par le partage des pouvoirs, par la participation de toutes les couches sociales, par la coopération et - autant que possible - par l'autodétermination. Il s'agit d'éliminer la domination illégitime exercée par l'homme sur l'homme, c'est-à-dire que les besoins des intéressés et/ou de la communauté ne justifient pas. A cet égard, la théorie marxiste, selon laquelle c'est la propriété privée des moyens de production qui est à l'origine des rapports de subordination inhumaine caractérisant notre société, n'est sans doute pas totalement fautive, puisque les contraintes économiques sont effectivement celles qui pèsent le plus ; mais ce raisonnement est incomplet et risque d'induire en erreur dans la mesure où un pouvoir oligarchique échappant à tout contrôle s'est également développé dans les régimes non capitalistes (à l'Ouest comme à l'Est) et y est devenu un facteur antidémocratique de plus en plus puissant. Aussi y a-t-il lieu de remplacer dans tous les sous-systèmes sociaux (cf. p. 103 ss.) la stratégie unilatérale dogmatique "travail contre capital", manifestement sans issue, par la stratégie multilatérale de la démocratisation.

Il importe de se rendre compte à cet égard que la notion de démocratisation recouvre aussi bien l'orientation de l'action sur le plan social que la définition de ses objectifs, qu'il ne convient normalement de ne dissocier qu'en partie. Ainsi, des attitudes et des décisions caractéristiques d'une société nouvelle, plus humaine, sont adoptées par anticipation dans le cadre de la démocratisation, lorsqu'elle progresse quelque peu. Au cours de la mise en oeuvre, on est aussi amené à concrétiser et rectifier les objectifs globaux de la société qu'il est donc hors de question de définir d'avance d'une manière concrète et à long terme.

* Les considérations suivantes sont développées en détail dans le volumineux ouvrage de l'auteur : "Strategien der Demokratisierung" (Stratégies de la démocratisation), 2 volumes, collection Luchterhand, Darmstadt-Neuwied 1973.

Développement de la démocratie parlementaire au moyen de la démocratisation

La démocratie parlementaire représentative s'est révélée comme une méthode nécessaire, mais insuffisante, et en partie même - et c'est prouvé sur le plan idéologique - restrictive, de mise en oeuvre des principes démocratiques.

Ses limites résident dans le fait que le droit de participation des citoyens ne va pas au-delà de la délégation du pouvoir de décision, de l'élection de "représentants", ce qui contribue à creuser un fossé entre le gouvernement et le peuple gouverné. Ainsi, comme nul ne l'ignore, un député n'est même pas tenu de défendre les intérêts de ses électeurs, auxquels il n'a pas de comptes à rendre ; au contraire, on fait tout pour maintenir le mythe de la représentation collective ("représentant de l'ensemble de la population") et de la décision prise exclusivement selon sa conscience.

Les défauts du système de représentation ne devraient pas nous inciter à rejeter la démocratie parlementaire en bloc. Pour que le parlementarisme se transforme en système de représentation du peuple de plus en plus réaliste, c'est-à-dire adapté aux besoins de la majorité, il faut cependant que l'instrument parlementaire soit complété et qu'il subisse l'influence de la base démocratique.

Des controverses concrètes sur le droit de participation et de veto des intéressés dans les différentes sphères de la société, contribuent de manière décisive à animer le parlementarisme. Alors que le citoyen ordinaire ignore en grande partie les structures politiques et de partis classiques, dans la mesure où il est effectivement mobilisable, il prend conscience, dans son cadre de vie quotidien, de la nécessité d'agir et de favoriser les changements. Celui qui, à son lieu de formation ou de travail, dans son parti et dans son syndicat, en se maîtrisant ou en s'organisant, a appris à se soustraire à l'autorité, contribuera aussi au lancement de programmes de réformes plus vastes des grands partis et syndicats, et en fin de compte à leur victoire politique, sans craindre qu'un bouleversement radical des rapports de force et de propriété existants, ne provoque le "chaos". La mobilisation de couches de population de plus en plus vastes engendrerait de la sorte une base sociopolitique qui serait aussi prête à appuyer une politique de réforme parlementaire (en matière d'élections) plus rationnelle.

Une nouvelle étape dans la voie de la démocratisation du système parlementaire consisterait à introduire des éléments de démocratie directe dans le fondement de la démocratie représentative. Il convient cependant de mettre en garde ici contre un développement excessif du système des "conseils", qui n'est pas adapté à la société industrielle de masse et qui procède d'une vaine tentative d'abandonner la séparation des pouvoirs et des fonctions en faveur d'une élaboration collective des décisions relatives à tous les problèmes normatifs, exécutifs et juridiques. Ce type de démocratie, faisant appel aux "conseils", contient cependant les éléments de la solution du problème majeur de toutes les institutions démocratiques, à savoir : comment peut-on s'opposer à l'oligarchie d'organes et d'organisations qui ne sont démocratiques que par la forme :

1. Décentralisation optimale des décisions, c'est-à-dire autonomie optimale des secteurs restreints par rapport aux secteurs plus vastes.
2. Possibilités d'intervention permanente et optimale des intéressés dans les processus de décision des organes qui les représentent ; recours au plébiscite pour l'élaboration des décisions.

3. Renforcement du contrôle des organes décideurs, qui sont tenus de rendre compte de leur action ; dans certaines conditions (c'est-à-dire dans les cas et dans la mesure où c'est réalisable) mandat impératif ; éventuellement révocation.
4. Direction collégiale ; rotation pour l'occupation des charges.

Il convient cependant de souligner qu'il ne faudrait pas minimiser le conflit structurel existant, dans certains cas, entre la nécessité d'une centralisation et d'une spécialisation et le postulat d'une démocratie de base radicale.

Une démocratisation de l'ensemble de la société ne peut être envisagée qu'en procédant simultanément à l'élimination de l'oligarchie et à l'introduction de procédures de participation et de contrôle du "output" dans le plus grand nombre possible des 20 à 25 sous-systèmes sociaux. Seule une remise en question, à effet cumulatif, de tels rapports de subordination, permet d'ébranler de manière durable le soutien dont bénéficient les structures oppressives dans la (quasi-) totalité des sous-systèmes ; c'est la condition de l'écroulement progressif des bases sur lesquelles s'exerce la domination dans l'ensemble de la société. La nécessité de recourir à cette stratégie multilatérale, que l'on commence à pratiquer aujourd'hui dans tous les pays industriels de l'Occident, peut être démontrée au moyen d'un cercle vicieux connu, qui débouche sur un constat d'impuissance politique - et, partant, la justification de l'apathie politique - : la cogestion dans les entreprises est impossible à réaliser, les ouvriers et employés ayant le sens de l'autorité en raison même de leur formation ; or, il est impossible d'apprendre, dans les écoles, à se comporter et à agir démocratiquement, les enfants et les adolescents recevant à la maison une éducation autoritaire ; or, comment serait-il possible d'appliquer dans les familles les principes de la démocratie, alors que les pères et les mères ne font que copier les comportements autoritaires qu'ils subissent à leur lieu de travail ; or la cogestion dans les entreprises ... (voir ci-dessus !).

Moyens d'action de la démocratisation

Les moyens d'action de la démocratisation entrent essentiellement dans deux grandes catégories, à savoir : constitution d'une opposition collective et/ou participation ou codétermination prévue par la loi et institutionnalisée. Il ne faut pas, comme cela se produit souvent dans les controverses idéologiques de la gauche européenne, que ces deux types d'action soient considérés comme s'excluant mutuellement ; ils doivent se compléter d'une manière judicieuse dans la pratique. Cependant, dans les cas où une participation au processus de décision prévue par la loi n'est pas possible (c'est-à-dire n'est pas réalisable dans les circonstances actuelles) - l'expérience syndicale le prouvant - il y a lieu de recourir à l'organisation et à l'opposition collectives pour empêcher des actes arbitraires de ceux qui détiennent le pouvoir. Il faudrait cependant ne pas oublier que les deux stratégies ou tactiques de démocratisation varient en ce qui concerne le niveau de la qualification exigée des intéressés : alors que les types de participation prévus par la loi et solidement établis dans le processus de décision des sous-systèmes obligent les intéressés ou leurs représentants à apprendre eux-mêmes à agir dans le secteur social concerné, la constitution d'une opposition au pouvoir équivaut essentiellement à l'exercice d'une pression collective ne visant qu'à empêcher ou à contraindre ceux qui détiennent le pouvoir de prendre une décision donnée, et cela par des moyens plutôt "sommaires".

Une analyse réaliste s'impose

Du moins dans les minorités, une génération plus sûre d'elle est sur le point de prendre la relève et quel que soit le parti au pouvoir, ces minorités actives, qui se développent de plus en plus, procéderont à une modification progressive des fondements de la politique, et, partant, de la théorie et de la pratique politiques des partis.

Force nous est cependant de faire preuve d'esprit critique et de constater que maints échecs dans le processus de démocratisation nous auraient été épargnés si, pleins d'optimisme et d'illusions, nous n'avions pas trop cru, ces dernières années, à la possibilité de parvenir rapidement à nos fins et de démocratiser les processus de décision en recourant au système des "conseils" (impliquant autant que possible une participation à toutes les décisions). Pour que la pratique et la théorie de la démocratisation de l'ensemble de la société ne se satisfasse pas de la construction de châteaux en Espagne, il faut qu'elle s'efforce dorénavant d'adapter ses méthodes aux moyens, en personnel, temps et argent disponibles dans chaque cas particulier.