

L'EXPERTISE PROCÉDURALE

DE L'IMPORTANCE DE L'EXPERTISE PROCÉDURALE PAR RAPPORT À LA MAÎTRISE DU SUJET DANS LE CADRE DES PROCESSUS POLITIQUES DE FORMATION DE LA VOLONTÉ ET DE PRISE DE DÉCISION AU SEIN DE L'UE¹⁾

Avec ses 28 États membres, l'Union européenne est un système dynamique à plusieurs niveaux dont la complexité ne cesse d'augmenter du fait de niveaux intermédiaires tels que l'Union économique et monétaire et d'autres formes de collaboration approfondie²⁾. Des instances supranationales (européennes), nationales et régionales prennent part aux processus politiques de prise de décision. Les acteurs de chaque échelon n'agissent pas isolés les uns des autres. Au contraire, si un acteur veut atteindre un objectif particulier à travers des compétences constitutionnelles et politiques, des possibilités d'influence et des intérêts du moment, la coopération et une attitude conciliante sont nécessaires. Il en résulte donc une superposition des instruments et procédés européens, nationaux et régionaux. Les processus de formation de la volonté et de prise de décision à l'échelle européenne sont eux-mêmes très marqués par un équilibre dynamique complexe entre les différentes institutions de l'UE (notamment la Commission, le Parlement et le Conseil). Mais l'adoption d'une décision requiert aussi systématiquement le travail procédural conjoint de ces institutions et des niveaux nationaux, ainsi que, parfois, régionaux. Parallèlement à la poursuite de l'intégration européenne et, partant, au renforcement des liens de dépendance entre les différents niveaux et de l'interaction entre les acteurs, la complexité du processus politique européen ne cesse de progresser. À cela s'ajoute l'importance croissante d'agences majoritairement indépendantes (Autorité bancaire européenne, Autorité européenne des marchés financiers etc.) qui, elles aussi, mènent à bien les tâches qui leur sont déléguées dans un processus de négociation complexe.

Dans ce contexte, les processus politiques de formation de la volonté et de prise de décision dans l'UE s'éloignent toujours plus de la sphère personnelle d'action et d'influence de chacun. Qui plus est, les décisions politiques sont de plus en plus difficiles à cerner. Parfois inexplicables par les arguments de fond de l'une ou l'autre des parties, ces décisions semblent bien plutôt résulter de procédés complexes et hétérogènes.

Klemens Joos a établi, dans la pratique de la représentation politique d'intérêts, un lien mesurable entre, d'une part, la complexité des processus de prise de décision politiques et économiques, et, d'autre part, l'importance d'arguments de fond, et a basé le modèle de prestations d'EUTOP sur une thèse développée par ses soins d'après ces observations critiques :

”
IL EXISTE UNE CORRÉLATION NÉGATIVE (LIEN STATISTIQUE) ENTRE LA COMPLEXITÉ D'UN
PROCESSUS DE PRISE DE DÉCISION ET L'IMPORTANCE D'ARGUMENTS DE FOND INDIVIDUELS
POUR LE RÉSULTAT DE LA DÉMARCHE.
“

AUTREMENT DIT :

- Plus la structure d'un processus de prise de décision est **simple** (peu de niveaux de décision, règles simples en matière de procédures, nombre de décideurs réduit), **plus les différents sujets et arguments comptent** pour aboutir à une décision concrète. Dans un tel système, une décision s'appuie donc avant tout sur des arguments de fond. Transparente, la structure du processus de prise de décision n'influence pas, ou seulement dans une moindre mesure, l'issue de la démarche.

- En revanche, plus la structure d'un processus de prise de décision est **complexe** (divers niveaux de décision, règles complexes en matière de procédures, décideurs multiples, intérêts nombreux et la plupart du temps divergents), **plus les structures et processus de prise de décision comptent pour aboutir à une décision concrète**. Le contenu et les arguments sont encore pertinents, mais leur importance sur le résultat d'un processus de prise de décision a tendance à diminuer à mesure qu'augmente la complexité de ce dernier. Dans un tel système, une décision s'appuie alors davantage sur des aspects procéduraux. Les arguments de fond risquent de ne pas être pris en compte dans le processus de prise de décision pour des raisons procédurales. Selon le stade du procédé politique, les contenus modifient leur pondération dans le panel d'argumentation car les différents acteurs ont aussi différentes préférences sur le contenu. Pour trouver un compromis, ils affaiblissent ou abandonnent des positions afin d'obtenir autre chose.

Si l'on applique cette théorie à un système politique particulièrement complexe comme celui de l'Union européenne et des processus de prise de décision y afférents, le bilan, pour la pratique de la représentation d'intérêts, est le suivant :

”
L'EXPERTISE PROCÉDURALE COMPTE AU MOINS AUTANT QUE LA MAÎTRISE DU SUJET.
“

L'expertise procédurale est indispensable pour permettre d'exposer les arguments de fond aux services appropriés et décisifs. Ces arguments restent sans nul doute indispensables, si complexes soient les procédures politiques. Car la négociation porte toujours, tôt ou tard, sur le contenu. Mais pour être reçus et intégrés, ils doivent être présentés aux bons destinataires, au moment opportun et à l'endroit voulu ; ils exigent aussi la connaissance des objectifs, intérêts et modes de pensée des décideurs ainsi que des règles de prise de décision formelles et informelles. Un argument avancé à une mauvaise étape du processus de prise de décision risque en effet de ne plus être pris en compte.

On conçoit aisément que cette thèse puisse s'appliquer également à d'autres domaines de la société, en particulier à d'autres environnements dans lesquels des décisions sont à prendre. Dans diverses disciplines de management, par exemple, la structure et la légitimité des processus décisionnels se rapprochent en de nombreux points de celles d'un processus exécutif ou législatif complexe de prise de décision.

Klemens Joos a identifié dès la fin des années 80 puis transcrit en pratique en fondant la société EUTOP International GmbH en 1990 le principe d'une approche européenne procédurale et l'importance de l'expertise procédurale dans la représentation d'intérêts. C'est dans le cadre de sa thèse de doctorat, publiée en 1997 sur le thème de la représentation des intérêts d'entreprises allemandes auprès des institutions de l'Union européenne et soutenue à la faculté d'économie et de gestion de l'université Ludwig Maximilian de Munich, que M. Joos a, pour la première fois, développé théoriquement son approche. Depuis la fondation de la société EUTOP International GmbH, il y a plus de 20 ans, les preuves empiriques de la justesse et de l'applicabilité de cette théorie dans le domaine de la représentation d'intérêts n'ont cessé de s'accumuler. Depuis le 1er semestre 2013/2014, M. Joos dirige, dans le cadre de son mandat d'enseignant, le cours universitaire intitulé « Convincing Political Stakeholders » (convaincre les décideurs politiques) à la faculté d'économie et de gestion de l'université Ludwig Maximilian. L'approfondissement scientifique de l'approche procédurale de la représentation d'intérêts se poursuivra par la publication, en octobre 2015, de l'ouvrage « Politische Stakeholder überzeugen » (convaincre les décideurs politiques).

¹⁾ Première version : juin 2012

²⁾ Seules la Commission européenne et la Cour de justice sont tenues à la seule perspective européenne du fait de leur statut de « gardiennes des Traités ». Toutefois, la dimension et la définition de l'« intérêt européen » font elles aussi l'objet d'un processus de négociation et de consultation.