Présentation

Autor(en): **Sidjanski, D.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **9 (1969)**

PDF erstellt am: **25.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-171441

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

PRÉSENTATION

La table ronde de l'assemblée générale de 1969 a été consacrée aux problèmes que soulève le processus de décision gouvernemental. Le choix de ce sujet n'est pas dû au hasard. En effet, il est généralement admis que cette approche est un des centres d'intérêt privilégiés de la science politique.

Lorsque l'on passe en revue les principales approches de la science politique à savoir: l'approche *institutionnelle* qui contient un aspect décisionnel puisqu'elle pose la question de savoir selon quelles procédures et règles institutionnelles sont prises les décisions politiques (par qui, comment?); l'approche plus sociologique des *groupes*, partis politiques ou groupes de pression, aboutit aussi à l'analyse de la décision: la vocation des partis étant de prendre ou de contrôler le pouvoir politique, c'est-à-dire le processus gouvernemental, et celle des groupes de pression d'infléchir les décisions gouvernementales en leur faveur. C'est la même question qui préoccupe, sous un aspect différent, ceux qui analysent les *dirigeants* politiques, ceux-ci étant précisément les personnes chargées de prendre les décisions (président, membres du gouvernement, députés) ou celles qui ont la capacité de les influencer (hauts fonctionnaires, gestionnaires publics et privés, détenteurs de moyens de communication); enfin, même l'*opinion publique* peut être envisagée dans sa relation avec le « out put » du processus politique. Dans ces diverses approches, le problème de la décision est au centre. Dès lors, dans ces conditions, rien d'étonnant à ce que plusieurs politologues, à l'exemple de K. W. Deutsch, aient défini la science politique et le système politique comme un réseau de décisions ou de communications préférentielles.

Le deuxième motif du choix de cette optique est que l'équipe de science politique de l'Université de Genève l'a adoptée comme axe de ses recherches. D'ailleurs, les jalons pour cette discussion ont été posés depuis longtemps. Au cours de la dernière décade, divers auteurs se sont préoccupés, en Suisse, de l'influence des groupements d'intérêts ou des groupements professionnels en politique. Rubattel a traité précisément le problème du gouvernement et des groupes d'intérêts économiques et sociaux en Suisse; ensuite le professeur Gruner, de même que les professeurs Meynaud et Korff ont consacré plus d'une publication aux organisations professionnelles en Suisse. Enfin, M. Meyer a analysé dans un ouvrage récent la relation entre organisations professionnelles et gouvernement. Ces auteurs ont de la sorte préparé notre travail. Enfin, l'affaire des mirages a éclairé d'une lumière crue ce processus en Suisse, en faisant éclater au grand jour certains des facteurs qui influencent la décision. A partir de ce moment, l'Assemblée fédérale s'est préoccupée

de savoir si les projets de décision, qui sont préparés par l'administration, en collaboration avec les groupements, tendaient à devenir prépondérants dans le processus de décision et à s'imposer à l'Assemblée fédérale en tant que décisions irréversibles.

Pour engager notre discussion, nous avons pensé qu'il serait utile d'entendre une voix autorisée du côté de l'administration: c'est ainsi que M. Buser, vice-chancelier de la Confédération, a accepté de nous présenter son rapport. D'autre part, pour préserver l'équilibre administration-parlement dans le débat, il était essentiel d'inviter un parlementaire en la personne de M. O. Reverdin, ainsi qu'un expert, le professeur Goetschin, qui a participé à la réforme de l'administration.

Il était aussi indispensable de donner une dimension internationale à notre débat en y invitant le professeur Nye de l'Université de Harvard, auteur de plusieurs ouvrages sur l'intégration régionale, qui a cherché à faire la synthèse entre les différentes approches dans l'optique de la décision. Dans son rapport, il examine le « rôle de l'administration internationale et des Etats dans le processus de décision » (CNUCED). Pour permettre des comparaisons, nous avons eu recours à M. Bernard Gournay, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, auteur de plusieurs études de science administrative.

Nous abordons ainsi le même problème à plusieurs niveaux: au plan international, puis au plan national. A ce dernier niveau, tout en éclairant un aspect comparatif, l'accent est mis sur les processus de décision et sur la contribution des groupes et de l'administration en Suisse.

* * *

Le débat qui a suivi la présentation des rapports a été centré sur quatre thèmes principaux.

Premier thème: Quels sont les accès aux *sources*, quelles sont les possibilités de faire des enquêtes auprès des responsables politiques et de l'administration en Suisse? Les problèmes de la publicité, du secret, de l'information ont été soulevés par M. Buser. D'aucuns ont estimé que le compromis est facilité lorsque le débat n'est pas public, comme dans la tradition des commissions d'experts. Enfin, tous ont été d'accord pour affirmer que plus les études sont faites dans un souci d'analyse objective, plus l'administration tend à pratiquer la politique de la porte ouverte. Le secret demeure parfois nécessaire dans les domaines de la défense militaire ou économique. Selon le professeur Goetschin, le secret relatif au lancement d'un nouveau produit (ex. Kodak Instamatic) fait partie de la lutte concurrentielle.

Deuxième thème: Le rôle des *groupements professionnels* dans le processus de décision. Outre le problème du processus de décision à l'intérieur des groupements professionnels eux-mêmes, c'est le poids de ces groupements

dans l'élaboration de décisions qui a retenu l'attention des participants. Dans cet ordre d'idées, il est important de savoir si le compromis qui a été élaboré au cours de la procédure préparlementaire de consultation en France ou en Suisse se maintient pour l'essentiel au cours des phases ultérieures. M. Meyer a soutenu que l'influence des groupements professionnels tend à croître à mesure que l'on passe de la première phase de l'administration à la deuxième phase de la consultation ou aux phases ultérieures parlementaire et référendaire. En lui répondant, M. Buser a rappelé que l'action des groupes n'est pas convergente et homogène, mais souvent divergente, voire opposée. En conclusion, il apparaît difficile de se prononcer en général sur le rôle des associations professionnelles. Ce rôle doit être évalué de cas en cas avant qu'il soit possible d'aboutir à des conclusions générales. Par surcroît, la pression n'est pas unilatérale: tant les groupes que l'administration utilisent ces moyens d'influence. En outre, ni ceux-là ni celle-ci ne constituent des blocs homogènes, mais connaissent des tensions, voire des conflits internes ou des coalitions avec d'autres groupes quand ce n'est pas avec une unité administrative. Enfin, les aspects évoqués le plus souvent dans le débat ne recouvrent pas l'ensemble du processus politique en Suisse: dans les domaines de la défense, de la politique étrangère (à l'exclusion de la politique économique et commerciale) les groupements sont tenus à l'écart; cela n'empêche qu'ils puissent chercher à influencer les décisions de l'extérieur sans qu'ils soient en mesure de peser sur la politique gouvernementale par le truchement d'un mécanisme consultatif.

Troisième thème: les projets soumis au *Parlement* subissent-ils des retouches ? Selon M. Reverdin les cas varient beaucoup. Il y a des projets qui arrivent après avoir fait l'objet de discussions avec les administrations, projets qui ont été mis au point et auxquels il serait dangereux de toucher si on veut éviter un référendum. Il faut tenir compte du fait que la Suisse est un très petit pays et que la plupart du temps, pour les affaires compliquées dans la commission parlementaire, plus d'un de ses membres a participé aux phases précédentes. Certains projets, surtout ceux que l'administration improvise quelque peu — par exemple celui sur l'établissement des banques étrangères — se heurtent immédiatement à des oppositions et peuvent être considérablement modifiés par des commissions parlementaires. Dans des cas extrêmement rares, le Parlement refait entièrement le projet comme dans l'exemple de la loi sur le parc national. En général, les lois sont assez bien préparées; le Parlement apporte des modifications mineures, souvent nombreuses, mais neuf fois sur dix les affaires sortent du Parlement à peu près telles qu'elles lui ont été livrées. A l'appui de cette observation, M. Buser a cité un exemple de projet qui a été complètement modifié: le régime financier que les Chambres ont revisé en introduisant les contingents financiers par canton. Ces exceptions confirment la règle générale.

Quatrième thème: Le professeur Gruner a soulevé la question de savoir si le *référendum* ne tend pas à porter atteinte à la qualité de la législation. Certains participants ont estimé que le référendum qui est souvent pratiqué en raison du nombre relativement bas des signatures requises par rapport aux électeurs, aboutit à des votations qui concernent parfois des sujets mineurs. D'autres fois, les problèmes, et partant la loi, sont si complexes, que le référendum risque, dans bien des cas, de donner lieu à un débat public confus ou de rendre plus difficile la solution de problèmes urgents. La démocratie semi-directe peut être paralysante. Il n'empêche que le référendum — en exceptant les abus possibles — permet à une certaine forme d'opposition de se manifester. Enfin, son rôle n'est pas le moindre au cours des phases antérieures lorsqu'il est utilisé comme une arme ou une menace. Dans l'ensemble néanmoins, il apparaît davantage comme un frein que comme un moteur du processus politique. A long terme, le rejet est plus fréquent que l'acceptation des décisions proposées.

Si la discussion a permis d'éclairer plus d'un aspect du processus de décision en Suisse, la contribution essentielle a été apportée par les trois rapporteurs dont les textes figurent dans cet annuaire. A l'issue de cette confrontation, le président a invité les membres de l'Association à poursuivre leurs recherches dans cette direction et à contribuer à une connaissance plus scientifique des processus de la démocratie suisse.

D. Sidjanski