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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 6 (1966)

Artikel: Les groupes de pression et la politique étrangère en Suisse

Autor: Sidjanski, Dusan

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-170979

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 05.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

LES GROUPES DE PRESSION ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE EN SUISSE

par

DUSAN SIDJANSKI

Professeur de science politique à l'Université de Genève

1. Considérations sommaires

Personne ne nie plus l'influence des groupes sur le processus politique. C'est une constatation banale à laquelle n'échappe aucune société politique quelle que soit sa philosophie ou son régime. La Suisse ne constitue pas une exception à la règle, mais une variante particulière. Autrefois tabou, ce thème est devenu à présent l'objet de discussions publiques et de travaux scientifiques.

La procédure de consultation qui se réclame de certaines dispositions constitutionnelles (art. 27*ter*, 32 et 34*ter*) a connu un développement considérable [1]. Dans la pratique, l'élaboration des projets de lois, mais aussi la préparation de nombreuses décisions relèvent, dans des domaines variés, de ce processus consultatif. Bien que conçu dans l'esprit d'une contribution des groupes à l'exercice de certaines fonctions publiques, ce mécanisme ouvre un accès à l'influence des intérêts. Par ce moyen, les groupes ont l'occasion non seulement d'assister les autorités publiques dans leur travail préparatoire, mais aussi de peser sur leurs décisions. Ces différents aspects du problème ont fait l'objet de quelques études de science politique [2]. Que des chercheurs s'en occupent, rien de plus normal à moins de continuer à considérer que des questions politiques trouvent leur solution dans la mesure où on les tait. En revanche, il est plus étonnant de noter que ces problèmes préoccupent de plus en plus des dirigeants politiques suisses.

---

[1] R. RUBATTEL, « Les relations Confédération-groupements intéressés », dans 64e supplément de la *Vie économique*, Berne 1957, p. 8: « On peut affirmer, sans exagération, que le pouvoir central prend aujourd'hui l'avis des affaires importantes, d'organisations de tout ordre, à fins idéales ou non, la consultation des groupements économiques restant l'axe du système et, si l'on peut dire, son expression la plus fréquente. »

[2] ERICH GRUNER, *Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie*, Erlenbach-Zürich und Stuttgart 1956; JEAN MEYNAUD avec le concours de A. KORFF, *Les Organisations professionnelles en Suisse*, Lausanne 1963.

Dans les rapports et débats parlementaires perce le souci d'éviter que l'influence des groupements professionnels ou économiques ne devienne à ce point prépondérante dans la préparation des projets d'actes législatifs qu'elle porte atteinte à la liberté de décision de l'Assemblée fédérale. De tels indices apparaissent fréquemment dans les récents débats au Conseil des Etats. Tout en estimant judicieux de s'en tenir, pour le moment, à l'instar du Conseil national, à la séparation actuelle des fonctions, sa commission de gestion ajoute que « cela ne doit naturellement pas empêcher de suivre attentivement tout ce qui se passe dans la procédure préliminaire et de veiller avec le plus grand soin à ce que, politiquement et pratiquement, les décisions préalables ne soient pas irréversibles. [1] » C'est un aspect important de l'influence des groupes qui n'exclut pas, par ailleurs, toute la gamme de pressions directes ou indirectes. Sur ces relations groupes-Confédération une lumière crue vient d'être jetée par le Conseil fédéral qui, en conclusion de son message aux Chambres, lance un avertissement au sujet de la disparition de l'esprit communautaire. « Le principal souci du particulier et des groupes est de s'assurer une part aussi grande que possible des biens et des services. » C'est dire que le débat public sur les groupes de pression est ouvert.

Cette expression de groupe de pression, aujourd'hui couramment employée dans la science politique, n'a rien de péjoratif. Le fait qu'un groupe reçoive cette appellation n'implique aucun jugement de valeur sur l'influence qu'il exerce. En général, on désigne par groupe de pression tout groupe qui, pour promouvoir, pour représenter ou pour défendre soit des idées et valeurs, soit des intérêts, cherche à infléchir les décisions des autorités politiques. De tout temps, individus et groupes se sont efforcés d'influencer le pouvoir politique. C'est d'ailleurs un trait commun à toute société humaine. A l'époque actuelle, cependant, ces facteurs anciens ont pris des proportions et des formes nouvelles. Le nombre des groupes s'est accru et leurs fonctions se sont diversifiées pour mieux répondre aux besoins de la division du travail des sociétés modernes. Rien qu'en Suisse on dénombre plus de 1200 associations professionnelles et économiques. Leurs structures se sont renforcées et leur poids a augmenté. A côté des partis et des dirigeants politiques, groupes d'intérêt et groupes de promotion occupent une place de choix dans la vie politique.

L'action des groupes de pression emprunte des voies diverses que l'on pourrait réunir sous cinq rubriques:

1. Les influences et *pressions directes*. Un exemple est présent dans tous les esprits: les rapports quotidiens entre le Conseil fédéral (sous-entendu aussi l'Administration fédérale) et le Vorort.

2. Ces *influences* revêtent aussi des formes *indirectes*. Un groupe peut chercher à agir par le truchement d'un parti politique (Indépendants,

---

[1] *Rapport présenté au Conseil des Etats par sa commission de gestion au sujet de l'extension du contrôle de l'administration, ad. 9194*, 12 février 1966, p. 13.

Paysans, etc.) ou à sensibiliser, voire à mobiliser l'opinion publique en sa faveur.

3. La *consultation* permet d'associer les intéressés à l'élaboration ou à l'application de décisions politiques.

4. Dans certains cas, a lieu une *participation,* voire une *substitution.* En Suisse, les autorités chargent parfois les organisations professionnelles d'accomplir elles-mêmes certaines tâches ou bien elles confèrent force obligatoire aux décisions prises par les organisations professionnelles (gestion de caisses de compensation, chambre suisse de l'horlogerie) [1].

5. Le système suisse se caractérise par la possibilité de recours à l'*initiative* et au *référendum.* Ce procédé offre ainsi des possibilités nouvelles d'action aux groupes qui visent à promouvoir des initiatives ou aux groupes qui s'estiment lésés par une décision. D'un emploi direct relativement rare, ce moyen est facilement converti en arme de pression que les groupes peuvent brandir tant à l'égard des autorités que vis-à-vis de leurs semblables [2]. Cependant, l'effet de ce moyen de pression sur la politique étrangère est marginal. Il pourrait néanmoins devenir essentiel au cas notamment où l'adhésion à une organisation internationale entraînerait une révision constitutionnelle.

Est-il besoin d'observer que ces divers moyens de pression, loin de s'exclure l'un l'autre, se complètent et coexistent souvent. La consultation, par exemple, n'élimine pas toute pression directe. D'autre part, les pressions et influences ne sont pas unilatérales, allant du groupe à l'autorité. En réalité, si celle-ci est l'objet de pressions, elle ne laisse pas de peser sur celui-là; les autorités disposent en effet d'une ample gamme de moyens d'influence qu'elles peuvent mettre en œuvre dans leurs rapports avec les groupes. La position des autorités face aux groupes est souvent renforcée du fait des intérêts divergents et contradictoires de ceux-ci. Dans d'autres cas, elle se trouve devant une coalition de groupes puissants. De nombreuses combinaisons sont possibles dans la réalité, allant de l'opposition jusqu'à la collaboration.

---

[1] *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale,* 10 septembre 1937, pp. 18 et 64.

[2] De janvier 1945 à décembre 1965, 458 lois et arrêtés fédéraux ont été soumis à la votation populaire ou susceptibles de l'être: 376 sont entrés en vigueur automatiquement; 50 seulement ont donné lieu à une votation populaire (29 référendums obligatoires et 21 facultatifs); sur 33 initiatives, une seule a été acceptée (13 rejetées, 16 retirées et 3 en suspens). 62 sur 458 concernent la *politique étrangère,* dont aucune votation obligatoire, une seule votation en décembre 1958 portant sur la convention avec l'Italie au sujet de l'utilisation de la force hydraulique du Spöl, une seule initiative populaire (1965) contre la pénétration étrangère.

2. Quelle est l'influence des groupes en matière de politique étrangère ?

Dans la conduite des affaires étrangères, la situation est différente de celle que l'on observe dans la politique intérieure où le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale se partagent le pouvoir. Dans ce domaine, le rôle principal est dévolu au Conseil fédéral. Si le principe même d'une participation parlementaire à l'exercice de la fonction extérieure est difficilement contestable, celle-ci relève au premier chef de l'Exécutif. De ce fait, la part effective du Parlement dans ce processus est considérablement réduite. Les Chambres interviennent en matière d'approbation de traités et pour discuter de problèmes importants ou les intéressant particulièrement. Dans cette sphère, les commissions des affaires étrangères ou du commerce extérieur remplissent des tâches de préparation et de recommandation. Bien que disposant d'autres moyens de contrôle et d'information (interpellations, questions, motions et postulats, vote de budget) — moyens qui paraissent insuffisants pour contrebalancer le poids et l'armature du gouvernement — le Parlement a évité, en règle générale, par tradition ou par confiance à l'égard de l'Exécutif, de lancer des attaques contre sa position privilégiée. Dans l'ensemble, il s'est résigné à un rôle effacé [1]. Dans ces conditions, on peut présumer que l'action des groupes à ce niveau a été limitée sinon nulle, les groupes ne cherchant à agir en principe que sur le centre de décision réel. Or, celui-ci se situe en matière de politique étrangère au plan gouvernemental.

De prime abord, on serait tenté de croire que la politique étrangère tout entière appartient au domaine des décisions closes, c'est-à-dire celles qui, en excluant toute consultation des groupes, se limitent au circuit officiel [2]. Ainsi, par exemple, l'établissement des relations diplomatiques avec un autre Etat ou bien la négociation de certains traités éminemment politiques: un exemple récent est fourni par l'adhésion de la Suisse à l'accord international interdisant partiellement les essais nucléaires. Il en va de même de certaines missions qu'assume la Confédération dans les relations internationales lorsqu'elle facilite les contacts entre des parties en conflit. Dans ces cas là, elle agit de manière close et secrète. Par définition, les groupes, les individus, la presse et l'opinion publique sont tenus à l'écart de ces activités. Dans le domaine connexe de la défense, de nombreuses décisions relèvent de cette catégorie d'actes clos. Même ces différents champs clos n'excluent pas certaines pressions qui peuvent s'exercer notamment en vue de la reconnaissance de tel gouvernement pour des motifs politiques ou commerciaux, ni la consultation d'un expert extérieur qui s'avère parfois nécessaire lorsqu'il s'agit d'un secteur hautement technique. Néanmoins ce recours à un technicien ne doit pas être confondu avec la procédure de consultation, celui-ci

---

[1] Voir ARNOLD E. HUGENTOBLER, « Les Chambres fédérales et la conduite des affaires étrangères en Suisse », *Politique*, nos 21-24, 1963, en particulier pp. 168, 173, 174.

[2] Voir notre article « Décisions closes et Décisions ouvertes », *Revue française de science politique*, XV (2), avril 1965, pp. 251-269.

pouvant être considéré comme « mobilisé » par les autorités et assimilé à un « fonctionnaire extérieur ». Il résulte de ces observations que, contrairement aux conclusions que suggère l'optique des groupes, l'approche de la décision met en relief les zones où l'action des groupes est inexistante ou minime. En réalité, les groupes de pression n'interviennent pas indistinctement dans tous les secteurs de la politique, celle-ci se réservant l'exclusivité de certaines décisions ou plus ou moins d'autonomie pour d'autres.

Il s'en faut de beaucoup que toute la politique étrangère appartienne au domaine réservé. Lorsqu'il s'agit de décisions à contenu économique et commercial ou ayant des effets dans les secteurs économique et social, les diverses formes de consultation de groupes intéressés reviennent à l'ordre du jour. La politique étrangère des petits pays n'ayant pas de lourdes responsabilités internationales tend à se confondre, sauf exception, avec leur politique économique et commerciale. Cette remarque générale semble s'appliquer à la politique étrangère de la Suisse qui, en dehors de sa politique fondamentale de neutralité et des cas déjà mentionnés, a pour tâche avant tout de défendre et de promouvoir les intérêts économiques du pays. C'est dire que le secteur économique et commercial occupe une place importante dans les relations avec l'étranger. Or, la pression des groupes aussi bien que la consultation vont précisément se développer dans ces domaines qui les intéressent de plus près. Cette action sera d'autant plus intense que certains secteurs économiques dépendent grandement des exportations, conditionnant à leur tour le bon fonctionnement de l'économie suisse et le plein-emploi. Cette interdépendance entre les exportations et la santé économique et sociale du pays font que les intérêts des groupes exportateurs et du pays sont souvent convergents. D'où l'étroite collaboration qui s'instaure dans ce champ assez vaste des relations économiques avec l'extérieur. Les exemples que nous avons choisis concernent principalement ce type de relations. Il serait cependant inexact d'en déduire que les groupes agissent uniquement dans ce cadre.

Nous avons évoqué le rôle des groupes de promotion dans la décision d'accession de la Suisse à la S.d.N. Des groupes similaires telle l'Association suisse pour les Nations Unies déploient leurs activités en vue de l'entrée de la Suisse dans l'O.N.U. De même, différents mouvements européens ne sont pas étrangers à la décision qui a conduit la Suisse à devenir membre du Conseil de l'Europe. Des années durant, ces groupes ont préparé le climat favorable à cette adhésion et sont intervenus auprès des autorités. Il n'en reste pas moins que leur part dans cette décision est difficile à évaluer, celle-ci étant liée entre autres à la politique européenne du Conseil fédéral ainsi qu'à la conjoncture internationale.

La votation sur la F.I.P.O.I. (Fondation des immeubles pour les organisations internationales) qui a eu lieu à Genève en avril 1965 est un des rares exemples d'une consultation cantonale ayant des incidences internationales. Les promoteurs de cette votation ont cherché à s'opposer à une certaine politique à l'égard des organisations internationales, poursuivie par les autorités cantonales et fédérales. Outre ce recours aux électeurs genevois,

ils ont effectué une série de démarches (visite rendue au chef du Département politique à Berne), suscité des articles dans la presse et organisé des manifestations publiques. Fait remarquable, ces diverses actions ne se rattachent pas aux interventions de partis politiques ou de groupes d'intérêt qui, par ailleurs, ont subi à cette occasion des divisions intérieures; mais elles ont été l'œuvre d'un groupe de promotion restreint, créé pour la circonstance, qui a rencontré de larges appuis dans divers milieux de la population genevoise. Le cas F.I.P.O.I. fait actuellement l'objet d'une étude.

Les interactions à propos de l'affaire hongroise en 1956 sont encore bien plus complexes et plus difficiles à démêler. La pression fut à la fois plus passionnelle et plus diffuse. Les manifestations d'étudiants, la surchauffe de l'opinion générale avec des réactions de la presse, des actions de groupes existants ou ceux qui se sont constitués à cette occasion, les déclarations de dirigeants, tout cet ensemble d'actions et d'attitudes n'ont pas manqué d'influencer les responsables politiques. Dans quelle mesure? N'y a-t-il pas eu un décalage entre ces manifestations et la position des responsables? Autant de questions qui, dans cette irruption passionnelle de l'opinion publique dans les « affaires étrangères », mériteraient une étude approfondie. De ce bref rappel se dégage une double constatation: pour importants et significatifs qu'ils soient, les mécanismes que nous décrivons ci-dessous ne recouvrent pas l'ensemble de la politique étrangère. Des tâches aussi intéressantes que lourdes guettent la science politique en Suisse où l'exploration systématique n'est qu'à ses débuts.

3. Consultation en matière de relations économiques

Les motifs généraux qui ont donné impulsion à l'extension des procédés consultatifs dans les démocraties occidentales sont bien connus. Les pouvoirs publics cherchent à associer à leur action les détenteurs de la puissance socio-économique et les détenteurs des connaissances scientifiques et techniques. La consultation atteint de grandes proportions notamment dans les petits pays fortement industrialisés. En Suisse, cette tendance s'accentue du fait de la conception libérale de l'économie ainsi qu'en raison des dimensions réduites de l'Administration. Ainsi s'explique le recours plus fréquent en Suisse à l'expert extérieur à l'Administration ou aux groupes socio-économiques intéressés lors de la conclusion d'accords commerciaux ou en relation avec des organisations internationales économiques et techniques. Rien d'étonnant si l'on considère que la Division du commerce qui a la charge de 30 milliards de chiffres d'affaires correspondant aux exportations et aux importations ne dispose en tout que de 120 personnes. Avec l'accroissement des responsabilités des autorités publiques dans l'économie qui se double de la volonté de garder un appareil administratif restreint, la consultation et la collaboration connaissent une époque dorée.

En schématisant, la conclusion d'accords économiques et commerciaux s'accomplit au cours de trois phases: la phase de la consultation et de la préparation, la phase de la négociation et la phase de la conclusion d'accords proprement dits.

1. Au cours de la préparation, l'Administration fédérale consulte par écrit diverses associations professionnelles constituées au plan fédéral et en particulier le Vorort et l'Union suisse des paysans. Cette demande d'avis peut d'ailleurs être précédée par quelques contacts directs avec des groupes sociaux et économiques intéressés au premier chef. Pour y répondre, chaque organisation professionnelle procède à des sondages selon ses méthodes habituelles. Ainsi le Vorort mène-t-il une enquête auprès de ses membres. Sur la base des réponses reçues, il élabore une position commune. A ce stade, comme par la suite, les dirigeants de l'organisme faîtier jouent, selon les cas et les personnalités, un rôle plus ou moins actif dans l'arbitrage interne qui aboutit à l'avis de l'ensemble. Il est évidemment risqué de généraliser en parlant du poids de la centrale, des membres ou de tel ou tel membre de l'U.S.C.I. (Union suisse du commerce et de l'industrie). On peut néanmoins supposer que dans les affaires de portée générale, le noyau dirigeant remplit une fonction plus active que dans des affaires plus limitées. Sa permanence et sa compétence renforcent certes sa position. Mais dans toutes ces évaluations interviennent plusieurs facteurs et variables, dont la taille des membres, n'est pas le plus négligeable. Toujours est-il que, en partant des avis ainsi recueillis auprès de diverses organisations professionnelles, l'Administration fédérale commence l'élaboration de la position de négociation officielle.

La position suisse est fixée dans le cadre de consultations directes auxquelles sont associées, outre certains organismes faîtiers, les fédérations concernées par l'accord en voie de préparation. Elle résulte d'un travail en commun qu'accomplit l'Administration fédérale en collaboration avec les représentants des principaux intéressés. Comme dans les autres pratiques consultatives, quelques organisations centrales particulièrement importantes sont toujours associées aux divers stades du processus. Cette phase préparatoire se termine par un rapport du délégué aux accords commerciaux qui est transmis au Conseil fédéral. Sur la base de ce rapport, le Conseil fédéral donne des instructions aux négociateurs suisses.

2. Au cours de la négociation, la délégation suisse comprend aux côtés des fonctionnaires des représentants du Vorort et de l'Union suisse des paysans. Ceux-ci sont considérés comme des délégués gouvernementaux: leurs indemnités de voyage et de séjour sont à la charge de l'Administration fédérale, parfois même ils jouissent d'autres facilités (exemple: le bureau de M. Homberger — maintenant de M. Aebi — au Département de l'économie); comme des fonctionnaires gouvernementaux, ils sont tenus par le secret. Sans mettre en doute l'intégrité de ces délégués à double appartenance — intégrité dont ils ont donné maintes preuves — il est permis de se demander s'ils ne font pas bénéficier leurs organisations professionnelles des connais-

sances ainsi acquises en qualité de délégués officiels. Par ailleurs, il est certain que l'Administration tire largement profit tant de leur expérience que de leurs connaissances de l'économie suisse. Ces mêmes questions se posent à propos d'autres experts de tel ou tel secteur particulier (chimie, horlogerie), voire même d'une grande entreprise, qui participent à la négociation. Cette coutume, qui a acquis la valeur d'une institution, est une particularité suisse. Certes, on en trouve des exemples dans d'autres pays. Mais, ils y constituent plutôt des exceptions à la règle selon laquelle l'Administration seule négocie au nom du gouvernement. En Suisse en revanche l'interpénétration est telle qu'il est impossible d'évaluer les influences mutuelles. De toute manière, au modèle de pression, il y a lieu de substituer ici les relations de collaboration. D'autant plus qu'il est légitime de penser que, dans ce type de relations extérieures, il y a une forte convergence de vues et d'intérêts entre les secteurs public et privé. Si nous croyons que le modèle de collaboration s'applique dans ce cas, nous n'allons pas jusqu'à priver l'Administration de sa capacité d'arbitrage. Il semble probable que l'Administration garde une certaine marge de choix ainsi qu'une certaine autonomie. Parfois appelée à arbitrer ou à trancher des conflits, elle demeure aussi l'élément moteur et guide dans la négociation. De même, elle se réserve le pouvoir de décision ultime. Cependant, force est d'admettre que dans la pratique de la collaboration quotidienne, l'autonomie de l'Administration est pour le moins difficile à délimiter.

Toute pression n'est pas absente dans cette phase. Ainsi, un membre d'une organisation professionnelle qui estimerait que son intérêt n'a pas été pris suffisamment en considération lors de la définition de la ligne commune, pourrait essayer d'influencer les autorités soit par l'intermédiaire d'une fédération spécialisée, soit directement par ses propres moyens. La pression pourrait être aussi le fait d'une fédération qui n'est pas admise à participer à la consultation et qui a des intérêts différents de l'ensemble, ou bien simplement d'un groupe d'affaires ou d'une entreprise qui chercherait à défendre et à augmenter sa part dans les avantages escomptés. Cette action s'effectue généralement par des contacts directs, par des efforts de persuasion appuyés sur une documentation aussi solide et convaincante que possible.

Ces rapports de collaboration et de pression se caractérisent par un degré assez élevé de confiance et par des contacts d'homme à homme. En effet, dans le réseau restreint de dirigeants politiques et socio-économiques qui prennent part à ces activités, tout le monde se connaît et tout se sait. Sans exclure les conflits et les affrontements d'intérêts, la dimension de la société suisse et de son réseau de dirigeants facilite les rapports immédiats et les contrôles mutuels. Il n'en reste pas moins que le respect des positions acquises a souvent pour conséquence de freiner l'élan des éléments nouveaux et dynamiques.

3. Lors de la conclusion de l'accord, le facteur public semble retrouver une certaine prééminence. D'autre part, le contrôle parlementaire s'effectue

notamment lorsque les Chambres sont appelées à donner leur approbation à des accords ainsi conclus [1]. Au titre de contrôle, ce sont surtout les commissions du commerce extérieur qui examinent les accords commerciaux. Ce sont elles d'ailleurs qui ont l'œil sur l'ensemble de la politique économique extérieure de la Confédération. Toutefois, il y a peu de chances que des modifications soient apportées à ce stade. Il est rare que l'Assemblée fédérale n'approuve pas un acte international conclu entre le Conseil fédéral qui a la haute main sur les affaires étrangères et un gouvernement étranger. Par conséquent, il est plausible de penser que, sauf exception, des pressions n'ont pas besoin de s'exercer au niveau parlementaire. D'autant plus que consultations et pressions ont pu jouer au moment décisif de la préparation et de la négociation de l'accord. Même pour des actes intérieurs, les Chambres hésitent à rompre le charme du compromis laborieusement acquis entre fonctionnaires, groupements professionnels et experts. Or, ici la situation se complique du fait d'un engagement pris à l'égard d'un autre gouvernement.

4. Organisations internationales économiques

Un mécanisme semblable à celui des accords commerciaux fonctionne dans les différents domaines couverts par les organisations internationales économiques dont la Suisse fait partie. Au plan multilatéral cependant, le travail s'accomplit davantage dans l'abstrait. Ce n'est plus le concret immédiat qui compte au premier chef, mais des règles générales, des concessions globales et des visions d'ensemble. Dans ces conditions, il est moins aisé de prévoir tous les effets réels dans divers secteurs que provoqueront ces constructions générales. De ce fait, la participation et l'expression des groupes sont rendues plus difficiles que dans une négociation plus circonscrite mais aussi plus concrète.

Pour plus de clarté, nous distinguons les consultations et les actions qui se déroulent au plan national de celles qui ont pour cadre l'organisation internationale.

Ainsi par exemple, pour les affaires de l'Association européenne de libre-échange, les consultations qui ont lieu avant et souvent après les réunions internationales ont revêtu une forme permanente. La Délégation économique

---

[1] Les accords avec l'étranger sont conclus par le Conseil fédéral, sous réserve de l'approbation des Chambres fédérales pour tous accords entraînant pour la Suisse des obligations nouvelles sur le plan international. Cette autorisation n'est toutefois pas nécessaire, en vertu d'une délégation de compétences au Conseil fédéral, dans les domaines suivants: trafic des marchandises et des payements (arrêté fédéral du 28 septembre 1956/28 septembre 1962), coopération technique (arrêté fédéral du 20 décembre 1962/10 décembre 1964), protection et encouragement des investissements (arrêté fédéral du 27 septembre 1963), consolidation de dettes (arrêté fédéral du 17 mars 1966). En fait, la grande majorité des accords à caractère économique fait l'objet d'une délégation de compétence des Chambres au Conseil fédéral. Y font exception les accords tarifaires qui reposent sur la loi fédérale sur le tarif des douanes suisses du 19 juin 1959.

permanente (Ständige Wirtschaftsdelegation) se réunit environ tous les quinze jours en séances de travail qui durent approximativement une demi-journée. Elle se compose de hauts fonctionnaires des administrations fédérales compétentes ainsi que des représentants du Vorort, de l'Union suisse des paysans, de l'Union syndicale suisse et de l'Union suisse des arts et métiers. En général, il s'agit d'un dirigeant appartenant au niveau le plus élevé de la hiérarchie des organisations professionnelles (MM. Aebi successeur de M. Homberger, Juri, Jucker, Fischer). La Commission dispose d'un secrétariat qu'assume un fonctionnaire. Il va de soi que pour des affaires particulières d'autres organismes professionnels sont aussi consultés. Néanmoins, une certaine différence entre ces deux modes de consultation mérite d'être soulignée: dans le premier cas, la consultation est à la fois plus institutionnalisée et plus ou moins régulière; tandis que dans le second, elle revêt un caractère bien plus pragmatique; en effet, le choix des organismes consultés dépend de l'Administration ainsi que des nécessités du moment; comme dans de nombreuses consultations intérieures, l'Administration dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire d'autant plus que les uns ne sont pas nécessairement tenus au courant de la consultation des autres. Cette méthode qui laisse une marge à l'arbitraire n'a pas été sans préoccuper les commissions de gestion des Chambres fédérales. Tout en ne méconnaissant point la différence qui existe entre les consultations dans le domaine interne et dans le domaine externe due entre autres au nombre plus restreint d'intéressés directs dans celui-ci, on est fondé à se poser la question qui sous-entend les débats actuels: faut-il définir certains principes ou réglementer de manière souple ces mécanismes consultatifs, coutumiers et pragmatiques, sans porter atteinte à leur efficacité ?

Dans l'ensemble, ce mode de collaboration paraît donner satisfaction aux intéressés. Il permet d'assurer une bonne coordination entre diverses administrations et organisations professionnelles. Celles-ci ont en outre l'occasion de soulever les problèmes qui touchent leurs membres. C'est ainsi que le représentant de l'Union suisse des arts et métiers a attiré l'attention sur la différence des prix des matières premières qui entrent dans la fabrication des biscuits. Pour permettre à la Division du Commerce de suivre le problème dans le cadre de l'A.E.L.E., Biscofa a fourni une documentation précise sur ce sujet.

D'autres exemples récents de cette collaboration sont présents à l'esprit: la campagne de vente de la viande de mouton approuvée par la Délégation permanente. La Nouvelle-Zélande ayant demandé à exporter davantage de viande de mouton, cette suggestion a reçu la double approbation de la Division du commerce et de la Délégation permanente. Celle-ci a recommandé la prudence afin que ne fussent pas lésés les intérêts des producteurs suisses. Son rôle s'est arrêté là. La mise à exécution a été assumée par la Division du commerce en collaboration avec les organismes professionnels intéressés (importateurs, producteurs, bouchers, etc.). Lors du premier essai, à la fin d'avril 1966, tout a été vendu en un temps record. C'est là un exemple

d'une collaboration efficace entre l'Administration et les intéressés. Cette pratique généralisée dans la consultation suisse illustre une des fonctions essentielles que remplissent les organismes professionnels.

Il semble que la participation des représentants d'organismes privés dans les délégations officielles est moins répandue ici que lors de la négociation d'accords commerciaux. Au niveau élevé, elle demeure exceptionnelle. Dans ces négociations et discussions, les organismes professionnels ne participent que rarement (ils n'ont été présents qu'une fois à la table de conférence lors des négociations Maudling), mais ils sont constamment consultés. On a signalé cependant la présence de représentants privés lors des discussions portant sur les règles d'origine de l'A.E.L.E. ou au cours de certains travaux du *Kennedy Round;* de même, lors des négociations du G.A.T.T. auxquelles ont pris part un représentant du Vorort et un représentant de l'U.S.P.

En revanche, on remarque leur présence dans les délégations suisses qui prennent part aux travaux de divers comités et groupes d'experts de l'A.E.L.E. Ainsi, un représentant du Vorort fait-il partie de la délégation suisse au Comité douanier et au Comité d'experts commerciaux. De la sorte, divers organismes professionnels suisses sont associés au stade préparatoire de l'élaboration de décisions dans l'A.E.L.E. A ce titre, ils constituent une exception, la plupart des délégations et des experts nationaux étant désignés par d'autres gouvernements parmi leurs fonctionnaires. Seul le Comité de développement économique semble plus ouvert aux influences d'experts des industries d'autres pays aussi: pour le bois notamment, les représentants scandinaves, pour les machines ceux des industries britanniques et suisses (auxquels se sont joints ceux des fédérations portugaises et finlandaises). De toute manière, on constate que les représentants d'organisations professionnelles suisses sont insérés dans les différents rouages techniques de l'Association. C'est là un indice de plus de la place qu'occupe la consultation dans le processus politique en Suisse. Débordant les frontières nationales, cette pratique a été transposée par le gouvernement suisse au niveau de certaines organisations internationales comme en témoigne l'expérience de l'A.E.L.E.

Un autre accès direct est ouvert aux grandes centrales professionnelles de tous les pays membres de l'Association par la création d'un *Comité consultatif.* Les principales catégories d'organisations professionnelles nationales sont associées ainsi au fonctionnement de l'A.E.L.E. Les membres permanents du Comité, soit cinq par pays, sont nommés par les gouvernements en accord avec les organisations professionnelles. Parmi les membres suisses, on retrouve MM. Aebi, Juri et Jucker, ainsi que M. Max Weber, professeur et conseiller national et M. G. Cavallero, vice-président de la Chambre de commerce de Genève. Les trois premiers représentent les organisations qui participent à tous les échelons de la consultation quand ils ne sont pas inclus dans les délégations officielles.

Le Comité consultatif a pris l'habitude de se réunir un mois avant les réunions ministérielles afin d'étudier les problèmes sur lesquels le Conseil doit

se prononcer. Des éléments manquent qui permettraient une évaluation du poids des avis du Comité. On peut l'estimer, sans trop de risques et sauf preuve du contraire, comme relativement faible. Bien que son travail ne fasse pas l'objet d'une grande diffusion, le Comité a tenu parfois à manifester publiquement sa position. On se souvient qu'à la suite de la décision britannique imposant une surtaxe de 15 % en octobre 1964, les membres du Comité ont réagi violemment à cette entorse au Traité. M. Homberger notamment a critiqué avec vigueur ces mesures britanniques. Les organisations professionnelles et les industries anglaises étaient aussi en faveur de l'abolition de la surtaxe. Ces attaques n'ont certes pas conditionné les débats du Conseil. Mais jointes aux réactions des partenaires gouvernementaux de la Grande-Bretagne, elles ont contribué à créer un élément d'opposition et de protestation qui a pu influencer quelque peu les débats ministériels. Il est toutefois probable que la position, d'ailleurs plus modérée, des partenaires de l'Angleterre au Conseil a été davantage le résultat de leur réflexe de défense que de l'influence du Comité. Cependant, le partage est délicat à effectuer d'autant plus que les différents membres du Comité consultatif ont fortement encouragé leurs gouvernements à protester et à défendre la libéralisation qui favorise leurs exportations. Dans cette dernière hypothèse, nous retombons sur le modèle traditionnel de pression par la voie des gouvernements nationaux. Quoiqu'il en soit, la création du Comité consultatif va dans le sens d'une participation élargie de grandes catégories d'intérêts organisés aux fonctionnement d'institutions européennes. Lors de la dernière réunion du Comité, le 15 avril 1966 à Genève, Sir Harry Douglass, secrétaire général de la Iron and Steel Trades Confederation, a proposé l'institution d'un Comité économique et social de l'A.E.L.E.

Enfin, les organisations professionnelles nationales commencent à s'ouvrir de nouvelles voies d'influence en s'associant dans des organismes communs au niveau de l'A.E.L.E. Pour l'instant, ces nouvelles structures professionnelles sont encore trop embryonnaires et peu nombreuses. On n'en dénombre qu'une douzaine, dont le Council of Industrial Federations of E.F.T.A., E.F.T.A. Association of Commerce, ainsi que des associations dans les secteurs du plastique, des produits pharmaceutiques, des chaussures, du malt, des industries métalliques (Orgalime A.E.L.E.). Ces trois derniers comités de liaison travaillent en collaboration avec les groupements correspondants existant dans la C.E.E. L'Orgalime par exemple est une association qui réunit les membres dans les pays de l'A.E.L.E. et de la C.E.E. Elle possède deux comités, dont chacun s'occupe plus particulièrement d'une des deux zones. Dès maintenant, certains organismes professionnels européens ont jeté le pont entre les Six et les Sept. De telles collaborations se sont largement développées entre les entreprises appartenant aux deux espaces économiques, entreprises dont certaines ont établi des succursales dans divers pays de l'A.E.L.E. et de la C.E.E. Par ces divers liens, les agents économiques s'efforcent de remédier aux inconvénients pratiques qui peuvent résulter du maintien de deux espaces économiques distincts en Europe occidentale.

Force est de constater que l'action des organismes professionnels « européens », institués au plan de l'A.E.L.E. demeure marginale quand elle n'est pas nulle. Ces associations ne disposent pas d'une capacité d'influence suffisante. Leurs contacts directs avec le secrétariat de l'A.E.L.E. sont rares et lorsqu'ils existent, ils prennent surtout la forme d'un échange d'informations. En fait, les sondages que nous avons effectués indiquent que la fonction essentielle de la plupart de ces associations est de servir de relais de transmission d'informations entre l'A.E.L.E. et leurs organisations membres ainsi que de liens de contacts entre celles-ci. Pratiquement, les associations telles que l'Orgalime E.F.T.A., de produits pharmaceutiques et de la laine sont les seules qui déploient une certaine activité au niveau de l'A.E.L.E. Elles adressent au secrétariat de l'A.E.L.E. et aux délégations nationales des recommandations. A part ces quelques tentatives, l'action d'influence de ces associations européennes semble négligeable. En d'autres termes, cet accès, qui est peut-être promis à un meilleur avenir, apparaît comme tout à fait secondaire dans les conditions présentes. En effet, il est normal que dans une organisation où le pouvoir est concentré dans un conseil agissant par l'intermédiaire des Etats membres, les organisations professionnelles nationales n'éprouvent pas de besoins particuliers à faire pression sur le secrétariat et le Conseil par le biais d'associations européennes et qu'elles se contentent des voies classiques.

En règle générale, ces organisations professionnelles exercent leur influence par le truchement de leurs gouvernements nationaux. Dans le cas suisse, cette voie est d'autant plus efficace et suffisante que des représentants d'intérêts organisés parmi les plus importants sont constamment consultés par le gouvernement, voire incorporés parfois dans les délégations officielles. C'est l'exemple type d'une collaboration et d'une interpénétration profonde du public et du privé.

5. Exemples de pression

Si le schéma de consultation et de collaboration semble le mieux répondre à la réalité suisse, les pressions directes ou indirectes ne sont pas à exclure pour autant. Par définition, ces cas se prêtent moins bien à l'analyse. On aurait donc tendance à en minimiser l'importance. D'autant plus que la consultation généralisée et la collaboration quotidienne entre certains groupes et l'Administration pourrait faire croire que tout autre moyen d'influence devient superflu. Ce qui est vrai pour certains grands groupes d'intérêt, ne vaut pas nécessairement pour tous les intérêts qu'ils représentent globalement ni, à plus forte raison, pour ceux qui restent en dehors de ce circuit relativement restreint. Certes, on ne trouve pas en Suisse des cas extrêmes où la pression de secteurs privés aurait visé une intervention par la force. Nous pensons à l'affaire Firestone de 1933 dans laquelle le père et le fils Firestone ont cherché à faire engager le gouvernement américain dans une intervention

armée contre le Libéria. Leurs efforts ont tourné court mais d'autres exemples sont là pour rappeler la possibilité d'une telle pression extrême.

En général, dans le domaine des relations extérieures économiques, les services diplomatiques accomplissent de nombreuses activités de soutien en faveur des intérêts suisses. Ainsi les services commerciaux ont-ils des fonctions aussi bien de défense et de soutien que d'information et de contacts. Ils peuvent fournir de précieux appuis aux affaires suisses qui cherchent à s'implanter à l'étranger. Dans ce cadre, on observe une large zone de concordance entre les intérêts privés et l'intérêt national. C'est encore le schéma de collaboration qui semble le mieux convenir à ce type de rapports. A l'origine de certaines de ces activités, on note des pressions des groupes intéressés sur les services gouvernementaux. Ceux-là entraînent parfois ceux-ci dans des actions de pression combinées à l'égard du gouvernement, voire du parlement et de l'opinion d'un autre pays. De tels exemples peuvent être observés lorsqu'un pays a l'intention de promulguer une nouvelle législation portant sur la protection douanière, sur les brevets, ou sur d'autres domaines qui touchent tel ou tel groupe suisse. Alors ces actions conjointes résultent à la fois d'une collaboration entre groupes et gouvernement et des pressions que ceux-là exercent sur celui-ci, les décalages entre groupes et gouvernement se manifestant dans la pratique. En effet, tandis que le gouvernement tient compte de l'ensemble de la situation et des intérêts, des relations amicales avec le pays étranger, etc., les groupes, eux, par la nature des choses, agissent dans l'optique de leur intérêt particulier.

Dans bien d'autres cas, les pressions intérieures pèsent sur le gouvernement afin qu'il adopte des mesures de protection à l'égard de certaines importations. Les producteurs suisses de textile ont exercé une forte pression pour que le gouvernement contingente les importations de ce produit en provenance du Japon et de la Chine. Il s'agit là d'une pression « spécialisée » qui ne coïncide pas nécessairement avec la politique générale du gouvernement ni avec les intérêts d'autres producteurs-exportateurs suisses.

Point de convergence de pressions et d'intérêts différents, le gouvernement est appelé à opérer des choix dans une optique globale, c'est-à-dire politique. Plus le décalage entre cette optique globale et un intérêt particulier est grand, plus il y a lieu de supposer que la pression de celui-ci tendra à être intense. Il va de soi que la pression et son efficacité dépendent d'une combinaison de facteurs dont la position et la puissance du groupe, la réaction des autres groupes ainsi que la conjoncture générale ne sont pas les moindres.

Ce serait une erreur de croire, en effet, que les heurts entre l'intérêt général et les intérêts particuliers — et des intérêts particuliers entre eux — se produisent uniquement au plan de la politique intérieure; quelle que soit l'importance de la consultation, ce serait trop simpliste de réduire l'élaboration de la politique étrangère suisse, même dans le domaine économique, à un modèle d'interactions, voire d'interpénétrations plus ou moins équilibrées de groupes d'intérêt et de noyaux de fonctionnaires.

Nous avons déjà mentionné plus haut les éléments qui contribuent à accréditer l'image d'un fonctionnement sans histoires des institutions suisses: l'indifférence d'une large proportion des intérêts organisés (et des citoyens) vis-à-vis d'une politique étrangère stable et sans surprise, la convergence fréquente des intérêts particuliers et de l'intérêt national et les hésitations traditionnelles qu'éprouvent les Chambres fédérales à remettre en question des engagements gouvernementaux en matière de politique étrangère. A quelques exceptions près, dont les affaires de la S.d.N. et de Hongrie, les problèmes internationaux ne suscitent pas en général de grandes querelles. C'est pourtant à l'occasion de crises ou de controverses aiguës, lorsque les mécanismes de la collaboration des groupes d'intérêt et du consentement parlementaire s'enrayent, que le réseau des compromis complexes apparaît sans effet. Le modèle des pressions et des conflits se substitue à celui de la collaboration.

Le 1er décembre 1964, la *Tribune de Genève* publie un article intitulé « La diplomatie suisse dans l'embarras ». L'embarras est dû au refus du Conseil national de jouer le jeu traditionnel. Le jour de la signature de l'accord d'immigration italo-suisse, le 10 août 1964, le communiqué du Département politique fédéral mentionne la clause habituelle d'une mise en vigueur anticipée; en refusant cette mise en vigueur prévue pour le 1er novembre, le Conseil national oblige le Conseil fédéral de revenir sur un engagement donné au gouvernement italien et lui demande un rapport supplémentaire.

Dès lors l'affaire passe du plan intérieur au plan des relations avec le gouvernement italien, ces deux plans alternant et interférant constamment par la suite. Le gouvernement italien est de son côté l'objet de pression de la part des syndicats italiens ainsi que l'objet de critiques provenant du Parti communiste qui exploite ces difficultés à la veille des élections municipales du 22 novembre [1]. Pressé de part et d'autre, le gouvernement italien entreprend des démarches auprès du Conseil fédéral. En conséquence, la marge d'action du Conseil fédéral se réduit d'autant, celui-ci étant pris entre ses engagements extérieurs et ses obligations intérieures. Par des moyens divers, le Conseil fédéral cherche à rassurer le gouvernement italien: application de la « procédure spéciale d'urgence », débat devant les Chambres en décembre et mise en vigueur de l'accord dès le 1er janvier 1965. Ce calendrier est bouleversé par la décision du Conseil national d'ajourner les débats jusqu'à la session de printemps. Il ne reste à M. Wahlen qu'à expliquer à l'ambassadeur d'Italie « le mécanisme de la procédure parlementaire suisse. . . » [2]

Rien ne laissait prévoir ces contretemps. La mise en vigueur provisoire est une pratique courante et, en général, l'approbation d'un accord international par les Chambres ne pose pas de problèmes. Dans les cinq années précédentes, les Chambres fédérales ont accepté sans difficultés une tren-

---

[1] Voir, p. ex., *Unità* du 31 octobre: « . . . Il est évident que les électeurs émigrés s'en souviendront lors du vote. . . »

[2] *Le Courrier* du 18 décembre 1964.

taine d'accords internationaux et ne se sont pas opposées aux clauses de mise en vigueur anticipée. Peu après la signature de l'accord italo-suisse, l'Union syndicale suisse a exprimé sa satisfaction [1]. C'est d'ailleurs en contact avec des syndicats italiens (C.I.S.L. et U.I.L.) que les milieux syndicaux suisses ont essayé de faire valoir leur point de vue: En mai 1962, un Comité syndical permanent italo-suisse a été mis sur pied à Milan; le 30 juin 1964 encore, une conférence syndicale italo-suisse s'est réunie à Genève [2]. Ainsi, les tractations officielles entre les deux gouvernements se doublent de contacts directs entre syndicats des deux pays.

Si les réticences de certains milieux patronaux vis-à-vis du contenu de l'accord sont bien connues (incompatibilité avec la politique conjoncturelle, pénurie de logements, « Überfremdung »), c'est cependant du côté syndical que partira, par la voix de parlementaires socialistes, le premier coup de frein: le 9 octobre 1964, trois conseillers nationaux, le président de l'Union syndicale suisse, le président du Parti socialiste et le président de la Fédération des ouvriers sur métaux et horlogers, font une démarche auprès du président de la Confédération afin de manifester leur opposition à la mise en vigueur anticipée. Devant les remous que cette démarche ne tarde pas à susciter — au sein des syndicats italiens entre autres — le Comité de l'Union syndicale suisse se voit dans la nécessité de préciser que son opposition ne vise point le contenu de l'accord, mais la manière de procéder du Conseil fédéral, et en particulier la « politique secrète » [3] de l'OFIAMT. Tout en recommandant aux parlementaires proches du mouvement syndical d'approuver l'accord, le Comité les invite à ne pas se prêter, à la session de décembre, à la tactique du fait accompli [4]. Est-ce là une conséquence des griefs que les milieux syndicaux faisaient à l'Administration fédérale de ne pas les avoir associés plus directement à la préparation d'un accord qui les concerne en premier lieu ? [5]

Quelle que soit l'interprétation de ces faits, il ne semble pas possible de soutenir dans l'état actuel de nos recherches [6] que le Conseil fédéral a dû modifier ses engagements extérieurs obéissant à une pression directe des milieux syndicaux: la politique gouvernementale, son engagement vis-à-vis de l'Italie notamment, n'auraient guère pu être remis en question, si le Conseil national — ou sa Commission des affaires étrangères — n'avait pas fait sienne la manière de voir des parlementaires syndicalistes. D'ailleurs la plupart des observateurs sont d'accord pour attribuer un rôle prépondé-

---

[1] *Correspondance syndicale*, nº 336 du 14 août 1964, pp. 355-357.
[2] *Ibidem*, nº 335 du 30 juillet 1964, pp. 338-340.
[3] *Journal de Genève* du 14-15 novembre 1964.
[4] *Tribune de Genève* du 10-11 octobre 1964.
[5] *Correspondance syndicale*, nº 50 du 23 octobre 1964, pp. 455-456.
[6] Dans le cadre de la Section de science politique du Centre de recherches de la Faculté des sciences économiques et sociales et grâce à une subvention du Fonds national suisse, Madame B. Schröder effectue un travail sur ces divers aspects du problème de la main-d'œuvre étrangère.

rant au climat politique général: à la méfiance d'un parlement soudain jaloux de ses prérogatives à la suite de l'affaire des *Mirages,* à une opinion publique sensibilisée par le problème d'ouvriers étrangers.

6. Considérations finales

A titre d'hypothèses ou de questions, on est fondé à énoncer quelques considérations qui se dégagent de l'aperçu qui précède:

1. En politique étrangère, il existe divers secteurs de décisions closes qui excluent toute consultation, sinon toujours la pression des groupes. Il s'agit en particulier de domaines éminemment politiques, ou ceux qui sont traditionnellement réservés à la « diplomatie secrète ».

2. Les groupes de promotion et d'intérêt agissent, bien que rarement, sur certaines options politiques: S.d.N., affaire hongroise, Conseil de l'Europe.

3. C'est évidemment le secteur des relations économiques avec l'étranger qui constitue le champ d'activités privilégié des groupes socio-économiques. La conclusion de R. Rubattel s'applique aussi à ce domaine important des relations extérieures, bien que le nombre de groupements consultés ainsi que celui des intéressés y soient plus restreints.

4. Le modèle de collaboration externe ne se réduit pas aux procédés de consultation, mais s'étend à la participation dans des délégations officielles. Cette particularité suisse accuse des différences selon les domaines: exceptionnelle au niveau élevé dans les organisations économiques, elle est généralisée dans les rouages techniques ainsi que lors des négociations commerciales.

5. De ces contacts quotidiens et de ces influences mutuelles naissent les décisions. Le compromis helvétique s'élabore dans ce creuset. C'est dire combien il est difficile de mesurer le poids de tel ou tel facteur. L'influence des groupements sur l'Administration est profonde, mais par ailleurs la pression de celle-ci sur ceux-là est considérable. Elle est par surcroît d'autant plus déterminante que les groupements sont loin d'avoir toujours une ligne de conduite commune. Leurs divergences contribuent à élargir la marge de choix de l'appareil gouvernemental qui a la charge d'arbitrer les conflits d'intérêts et d'orienter le processus de négociations.

6. La consultation ou la collaboration n'est pas sans soulever des problèmes du fait d'une certaine « monopolisation » de cet accès par un nombre limité de groupements. De plus, le choix de ceux-ci ou de nouveaux participants dépend de l'Administration. Ces questions ne laissent pas de préoccuper les Chambres fédérales.

7. La correspondance entre intérêt public et certains intérêts privés est souvent réelle. Elle n'est pourtant pas sans failles. En effet, le procédé de consultation ou de collaboration n'élimine pas toute pression ni toute divergence. La différence d'optique, voire de politiques, persiste souvent même si elle ne se manifeste pas toujours avec éclat.

8. Ces différences entre vision globale et intérêt particulier ont été mises à jour lors de l'entrée de la Suisse à l'O.E.C.E. ou à propos de l'accord d'immigration italo-suisse. Dans ce dernier exemple, on a pu observer des interférences constantes entre la politique intérieure et la politique extérieure, ainsi que des pressions qui se sont exercées au plan gouvernemental mais aussi au niveau parlementaire. De nombreuses questions demandent à être éclaircies: principes qui régissent la consultation; concordance des réactions de certains groupements avec celles des parlementaires; liens qui unissent groupes d'intérêt et partis politiques; incidence d'autres facteurs, dont le malaise qui pèse sur la vie politique en Suisse.

Selon Herbert Lüthy, en Suisse tout commence par un malaise; le malaise est à l'origine de l'action. Encore faut-il que celle-ci puisse s'appuyer sur l'analyse de la réalité politique suisse. En cherchant à lever le voile de silence qui recouvre le processus de décision réel, à démystifier les institutions et la vie politique, à vaincre la résistance des esprits attachés à une image idyllique de la Suisse, bref en s'attaquant aux problèmes réels, la science politique pourrait peut-être apporter sa contribution aux efforts d'hommes politiques.