

SCHWEIZER RUNDSCHAU

Monatsschrift für Geistesleben und Kultur

ZUM THEMA «AKTIVERE SCHWEIZERISCHE
AUSSENPOLITIK»

Beiträge von Pierre Béguin,
Jakob K. Burckhardt, Carl Doka,
Daniel Frei, Kurt Furgler, Laszlo Ledermann,
Henri de Riedmatten, Roland Ruffieux,
Henri Schmitt, Dusan Sidjanski,
Tadeusz Szmitkowski, Victor H. Umbricht,
Friedrich Traugott Wahlen, Hugo Wild
und Eduard Zellweger

Opinion publique et politique étrangère

Dusan Sidjanski

S'il est difficile d'étudier l'opinion publique générale en relation avec la politique étrangère, il est en revanche possible d'analyser le comportement et l'influence de divers secteurs de l'opinion publique. D'ailleurs, il arrive rarement que l'opinion publique dans son ensemble soit sensibilisée par des questions même importantes de politique étrangère. A l'exception de quelques cas tels que l'entrée de la Suisse à la S.d.N., l'affaire hongroise ou l'intégration européenne, ce sont surtout des publics spécialisés — groupes ou milieux concernés — qui interviennent dans les affaires qui les intéressent.

Au demeurant il est évident que les groupes de pression qui par définition cherchent à infléchir les décisions des autorités publiques en vue d'un intérêt ou d'une idée, jouent un rôle actif dans la mobilisation ou l'expression de l'opinion. En effet, tant les groupes qui visent à promouvoir une valeur ou un projet que ceux qui défendent leurs intérêts utilisent parfois l'opinion publique comme un moyen d'influence indirect sur le gouvernement et l'administration. En règle générale néanmoins ce sont les groupes de promotion qui, par la nature de leur objet, recourent le plus souvent à l'opinion publique, alors que les groupes d'intérêt qui disposent de moyens plus puissants préfèrent opérer en silence. Ce n'est que rarement lorsque par exemple un groupe d'intérêt a essuyé un refus de la part des autorités ou qu'il est mis en minorité par les autres groupes d'intérêt qu'il cherche à agir par l'intermédiaire de l'opi-

nion publique. Cette observation s'applique surtout à la Suisse où la discrétion est de mise traditionnellement. Aux Etats-Unis en revanche les lobbyists à Washington au service des intérêts comme des causes ont pris l'habitude depuis longtemps de manipuler l'opinion en utilisant la presse, et les autres moyens de diffusion.

Un autre trait distingue le système suisse : la possibilité de recours à l'initiative et au referendum. Par cette procédure, on parvient non seulement à mobiliser l'opinion et en particulier les électeurs, mais aussi à intervenir légalement dans la prise de décisions. Cet instrument qui est en principe à la disposition de tous les citoyens-électeurs ne peut être utilisé dans la pratique, en raison de son coût élevé et des conditions imposées, que par des groupes organisés. En fait, ce sont les partis politiques, les groupes de pression et divers comités d'action qui sont en mesure de lancer une initiative ou de mettre à profit un referendum facultatif. De janvier 1945 à décembre 1965, sur 458 lois et arrêtés fédéraux qui ont été soumis à la votation populaire ou susceptibles de l'être, 62 seulement portaient sur la politique étrangère dont aucune votation obligatoire. Dans le domaine de la politique étrangère, ce moyen original a un effet marginal dans l'ensemble. Il n'en reste pas moins que le recours aux électeurs pourrait devenir essentiel au cas où notamment l'adhésion à une organisation internationale entraînerait une révision constitutionnelle. En cette occurrence, le referendum interviendrait pour trancher une question fondamentale.

1° Décisions closes

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 essentiel 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 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 se limitent au circuit officiel.¹ 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 et influences 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 pouvant être considéré comme « mobilisé » par les autorités et assimilé à un « fonctionnaire extérieur ».

Ainsi, même dans le domaine de la politique étrangère dont l'intervention de l'opinion publique semble exclue à première vue, celle-ci est loin d'être absente. Dans certains cas, elle est simplement sous-jacente et sert d'appui à une décision gouvernementale. On peut estimer que c'était le cas pour l'accord d'interdiction partielle des essais nucléaires qui a reçu l'appui sans discussion de divers secteurs de l'opinion publique. En revanche, la prohibition de la dissémination des armements nucléaires pose des problèmes plus complexes. Si dans l'ensemble une attitude favorable se dégage au sujet du principe général, divers secteurs peuvent manifester une certaine inquiétude quant aux conséquences qui en résulteraient pour l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et le développement de la technologie.

Dans d'autres cas, l'action des secteurs de l'opinion publique est plus nette. Les problèmes d'intégration européenne semblent susciter davantage d'intérêt immédiat dans l'opinion en juger par le nombre de commentaires et de nouvelles que la presse, la radio et la télévision y consacrent. Là encore ce sont certains groupes de promotion tels les mouvements européens, certaines personnalités ou certains groupements professionnels et économiques à l'exemple du Vorort, qui y jouent un rôle actif.² Il est évident que mouvements européens et diverses personnalités ne sont pas étrangers à la décision qui a conduit la Suisse à devenir membre du Conseil de l'Europe. Les uns et les autres ont préparé, les années durant, le climat favorable à cette adhésion et sont intervenus auprès des autorités. Quelle qu'ait été leur influence, c'est en définitive le gouvernement qui a pris la décision et a choisi le moment qu'il a jugé opportun. Dans ces conditions, la part réelle des secteurs actifs de l'opinion dans cette décision est difficile à évaluer, celle-ci ayant été déterminée entre autres par la politique

européenne du Conseil fédéral ainsi que par la conjoncture internationale.

Au sujet de l'adhésion de la Suisse à l'ONU, l'Association suisse pour les Nations Unies cherche depuis longtemps à acclimater cette idée dans l'opinion. A cet effet, elle a établi un réseau d'influence par l'intermédiaire de ses membres et avec la collaboration du mouvement suisse de l'Union européenne. En 1966, cette question est à nouveau à l'ordre du jour et l'ASNU a contribué à en faire l'objet d'un débat public dans la presse notamment. Ainsi par exemple la Tribune de Genève a publié successivement des articles des professeurs Paul Guggenheim et Dietrich Schindler, ainsi que du Président de l'ASNU W. Werner Hügi, qui tous, à quelques nuances ou conditions près, sont favorables à la participation de la Suisse à l'ONU.³ Cependant, il ne faudrait pas en conclure que l'opinion suisse est prête à faire ce pas. Dans ce cas — comme dans bien d'autres encore — l'opinion générale semble en retard par rapport à certains milieux actifs mais restreints. Sur ce décalage du moins entre l'opinion et certains milieux de responsables et de promoteurs, l'accord est acquis. Si dans son discours au Conseil National en juin 1966, le Chef du Département fédéral M. Spühler se montre ouvert à la possibilité d'une adhésion de la Suisse à l'ONU, il ne manque pas de constater qu'il s'agirait surtout de convaincre l'opinion suisse. De son côté, le président de l'ASNU se réfère au besoin de préparer l'opinion à cette adhésion.

En revanche, dans d'autres cas l'opinion publique peut exprimer des positions plus avancées. Ces circonstances assez exceptionnelles en Suisse — où les larges masses de l'opinion sont souvent plus conservatrices que le gouvernement même — peuvent se produire parfois sous l'effet d'un choc psychologique tel que celui qui a été provoqué par l'affaire hongroise en octobre-novembre

1956. Les interactions à propos de l'affaire hongroise apparaissent 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 ont tendu à influencer les responsables politiques. Néanmoins, le Conseil fédéral a maintenu sa politique de neutralité malgré ces pressions de l'opinion publique. Dans quelle mesure ? N'y a-t-il pas eu un décalage entre ces manifestations de l'opinion publique et la position réservée des responsables ? Autant de questions qui, dans cette irruption passionnelle de l'opinion publique dans les « affaires étrangères », mériteraient une étude approfondie.⁴

2° Décisions ouvertes et influence de l'opinion publique

Nous désignons par décisions ouvertes celles que les responsables adoptent avec des apports des milieux extra-officiels. En fait, de très nombreuses décisions sont prises en consultation ou en collaboration étroite avec des intéressés. Sous l'angle de l'opinion publique, force est de distinguer les processus qui se déroulent avec l'intervention de celle-ci — comme dans les cas où le referendum ouvre une large participation de divers secteurs de l'opinion — et les processus de consultation qui, tout en associant certains secteurs ou groupes, demeurent inaccessibles à l'opinion publique du fait même de leur caractère secret.

Grâce à la procédure de referendum, une décision généralement close de politique étrangère peut devenir une décision ouverte en Suisse : à titre d'exemple on pourrait analyser brièvement l'entrée de la Suisse dans la

S.d.N. qui constituerait un précédent utile si l'on décide de recourir à la même procédure pour l'adhésion à l'ONU.⁵ Ce processus comprend deux grandes phases : la première s'échelonne depuis le début de l'action des groupes de promotion, jusqu'au moment où le gouvernement se prononce en faveur de l'adhésion ; la deuxième porte sur le vote des chambres et le référendum. Les premières initiatives sont l'œuvre de divers groupes dont la Société suisse de la Paix et la Nouvelle Société Helvétique. Bien que demeurées sans suite, elles ont contribué à orienter la politique du gouvernement. Celui-ci prendra le premier tournant, d'après Roland Ruffieux, en 1918 avec l'accession à la présidence de la Confédération de M. Calonder que l'on savait acquis à l'idée d'une organisation de la paix. Alors la collaboration du professeur Max Huber est assurée et le principe d'une commission consultative adopté.⁶ Cette commission qui est associée à la préparation de la décision fondamentale de politique étrangère est favorable, dans sa majorité, à une Société des Nations. Le 20 novembre 1918, la Suisse adresse aux Puissances alliées une note se référant à sa participation aux négociations relatives à la future S.d.N. Un point positif : Genève est choisie pour siège de l'organisation. Selon le Pacte, les Etats invités à accéder à la S.d.N. en qualité de membre originaire devaient préciser leur position deux mois suivant son entrée en vigueur. Cette échéance constitue l'élément déterminant du rythme de la décision. Dès lors, l'Exécutif se prononcera rapidement après avoir recueilli l'avis favorable de la commission consultative formulé à une forte majorité : dans son message aux Chambres du 4 août 1919, il recommande l'adoption d'un arrêté réglant l'accession par la voie de l'amendement constitutionnel soumis à référendum. Ici prend fin la première phase où la commission consultative, le professeur Max Huber ainsi que le Président Calonder ont joué un rôle déterminant.

En janvier 1920, le Conseil de la S.d.N. adopte une résolution donnant satisfaction à la Suisse. Dès lors, l'Exécutif pourra revenir à la charge au plan interne : au début de mars, l'accession sera votée par les deux Chambres. Le Conseil fédéral notifie l'adhésion le 5 mars à la S.d.N. en fixant le référendum au 16 mai. C'est le signal de l'ouverture de la campagne référendaire et du commencement de la phase terminale. Le Comité national pour l'entrée de la Suisse dans la S.d.N., fondé en novembre 1919, mène la campagne contre des groupements hostiles qui opèrent en ordre dispersé (socialistes et comités contre l'entrée constitués dans quatorze cantons). De nombreux pamphlets ont paru dont celui de Ernest Laur, dirigeant de l'Union suisse des paysans, qui a été publié par le comité pour l'entrée de la Suisse. Divers représentants du monde patronal dont le président de la Société suisse du commerce et de l'industrie, interviennent dans le même sens. Certains isolationnistes s'y opposent au nom de la tradition et du concept de « Vieux Suisse », alors que d'autres idéalistes soutiennent l'accession au nom de principes humanitaires. Ce débat national portant sur une décision fondamentale suscita une forte participation de 77,5 % des électeurs. Les partisans l'emportèrent par 416 870 voix contre 323 719. Le processus aboutit ainsi à la décision faisant entrer la Suisse dans la S.d.N.

Dans sa première phase, ce processus demeure, malgré l'action de la commission consultative et de quelques personnalités dans un circuit limité. Dans la deuxième, le débat va en se généralisant : il implique d'abord les parlementaires puis, avec la campagne référendaire, des couches plus larges aux côtés des partis politiques, interviennent des groupes de promotion, des organisations professionnelles, des journaux, quelques francs-tireurs ; puis avec la votation une grande majorité de l'électorat.

Un exemple exceptionnel mais non moins intéressant nous est offert par la votation sur la FIPOI (Fondation des immeubles pour les organisations internationales) qui a eu lieu à Genève en avril 1965. C'est un des rares cas 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, bien qu'en définitive, il n'ait pas pu imposer sa ligne de conduite.

Dans ces deux exemples, le referendum permet aux groupes de citoyens d'intervenir directement dans la politique étrangère et d'y associer lors de la votation tous les citoyens électeurs. Dans le premier cas, il s'agit d'une action positive qui vise à rendre plus active la politique étrangère suisse en parvenant à faire entrer la Suisse dans la S.d.N. Dans le deuxième cas, le recours aux électeurs est utilisé comme un frein en matière de politique cantonale et fédérale vis-à-vis de l'ONU et des organisations internationales établies à Genève. L'initiative et le referendum constituent donc des armes à double tranchant.

Le troisième exemple celui de la main-d'œuvre étrangère se caractérise à la fois par un mécanisme d'ailleurs assez restreint de consultation, par la pression directe des groupes

intéressés, par une décision inattendue du Conseil national, le tout baignant dans un climat particulier de l'opinion publique. Dans l'optique qui est la nôtre ici, nous ne mentionnons de cette affaire que des aspects qui concernent la politique étrangère et notamment les relations avec l'Italie.

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.⁷ 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... ». ⁸

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 trentaine 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. ⁹ C'est d'ailleurs en contact avec des syndicats italiens (CISL et UIL) 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. ¹⁰ 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 » ¹¹ 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. ¹² 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 ? ¹³

Quelle que soit l'interprétation de ces faits, il ne semble pas possible de soutenir dans l'état actuel de nos recherches ¹⁴ 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 sien la manière de voir des parlementaires syndicalistes. D'ailleurs la plupart des observateurs sont d'accord pour attribuer un rôle prépondérant au climat politique général : à la méfiance d'un parlement soudain jaloux de ses prérogatives à la suite de l'affaire des *Mirages*, ainsi qu'à une opinion publique sensibilisée par le problème d'ouvriers étrangers.

3° Décisions ouvertes mais soustraites à l'influence de l'opinion publique

Il s'en faut de beaucoup que toute la politique étrangère s'identifie avec les domaines et les exemples cités ci-dessus. En effet, le gouvernement remplit une fonction moins spectaculaire mais à la fois constante et importante dans les relations économiques et commerciales avec les autres pays et au sein d'organisations économiques.

S'agissant de décisions à contenu économique et commercial, les diverses formes de consultation de groupes intéressés reprennent leurs droits au dépens d'autres secteurs de l'opinion publique. Si la consultation qui est l'axe du système suisse associée à la préparation de décisions les principaux intéressés, elle ne laisse pas de soustraire, par son caractère confidentiel et restreint, ces matières à l'influence de l'opinion. Si leur nature et leur technicité expliquent aisément la mise à l'écart de l'opinion publique, elles sont loin de justifier cette pratique de consultation pré-parlementaire qui aboutit à paralyser l'action positive ou le contrôle du Parlement.

La portée de la consultation est d'autant plus grande que 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 mentionnés, a pour tâche avant tout de défendre et de promouvoir les intérêts économiques du pays. C'est-à-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'étranger.

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'accroît 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 (a), la phase de la négociation (b) et la phase de la conclusion d'accords proprement dits (c).

a) 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 faïtier 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'USCI (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 faïtiers, 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.

b) 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 connaissances 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. 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 auto-

nomie. 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.

c) 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.¹⁵ 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.

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 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 ex-

terne due entre autres au nombre plus restreint d'intéressés directs dans celui-ci, on est fondé à se poser la question qui sous-tend 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'AELE, Biscófa 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.

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'AELE ou au cours de certains travaux du Kennedy Round ; de même, lors des négociations du GATT auxquelles ont pris part un représentant du Vorort et un représentant de l'USP.

En revanche, on remarque leur présence dans les délégations suisses qui prennent part aux travaux de divers comités et groupes d'experts de l'AELE. 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 sans l'AELE. A ce titre, ils constituent une exception, la plupart des délégations et des experts nationaux étant désignés par d'autres gouvernements parmi leurs fonctionnaires. Seule 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'AELE.

En conclusion, si nous avons tenu à décrire ce procédé de consultation en matière économique, c'est parce qu'il occupe une place de choix dans la politique étrangère de la Suisse. Malgré sa position centrale, il est loin de recouvrir tous les secteurs de la politique

Annexes:

¹ Voir notre article « Décisions closes et Décisions ouvertes », REVUE FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE, xv (2), avril 1965, pp. 251-269.

² Voir une analyse de ces divers facteurs dans l'ouvrage de HENRI STRANNER, Neutralité suisse et solidarité euro-

étrangère. En effet, les décisions de « politique pure » échappent largement à ce procédé. Dans ces divers domaines, l'opinion publique sous ses formes multiples a plus de chance de se manifester. Son action cependant n'est ni soutenue ni toujours positive. L'opinion publique générale est souvent indifférente aux questions de politique étrangère et il est rare qu'elle se passionne pour une affaire comme dans l'exemple de la S.d.N. ou dans l'affaire hongroise. Par ailleurs, si l'opinion publique peut parfois remplir le rôle de porteur ou de soutien des idées de pointe en politique étrangère, le plus souvent elle reste passive quand elle n'agit pas en frein.

En fait, dans la plupart des cas analysés on constate que ce sont des groupes de promotion, des comités d'action ou des réseaux de personnalités qui suggèrent des initiatives et projets nouveaux qu'ils cherchent à faire adopter par de larges couches d'opinion publique pour exercer une influence sur les autorités ou à faire adopter par les autorités afin de convaincre l'opinion publique.¹⁶ Dans la réalité, ces divers moyens se conjuguent et se complètent. Il n'en reste pas moins qu'il est exceptionnel qu'une initiative soit le produit spontané de l'opinion publique et que dans la plupart des cas ce sont les noyaux actifs qui cherchent à mobiliser, en faveur de leur idée ou intérêt et par les diverses techniques de persuasion et de communication, les nombreux secteurs de l'opinion publique. Bref, l'opinion publique apparaît assez rarement comme moteur, mais souvent comme acteur ou soutien d'une politique étrangère.

péenne, Lausanne, Editions Vie, 1959, en particulier dans le chapitre sur l'opinion publique suisse devant l'intégration européenne, p. 154 à 189.

³ LA TRIBUNE DE GENEVE des 8-9 et 29 mars, 1er avril et 17 juin 1966.

4 Cette considération peut être étendue à d'autres exemples mentionnés.

5 La formation de cette décision a été analysée d'une manière approfondie par le professeur ROLAND RUFFIEUX, dans la REVUE SUISSE D'HISTOIRE, 1961, N° 2, p. 152 à 192. Nous en donnons un aperçu, tout en adoptant une autre subdivision en phases. Notons qu'il s'agit là d'un cas exceptionnel. Voir aussi l'article récent du professeur LEO-POLD BOISSIER, «De Versailles aux Casques bleus : I. La neutralité suisse devant la S. d. N. ; II. La Climat a changé», JOURNAL DE GENEVE des 6 et 10 mars 1967.

6 Il est à noter que l'ASNU a exprimé le vœu qu'une Commission fédérale d'experts soit chargée d'examiner la question de l'admission de la Suisse à l'ONU (La Suisse dans la communauté internationale, BULLETIN DE L'ASSOCIATION SUISSE POUR LES NATIONS UNIES, mars 1967).

7 Voir, p. ex., UNITA du 31 octobre : « ...Il est évident que les électeurs émigrés s'en souviendront lors du vote... »

8 LE COURRIER du 18 décembre 1964.

9 CORRESPONDANCE SYNDICALE, n° 336 du 14 août 1964, pp. 355-357.

10 Ibidem, n° 335 du 30 juillet 1964, pp. 338-340.

11 JOURNAL DE GENEVE du 14-15 Novembre 1964.

12 TRIBUNE DE GENEVE du 10-11 octobre 1964.

13 CORRESPONDANCE SYNDICALE, n° 50 du 23 octobre 1964, pp. 455-456.

14 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 et Monsieur F. Gruber, effectuent un travail sur ces divers aspects du problème de la main-d'œuvre étrangère.

15 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 paiements (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 douanes suisses du 19 juin 1959.

16 En Suisse plus que dans certains autres pays, il est difficile d'aborder avec quelque précision ce problème de l'intervention de l'opinion publique faute d'instruments et d'analyses systématiques. Les techniques de sondage d'opinion, l'étude scientifique de la presse, l'analyse de l'action des groupes de promotion et d'intérêt, demeurent, sauf exception des méthodes peu employées. Les problèmes que pose l'adaptation de la démocratie suisse à la réalité du pays et du monde, rend de plus en plus nécessaire l'analyse de la vie politique par des moyens scientifiques. Cette tâche considérable attend la science politique en Suisse.

*Gutta cavat lapidem non vi sed saepe cadendo
(aus dem Lateinischen)*

*...das Leben: Kampf, und dieser Kampf
des Menschen Ziel
(Emerich Madách: Die Tragödie des Menschen)*

1. Einleitung

In unserer Zeit der «Entwicklung», da das Wort selbst wie auch das Bild, das es in uns hervorrufft, eine viel weitere Bedeutung gewonnen hat als früher, sind in der Entwicklung des Studiums der Politischen Wissenschaften in der Schweiz kaum viele Fortschritte zu verzeichnen. Das Interesse der schweizerischen Öffentlichkeit an diesem Problem ist erst latent vorhanden, noch nicht geweckt. Im allgemeinen wurde man sich der Notwendigkeit der seit Jahren fälligen Erneuerung und Förderung des Hochschulunterrichts nur langsam inne.

Infolge der Hochkonjunktur und der radikalen Änderungen der Produktions- und Arbeitsmethoden stieg der Bedarf an fachlich gebildeten Kräften, an Technikern, «Kadern», Planern, «Direktoren» (im weitesten Sinne des Begriffes) in allen Bereichen der menschlichen Kenntnisse, Betätigungen und Techniken. Neue Berufsmöglichkeiten öffneten sich für eine wachsende Zahl von qualifizierten jungen Männern und Frauen. Die Demokratisierung der Studien bewirkte ihrerseits einen Zustrom von Jugendlichen aus neuen Schichten zu den Hochschulen. Diesen mangelte es an Platz, Laboratorien, Ausrüstungen, an Assi-

Internationale Beziehungen – eine Wissenschaft zweiten Grades?

*Beitrag zur Prüfung der Entwicklung
des Universitätsstudiums der Politischen
Wissenschaften in der Schweiz*

Laszlo Ledermann

stenten – gleich wie es im beruflichen Leben an qualifizierten Arbeitskräften zu mangeln begann.

Erst solche und ähnliche Erscheinungen lenkten die Aufmerksamkeit auf die Entwicklungsprobleme der Hochschulen. Rückstände und Mängel wurden dabei zur Überraschung der breiteren Öffentlichkeit auf etlichen wissenschaftlichen Gebieten aufgedeckt. Massgebende Stimmen mahnten, Abhilfe zu schaffen und für die stete, wohldurchdachte Entwicklung des Hochschulstudiums und -unterrichts in allen wissenschaftlichen Disziplinen grösste Sorge zu tragen. Tatsächlich kann die *entscheidende Bedeutung der Bildungsfaktoren im nationalen Leben* nicht nur für die gegenwärtige Generation nicht überschätzt werden, denn sie bestimmen praktisch die Zukunft des Landes und seinen Platz in der Welt. Der Genfer Universitätsprofessor *Olivier Reverdin* stellte hiezu fest: «Es ist nunmehr offenkundig, dass die eigentliche treibende Kraft in der Entwicklung der Staaten, ihrer Wirtschaft, ihrer geistigen Ausstrahlung wie ihrer tatsächlichen Macht die Forschung ist, die reine und die angewandte Forschung und der Hochschulunterricht.»¹

Der Vorrang in der Förderung der Entwicklung wurde den Naturwissenschaften zugebilligt. Ihr Studium konnte denn auch mit den wissenschaftlichen Fortschritten und Errungenschaften so ziemlich Schritt halten. Die Bedürfnisse der Industrien – namentlich jener, die für die nationale Verteidigung lebenswichtig sind – äusserten sich überall zu ge-