

PUBLICATIONS HELVÉTIQUES

PAR

CÉDRIC DUPONT (*)

L'actualité éditoriale de la Suisse dans le domaine des relations internationales durant l'année 2000 se caractérise, comme par le passé, par sa grande délocalisation, la majorité des chercheurs publiant leurs travaux à l'extérieur des frontières nationales. Notre notice bibliographique s'efforce de représenter cette internationalisation des travaux effectués en Suisse, en ne s'axant pas sur le critère de sélection de la langue. L'accent est mis sur les travaux adoptant une perspective de science politique, cette discipline étant en Suisse, comme aux Etats-Unis, considérée comme la discipline dominante dans l'étude des relations internationales. La notice privilégie cette année encore la catégorie de travaux touchant à la politique étrangère suisse, l'année 2000 correspondant à l'achèvement du programme national de recherches (PNR 42) intitulé « Fondements de la politique extérieure suisse » (1). Nous nous concentrerons cette année sur le rôle et l'attitude de différents acteurs dans la formulation de la politique étrangère. Dans un second temps, la notice abordera les travaux d'ordre plus général, émanant de chercheurs à l'Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales à Genève et au Centre d'études internationales à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich.

Politique étrangère suisse : élaboration et mise en œuvre dans un système politique décentralisé

Alors que notre notice pour le précédent volume de cet annuaire (Dupont 2000) mettait l'accent sur les effets de la neutralité et du système politique suisse quant au choix d'approche en matière de relations internationales, notamment la traditionnelle dichotomie entre bilatéralisme et multilatéralisme, nous adoptons cette année une vue centrée sur les différents acteurs qui façonnent la politique étrangère suisse. Nous passons ainsi en revue les résultats de travaux sur le rôle du Parlement, celui des cantons, de la banque centrale, pour finalement discuter du gouvernement en tant qu'acteur pivot entre les demandes politiques internes et les contraintes du contexte extérieur.

Pièce centrale du système politique suisse, le Parlement a eu depuis la création de l'Etat fédéral en 1848 une influence très variable dans la politique étrangère suisse. Selon une étude couvrant l'ensemble de son activité (Fleury *et al.* 2000), le Parlement n'a que récemment atteint une certaine maturité, ou « culture », sur les ques-

(*) Chargé d'enseignement et directeur adjoint du programme d'études stratégiques internationales à l'Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales de Genève.

(1) Pour une brève synthèse des résultats du programme de recherche « Fondements et possibilités de la politique extérieure suisse », voir Goetschel (2000).

tions de politique étrangère, se confinant auparavant à l'expression de prises de position idéologiques provenant des deux extrémités de l'échelle politique. Ce changement est largement dû à la modification constitutionnelle de 1977, qui soumit l'ensemble des traités internationaux au référendum facultatif. Ainsi, les questions de politique étrangère devinrent des débats à enjeux importants, leur issue déterminant largement les chances de consultations populaires. Le Parlement est depuis lors devenu l'interlocuteur principal du gouvernement en matière de politique étrangère (2). La montée en puissance du Parlement est particulièrement spectaculaire pour les questions de politique économique extérieure, domaine jusque-là réservé du gouvernement, du patronat et de la banque centrale. L'étude d'Allan *et al.* (2000), couvrant la politique d'intégration européenne de la Suisse depuis la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), montre à quel point le choix d'une voie dite médiane, entre adhésion et bilatérale, depuis le milieu des années 1980 correspond au rapport des forces au sein du Parlement, et non pas simplement aux demandes de l'industrie d'exportation. De même, Dupont et Swoboda (2000) documentent l'intrusion du Parlement dans la politique des taux de change et de la participation de la Suisse aux organismes financiers internationaux, cénacle politique de la banque centrale, de l'association des banquiers et du patronat. Les débats parlementaires sur l'adhésion de la Suisse aux institutions dites de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale) révélèrent une volonté de certains milieux politiques de mettre sur pied des mécanismes et organes de contrôle spécifiques, ce qui força le gouvernement à octroyer des garanties supplémentaires quant au respect de ses engagements. L'influence grandissante du Parlement a permis une démocratisation de la politique étrangère, phénomène qui s'est souvent accompagné d'une certaine politisation des débats, notamment autour des fondements du système politique suisse, la neutralité, la démocratie directe et le fédéralisme. Ainsi, les questions de souveraineté au sens large se retrouvent le plus souvent au centre des débats en matière de politique étrangère.

Le rôle des cantons en matière de politique étrangère suisse s'est également accru, mais contrairement au Parlement non pas en raison d'une modification constitutionnelle mais plutôt suite au pragmatisme des coopérations transfrontalières. Autorisées par la constitution fédérale, ces coopérations existent depuis plusieurs décennies mais ont pris une plus grande ampleur avec le rôle grandissant des régions dans l'architecture politique européenne (Kux 2000). L'étude de Hänni (2000) souligne les défis d'un plus grand activisme des cantons en matière de politique étrangère, et la nécessité d'une plus grande incorporation des demandes et actions cantonales dans la politique étrangère globale. En particulier, les efforts internationaux de la Suisse dans certains domaines clés, les transports, la protection de l'environnement, ou encore le démantèlement de certains services publics, pourraient être conduits selon une logique de décentralisation coordonnée.

Nous ne reviendrons pas cette année sur l'influence des groupes d'intérêt économiques sur la politique étrangère (3), mais abordons le rôle d'un acteur bureaucratique

(2) Le Parlement avait certes joué un rôle très important lors de l'adhésion à la Société des Nations (à ce sujet voir Moos 2000), mais en raison de la décision exceptionnelle du gouvernement de soumettre, pour des raisons politiques, l'entrée de la Suisse dans la nouvelle organisation au référendum à double majorité (peuple et cantons).

(3) Voir à ce sujet notre notice dans le précédent volume de cet annuaire (Dupont 2000).

particulier, la banque centrale ou Banque nationale suisse (BNS). A l'heure de la globalisation financière et de la visibilité grandissante de certains banquiers centraux, les travaux de Dupont et Swoboda (2000) apportent un éclairage sur le comportement de la BNS, considérée internationalement comme un modèle d'indépendance politique et de rigueur monétaire (4). L'éclairage porte surtout sur le comportement de la BNS en matière d'engagements monétaires extérieurs, en particulier la politique de taux de change. La littérature de type *public choice* ou *political economy* n'est guère prolixe sur le comportement des banques centrales en matière d'engagement monétaire extérieur, se résumant à souligner que ces acteurs préfèrent éviter des engagements trop contraignants qui pourraient nuire à leur autonomie. Cela peut amener à des conflits importants avec le gouvernement, comme beaucoup l'ont souligné dans le cas de l'Allemagne face à la genèse de l'union économique et monétaire en Europe. Or, cette intuition minimale ne permet guère d'entrer dans les détails des comportements des banques centrales notamment, car la notion de flexibilité des engagements monétaires extérieurs est difficile à définir et évaluer. Dans cette perspective, le cas suisse est particulièrement intéressant. Pendant la période 1945-71, la Suisse n'était certes pas membre du système de changes fixes supervisé par le FMI mais le franc suisse ne fluctuait pas librement par rapport aux autres monnaies. La BNS avait l'obligation de veiller au respect de la fixation unilatérale du franc suisse par rapport à l'or, ce qui limitait clairement sa marge de manœuvre dans la maîtrise des prix intérieurs. La BNS cautionna une telle politique non pas tellement car elle lui conférait une autonomie maximale pour la poursuite de sa fonction essentielle mais surtout car elle lui conférait des pouvoirs supplémentaires (officialisés par la loi sur la BNS de 1953). En fait, la BNS s'appropriait la politique monétaire extérieure, et son opposition à l'entrée de la Suisse dans les institutions de Bretton Woods après la fin du régime de changes fixes reflète, selon Dupont et Swoboda (2000), un esprit bureaucratique, une volonté de préserver des prérogatives *per se* et non pour des raisons de substance. L'entrée dans le FMI aurait signifié que le gouvernement aurait repris le contrôle de la politique monétaire extérieure, contraignant la BNS à se recentrer sur sa fonction première, celle d'assurer une stabilité monétaire intérieure. La BNS rentra finalement officiellement dans le rang lors de l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods en 1992, succombant d'une certaine manière au processus de démocratisation de la politique étrangère mentionné plus haut.

Le rôle important des différents acteurs abordés jusqu'ici suggère un rôle difficile pour le gouvernement dans ses fonctions d'élaboration et de conduite de la politique étrangère suisse. Comment à la fois satisfaire les demandes provenant d'un système politique décentralisé et caractérisé par de multiples contre-pouvoirs et faire face aux contraintes de l'environnement extérieur? Deux études apportent un éclairage particulier sur les difficultés d'un tel exercice, la première (Allan *et al.* 2000) portant sur la politique d'intégration européenne au sens large, la seconde (Dupont et Swoboda 2000) abordant l'interdépendance entre négociations internationales et processus de ratification internes à la lumière du cas de l'entrée dans les institutions de Bretton Woods.

(4) Pour une discussion des différents indices d'indépendance des banques centrales, voir par exemple Iversen (1999).

Les travaux d'Allan *et al.* (2000) appréhendent l'exercice du gouvernement sous l'angle de la recherche d'une double cohérence face à un contexte interne et à un contexte externe qui tendent à une faible permissivité, l'interne en raison du système politique décentralisé et l'externe en raison de la taille du pays. L'élaboration par le gouvernement d'une politique d'intégration requiert donc une maîtrise stratégique importante, notamment quant à la capacité de correctement percevoir la force des différentes contraintes. Or, Allan *et al.* constatent en premier lieu que la politique européenne élaborée par la Suisse dans l'ensemble de l'après Seconde Guerre mondiale était cohérente à la fois sur le plan externe et interne dans seulement une minorité des grands épisodes d'élaboration d'une nouvelle politique. De plus, l'étude montre que lorsque le gouvernement a été confronté à la difficulté à concilier cohérence interne et cohérence externe, il a presque systématiquement accordé la priorité à la première au détriment de la seconde. Le seul cas qui échappe à cette règle (tentative d'association avec la CE en 1961-63) reste un épisode atypique du fait de l'absence de négociation internationale et du caractère confidentiel des pourparlers internes.

La difficulté de mettre en adéquation contraintes internes et externes s'est traduite par une politique qui a rarement atteint les objectifs déclarés du gouvernement, signe notoire d'inefficacité selon Allan *et al.* Comment expliquer cette faible performance en termes d'efficacité? Allan *et al.* distinguent une coupure historique située à la fin des années soixante. Avant cette coupure, l'inefficacité de la politique européenne de la Suisse s'explique essentiellement par l'impossibilité de faire coïncider les objectifs du gouvernement avec les contraintes provenant de l'environnement international. Ce dernier était très peu accommodant : le flou extrême associé au lancement de la CE, conjugué aux réserves de la France face à une solution incluant l'Angleterre, a été à l'origine de la plus grande incertitude quant aux intentions et à la capacité réelles de la CE d'établir des ponts avec les pays tiers. Dans cette situation, le gouvernement était dans l'impossibilité d'atteindre ses objectifs, et n'avait donc guère d'autre choix que d'attendre des changements importants dans son environnement externe. Après cette coupure, par contre, Allan *et al.* mettent en cause la faible capacité du gouvernement à évaluer correctement les contraintes provenant de son environnement international, notamment suite à la signature de l'acte unique européen. Lorsque le gouvernement corrigea son évaluation de l'environnement externe après l'expérience décevante des négociations en vue de la création d'un Espace économique européen (EEE), sorte de réunion institutionnelle entre la CE et l'association européenne de libre-échange (AELE), il opta abruptement pour l'adhésion, sans travail de préparation interne. En voulant corriger une incohérence avec le contexte externe, le gouvernement se mit en incohérence avec le contexte interne, aboutissant à une impasse de laquelle il n'est pas encore ressorti.

Les travaux de Dupont et Swoboda (2000) se penchent eux sur la réactivité des processus de ratification au comportement du gouvernement pendant les négociations internationales. Considérant tous les objets de politique étrangère soumis à un référendum et étroitement liés à un processus préalable de négociation internationale, l'étude évalue l'importance d'une série de facteurs clés sur l'issue du scrutin populaire. Il en ressort le rôle capital de la gestion et de l'exploitation, par les différents acteurs, de l'information concernant le processus et le résultat de négociation. Selon Dupont et Swoboda, les contrastes entre les cas de l'adhésion de la Suisse à

la SDN, en 1920, de l'entrée de la Suisse dans les institutions de Bretton Woods, en 1992 et de l'adhésion à l'EEE, également en 1992, sont particulièrement révélateurs. Selon les auteurs, il est difficile d'établir une différence nette quant à la qualité de l'accord obtenu dans ces trois épisodes. Le gouvernement suisse a fait des concessions importantes par rapport à ses objectifs de départ, et ainsi sa performance prête le flanc à la critique dans les trois cas. En outre, les trois objets comportaient tous une dimension institutionnelle/politique, les rendant plus visibles et ainsi plus délicats. La clé de la différence entre les cas d'acceptation, la SDN et les institutions de Bretton Woods, et le refus de l'EEE réside selon Dupont et Swoboda dans la gestion de l'information par le gouvernement. Dans les deux premiers cas, le gouvernement a su limiter (au moins pendant les phases délicates) la transparence de son action à l'extérieur, ce qui lui a permis de maîtriser les attentes populaires, fermant ainsi d'importantes fenêtres d'opportunité aux opposants. Pour l'EEE, au contraire, le gouvernement a cru bon, pour des raisons de tactique de négociation, de largement diffuser ses objectifs initiaux, sans pouvoir par la suite contrôler l'information sur l'évolution du processus de négociation. L'écart entre les objectifs initiaux et le résultat final fut donc facile à évaluer par les citoyens, aidés en cela par une opposition que le gouvernement avait contribué à renforcer.

Institutions internationales, coopération internationale et autonomie des Etats

Parmi l'actualité éditoriale sur les questions plus générales de relations internationales, nous avons choisi de nous concentrer sur des travaux qui nourrissent une littérature internationalement très prolifique, en rapport tout d'abord avec la capacité de réglementation des Etats face à la globalisation économique puis en rapport avec la problématique des relations interinstitutionnels dans un monde marqué par une abondance d'organisations internationales.

Sur les questions de la globalisation et de ses effets sur les Etats, les travaux de Bernauer et Achini (2000) explorent de manière quantitative la validité empirique d'une série de thèses au sujet de l'évolution de la taille de l'Etat ainsi qu'au type de politiques publiques poursuivies par les différents gouvernements. Leur recherche démontre en premier lieu un lien positif et significatif entre ouverture aux échanges et dépenses publiques. Au lieu donc de constater le démantèlement de l'Etat, Bernauer et Achini documentent la progression des dépenses publiques, surtout en fonction de l'ouverture des pays aux échanges commerciaux. La globalisation financière, avec ses effets de dépendance des pays sur les marchés internationaux de capitaux ne semble pas, elle, avoir d'effets déterminés, résultat surprenant et pour lequel les auteurs n'avancent pas d'explication dominante, excepté le fait que les effets de la globalisation financière sur les différents groupes d'intérêt nationaux sont plus diffus, et ainsi suscitent moins de demandes concertées de protection à travers des interventions de l'Etat (mécanisme d'assurance contre les risques de l'ouverture des marchés). Bernauer et Achini démontrent également que la globalisation n'a pas mené à une convergence des politiques publiques, bien au contraire, résultat qui ne peut qu'inciter les chercheurs à dépasser les hypothèses simplistes sur la linéarité des influences de la globalisation.

Si la globalisation n'a pas entraîné un démantèlement de l'Etat, elle reste déconcertante quant à la variété des effets par secteurs et pays. Il est indéniable que nous assistons depuis quelques années à un retrait de l'Etat dans certains domaines mais en même temps les interventions prennent de l'ampleur dans d'autres domaines. L'ouvrage de Bernauer (2000) cherche à expliquer cette variation, en se concentrant sur les efforts collectifs de réglementation. L'auteur emprunte une démarche méthodologique originale, combinant, d'une part, outils quantitatifs et qualitatifs et, d'autre part, cherchant à évaluer le pouvoir explicatif de différentes théories politiques et économiques sur la réglementation des marchés. Selon Bernauer, les variations quant à l'évolution des efforts de réglementation des marchés proviennent essentiellement du degré de dépendance mutuelle des gouvernements entre eux et avec les acteurs économiques. Les différentes hypothèses évaluées par Bernauer s'inscrivent donc dans la logique générale des travaux d'Hirschman (1970), articulés autour des concepts de désertion, protestation et loyauté. Après une discussion théorique, l'auteur entreprend d'apporter un éclairage spécifique sur plusieurs cas qui ont fait l'objet d'efforts de réglementation internationaux, à savoir la réglementation de l'actif immobilisé des banques (*capital-to-assets ratio*), l'harmonisation fiscale en matière d'épargne, ainsi que les efforts en vue d'harmoniser la fiscalité des entreprises multinationales et les actions cherchant à contrôler les pratiques dites de *transfer pricing* au sein des multinationales. Bernauer démontre à travers ces cas l'utilité d'une approche intégrant des facteurs politiques (sur l'action collective) et économiques (sur les structures de marché en particulier) pour comprendre soit l'émergence d'une coopération internationale (réglementation par la Banque des règlements internationaux de l'actif immobilisé des banques, et réglementation du *transfer pricing* dans le cadre notamment de l'OCDE) ou l'impasse dans d'autres domaines (harmonisation fiscale en matière d'épargne, harmonisation de la fiscalité d'entreprise). Il ressort toutefois de l'ouvrage de Bernauer que la taille minimale pour la production d'un bien collectif semble déterminante. Or, cette taille dépend elle-même des caractéristiques précises du bien à produire, appelant ainsi à une meilleure compréhension des liens entre le type de biens et le phénomène de la coopération internationale (5).

Nous terminerons cette notice par la discussion de travaux sur l'évolution des institutions internationales de sécurité, à l'échelle mondiale et à l'échelle européenne. L'étude de Gheballi (2000c) retrace l'évolution des efforts d'organisation mondiale au XX^e siècle montrant la tension entre une logique de préservation des souverainetés et une logique fonctionnelle de dépassement des souverainetés. L'auteur souligne la « déterritorialisation » des rapports internationaux, qui s'offre à la fois comme un incomparable défi aux organisations mondiales mais également comme une opportunité de développer une plus grande osmose entre organisation mondiale et société civile transnationale. Reste que le nouvel ordre devrait faire preuve d'une certaine cohérence afin de préserver une certaine efficacité. La plate-forme pour la sécurité coopérative annexée à la Charte d'Istanbul de l'OSCE pour la sécurité européenne (Gheballi 2000a, 2000b) est très intéressante à cet égard. L'idée est de parvenir à une division des tâches entre les diverses institutions de sécurité en Europe sur la base de leurs avantages comparatifs respectifs, afin de développer des synergies. Cette

(5) A ce sujet nous référons le lecteur aux travaux en cours d'Aggarwal et Dupont (2000).

approche se démarque nettement de la logique de hiérarchisation inhérente au développement de systèmes imbriqués – *nested institutions* – (Aggarwal 1998) à l'origine des tensions entre l'OTAN et l'Union de l'Europe occidentale. Ainsi la Charte d'Istanbul correspondrait « à une sorte d'armistice interinstitutionnel » (Ghebali 2000b). Reste toutefois à régler les modalités de la coopération entre institutions et il est fort probable qu'elles resteront encore longtemps des questions ouvertes, aussi longtemps en tout cas qu'aucun consensus cognitif ne s'imposera (6).

Références bibliographiques

- AGGARWAL, Vinod K., ed. (1998), *Institutional Designs for a Complex World : Bargaining, Linkages and Nesting*, Ithaca, Cornell University Press.
- AGGARWAL, Vinod K. and Cédric DUPONT (2000), « Goods, Games and Cooperation », Paper presented at the Annual ISA Convention, Los Angeles, 15-18 mars 2000.
- Allan PIERRE, Cédric DUPONT, Pascal SCIARINI et David SYLVAN (2000), *Cohérence d'élaboration et cohérence d'action : la politique suisse d'intégration européenne en perspective comparative*, Berne, FNS, NFP 42 Synthesis 21.
- BERNAUER, Thomas (2000), *Staaten im Weltmarkt*, Opladen, Leske and Budrich.
- BERNAUER, Thomas and Christoph ACHINI (2000), « From Real to Virtual States? Integration of the World Economy and its Effects on Government Activity », *European Journal of International Relations*, 6(2), 223-276.
- DUPONT, Cédric (2000), « Publications helvétiques », *Annuaire français de relations internationales*, vol. 1^{er}, 881-886.
- DUPONT, Cédric et Alexandre SWOBODA (2000), *Engagements institutionnels internationaux et processus politiques internes : l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods*, Berne, FNS, NFP Synthesis 46.
- FLEURY, Antoine, Séverine CUENDET, Pascal BULLIARD et Libor JILEK (2000), *L'Assemblée fédérale et la conduite de la politique étrangère de la Suisse de 1848 à nos jours*, Berne, FNS, NFP 42.
- GHÉBALI, Victor-Yves (2000a), « La Charte de l'OSCE pour la sécurité européenne », *Défense nationale*, 56(2), 45-55.
- GHÉBALI, Victor-Yves (2000b), « La Charte d'Istanbul de l'OSCE pour la sécurité européenne », *Revue de l'OTAN*(1), 23-26.
- GHÉBALI, Victor-Yves (2000c), « Les efforts d'organisation mondiale au XX^e siècle : mythes et réalités », *Politique étrangère*, 3-4, 613-623.
- GOETSCHEL, Laurent (2000), *Politique extérieure en mouvement. Synthèse du PNR 42*, Berne, FNS.
- HÄNNI, Peter (2000), *Kantone und Aussenpolitik : die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden internationalen Kontext*, Bern, FNS, NFP Synthesis 36.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

(6) Pour une discussion de la stabilité des coopérations interinstitutionnelles voir les différentes contributions dans l'ouvrage collectif dirigé par Aggarwal (1998).

- IVERSEN, Torben (1999), *Contested Economic Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KUX, Stephan (2000), *Europa von Unten? Kleine Aussenpolitik, Mikrointegration und Politikverflechtung in der grenzenüberschreitenden Zusammenarbeit der Schweizer Kantone*, Bern, FNS, NFP Synthesis 54.
- MOOS, Carlo (2000), *Die Völkerbunddiskussion als Paradigma für die UNO-Beitritt*, Bern, FNS, NFP Synthesis 22.