Travaux de science politique à l'Université de Genève : recherches sur les décisions politiques en Suisse

Autor(en): **Sidjanski, Dusan / Montangero, Yvette**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **8 (1968)**

PDF erstellt am: **28.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-171285

Nutzungsbedingungen

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

Haftungsausschluss

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

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

http://www.e-periodica.ch

TRAVAUX DE SCIENCE POLITIQUE A L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE

Recherches sur les décisions politiques en Suisse

Parmi les études qu'effectue le Centre de recherche de science politique de l'Université de Genève, nous avons choisi trois exemples d'analyse de la vie politique suisse pour les présenter aux lecteurs de l'*Annuaire*: les deux premières recherches portent sur l'affaire des Mirages et sur la main-d'œuvre étrangère et sont subventionnées par le Fonds national suisse de la recherche scientifique; la troisième illustre la collaboration des autorités cantonales et de l'université, ainsi que celle de plusieurs disciplines.

L'affaire des Mirages et le problème de la main-d'œuvre étrangère sont abordés dans l'optique de la décision qui constitue, à l'heure actuelle, un des foyers d'analyse centraux et des plus prometteurs en science politique. En effet, la littérature générale sur l'approche décisionnelle ainsi que des études de cas abondent, bien que des travaux d'ensemble portant sur une communauté politique et ses divers types de décisions fassent défaut. En Suisse cependant, cette approche a été peu utilisée à ce jour. Les études entreprises au Centre de recherche avec une équipe de collaborateurs et assistants ont pour objet de combler, partiellement du moins, cette lacune et d'apporter une contribution à la connaissance des processus de décisions politiques.

Outre la présentation d'un aspect de ces deux travaux par les assistants — Paolo Urio et Francis Gruber — qui en ont la charge, nous avons cru utile de demander à Mme Yvette Montangero de donner un aperçu de l'étude sur l'abstentionnisme à Genève. Entreprise sur décision du Grand Conseil, cette étude est dirigée par une commission qui assure la collaboration étroite de plusieurs disciplines dont la sociologie, la science politique et l'économétrie.

DUSAN SIDJANSKI

Professeur de science politique à l'Université de Genève

I. L'affaire des Mirages

INTRODUCTION

En étudiant l'affaire des Mirages, nous nous sommes attaqué à l'ensemble des décisions prises entre 1958 et 1964 par les autorités fédérales suisses, en relation avec l'acquisition de l'avion de combat français Mirage III.

L'intérêt d'une telle étude était fondé sur l'hypothèse de départ selon laquelle les décisions prises avant mai 1964 s'apparentaient au type des décisions closes [1], alors que celles prises de juin à octobre 1964 pouvaient être assimilées aux décisions ouvertes. Un intérêt supplémentaire venait en outre s'ajouter à notre étude, au cas où l'hypothèse de départ aurait été confirmée par la recherche: l'analyse du passage de la phase des décisions closes à celle des décisions ouvertes.

Pour mener à bon terme notre étude, nous avons commencé par l'analyse des documents officiels disponibles: rapports de la Commission d'enquête parlementaire, de la Commission Dænzer et de la Commission Abrecht [2]; Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale (débats parlementaires); messages du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale. Un certain nombre de journaux répartis selon le double critère de la tendance politique et de la répartition géographique ont été dépouillés [3]. Les trois rapports nous ont surtout fourni des renseignements sur la période antérieure à mai 1964, alors que la presse nous a été particulièrement utile à partir de fin 1963-début 1964, c'est-à-dire à partir du moment où se prépare l'éclatement de l'affaire.

Il a été ainsi possible de constituer un fichier chronologique avec références bibliographiques. Plusieurs rapports partiels ont été préparés et discutés avec le directeur de recherches. Un rapport global de 140 pages a été ensuite ronéotypé; il constitue à la fois un bilan de la recherche et un instrument de travail pour les interviews. Il a été en effet envoyé, avec un questionnaire, aux personnes à interviewer: députés fédéraux (notamment les membres de la Commission d'enquête parlementaire), fonctionnaires du Département militaire fédéral, représentants de l'industrie aéronautique suisse et journalistes.

---

[1] D. SIDJANSKI, « Un aspect du processus de décision: décisions closes et décisions ouvertes », *Il Politico*, Università di Pavia, 1964, anno XXIX, n. 4, p. 864-879 et 1965, anno XXX, n. 1, p. 144-165.

[2] *Rapport présenté aux Chambres fédérales par les commissions constituées par le Conseil national et le Conseil des Etats pour enquêter sur l'affaire du Mirage*, Berne, Chancellerie fédérale, 1.9.1964, 90 p., *cité : Rapport CdT.*

Rapport de la Commission des trois experts chargés d'examiner la question de l'acquisition des avions Mirage, avec un *Commentaire du graphique du déroulement de l'acquisition du Mirage*, Berne, Chancellerie fédérale, 10.2.1965, 10 et 24 p. respect., ronéotypé, *cité: Rapport Dænzer.*

Bericht über die disziplinarische Untersuchung in Sachen Beschaffung der Flugzeuge Mirage, Berne, Chancellerie fédérale, 4.8.1965, 84 p., ronéotypé, *cité : Rapport Abrecht.*

[3] Suisse alémanique: *Abend-Zeitung* (socialiste, Bâle), *Volksrecht* (socialiste, Zurich), *Berner Tagwacht* (socialiste, Berne); *Die Weltwoche* (neutre, Zurich); *Neue Zürcher Zeitung* (radical, Zurich), *National-Zeitung* (radical, Bâle), *St. Galler Tagblatt* (radical, Saint-Gall); *Vaterland* (conservateur, Lucerne); *Vorwärts* (communiste, Bâle); *Basler Nachrichten* (libéral, Bâle); *Die Tat* (Landesring, Zurich).

Suisse romande: *Le Peuple* (socialiste, Neuchâtel), *Domaine Public* (socialiste, Lausanne); *Feuille d'Avis de Lausanne* (radical); *Gazette de Lausanne* (libéral), *Journal de Genève* (libéral); *La Suisse* (neutre, Genève), *La Tribune de Genève* (neutre); *Courrier* (conservateur, Genève); *Voix Ouvrière* (communiste, Genève).

Tessin: *Popolo e Libertà* (conservateur, Bellinzone); *Il Dovere* (radical, Bellinzone); *Libera Stampa* (socialiste, Lugano).

D'autre part, un questionnaire a été adressé aux partis cantonaux pour recueillir d'une façon systématique des renseignements relatifs à leurs prises de position et, d'une façon plus générale, aux manifestations publiques qui ont eu lieu dans les cantons lors de l'éclatement de l'affaire (résolutions, réunions organisées par les partis et ouvertes au public, manifestations diverses).

Enfin, dans le but de mieux comprendre les implications purement militaires sous-jacentes à l'affaire [1], notre directeur de recherches a chargé un spécialiste de nous préparer un rapport sur « Le problème des Mirages vu sous l'angle de la défense nationale suisse » [2].

Dans les pages qui suivent nous présentons sous une forme résumée d'une part les premiers résultats d'ensemble qu'il est possible de dégager dès à présent et, d'autre part, un aspect particulier de l'affaire des Mirages, c'est-à-dire le rôle de la presse dans l'éclatement de l'affaire.

1. RÉSULTATS D'ENSEMBLE

Il est inutile de refaire ici l'historique de l'affaire des Mirages. Nous renvoyons à la première partie de l'article de Willi Geiger paru dans l'*Annuaire* de 1965 [3]. Il nous suffira de rappeler quelques faits significatifs. En 1961, le Département militaire fédéral (DMF) livre au Parlement le fruit de trois ans de recherches dans le domaine des avions à hautes performances et lui propose l'achat de 100 Mirages, à construire en Suisse sous licence. Ces avions s'insèrent dans la nouvelle conception de la défense nationale suisse et doivent en assurer, du moins en partie, la réalisation. Le projet semble clair, précis. Tout est prévu. Trois ans plus tard le DMF est contraint de demander au Parlement un crédit supplémentaire pour mener en port l'opération d'acquisition. Des modifications importantes ont été apportées à l'avion français. Le Gouvernement avoue lui-même sa surprise, il voudrait en savoir davantage et nomme une commission d'enquête (Commission Dænzer, composée de trois experts de l'économie). Le Parlement estime avoir été trompé, car il n'a pas été consulté sur les modifications apportées au projet initial qu'il avait approuvé. Il veut sa propre commission d'enquête. De son côté, la presse exige que toute la lumière soit faite sur ce qui s'est passé au cours de ces trois années. Les militaires défendent publiquement le projet ainsi modifié. Administration fédérale (Département militaire), Gouvernement, Parlement, partis politiques, presse, industrie aéronautique [4], tels sont les acteurs qui interviennent au cours de l'affaire. Dans le cadre assez restreint de cet article il n'est pas possible de présenter ces différents acteurs, qui sont d'ailleurs, pour la plupart, suffisamment connus. Nous aimerions toutefois dire quelques mots du Département militaire.

Le chef du DMF, le radical vaudois Paul Chaudet, avait confié au chef de l'Etat-major général (EMG), J. Annasohn, les études en vue de l'acquisition d'un avion militaire. Celui-ci pouvait compter sur la collaboration du Service technique

---

[1] Il va sans dire que l'examen des aspects militaires ne rentre pas dans le cadre de notre optique. Nous les assumons comme des données de fait.

[2] Par A. LEGAULT, Genève, 1966, ronéotypé, 37 p.

[3] W. GEIGER, « Der Mirage-Konflikt, seine Entstehung, Lösung und grundsätzliche Bedeutung », *Annuaire suisse de science politique*, Lausanne, 1965, p. 90-99.

[4] A ce stade de la recherche il ne nous a pas été possible d'éclaircir d'une façon satisfaisante le rôle de l'industrie aéronautique. Nous nous proposons de combler cette lacune au moyen de sondages.

militaire (STM), du Service de l'aviation et de la défense contre avions, ainsi que sur un Groupe de travail pour l'acquisition d'avions militaires (GTAA) constitué ad hoc par le Département militaire.

Le STM est normalement chargé de l'acquisition du matériel de guerre. Il procède à l'essai des armes à feu et contrôle les différentes fabriques d'armes et de munitions, y compris la fabrique d'avions à Emmen. Le service de l'aviation n'appelle pas des remarques particulières. Il est tout à fait normal qu'il soit associé étroitement à une opération d'acquisition d'un avion militaire. D'autre part, le chef du DMF est assisté d'une Commission de défense nationale (CDN), composée des quatre commandants de corps, du chef de l'EMG, du chef de l'aviation et du chef de l'instruction. Présidée par le chef du DMF, elle est l'organe consultatif suprême pour toutes les questions militaires [1]. Ceci dit, nous allons essayer de donner une vue d'ensemble de l'affaire en distinguant deux phases.

La première phase (1958 – avril 1964) se présente comme un ensemble de décisions prises par un nombre restreint de fonctionnaires à l'intérieur de l'Administration fédérale (plus précisément, du Département militaire), sans que les intéressés se trouvant en dehors du cadre institutionnel fédéral soient volontairement associés à la prise des décisions (décisions closes). En effet, le DMF semble vouloir se replier sur lui-même. La commission pour l'acquisition d'avions militaires supprimée à la suite de l'abandon de l'avion P-16 est remplacée par le GTAA. C'est ce groupe de travail qui va retenir notre attention. La différence essentielle entre l'ancienne commission et le groupe consiste dans leur composition: la première comprenait, outre de hauts fonctionnaires fédéraux spécialistes en la matière, des représentants des milieux scientifiques et économiques, alors que le GTAA était composé uniquement de militaires [2]. Le GTAA aurait pu faire appel à des experts de l'industrie, mais ne le jugea pas nécessaire [3]. Il est bien évident que, dans ces conditions, les membres du GTAA étaient peu portés, ne fût-ce que par leur formation, à prendre en considération d'une façon approfondie des données autres que celles strictement militaires. D'autre part, l'organisation de l'acquisition n'était pas un exemple de clarté [4]. Ces deux facteurs (composition du GTAA et organisation de l'acquisition) ont amené le GTAA au centre de la décision et on comprend que l'aspect industriel de l'acquisition, notamment le calcul des frais, ait été négligé.

Voici d'ailleurs quelques exemples qui montrent l'ampleur de la liberté de manœuvre dont a usé le GTAA: 1. En s'écartant des instructions du chef de l'EMG (a) il institue une organisation pour l'essai des avions entrant en ligne de compte et (b) fixe des directives minutieuses pour l'essai et l'évaluation des avions [5]. Cette procédure sera par la suite approuvée par le chef de l'EMG qui abrogera en même temps les articles de ses instructions violés par le GTAA [6]. 2. Il établit pratiquement le cahier des charges militaires qui aurait dû être établi par le chef de l'aviation [7]. 3. Il établit le cahier des charges pour l'électronique qui aurait dû être aussi

---

[1] SAUSER-HALL, *Guide politique suisse*, Lausanne, Payot, 1965, p. 231-232.

[2] Il s'agit des colonels Keller, représentant de l'EMG et président du GTAA, et Blœtzer, représentant de l'aviation, et de l'ingénieur Greinacher, représentant du STM.

[3] *Rapport CdT, op. cit.*, p. 14.

[4] Voir sur ce point les rapports cités à la page 90, note 2.

[5] *Rapport Abrecht, op. cit.*, p. 9-10.

[6] *Ibidem.*

[7] *Rapport Dœnzer*, Annexe, *op. cit.*, p. 4-8; *Rapport CdT, op. cit.*, p. 15-16; *Rapport Abrecht, op. cit.*, p. 15-19.

établi par le chef de l'aviation [1]. 4. Le chef de l'EMG et les autorités auxquelles il est subordonné n'ont pas été informés des modifications apportées à l'avion, relatives au renforcement du train d'atterrissage, ainsi que d'autres modifications. Celles-ci n'étaient connues que du GTAA et des spécialistes du STM. De même, l'abandon de la polyvalence, qui entraîna l'acquisition d'un avion spécial pour les opérations de reconnaissance, a été décidé sans que la CDN ni le chef du DMF et encore moins le Conseil fédéral n'aient été mis au courant du problème [2]. 5. Le GTAA procède en connaissance de cause aux abattements qui devaient conduire au chiffre de 871 millions de francs que le Gouvernement va demander au Parlement pour le financement de l'acquisition et qui devait s'avérer nettement insuffisant [3]. 6. En ce qui concerne le choix du type d'avion, la commission d'enquête parlementaire affirme que le résultat du travail du GTAA « détermina, pour ainsi dire à tous égards, le choix du type » [4]. 7. En ce qui concerne enfin le choix de l'électronique, la même commission affirme que le rapport du GTAA sur l'électronique « ne faisait que confirmer d'un bout à l'autre la nécessité de choisir le Taran » [5].

Il faut en outre remarquer qu'au sein du GTAA les rapports entre le représentant du STM d'une part, et ceux de l'EMG et de l'aviation d'autre part, ne semblent pas avoir été des meilleurs [6]. On comprend facilement que les rapports entre ces trois services du DMF aient été tendus et qu'on ait eu tendance à écarter les objections du STM. Il est par ailleurs bien évident que dans ces conditions le représentant de l'aviation venait à occuper une position de premier plan dans le GTAA.

Ayant ainsi souligné le rôle prépondérant du GTAA, nous pouvons donner un aperçu schématique de cette première phase. Le rapport du GTAA proposant l'acquisition de 100 Mirages est prêt en octobre 1959. Il est aussitôt remis pour avis au service de l'aviation, au STM, et à la CDN. Ceux-ci émettent des avis favorables entre la fin 1959 et le milieu 1960. Sur la base de ce rapport et de ces avis, le DMF propose au Conseil fédéral l'achat de 100 Mirages. Le Conseil fédéral charge alors le DMF de préparer un projet de message à l'intention de l'Assemblée fédérale. L'ordre est transmis au chef de l'EMG qui va donc se servir des mêmes instances qui avaient contribué à formuler la première proposition au Conseil fédéral. En pratique, le colonel Werner (alors officier d'instruction des troupes d'aviation auprès du service de l'EMG) fut chargé de préparer un projet. A ce propos, la Commission d'enquête parlementaire [7] affirme qu'« une lettre adressée le 10 janvier 1961 par le chef du STM au chef du DMF permet de conclure qu'on voulut empêcher M. von Wattenwyl (alors chef du STM) et ses collaborateurs König et Stræssle de participer à la rédaction du rapport (message), du chapitre des frais en particulier. L'enquête a donné l'impression qu'on ne voulait pas donner suite aux remarques critiques et autres objections du chef du STM». Une autre preuve de cette attitude à l'égard du STM est donnée par le fait qu'une lettre du chef du STM au président du GTAA du 28 février 1961 ne fut même pas discutée au sein du GTAA, pour autant qu'on puisse en juger d'après le procès-verbal du GTAA, cité par la Commission d'enquête parlementaire. Or, cette lettre soulignait que les

---

[1] *Rapport CdT, op. cit.*, p. 16 et *Rapport Abrecht, op. cit.*, p. 29.
[2] *Rapport CdT, op. cit.*, p. 27-30.
[3] *Ibid.*, p. 19-20.
[4] *Ibid.*, p. 13.
[5] *Ibid.*, p. 29. Le Taran est le nom du système électronique américain que la Suisse a substitué à l'électronique originale française.
[6] *Rapport Abrecht, op. cit.*, p. 6 et 17-18; *Rapport CdT, op. cit.*, p. 14.
[7] *Rapport CdT, op. cit.*, p. 25.

dépenses relatives à de nombreuses positions contenues dans les nouveaux calculs du STM du 23 février 1961 n'étaient pas incluses dans ces chiffres [1].

M. Werner prépara lui-même certaines parties du projet du message, recueillit les projets partiels élaborés par d'autres personnes et rédigea un projet global [2]. Pour autant qu'on puisse en juger d'après le rapport Abrecht [3] qui indique les auteurs des différents projets partiels, il ressort que le service de l'aviation et le GTAA ont eu une part prépondérante dans la préparation du message du Conseil fédéral. Il faut toutefois remarquer que certains points n'ont pas été définitivement éclaircis [4].

Ainsi les Chambres fédérales vont se trouver devant un message qui propose l'acquisition de 100 Mirages construits en série, complètement équipés, y compris l'électronique de bord pour 514,9 millions [5]. L'avion est présenté comme polyvalent. La façon dont l'avion était présenté donnait l'impression que les calculs des frais étaient sûrs et exacts, que les questions importantes avaient été éclaircies, que seulement des modifications peu importantes étaient nécessaires, qu'il s'agissait en somme d'acquérir un avion « au point ». Nous savons que la réalité était tout autre, mais il n'est pas étonnant que les Chambres aient approuvé le message à une écrasante majorité [6] et que la presse n'ait pas eu en général des réactions défavorables. Tout donnait en effet à penser qu'il s'agissait d'une acquisition coûteuse, certes, mais tout à fait « normale ».

En réalité plusieurs questions fondamentales restaient en suspens. Après l'approbation parlementaire, le DMF (essentiellement le GTAA avec l'appui du service de l'aviation) va procéder à des transformations que nous avons déjà mentionnées sans consulter le Parlement [7]. Les instances supérieures n'ont pas été renseignées d'une manière suivie sur ces modifications. Par contre, en ce qui concerne le choix de l'électronique, qui intervint après le vote parlementaire, le chef du DMF et le Conseil fédéral en ont été renseignés. Mais le délai très bref laissé au Gouvernement pour se prononcer l'empêcha d'étudier soigneusement le dossier [8]. Ainsi vers la fin de 1961 (choix de l'électronique) tous les choix fondamentaux avaient été faits. Le rôle du GTAA devenait pour ainsi dire sans objet [9]. Le STM, qui avait occupé jusqu'à ce moment une place marginale, allait jouer un rôle très important en procédant à l'étude du problème du point de vue industriel. On va donc progressivement parvenir à une vue d'ensemble du problème de l'acquisition, déceler et calculer d'une façon plus sûre les frais supplémentaires.

---

[1] *Ibid.*, p. 21; *Rapport Dænzer*, Annexe, *op. cit.*, p. 17 et *Rapport Abrecht, op. cit.*, p. 44 et ss. et p. 58. Pour la rédaction du projet de message du Conseil fédéral, le STM avait été chargé de refaire le calcul des frais.

[2] *Rapport Abrecht, op. cit.*, p. 55-57.

[3] *Ibid.*, cf. aussi *Rapport CdT, op. cit.*, p. 20.

[4] *Rapport Abrecht, ibid.*

[5] 871 millions avec les dépenses relatives aux munitions, pièces de rechange, etc. Les frais pour l'électronique étaient compris dans les calculs, mais le choix du système électronique était expressément réservé.

[6] Le Conseil national par 132 voix contre 9, soit 4 communistes, 3 socialistes romands et 2 indépendants; le Conseil des Etats par 38 voix sans opposition.

[7] Certaines transformations étaient déjà en voie de réalisation ou étaient déjà envisagées au moment du vote du Parlement. Voir le *Rapport CdT, op. cit.*, p. 27-30.

[8] Le Conseil fédéral n'aurait eu qu'une soirée pour se prononcer. Le temps pressait car les options venaient à échéance. Il fallait donc faire confiance à l'Administration. Voir d'ailleurs le point 7, ci-dessus, p. 93.

[9] Le GTAA avait estimé avoir accompli sa tâche dès qu'il eut remis son rapport d'octobre 1959 et son président proposa au chef de l'EMG de le dissoudre. Celui-ci refusa et confia au GTAA la tâche d'éclaircir les problèmes de l'électronique. Voir *Rapport Dænzer, op. cit.*, p. 4.

Jusqu'à ce moment (début 1962), il est certain que nous n'avons rencontré que des décisions closes. Si nos recherches futures devaient révéler que le STM a pris volontairement contact avec les milieux industriels et scientifiques pour l'établissement de son étude, il faudrait en conclure que le processus de décision tend à devenir ouvert dès 1962–63. En ce qui concerne par contre l'information du Parlement et du public, le processus reste pratiquement fermé jusqu'à la fin 1963 – début 1964 [1].

Pour conclure, cette première phase est caractérisée par le fait que les choix fondamentaux sont opérés par un groupe de fonctionnaires (notamment par le GTAA) sur la base de considérations militaires. Les doutes exprimés au sujet de certains aspects de l'opération d'acquisition furent pour ainsi dire filtrés à travers un système d'écrans concentriques, dont le plus efficace, le GTAA, était situé au centre (les autres étant, dans l'ordre, l'Etat-major général, le Département militaire au niveau du chef du DMF, le Conseil fédéral). De cette façon, lorsque le projet perce la surface de l'Administration et du Gouvernement pour arriver dans la sphère du Parlement (et donc du public), les choix sont faits. Ainsi le Parlement approuvera le choix de l'Administration sans avoir eu en main tous les éléments essentiels qui se trouvaient à la base du choix même: problème industriel, choix de l'électronique et ses conséquences, diverses modifications de l'avion original.

La deuxième phase. Ce n'est qu'à partir du printemps 1964 que le processus devient franchement ouvert: le Conseil fédéral consulte des experts extérieurs à l'Administration (Commission Dænzer), la Commission d'enquête parlementaire en fait de même. La presse, les partis, les milieux économiques intéressés se manifestent et se saisissent de l'affaire [2]. Le centre de décision se situe maintenant au niveau du Parlement; c'est sur lui que convergent les efforts de tous les intéressés (partis, presse, groupes de pression, Administration fédérale).

Deux grandes décisions vont être prises par le Parlement. La première (juin 1964) consiste dans le refus (du moins momentané) du crédit additionnel et dans la création d'une commission d'enquête parlementaire [3]. La deuxième (septembre – octobre 1964) est prise sur la base du rapport de cette commission et consiste dans la réduction du nombre d'avions prévu en 1961, ainsi que dans une série de propositions relatives à la réorganisation du Département militaire, au développement de la juridiction administrative et au renforcement du contrôle parlementaire [4].

Pour commodité nous prenons comme point de départ le message du Conseil fédéral d'avril 1964 par lequel celui-ci demande au Parlement un crédit additionnel. Ce message provoque des réactions en chaîne: le Conseil fédéral nomme la Commission Dænzer. Ensuite la presse [5] et les partis (surtout, au début, au niveau cantonal) réagissent à leur tour, influençant à la fois le comportement des parlementaires et des responsables du Département militaire (M. Chaudet et quelques hauts militaires);

---

[1] Les commissions militaires des Chambres fédérales ont été renseignées plusieurs fois. Si l'on peut, d'une façon générale, reprocher aux parlementaires un manque de curiosité, il semble bien que de tels renseignements n'étaient pas de nature à susciter des doutes quant à la solidité de l'entreprise.

[2] Nous renvoyons à la remarque de la note 4, page 91.

[3] *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale,* Conseil national, 1964, session d'été, p. 257 et 329; Conseil des Etats, p. 141-142 et 147.

[4] *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale,* Conseil national, 1964, session d'automne, p. 410 et 490-492; Conseil des Etats, p. 202-203 et 242.

[5] En réalité la presse commence à manifester des signes d'inquiétude dès la fin 1963. Nous reviendrons sur le rôle de la presse dans la dernière partie de notre article.

ceux-ci cherchent de leur côté à défendre et à justifier leurs choix devant l'opinion publique[1] et les parlementaires[2]. Par surcroît le rapport de la Commission Dænzer[3] va exercer une influence convergente sur les parlementaires (il est présenté aux membres des commissions militaires du Parlement et publié à la veille du débat parlementaire) ainsi que sur la presse et les partis (en particulier au niveau des groupes politiques de l'Assemblée fédérale).

Mais comment s'articulent ces différentes interventions ? Il n'est pas possible de donner ici les différentes prises de position. Nous pouvons par contre essayer d'en dégager une rapide vue d'ensemble. Les actions de la presse et des partis sur les parlementaires et le Département militaire vont dans le même sens et se renforcent mutuellement. Presse et partis exigent que toute la lumière soit faite sur l'affaire et qu'on institue à cette fin une commission d'enquête parlementaire. La majorité de la presse met en outre l'accent sur la nécessité de certaines réformes, notamment le renforcement du contrôle parlementaire. De plus, ces prises de position s'intensifient: réaction défavorable à l'action du Département militaire qui défend son projet; réaction favorable au rapport Dænzer, qui apporte certaines précisions sur les erreurs commises. D'autre part, l'influence que celui-ci exerce en même temps sur les parlementaires va dans le même sens que celle de la presse et des partis. Dans le climat tendu qui caractérise l'ouverture des débats parlementaires, le Département militaire ne semble pas pouvoir l'emporter. Ainsi, malgré une intervention remarquable du chef du DMF au Conseil national[4], le Parlement décide de différer la discussion relative à l'octroi du crédit additionnel jusqu'à ce que la Commission d'enquête parlementaire, constituée en même temps, ait présenté un rapport sur l'affaire[5].

C'est à partir de ce moment que s'élabore la décision qui aboutira à la réduction du nombre d'avions à acquérir et à la proposition de réformes. Le jeu des forces en présence est essentiellement le même que lors de la décision précédente. Il y a toutefois une différence qui doit être soulignée: elle consiste dans le fait que les parlementaires, sur qui avaient convergé les efforts des différents acteurs, sont maintenant organisés dans une commission d'enquête et vont donc pouvoir remplir un rôle beaucoup plus actif. En effet, le rapport, qui est le fruit de leur enquête et qui met en relief les fautes et les responsabilités, va exercer une influence directe sur les forces qui s'étaient manifestées auparavant: aux opposants du projet il offre des arguments supplémentaires, alors qu'il en enlève à ses défenseurs.

---

[1] Nous signalons à titre d'exemple l'interview de M. Chaudet à la Télévision romande (25 mai); les discours de MM. Chaudet, Annasohn (chef de l'EMG) et Frick (chef de l'instruction) à l'assemblée générale de la Société suisse des officiers (7 juin); les interventions de MM. Grossenbacher (directeur technique du STM) et Hauser (directeur commercial du STM) au débat public et télévisé organisé par le parti des indépendants à Zurich, à la salle de la Börse (29 mai). Voir aussi l'article du colonel Werner paru dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 21 mai.

[2] Ceci de deux façons: indirectement, à travers diverses interventions du type signalé à la note précédente, et directement, à travers les informations passées aux membres des commissions militaires du Parlement.

[3] Il s'agit, à ce moment, du rapport intermédiaire, qui contient pour l'essentiel, les éléments qui figureront dans le rapport définitif, qui sera remis au Conseil fédéral le 10.2.1965 et publié le 29.6.1965.

[4] M. Chaudet sera applaudi par une bonne partie du Conseil national. Voir son intervention in *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, 1964, session d'été, p. 319-328.

[5] La constitution de cette commission doit être soulignée comme étant une innovation pour la Suisse, où les commissions parlementaires ne sont pas autorisées de plein droit à interroger les fonctionnaires de la Confédération. Le Conseil fédéral a donc dû prendre un arrêté qui libère les fonctionnaires fédéraux de l'obligation du secret vis-à-vis de la commission d'enquête.

Dès lors nous assistons, dans la presse, à quelques revirements assez remarquables. En voici quelques exemples: la *Neue Zürcher Zeitung* ne commence à parler de sanctions sur le plan personnel qu'à partir de ce moment [1]; *Il Dovere*, qui avait été assez prudent, arrive à demander la démission du chef du DMF [2]; *La Suisse*, qui avait défendu celui-ci, le critique ouvertement [3]. D'autre part, pour les journaux qui avaient eu une attitude assez sévère (la majorité), le rapport de la commission constitue la confirmation du bien-fondé de leurs critiques antérieures; le ton monte. La majorité de la presse accepte par ailleurs la réduction du nombre d'avions, du moins en tant qu'élément nécessaire (étant donné les circonstances du moment) pour parvenir à un consensus aussi large que possible sur le compromis global proposé par la commission, et dans lequel il faut aussi inclure les diverses propositions de réformes que la majorité de la presse juge indispensables. Mais ceci n'est pas suffisant, selon la majorité de la presse, pour restaurer la confiance de l'opinion publique dans les institutions fédérales: il faut que les principaux responsables démissionnent ou soient licenciés.

Les parlementaires acceptent dans leur grande majorité les propositions de leur commission d'enquête. Bon nombre de parlementaires demandent en outre que les responsables démissionnent [4]. Là aussi, les résultats de l'enquête ont pour effet de renforcer, parmi les députés, les opposants et d'affaiblir les défenseurs. Ceux-ci s'opposent essentiellement à la réduction du nombre d'avions pour des raisons économiques et militaires facilement compréhensibles [5].

Ainsi, comme pour la décision de créer une commission d'enquête parlementaire, les actions de la presse et des partis vont dans le même sens et se renforcent mutuellement. Face à ces prises de position très énergiques, le Département militaire et le Gouvernement sont incapables de trouver la riposte. Le Conseil fédéral renonce à présenter un contre-rapport et se livre, devant le Parlement, à une défense bien timide du projet initial [6]. Et quelques jours plus tard, il va annoncer au Conseil des Etats la démission du chef de l'EMG et le licenciement du chef de l'aviation [7].

Au terme de ce bref aperçu de l'affaire des Mirages vue dans l'optique de la décision, nous croyons avoir mis suffisamment en évidence les caractéristiques principales des deux phases, qui se présentent donc, la première comme un ensemble de décisions closes, la deuxième comme un ensemble de décisions ouvertes. Nous allons maintenant aborder un aspect particulier du passage de la première phase à la seconde.

---

[1] *Neue Zürcher Zeitung*, 23 sept. (3e éd.).

[2] *Il Dovere*, 25 et 30 sept.

[3] *La Suisse*, 3 sept.

[4] Voir à titre d'exemple les interventions des indépendants Vontobel et Suter et des socialistes Dellberg, Schütz, Bringolf et Graber in *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, 1964, session d'automne, p. 441-443, 458-459, 455-458, 471-475 et 486-490, respectivement.

[5] Remarquons que la commission a approuvé son rapport à l'unanimité, mais six de ses membres se sont abstenus lors du vote. Il est malheureusement impossible dans le cadre de cet article d'examiner à fond les prises de position des différents partis, ni d'ailleurs les raisons qui ont permis d'aboutir au compromis final. Signalons toutefois deux facteurs qui nous paraissent essentiels: 1 la position très énergique des socialistes, dont une moitié était même favorable à l'abandon total du Mirage, l'autre ne voulant pas aller au-delà d'une cinquantaine d'avions; et 2. le sentiment qu'il fallait avant tout redonner confiance à l'opinion publique par une décision unanime, ce qui contribua à émousser les positions des extrêmes (tous les Mirages prévus — pas de Mirages du tout). Sur ce point les parlementaires rejoignent donc l'opinion de la majorité de la presse.

[6] Voir les discours du président de la Confédération von Moos et de M. Chaudet, *ibid.*, p. 422-428 et 428-433, respectivement.

[7] *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil des Etats, 1964, session d'automne, p. 208-212.

2. LE ROLE DE LA PRESSE DANS L'ÉCLATEMENT DE L'AFFAIRE

Trois remarques générales s'imposent: Tout d'abord, la presse est relativement lente à se mettre en action. Pourtant, dès le 21 octobre 1963, le nouveau chef du STM, M. Künzi, avait déclaré, au cours d'une conférence de presse, que des retards s'étaient produits du fait que l'on avait choisi le Taran, que de nombreux changements avaient dû être apportés à l'avion et que les Mirages coûteront à la Suisse beaucoup plus cher que prévu [1]. Malgré ces indications assez significatives, les articles consacrés aux Mirages sont peu nombreux au cours du dernier trimestre 1963, et lorsqu'ils paraissent, ils n'occupent que très rarement la première page. Toutefois, leur nombre tend à augmenter au début de 1964, notamment en Suisse alémanique [2]. Deuxièmement, le ton est généralement modéré, plus en Suisse romande et au Tessin qu'en Suisse alémanique [3]. La troisième remarque nous paraît plus importante. Les différents journaux ont plutôt tendance à insérer l'éventuelle affaire des Mirages dans le contexte de leurs préoccupations générales, plutôt que de s'attaquer à l'affaire des Mirages en tant que telle. C'est ainsi que *Libera Stampa* [4] reproduit un article de Max Weber où l'on dit que « non seulement la livraison des Mirages subira du retard, mais elle présentera aussi une sensible hausse du prix... »[5] A noter que cet article, qui a été publié sous le titre « Les dépenses militaires », se plaint d'une façon générale des dépenses militaires de la Suisse, qui sont jugées excessives. De son côté, la *Gazette de Lausanne* commence à présenter le cas du Mirage comme un exemple éventuel illustrant les points faibles qu'elle reproche au système politique suisse. Elle craint notamment « qu'à vouloir trop bien faire on donne parfois le sentiment d'une incapacité de décision fâcheuse. L'affaire du P-16 en était un exemple; nous espérons que le Mirage n'en devienne pas une nouvelle illustration » [6]. Mais lorsque le chef du STM révèle publiquement qu'il y aura des frais supplémentaires considérables, la *Gazette de Lausanne* ne réagit pas [7]. J'ai choisi ces exemples car ils sont assez représentatifs de la tendance générale de la presse: les deux journaux estiment que les renseignements en leur possession sont insuffisants et ne leur permettent que d'insérer cette question dans le contexte de leurs préoccupations générales.

Que la presse soit insuffisamment informée, la *Neue Zürcher Zeitung*, journal généralement bien renseigné, nous en donne une preuve lorsqu'elle écrit « jamais

---

[1] D'après le compte rendu fait par la *Gazette de Lausanne* du 23. 10.1963, confirmé par d'autres journaux.

[2] Ces considérations se basent sur une première vue d'ensemble de la presse. Une analyse quantitative est actuellement en cours. Remarquons par ailleurs que le fait que les journaux romands et tessinois aient consacré moins d'articles et aient été généralement plus lents à se saisir de l'affaire que leurs confrères alémaniques ne veut pas nécessairement dire qu'ils soient moins sensibles ou attentifs à certains problèmes fédéraux. Les moyens matériels, généralement plus grands, dont disposent certains journaux alémaniques pourraient bien expliquer, du moins en partie, cette différence.

[3] Il est significatif de remarquer que, pour la Suisse romande et le Tessin, seule la *Voix Ouvrière* parle de scandale (voir le titre de l'éditorial du 23.10.1963: « Un milliard à la ferraille. Le scandaleux Mirage »), alors qu'en Suisse alémanique la *Zürcher Woche* (neutre) titre « Blâme au Mirage » un article assez violent (13.3.1964).

[4] *Libera Stampa*, 11.11.1963.

[5] Libre traduction de l'italien. Même remarque pour la presse alémanique.

[6] *Gazette de Lausanne*, 8.7.1963, voir aussi 2.7.1963.

[7] *Gazette de Lausanne*, 23.10.1963, où l'on fait un bref compte rendu de la conférence de presse du chef du STM, sans commentaire, sans signature, avec une photo du Mirage. Le titre met d'ailleurs en relief le prolongement des délais de fabrication et non le dépassement de crédit. Ce dernier est toutefois mentionné dans le texte. C'est le seul article consacré par la *Gazette* à cette conférence de presse. Cette attitude est représentative de la majorité de la presse.

auparavant un programme d'acquisition d'appareils militaires n'a été préparé d'une manière aussi détaillée et par un travail aussi laborieux et d'aussi longue haleine » [1]. Il est donc compréhensible que dans ces conditions la presse soit assez prudente. Mais n'est-ce pas le rôle de la presse que de provoquer les réponses lorsque celles-ci tardent à venir ?

Si nous prenons maintenant en considération le rythme de parution ainsi que l'émotivité (le ton) des articles, nous constatons que ces deux éléments présentent une courbe croissante par à-coups, en corrélation avec les informations qui proviennent de l'appareil institutionnel fédéral [2]. En examinant le rôle de la presse dans l'éclatement de l'affaire, nous allons essayer de répondre aux trois questions suivantes. Son action a-t-elle contribué à accélérer la préparation du message du Conseil fédéral, et partant à précipiter le moment de l'éclatement de l'affaire ? A-t-elle contribué à lui conférer une certaine ampleur ? A-t-elle essayé avec succès de lui donner un certain sens ? [3]

La réponse à la première question nous semble être négative. En effet, à cette époque (octobre 1963 - avril 1964) l'éclatement de l'affaire est déjà inévitable, le moment même en est presque fixé : le STM parvient, en octobre 1963, à une évaluation assez précise des frais supplémentaires, en vue de la préparation du message du Conseil fédéral [4] (et son chef en fait état à la conférence de presse du 21 octobre, sans toutefois donner de chiffres). Les commissions militaires du Parlement sont renseignées le 10 février 1964. Le Conseil fédéral est mis au courant du montant exact du dépassement le 12 février [5] ; le 28 février il demande au Département militaire de préparer un projet de message à l'intention du Parlement (demande de crédit additionnel destiné à couvrir le dépassement) [6]. Il reçoit ce projet le 25 mars, date à laquelle il nomme la Commission Dænzer, et le 24 avril approuve le projet qui sera rendu public le 4 mai [7]. La presse est au courant de ce processus dont elle prend note, mais qui lui échappe complètement. Le fait que les articles ne commencent à devenir assez nombreux qu'à partir de mars 1964 nous paraît assez significatif. Au fond l'Administration n'a pas été bousculée par la presse ; en octobre 1963 elle est prête à s'engager dans la procédure de préparation du message que le Conseil fédéral doit présenter au Parlement pour obtenir des crédits additionnels. Or, c'est précisément à partir d'octobre 1963 que les premiers articles paraissent dans la presse à la suite de la conférence de presse du chef du STM. Cependant, le mécanisme administratif continue à tourner sans entraves. Il est bien évident que dans ces conditions la presse n'a eu aucune influence sur le moment même de l'éclatement de l'affaire.

---

[1] *Neue Zürcher Zeitung*, 3.3. 1964 (1re éd.).

[2] Nous nous limitons ici à l'éclatement de l'affaire, mais la même remarque est valable pour la période suivante.

[3] Il n'est pas possible de donner ici une liste exhaustive. Voilà quelques exemples parmi les plus significatifs : *Neue Zürcher Zeitung*, 9.4.64 ; *Zürcher Woche*, 13.3.64 ; *Vorwärts*, 16.4.64 ; *Weltwoche*, 24.4.64 ; *Basler Nachrichten*, 26.4.64 ; *Tages-Anzeiger*, 24.4.64 ; *Abend-Zeitung*, 26.2.64, 14.3.64 et 14.4.64 ; *Berner Tagwacht*, 26.3.64 et 4/5.4.64 ; *Journal de Genève*, 16.3.64 ; *Gazette de Lausanne*, 11/12.4.64 ; *Voix Ouvrière*, 23.10.63 et 2.4.64 ; *Libera Stampa*, 25.10.63 et 11.11.63. Voir aussi l'allemand *Der Spiegel*, 25.3.64, article assez percutant, repris par la presse alémanique et la *Feuille d'Avis de Lausanne*.

[4] *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil national, 1964, session d'automne, p. 420, intervention de M. Graber, rapporteur de langue française de la Commission d'enquête parlementaire.

[5] *Rapport CdT, op. cit.*, p. 10.

[6] *Ibid.*

[7] *Ibid.*

En revanche, l'action de la presse a eu une influence certaine dès la publication du message du Conseil fédéral. C'est en effet à partir de ce moment qu'elle s'attaque avec une assiduité journalière à l'affaire des Mirages et avec une sévérité beaucoup plus grande qu'auparavant. Dès lors la presse est à même de travailler sur un document écrit et public (le message) et peut procéder à la comparaison des deux messages du Conseil fédéral, celui de 1961 et celui de 1964, dont les divergences sont frappantes. Le rythme de parution augmente et le ton des articles monte. Evidemment, les renseignements dont dispose la presse ne sont pas complets, l'interprétation des faits n'est pas toujours correcte. Mais la presse a certainement donné à l'affaire une ampleur extraordinaire. Nous avons déjà montré quelle était la place de la presse dans le jeu des forces en présence [1], pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y revenir maintenant. Il nous paraît pourtant nécessaire de souligner que la presse a incité les parlementaires à prendre en main la situation [2] et obligé le Département militaire à défendre publiquement sa position [3]. A ce propos, nous avons pu constater que le ton de la presse montait à la suite des prises de position de Chaudet et de certains hauts militaires [4], ainsi qu'à la suite de la décision de la Commission militaire du Conseil national (21 mai), qui avait recommandé, avec quelques réserves, d'approuver le crédit additionnel [5].

Quant à la portée de l'affaire, le rôle de la presse nous paraît tout aussi important. En effet, elle ne se limite pas à demander des responsables et une commission d'enquête parlementaire, elle aborde des questions plus fondamentales: le problème de la bureaucratie et du contrôle parlementaire [6]. Et ce sont précisément ces thèmes qui seront au centre des débats. Certes, mesurer l'influence de la presse sur les décisions prises par le Parlement est une tâche difficile qui sortirait d'ailleurs du cadre de cet article. Mais il est certain que la presse a contribué à orienter le débat vers les problèmes de fond, et à permettre d'aboutir à la formulation et à l'acceptation des propositions de la commission d'enquête relatives aux réformes du Département militaire et du contrôle parlementaire [7].

Pour conclure, si la presse n'a eu aucune influence sur le moment de l'éclatement de l'affaire, elle a certainement contribué à sensibiliser l'opinion publique et les parlementaires et à donner à l'affaire une ampleur et un sens qu'elle n'aurait peut-être pas eus sans son intervention.

PAOLO URIO

Assistant à la chaire de science politique de l'Université de Genève.

---

[1] Cf. ci-dessus, p. 95-97.

[2] Plusieurs témoignages que nous avons recueillis confirment notre interprétation. Notons qu'une influence analogue doit être attribuée aux partis cantonaux.

[3] Cf. ci-dessus, p. 96, note 1.

[4] Voir à titre d'exemple *Gazette de Lausanne*, 27.5.64; *Feuille d'Avis de Lausanne*, 26.5.64; *Neue Zürcher Zeitung*, 4.6.64 (3e éd.).

[5] Voir à titre d'exemple *Weltwoche*, 29.5.64; *Neue Zürcher Zeitung*, 26.5.64 (3e éd.); *Voix Ouvrière*, 23.5.64; *Suisse*, 25.5.64; *Feuille d'Avis de Lausanne*, 26.5.64; *Popolo e Libertà*, 3.6.64; *Dovere*, 26.5.64; *Libera Stampa*, 29.5.64. Rappelons pour mémoire que la Commission militaire du Conseil des Etats décidera, dix jours plus tard, de renvoyer la discussion et d'attendre le résultat des délibérations du Conseil national et de ne se prononcer qu'ensuite sur la demande de crédit additionnel.

[6] Voir à titre d'exemple *Neue Zürcher Zeitung*, 9, 26, 27 mai et 11 juin 1964; *Weltwoche*, 29.5.64; *Basler Nachrichten*, 30/31.5.64; *Berner Tagwacht*, 4, 5, 13, 15 et 23 mai 1964; *Abend-Zeitung*, 6, 24, 26 et 27 mai 1964; *Voix Ouvrière*, 5.5.64; *Peuple*, 11.5.64; *Journal de Genève*, 8.5.64; *Gazette de Lausanne*, 5.5.64 et 5.6.64; *Suisse*, 5 et 25 mai 1964; *Libera Stampa*, 29.5.64; *Popolo et Libertà*, 16.5.64; *Dovere*, 13 et 26 mai 1964.

[7] Pour la position générale de la presse face au problème de la réduction du nombre d'avions, nous renvoyons à ce qui a été dit ci-dessus, p. 97.

II. Main-d'œuvre étrangère : Origine de la consultation à Genève

Le problème de la main-d'œuvre étrangère en Suisse a fait l'objet de quelques études dont les approches, bien que diverses, n'ont que peu emprunté aux méthodes de la science politique. Parmi les optiques de la science politique, l'étude du processus de décision se révèle un instrument d'analyse fructueux: telle est l'approche que nous avons adoptée pour mieux comprendre les dimensions politiques du problème de la main-d'œuvre étrangère.

Mais s'il est sans conteste un problème national, celui de la main-d'œuvre étrangère est aussi une question qui préoccupe les autorités cantonales. Avant l'arrêté fédéral du 1er mars 1963 restreignant l'admission de main-d'œuvre étrangère, le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève avait rendu publique une décision tendant à contrôler l'expansion de l'économie genevoise: datée du 13 avril 1962, cette décision avait pour but de contenir l'accroissement des effectifs de travailleurs étrangers dans les limites raisonnables d'une « marge de sécurité ». Elle était en fait l'aboutissement d'une large consultation des partenaires sociaux; en effet, le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de la Commission de surveillance du marché de l'emploi (CS), avait demandé le 10 mai 1961 que les organisations économiques et professionnelles du canton donnent leurs avis sur une éventuelle pause dans l'expansion de l'économie genevoise.

Ce recours aux partenaires sociaux, qui est fréquent à Genève comme en Suisse, a revêtu à cette occasion une solennité exceptionnelle. D'une part, à la séance du 10 mai 1961, la CS était pour la première fois honorée de la présence de quatre conseillers d'Etat (sur sept que compte le Conseil d'Etat genevois); d'autre part, les organisations économiques et professionnelles donnèrent leurs réponses aux autorités dans des « Mémoires » ou « Rapports » dont la forme autant que le fond montrent l'importance que les auteurs leur attribuaient.

La question à laquelle nous allons tenter de répondre dans les lignes qui suivent est celle de savoir comment le Conseil d'Etat genevois en est arrivé à juger utile et nécessaire de recourir aux avis des partenaires sociaux.

Nous distinguerons deux phases successives dans l'évolution de la position du Conseil d'Etat genevois [1] à l'égard du recours à la consultation des organisations économiques et professionnelles: la première, qui a son origine bien avant la récession de 1958 et qui s'est prolongée jusqu'au mois de mars 1961, est caractérisée par l'apparition de difficultés économiques et sociales, ainsi que par un essai de solution partielle; la seconde, de mars à avril 1961, est la phase au cours de laquelle le Conseil d'Etat se rend compte de la nécessité d'une solution énergique et décide de recourir à la consultation des partenaires sociaux.

1. La prise de conscience de l'existence de difficultés

A l'image de l'évolution économique nationale, l'économie genevoise a connu, depuis 1959, une expansion rapide: le nombre des entreprises, les effectifs d'ouvriers, les chiffres d'affaires attestent cette évolution. Presque tous les secteurs ont été entraînés dans cette surexpansion. L'évolution démographique a suivi une courbe comparable, enregistrant en moyenne une augmentation annuelle de la population résidente de 6000 unités entre 1959 et 1961. Cette évolution démographique, à

[1] Dans cet article, nous ne ferons aucune distinction entre les positions des conseillers d'Etat. Mais il est bien évident que les points de vue divergent au sein du Conseil d'Etat.

l'encontre de l'évolution économique, s'est faite par à-coups: par exemple, l'effectif des travailleurs étrangers sous contrôle passe de 28.521 au mois d'août 1960 à 41.078 un an plus tard. Cette augmentation, dans laquelle l'industrie du bâtiment porte une part de responsabilité (presque le quart des effectifs étrangers de 1962 était employé dans cette industrie), a rendu plus aiguës les difficultés de logement.

Le Conseil d'Etat genevois n'est pas resté insensible à cette évolution; mais habitué depuis quelques années à cette situation, il en avait quelque peu perdu de vue l'actualité. Les pressions sociales devaient lui rappeler la réalité du « problème du logement ».

A la CS, les revendications patronales en faveur d'effectifs toujours plus élevés de travailleurs étrangers en vue de soutenir l'expansion, et celles des syndicats ouvriers pour une limitation de la main-d'œuvre étrangère s'opposaient parfois avec violence. Le Gouvernement, pris entre ces positions contradictoires, adoptait des compromis qui, parce qu'ils ne plaisaient ni aux uns ni aux autres, étaient jugés satisfaisants. D'autre part, la solution qu'il préconisait n'était que partielle: il suivrait une politique d'aide à la construction de logements à loyers modérés.

Ainsi, de 1959 à mars 1961, sous la poussée de ces divers facteurs et sous les pressions divergentes des organisations professionnelles, le Conseil d'Etat avait reconsidéré l'évolution économique et sociale du canton, prenant conscience de nombreux problèmes, mais se refusant à intervenir pour freiner l'expansion.

2. *La nécessité d'une solution*

La politique gouvernementale en faveur de la construction n'avait pas résolu le problème du logement. L'accélération du développement économique et démographique, ainsi que l'intensification des pressions des groupes, allaient pousser le Conseil d'Etat à envisager un remède plus efficace. Au début de l'année 1961, l'arrivée en grand nombre des saisonniers, notamment espagnols, aggrava la situation sur le marché du logement. Les débats au Grand Conseil [1], les articles de presse, attestent le degré de préoccupation que le problème du logement a suscité dans le public.

Les pressions des groupes ont connu, elles aussi, depuis la fin de l'année 1960, une intensification manifeste. L'opposition entre patrons et ouvriers était devenue vive dans le secteur du bâtiment: la Société suisse des entrepreneurs — section Genève — réclamait un contingent plus élevé de maçons et de manœuvres étrangers, alors que la Fédération des ouvriers du bâtiment et du bois s'opposait à une telle augmentation et considérait qu'elle devait intervenir auprès du Conseil d'Etat pour que ne soient pas dépassées les limites de ce contingent en lui demandant de prendre les dispositions nécessaires pour maintenir dans des limites raisonnables les exigences des entreprises. Le Conseil d'Etat n'était pas resté insensible à ces tensions entre syndicats patronaux et syndicats ouvriers. D'ailleurs, dans d'autres secteurs — dans l'industrie métallurgique notamment — les pressions des groupes se renforçaient. Une intervention de l'Union des industriels en métallurgie du canton de Genève, soutenue par la Fédération des ouvriers sur métaux et horlogers, le 17 mars 1961, exposait avec clarté le problème du logement; ces deux groupes estimaient qu'il était de leur devoir d'attirer l'attention du Conseil d'Etat sur « une

[1] Ainsi, le 28 janvier 1961, J. Treina, conseiller d'Etat, déclarait: « C'est aussi le devoir du Conseil d'Etat de veiller à cet équilibre, afin que la main-d'œuvre suisse puisse jouir de conditions de salaire et de travail normales, qu'il n'y ait pas de chômage, et qu'en fin de compte les travaux soient quand même effectués » (*Mémorial du Grand Conseil*, 1961, I, p. 700).

situation qui s'aggrave de jour en jour et qui rend de plus en plus difficile un développement normal de la production industrielle dans notre cité ». Cette intervention auprès du Conseil d'Etat, appuyée par une lettre individuelle de l'UIM dix jours plus tard, représente à notre avis la pression la plus forte: l'importance de la métallurgie dans l'économie genevoise explique l'attention que le Conseil d'Etat porte à ses démarches. Dans le texte même de sa décision du 13 avril 1962, le Conseil d'Etat mentionnera cette intervention parmi les considérants.

L'aggravation du problème du logement et le renforcement des pressions des groupes poussèrent le Conseil d'Etat à modifier sa position. Si, en février 1961, il avait affirmé ne pas vouloir intervenir pour limiter l'expansion, dans le courant du mois d'avril il envisageait la nécessité d'une telle intervention et exprimait publiquement cette intention par l'intermédiaire de E. Dupont, chef du Département du commerce, de l'industrie et du travail. Ce dernier, le 19 avril 1961, déclarait au nom du Conseil d'Etat à l'assemblée générale de la Chambre de commerce et d'industrie que le Gouvernement songeait « à stopper l'arrivée des étrangers à Genève pour imposer une pause à la prospérité » [1]. Pourtant, si le principe de l'intervention était acquis, le mode quant à lui n'était pas arrêté.

C'est dans ce contexte que se place la consultation des organisations économiques et professionnelles: le 10 mai 1961, lors de la séance de la CS à laquelle nous avons fait allusion, J. Treina, chef du Département de la prévoyance sociale et de la santé publique, après avoir évoqué la situation conjoncturelle et les tensions sociales, exposait devant les représentants de tous les milieux économiques la position du Gouvernement, son intention de freiner la venue de main-d'œuvre étrangère. Dans une lettre datée du 23 mai et adressée aux membres de la CS, le Conseil d'Etat rappelait l'origine de ce recours aux partenaires sociaux et sa signification:

« Le Conseil d'Etat mesure les inconvénients et même les dangers que cette politique (de freinage) peut présenter. C'est la raison pour laquelle il ne veut pas prendre de décision définitive sans en avoir référé aux différents milieux intéressés... Cette contribution sera extrêmement utile au Gouvernement pour déterminer la nature et l'étendue des mesures envisagées. »

La suite de notre étude porte sur ce processus de consultation qui aboutit à la décision du 13 avril 1962, ainsi que sur celui qui se déroulera au plan fédéral. De la sorte nous aurons la possibilité de comparer l'élaboration de ces deux décisions, et en particulier, la forme de consultation des groupements économiques, le rôle de l'administration et l'interférence de la politique étrangère.

FRANCIS GRUBER
Assistant à la chaire de science politique de l'Université de Genève.

III. Étude sur l'abstentionnisme à Genève

A. Origine de l'étude

Si l'abstentionnisme électoral est, d'une façon générale, élevé en Suisse, il atteint à Genève, dans certains cas, des proportions telles que l'on peut s'interroger sur le sens de consultations effectuées dans ces conditions (les 95,4 % d'abstentionnistes

[1] In *La Tribune de Genève*, 20 avril 1961.

au scrutin cantonal du 28 mai 1961 sur la loi constitutionnelle relative aux votations et élections ont réalisé un record, reproduit en 1963 lors de la votation cantonale sur les tribunaux de prud'hommes, avec un taux d'abstention de 95,6 %).

Le Grand Conseil genevois, alarmé par l'ampleur de l'indifférence manifestée, a ordonné une enquête sur les causes de l'abstentionnisme, afin de déterminer ensuite les moyens propres à l'enrayer.

Une commission d'étude a été chargée de diriger les travaux, sous la présidence de M. R. Girod, professeur de sociologie à l'Université de Genève, entouré de ses collègues de la Faculté des sciences économiques et sociales, M. D. Sidjanski, professeur de science politique, et M. L. Solari, professeur d'économétrie, et avec la collaboration du Service cantonal de statistique [1].

Cette initiative du Grand Conseil genevois est remarquable à plusieurs égards. En effet, s'il est devenu un lieu commun en Suisse de déplorer l'abstentionnisme, rares ont été, jusqu'ici, les mesures prises pour y remédier. D'autre part, les parlementaires genevois ont compris que la situation exigeait plus et autre chose qu'une rénovation de la propagande partisane. Ils ont voulu remonter aux causes de l'abstentionnisme et ont exigé que l'étude soit conduite scientifiquement, par des sociologues et des statisticiens. Enfin, l'étude sur l'abstentionnisme a donné lieu à une collaboration entre différentes chaires de la Faculté des sciences économiques et sociales et un service de l'administration cantonale. Ce dernier élément n'est pas si fréquent qu'il ne mérite d'être relevé.

B. Plan de l'étude

M. Girod et ses collaborateurs ont estimé nécessaire, pour une appréhension globale de la situation, de procéder à trois séries d'investigations.

Une étude de l'évolution des taux de participation des communes et arrondissements genevois sur une longue période (1900–1965) doit permettre de porter un jugement sur l'importance relative de l'abstentionnisme actuel et de constater les tendances à long terme, ainsi que l'incidence de certains événements sur les taux de participation.

D'autre part, les sept scrutins de l'année 1965 [2] font l'objet d'une étude approfondie qui comprend:

1. Un examen du contexte politique de chaque scrutin et de la campagne électorale ou référendaire, avec mise en évidence des éléments ayant pu favoriser l'abstentionnisme, sous la forme d'une monographie pour chaque scrutin [3].

---

[1] Ont également participé aux travaux de la commission d'étude: MM. Marcel Girardin, secrétaire du Département de l'intérieur et de l'agriculture; Jacques Mermoud, président de la commission parlementaire mandatée pour étudier les modalités de réalisation du projet; Adalbert Korff, privat-docent, attaché à la chaire de science politique de l'Université de Genève; Bernard Crettaz, Jean Kellerhals, Charles Ricq, assistants à la chaire de sociologie de l'Université de Genève; Mme Yvette Montangero, assistante à la chaire de science politique de l'Université de Genève; MM. Luc Reymond, directeur adjoint, et Robert Pattaroni, chef de section, du Service cantonal de statistique.

[2] Soit, deux référendums fédéraux, le 28 février sur les « articles antisurchauffe », le 16 mai, sur le statut du lait; deux référendums cantonaux, le 4 avril sur la FIPOI, le 30 mai sur de nouveaux centimes additionnels; un référendum municipal, le 14 mars, sur de nouveaux centimes additionnels pour la ville de Genève; deux élections cantonales, celle du Grand Conseil le 24 octobre et celle du Conseil d'Etat le 21 novembre.

[3] Les monographies sont l'œuvre d'un groupe de travail dirigé par M. le professeur Sidjanski et composé de M. Adalbert Korff, privat-docent, M. F. Gruber, assistant à la chaire de science politique, MM. C.-A. Burnand, M.-L. Wehrly, J.-D. Biéler et S.-F. Svikovsky.

2. Un sondage en deux parties:

a) Une enquête sur registres. Celle-ci a pour but de situer sociologiquement un échantillon de la population genevoise (4000 personnes) selon des critères tels que le sexe, l'âge, le statut socio-professionnel, le revenu, le canton de provenance, etc., et de mettre ces données en relation avec la participation aux scrutins de 1965. Ainsi, nous apprenons, par exemple, que 29,6 % des hommes de 20 à 24 ans ont voté au scrutin du 30 mai sur les centimes additionnels cantonaux, que 60,3 % des femmes manœuvres se sont abstenues lors des élections du Conseil d'Etat, etc. Une échelle de participation a également été établie, regroupant les individus de l'échantillon selon qu'ils ont participé à un, deux, trois ou quatre des quatre scrutins cantonaux ou qu'ils se sont abstenus à ces quatre scrutins [1].

L'enquête sur registres doit tenter de résoudre le problème suivant: y a-t-il certains groupes sociaux, religieux, ethniques, plus participants — ou moins abstentionnistes — que d'autres? Elle détermine l'abstentionnisme structurel.

b) Un sondage par interviews, actuellement en cours de réalisation, est destiné à compléter l'enquête sur registres; il tentera d'apporter des informations sur les motivations des abstentionnistes. L'interview comprend notamment des questions sur les connaissances politiques des citoyens, leurs sources d'information, leur éventuelle appartenance à un parti, association, syndicat, leur niveau d'instruction, leur attitude face à un certain nombre de problèmes fédéraux et cantonaux.

Seule cette dernière partie de l'étude est susceptible d'apporter la confirmation d'un certain nombre d'hypothèses concernant la participation politique [2] et peut-être de dégager certaines causes de l'abstentionnisme électoral, encore que, nous semble-t-il, la science du comportement ne soit pas assez développée pour que nous puissions avancer avec certitude dans ce domaine.

Du moins l'étude en cours aura-t-elle le mérite d'offrir un matériel utile à la connaissance du problème. Pour aller plus loin, il faudrait réintégrer l'abstentionnisme électoral dans un contexte plus large de formation des attitudes politiques et tenir compte des différents niveaux d'activités impliqués dans celles-ci [3].

C. Quelques résultats

1. Etude des scrutins. Les monographies sur les sept scrutins de 1965, en situant ceux-ci dans le contexte politique du moment, et les uns par rapport aux autres, mettent en relief certains aspects du problème.

Il apparaît tout d'abord que les scrutins de l'année sont en étroite relation les uns avec les autres. A l'occasion du référendum du 28 février sur les articles « anti-surchauffe », s'est exprimé un mécontentement face à la situation économique qui explique en partie le succès des référendums rejetant une augmentation d'impôts (municipal, le 14 mars; cantonal, le 30 mai). D'autre part, les élections cantonales, prévues pour octobre et novembre, ont pesé sur la détermination des partis gouvernementaux à justifier ces augmentations.

---

[1] L'enquête sur registres n'aurait pu être réalisée sans la participation du Service cantonal de statistique, et notamment de MM. P. Meylan, chef du Service de mécanographie, J.-J. Trœster et P. Vollenweider.

[2] Nous pensons notamment aux hypothèses de S. M. Lipset concernant les « cross-pressures », l'effet de l'instruction, de la connaissance des résultats de la politique gouvernementale, etc., in: *Political Man*, New York, 1960.

[3] Cf. D. Riesman: « Criteria for Political Apathy » in: A. Gouldner: *Studies in Leadership*, New York, 1950, et notamment sa distinction entre activités politiques constituant une véritable participation (involvement) et activités équivalant à une fuite.

Autre constatation: Quand la campagne précédant le scrutin n'atteint pas une certaine intensité, le taux de participation est extrêmement bas (campagne pratiquement inexistante pour le référendum fédéral sur le statut du lait, résultat, 12,6 % de votants). Par contre, une campagne intense, voire agressive, comme celle qui a précédé la votation sur la FIPOI (Fondation des immeubles pour les organisations internationales), n'a pas amené aux urnes un pourcentage élevé de votants. L'excès même de la campagne a pu embarrasser certains électeurs.

D'une façon générale, les efforts d'information, que ce soit de la presse, des partis ou d'autres groupements, ont été faibles, et partiels le plus souvent. Ceci fonde dans une certaine mesure un argument des abstentionnistes, disant qu'ils ne disposent pas d'éléments suffisants pour faire un choix.

2. L'enquête sur registres. Les premiers résultats en ont été présentés aux députés et à la presse. Nous en donnerons ici un bref aperçu.

a) L'abstentionnisme féminin [1].

En 1965, les femmes ont eu, à Genève, le droit de participer à cinq scrutins, soit deux référendums cantonaux, un référendum municipal et les deux élections cantonales. Or, les chiffres à disposition le montrent clairement, les femmes se sont abstenues dans une plus forte proportion que les hommes à chacune des consultations où elles avaient accès. 41,6 % des femmes n'ont participé à aucun des quatre scrutins cantonaux, contre 24,3 % des hommes. La courbe de participation féminine est à peu près parallèle à la courbe de participation masculine (participation la plus faible pour le référendum municipal, la plus élevée pour l'élection du Conseil d'Etat), cependant les deux courbes se rapprochent pour les scrutins les plus fréquentés, le taux de participation des femmes enregistrant un accroissement un peu plus élevé que celui des hommes.

b) La participation selon l'âge.

Les jeunes, hommes et femmes, sont très abstentionnistes. La participation croît avec l'âge, assez lentement puisqu'elle n'atteint son taux le plus élevé qu'avec la classe d'âge 55 à 64 ans, pour les deux sexes.

La participation diminue ensuite, légèrement pour les hommes, très fortement pour les femmes de 65 ans et plus. Celles-ci sont même les plus abstentionnistes de toutes (47,8 % d'abstentionnistes aux quatre scrutins cantonaux chez les femmes de cette classe d'âge). Or, pour les femmes, cette classe d'âge est précisément la plus nombreuse. Son taux d'abstentionnisme pèse donc sur le taux moyen d'abstentionnisme féminin.

c) La participation selon le statut socio-professionnel.

Les résultats de l'enquête sur registres font apparaître des écarts considérables dans les taux de participation des différents groupes socio-professionnels.

Les travailleurs les moins qualifiés sont les plus abstentionnistes. Le taux de participation augmente à mesure que l'on s'élève dans l'échelle socio-professionnelle, passant des employés aux couches moyennes, cadres et couches dirigeantes.

La même évolution apparaît avec le critère revenu: les personnes disposant des revenus les plus bas sont les plus abstentionnistes, la participation augmente à mesure que l'on passe aux catégories de revenus plus élevés.

---

[1] Le suffrage féminin a été introduit à Genève, au plan cantonal, en 1960.

Les femmes présentent la même évolution selon la profession et selon le revenu, mais les écarts des taux de participation féminin et masculin, très élevés chez les manœuvres, diminuent considérablement chez les cadres. Quant aux femmes appartenant aux couches dirigeantes ou professions libérales, elles ne sont que sept sur plus de deux mille que contient l'échantillon. Il n'a donc pas été possible d'en tenir compte dans l'analyse.

Les résultats de l'enquête peuvent paraître, au premier abord, défavorables au suffrage féminin. Mais ils révèlent à ce sujet deux éléments importants.

Les femmes figurant dans l'échantillon n'ont eu que cinq ans pour exercer leur droit de suffrage, c'est-à-dire s'intéresser activement à la politique, être sollicitées par les partis, etc. Il n'est donc pas surprenant que les femmes de 65 ans et plus aient peu répondu à ce nouveau droit.

Les femmes se répartissent différemment des hommes dans les catégories socio-professionnelles. Très nombreuses parmi les manœuvres, comptant beaucoup d'employées, mais peu de cadres, les femmes sont pratiquement absentes des couches dirigeantes. Or, ces deux derniers groupes sont les plus participants.

d) La durée du séjour à Genève.

Cette variable est intéressante dans le cas de Genève, vu son taux élevé d'immigration. 42,5 % de l'échantillon est formé de personnes nées à Genève, 24,3 % sont arrivées après 1955.

Les personnes nées à Genève ont un taux de participation plus élevé que la moyenne de l'échantillon. Ce taux diminue à mesure que la date d'arrivée est plus récente.

La durée de séjour a sans doute une influence sur l'intégration politique du citoyen, mais il est possible que les nouveaux arrivants comprennent une forte proportion de jeunes, d'où influence double sur le taux de participation.

L'analyse des résultats de l'enquête sur registres se poursuit avec le recoupement de deux ou plusieurs variables, afin d'obtenir des renseignements plus précis sur le comportement de certains groupes (les jeunes ouvriers, les employés arrivés récemment à Genève, par exemple). D'autres variables n'ont pas été présentées ici, faute de place, notamment l'état civil, la confession, le nombre d'enfants, etc. Or, l'enquête ne prendra toute sa valeur qu'une fois achevée, les résultats devant se compléter les uns les autres.

C'est pourquoi il n'est pas possible de proposer des conclusions sur l'une ou l'autre des variables analysées. L'impression que nous avons retirée des résultats disponibles nous conduit cependant à penser qu'une rénovation profonde de la vie politique sera nécessaire pour attirer les groupes nombreux qui aujourd'hui se désintéressent des affaires publiques.

YVETTE MONTANGERO

Assistante à la chaire de science politique de l'Université de Genève.