

Succès avec la SDN, échec avec l'EEE? : Résistances internes et négociation internationale

Autor(en): **Dupont, Cédric**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **32 (1992)**

PDF erstellt am: **18.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172919>

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.

Cédric Dupont

Succès avec la SDN, échec avec l'EEE? Résistances internes et négociation internationale*

La relation entre la marge de manœuvre interne et la capacité à induire, au niveau international, des concessions de son interlocuteur mérite un éclairage particulier lorsqu'on analyse les négociations auxquelles la Suisse prend part. A cet effet, nous développons un cadre théorique d'interaction entre deux acteurs, que nous appliquons à deux cas empiriques: les négociations sur l'établissement d'un Espace économique européen et celles sur les modalités d'adhésion au Pacte de la Société des nations. Cette juxtaposition de situations très différentes permet une meilleure évaluation de l'influence d'une stratégie d'exploitation des résistances internes pour la Suisse; elle permet également, en dégageant des récurrences jusqu'ici ignorées, de nuancer le jugement porté sur chacune de ces situations. A ce titre, la dichotomie «succès pour la SDN – défaite pour l'EEE», utilisée pour qualifier la diplomatie helvétique, apparaît exagérée.

Die Beziehung zwischen innenpolitischem Spielraum und der Fähigkeit, auf internationaler Ebene seinen Verhandlungspartner zu Konzessionen zu bringen, verdient besondere Beachtung, wenn internationale Verhandlungen, an denen die Schweiz teilnimmt, analysiert werden. Zu diesem Zweck entwickeln wir ein theoretisches Modell zur Interaktion zwischen zwei Akteuren. Dieses Modell wird dann auf zwei empirische Fälle angewandt: die Verhandlungen über einen europäischen Wirtschaftsraum und jene zum Beitritt der Schweiz zum Völkerbund. Diese Gegenüberstellung von zwei sehr verschiedenen Situationen erlaubt es, den Einfluss einer Strategie, die die innenpolitischen Widerstände ausnutzt, zu evaluieren. Sie ermöglicht zusätzlich, durch eine Darstellung der Gemeinsamkeiten, eine differenziertere Beurteilung der beiden Verhandlungssituationen. In diesem Licht scheint das Schlagwort «Erfolg für den Völkerbund – Misserfolg für EWR», das die helvetische Diplomatie qualifiziert, übertrieben.

I. Introduction

L'analyse de la négociation internationale, trait d'union entre des acteurs internationaux souverains dotés de structures et mécanismes propres, se doit de comprendre l'entremêlement des dimensions interne (nationale) et externe (internationale). L'interaction de ces deux dimensions produit des effets combinés sur le résultat final de la négociation. Nous nous intéressons ici à une forme particulière d'interaction, à savoir la relation entre la marge de manœuvre, au niveau des processus internes, dont dispose une partie et sa capacité à induire, au niveau externe, des concessions de la part de son interlocuteur. Pourquoi ce choix réducteur? L'utilisation des résistances internes paraît être un moyen important pour la Suisse lorsqu'elle est confrontée à des négociations internationales. En particulier il semble que l'efficacité de cet argument détermine largement le dénouement du processus. Ainsi parle-t-on de succès de la diplomatie helvétique lors des négociations sur l'entrée à la Société des Nations et de défaite lors des négociations pour l'établissement d'un Espace économique européen.

Nous apportons ici une interprétation plus nuancée, en nous basant sur un cadre d'analyse théorique que nous développons en première partie. Ceci nous permet ensuite de considérer les deux cas de négociation susmentionnés de manière cohérente, et d'en tirer des enseignements sur l'influence de l'utilisation stratégique des résistances internes. En dernier lieu, l'analyse comparative rigoureuse rend possible une évaluation plus large des processus particuliers, et au sein de ces processus, de l'attitude du Conseil fédéral.

II. Grille de lecture théorique

1. De la nécessité de développer des cadres d'analyse multidimensionnels

Notre analyse tente de rapprocher deux champs d'étude, celui de la négociation, et celui du lien interne-externe, dans la perspective d'une analyse de l'influence des facteurs internes sur la manière de négocier des Etats. Aucun des deux champs d'étude ne s'y révèle satisfaisant. Parmi les contributions sur la négociation,¹ les approches dites informelles,² d'ordre socio-psychologique (Rubin et Brown 1975; Spector 1977), sociologique (Bartos 1974, 1977, de l'école de la formule et du détail (Zartmann 1977, 1982), ou «à portée générale» (Schelling 1960; Ikle 1964; Walton et McKersie 1965; Snyder et Diesing 1977; Lockhart 1979) fournissent des clés de compréhension mais ne font qu'effleurer la mise à profit, en tant qu'instrument de pouvoir, des processus internes par les différents acteurs. Seules quelques «indica-

1 Nous ne posons ici que quelques jalons; pour une revue extensive cf. Dupont (1991).

2 En contraste aux approches dites formelles: «A formal conception is one that can be expressed as a mathematical or computer model, that is, as highly abstract logical construct, composed of postulates, definitions, and logical deductions» (Snyder; Diesing 1977: 33).

tions vagues» (Rubin et Brown 1975: 43) apparaissent, ne permettant guère d'aborder la question cruciale: quand, où et comment un tel type de stratégie se révèle profitable? Les approches dites formelles, que l'on peut subdiviser en modèles économiques³ et modèles relevant de la théorie des jeux,⁴ fournissent certes des ensembles théoriques très précis pour l'explication des processus de négociation mais ne semblent permettre, notamment en raison d'hypothèses fortes sur le comportement des acteurs (préférences, rationalité, information), aucun raffinement concernant la nature «institutionnelle» des acteurs.⁵

La littérature sur les liens interne/externe⁶ permet de combler certaines des lacunes constatées dans le domaine de la négociation. Les travaux de Putnam (1988) se révèlent particulièrement intéressants: l'auteur essaie de montrer quand et comment la politique interne et la politique internationale se chevauchent; il développe à cet effet la notion de jeux à deux niveau («two-level games») qui place les acteurs dans une situation d'interdépendance complexe puisque simultanée au niveau interne et externe. La richesse de cette contribution la rend malheureusement peu exploitable pour une analyse rigoureuse de processus spécifiques, principalement en raison de la colinéarité entre les différents facteurs d'explication. L'entremêlement des facteurs internes et facteurs externes atteint un tel degré que l'exercice de cumulation devient improductif.⁷

L'état des développements rapidement présentés appelle une plus grande attention pour des efforts vers une analyse multidimensionnelle⁸ si l'on a pour objectif de mesurer l'importance des facteurs internes sur le déroulement des processus de négociation. Nous avons déjà développé (Dupont 1991) un tel cadre en choisissant une approche formelle s'appuyant sur les concepts et outils développés au sein de la théorie des jeux; nous reprendrons ici l'architecture du modèle mais nous nous limiterons à un traitement schématique, l'objectif étant la production d'une grille théorique facilitant la lecture comparative des cas d'étude choisis.⁹

3 Résultant des œuvres pionnières de Zeuthen (1930) et Hicks (1932) et incluant les modèles de Bishop (1963), Pen (1952), Cross (1969, 1977) ou Coddington (1968).

4 En particulier les développements consécutifs au modèle stratégique de Nash (1953); ce courant propose des modèles dynamiques, au contraire de la vision statique des travaux associés au modèle axiomatique de Nash (1950).

5 Ces derniers sont des individus agissant de manière totalement indépendante, sans aucune autre contrainte que celle imposée par l'autre. Ce défaut, grave pour l'application aux négociations internationales, semble toutefois pouvoir être corrigé comme le montrent de récents travaux sur la dette internationale (en particulier Gale; Hellwig [1988]), ou dans une perspective plus générale (Dupont 1991).

6 Pour une revue de littérature à ce sujet voir Putnam (1988) et Almond (1989).

7 Ce risque se révèle particulièrement élevé pour toute entreprise allant dans le même sens car les frontières entre les dimensions interne et externe s'avèrent très fluctuantes.

8 Il faut souligner les travaux novateurs d'Aggarwal (1989, à paraître) et d'Aggarwal et Allan (1992) qui développent un cadre d'analyse incorporant des déterminants systémiques internationaux et des déterminants individuels nationaux.

9 Le développement approfondi d'un modèle utilisant les outils de la théorie des jeux ne grèverait aucunement une application empirique mais nécessiterait un traitement significativement plus long que celui-ci.

2. Un modèle séquentiel d'interaction entre deux acteurs

Notre contribution se veut réductrice et il est donc nécessaire avant tout d'en préciser l'environnement général, en d'autres termes les points d'ancrages par rapport à des démarches plus compréhensives.

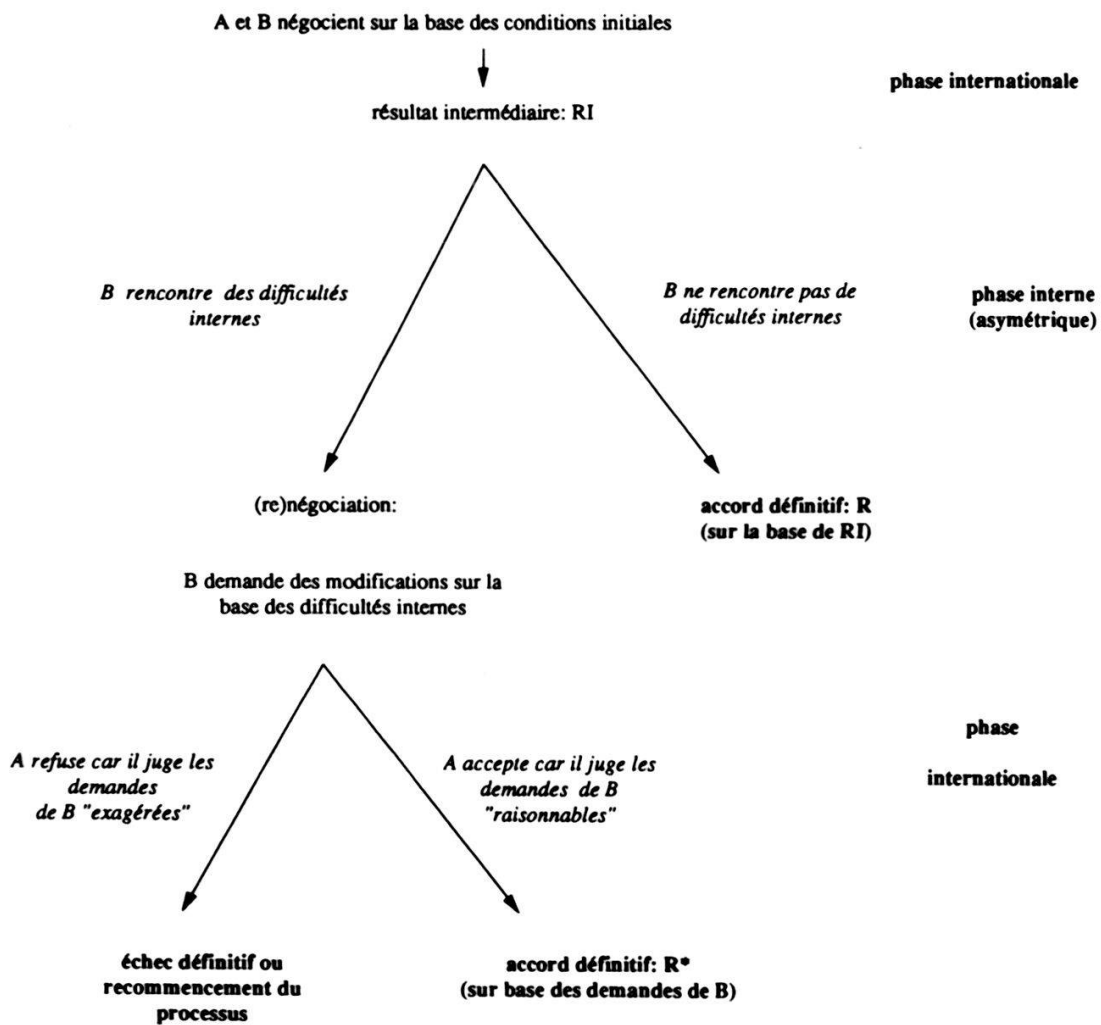
Selon le cadre analytique de Randolph (1966: 352) décomposant la négociation en trois séquences fondamentales, les conditions initiales, les négociations sur le fond du problème et les conséquences, notre approche se concentre sur le processus fondamental de pair avec le résultat sans chercher à expliquer pourquoi la négociation a lieu et ce qui l'a rendue possible. Nous considérons les conditions initiales (buts préétablis des acteurs, leurs intérêts directs et indirects, les griefs ou autres perceptions provenant de processus antérieurs, les problèmes d'agenda et de protocole)¹⁰ comme données et, quant aux conséquences, nous nous en tenons au résultat tangible de la négociation. Dans la vision plus nuancée de Lockhart (1979), dégageant cinq étapes dans la négociation, l'interprétation de l'information, l'examen des mécanismes de prise de décision, la quête de stratégies aux niveaux externe et interne, l'exploitation des ressources à disposition et les dilemmes d'application des différentes stratégies, nous nous situons au stade de l'exploitation des ressources. En effet, nous ne cherchons pas à appréhender la construction d'un soutien interne en faveur de telle ou telle attitude externe, nous partons d'une configuration interne donnée, configuration qui lie l'acteur partie à une négociation internationale, et nous l'envisageons comme une ressource que l'acteur considéré peut exploiter dans ses tentatives d'infléchir son interlocuteur.

Nous réduisons la négociation à deux acteurs, deux Etats ou deux groupes d'Etats. Ces deux acteurs agissent de manière rationnelle: lorsqu'ils sont confrontés à des choix stratégiques, ils optent pour la stratégie qui leur permet de réaliser au mieux leurs intérêts. Ces deux acteurs ont dépassé le stade des conditions initiales, ce qui revient à dire qu'il n'y a pas d'incompatibilité irréversible entre leurs aspirations et donc pas d'échec final prématuré. Ils aboutissent à des résultats qui ne sont qu'intermédiaires tant que les processus internes de chacun n'ont pas été consultés, ce dont les acteurs sont conscients. Ils incluent donc ce paramètre dans leur calcul stratégique dès le début de la négociation, ce qui permet une exploitation stratégique des facteurs internes.

Regardons plus en détail le déroulement de notre vision schématique, illustrée par la figure 1. Réduisons pour cela la situation à deux acteurs, A et B, qui négocient sur la base des conditions initiales et arrivent ainsi à un résultat intermédiaire, RI. A partir de là, l'acceptation définitive de l'accord dépend de la capacité de chacun des deux acteurs à faire accepter au niveau national le résultat atteint au niveau international. Ceci peut prendre la forme d'un processus de ratification formel ou de processus de consultations en vue d'une prise de position interne définitive. Par souci de clarté, nous limitons ici le traitement aux processus internes d'un seul des deux acteurs, à

10 En négligeant ces paramètres de la négociation, nous négligeons le rôle des déterminants internes dans la formation des préférences qui conduisent les Etats à la table des négociations.

Modèle schématique d'interaction entre 2 acteurs A et B



Hypothèses de base: pour A: $R > R^*$
pour B: $R^* > R$

Conditions minimales pour l'utilisation stratégique des difficultés internes:
 $R^* > \text{échec}$ pour A et pour B

Figure 1

savoir B.¹¹ Si ce dernier ne rencontre pas de difficultés, réels ou simulées, à faire accepter les termes de l'accord provisoire, le processus s'arrête et le résultat final de la négociation, R, reprend les termes de l'accord provisoire RI. Si par contre B rencontre, ou feint de rencontrer, des difficultés internes, il demande des modifications sur la base des difficultés rencontrées. B essaie donc d'obtenir plus que la distribution initiale des ressources ne lui a permis d'obtenir jusqu'alors. Ces demandes de modification conduisent à de nouvelles négociations,¹² au cours desquelles A doit se prononcer face aux requêtes de B. Il peut soit les accepter, sur la base de sa perception des difficultés internes de B qui lui semblent en rapport avec l'ampleur des modifications demandés, soit au contraire les rejeter. Dans le premier cas, le processus s'arrête avec un résultat définitif, R*; dans le deuxième cas, le processus aboutit à un échec.¹³ Le résultat R* est par rapport à R plus favorable à B et moins favorable à A. Rappelons-le: l'échec est, selon nos hypothèses, un résultat que les acteurs cherchent à éviter.

Nous nous apercevons que les facteurs internes de B entrent en compte dans les choix stratégiques des deux acteurs, et ceci dès le début de la négociation en raison du phénomène d'anticipation. En effet, A ne peut totalement ignorer les processus internes de B lorsqu'il négocie pour arriver à un accord intermédiaire, même s'il se trouve en position de force par rapport à son interlocuteur. Il risquerait au mieux d'aboutir à un accord suite à des demandes de modification de B ou à un échec. Or ces deux résultats lui sont par hypothèse moins favorables qu'un accord sans demande supplémentaire de B. A a intérêt à essayer de se montrer suffisamment flexible pour éviter de donner à B l'occasion d'invoquer ses processus internes, sans toutefois aller aussi loin que B le demanderait dans une nouvelle phase de négociation. A n'a pas intérêt à demander le maximum en se disant que de toute façon B l'entraînera dans une nouvelle phase de négociations. De même ce dernier n'a pas intérêt à le faire dans notre vision du processus, et ce quelle que soit la situation interne en rapport avec l'objet négocié. En effet, A le «punit» en refusant les demandes de modification, synonyme d'échec, s'il juge les demandes de B sans commune mesure avec les difficultés internes dont il a connaissance chez B. Ce dernier est toutefois en position avantageuse au niveau de l'information possédée et il peut essayer de «bluffer» afin d'extraire le maximum de concessions de son interlocuteur. Clairement les deux acteurs, A et B, sont dans une situation d'interdépendance dans laquelle les processus internes de B permettent l'intervention de mouvements stratégiques.¹⁴

11 Cette simplification peut refléter la moindre pertinence des facteurs internes de A ou également le caractère non problématique de faire coïncider résultat sur la scène extérieure et soutien interne.

12 Ces nouvelles négociations peuvent être immédiates ou différées. A ce sujet cf les multiples renégociations dans le domaine de la dette internationale. Dans le cas où la renégociation paraît difficile ou exclue, ces nouvelles négociations peuvent être interprétées comme des processus non prévus qui interviennent suite à un feed-back interne avant que la procédure interne de ratification soit terminée.

13 Augmenter le nombre de séquences avant un échec final ne change pas la nature du problème et ne ferait que nuire à la clarté de la présentation. Pour des options d'élargissement voir Dupont (1991).

14 Dans le sens de Schelling (1960: 160): «A strategic move is one that influences the other person's choice, in a manner favorable to one's self, by affecting the other person's expectations on how one's self will behave.»

Ce modèle rudimentaire de négociation se révèle déjà suffisamment riche pour: 1. déterminer les conditions essentielles dans lesquelles une exploitation stratégique des facteurs internes porte ses fruits (évaluation respective de R, R* et échec par les deux acteurs), 2. inclure les facteurs cognitifs dans le calcul des acteurs; 3. permettre les développements formels susceptibles de tests empiriques; 4. faciliter une interprétation historique cohérente de cas de négociations différents.

III. La Suisse et l'adhésion à la Société des Nations: une relecture des négociations de novembre 1918 à février 1920

Le 16 mai 1920 la double majorité du peuple et des cantons accepte l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations (SDN). Cette sanction est l'épilogue d'un processus commencé deux ans plus tôt, marqué par l'étroite interdépendance entre la politique intérieure et la politique extérieure du pays. Le Conseil fédéral se retrouva ainsi pris entre les exigences des Puissances victorieuses de la Première guerre mondiale et celles d'une population profondément méfiante envers les tractations de l'après-guerre. Dans ces conditions le fait que la Suisse, petit pays neutre, ait pu non seulement conserver l'essentiel de son statut de neutralité en entrant dans la SDN mais également en obtenir le siège territorial apparaît comme un résultat diplomatique flatteur. Comment l'expliquer? Pour le Conseil fédéral, «la Suisse n'a pas compté en vain sur le bien-fondé de sa cause et sur l'amitié des Puissances représentées dans le Conseil de la Ligue, comme elle ne s'est pas trompée sur le dévouement et l'habileté de ses négociateurs».¹⁵ Particularités internes, amitiés externes et habileté stratégique certes mais quand, comment et dans quelle mesure? Nous abordons ici ces interrogations à la lumière de notre cadre d'analyse.

1. Délimitation du champs d'analyse

Parmi l'importante activité entourant la question de l'adhésion de la Suisse à la SDN, nous avons choisi de nous restreindre à deux objets principaux.¹⁶

- les tentatives helvétiques de faire accepter le statut de neutralité au sein de la Société des Nations;
- l'attribution du siège permanent de cette Société à Genève.

Nous allons différencier ces deux objets dans notre analyse sans les dissocier car ils ont été, comme nous le verrons, étroitement liés, de manière tactique ou substantielle. Nous procéderons avec nos œillères théoriques et il ne faut donc pas chercher ici une analyse «classique» des négociations.

¹⁵ Cité par Ruffieux (1972: 106).

¹⁶ Pour des traitements plus larges voir en particulier Ruffieux (1972), Stupan (1943) et Rappard (1924); voir également Soiron (1973), Stettler (1969) et Nabholz (1944).

2. Les conditions de la négociation

Quels acteurs, et dans quelles conditions, engagent le processus en novembre 1918?

Indéniablement, les négociations sur la Paix et la préparation de la SDN sont multilatérales dans une perspective compréhensive; dans notre optique réductrice, la situation est bilatérale, avec d'un côté la Suisse et de l'autre les Puissances alliées victorieuses,¹⁷ qu'elles parlent d'une seule voix ou non. L'asymétrie s'avère forte entre une Confédération helvétique, dotée de faibles ressources et n'ayant pas participé à l'effort de guerre, et des Alliés possédant le destin du monde entre leurs mains. Cette asymétrie est reflétée au niveau des intérêts respectifs à la négociation, qui déterminent principalement dans notre modèle l'évaluation d'un échec final. Pour le Conseil fédéral, l'enjeu est énorme, car à la fois politique et économique: politiquement il s'agit de redonner du lustre à une neutralité qui ne sort pas indemne de la guerre et ainsi regagner une place importante dans la diplomatie mondiale; économiquement, une place dans la Ligue des Nations permettrait d'assurer l'ouverture de vastes marchés extérieurs, fait crucial au vu des spécificités du pays.

Pour les Puissances alliées, il est bien difficile d'évaluer les intérêts à une négociation avec la Suisse. Il est cependant évident que cela ne constitue de loin pas la préoccupation principale de ces pays! Dans ce grand jeu de redistribution des cartes mondiales, le sort d'un petit pays neutre ne pèse pas lourd. Toutefois, un intérêt suffisant existe pour que des négociations aient lieu. Il faut y voir surtout la bienveillance de certains envers la démocratie helvétique et les avantages éthiques qu'on pourrait en tirer de la voir dans la future Société des Nations.

On peut en conclure que l'échec n'est pas une solution optimale pour les deux protagonistes et que donc il y a à priori place pour une exploitation stratégique des facteurs internes par la Suisse (R* préféré à l'échec dans la figure 1). Pour les Alliés l'examen d'une telle stratégie ne fait guère de sens: les clauses concernant la Suisse sont un détail par rapport aux questions cruciales du Pacte, détail qui ne peut créer de difficultés internes susceptibles d'empêcher une ratification.

3. Novembre 1918 – Juin 1919: la bouée de sauvetage américaine

Lorsque s'ouvre la phase des pourparlers sur la Paix et la construction d'un ordre nouveau en novembre 1918, la Suisse croit pouvoir y participer à part entière, et s'y est préparée en conséquence. L'utopie est cependant de courte durée face au refus de Wilson et des Alliés de laisser les Neutres participer au «festin» de la victoire.

Ainsi reléguée sur la touche des contacts officieux, la Suisse risque alors d'être placée devant un fait accompli, sans pouvoir demander de concessions eu égard à son statut particulier. Or avec la perspective de la soumission de l'adhésion au verdict

17 En premier lieu desquelles les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France, les autres Puissances ayant joué un rôle bien moindre.

populaire,¹⁸ ceci pourrait signifier un échec final, résultat contraire aux intérêts du gouvernement. Pour sortir de cette mauvaise voie, le Conseil fédéral va en premier lieu chercher à s'appuyer sur les Etats-Unis¹⁹ et à vendre son particularisme historique en envoyant des émissaires à Paris. Le processus de consultation et de ratification internes, qui s'annonce difficile, n'est pas considéré à ce moment comme un avantage stratégique mais plutôt comme un désavantage, qui pénalise la Suisse par rapport aux autres pays.²⁰

La première manifestation tangible des efforts du Conseil fédéral, dans le sens de la promotion du particularisme suisse, est la mission du conseiller fédéral Ador à Paris du 21 au 29 janvier 1919. Le but en est de sonder l'opinion des principales personnalités de l'Entente au sujet de la neutralité perpétuelle de la Suisse. L'accueil est plutôt favorable, surtout de la part de Wilson, Clémenceau et Lloyd George, mais aucune assurance autre que verbale ne ressort de cette mission. Cette première tentative s'avère donc infructueuse.²¹

L'utilisation de l'«allié» américain, par le biais des efforts incessants du professeur William Rappard sur le plan des relations personnelles,²² ne se montre guère plus efficace. Rappard reste optimiste sur le capital de bienveillance mais ne peut que constater l'impuissance helvétique sur le déroulement des travaux. La seule éclaircie qui se profile dans l'horizon suisse est la question du siège de la future société, Genève étant pressentie par les Anglo-Saxons.²³

En février 1919, ni le mémorandum²⁴ du Conseil fédéral à toutes les Puissances, ni les multiples entrevues de Rappard, ni le voyage officiel du professeur Charles Borgeaud n'arrivent à obtenir plus qu'un désir chaleureux de voir la Suisse au sein de la Ligue des Nations.²⁵ Rien n'est réglé quant au statut de la Confédération. C'est sur la question du siège que la bienveillance américaine, soigneusement entretenue par Rappard, va porter ses premiers fruits.

Le 8 mars, le conseiller fédéral et chef du Département politique, Felix Calonder, signale à son ambassadeur à Paris que le colonel House lui a fait transmettre

18 La volonté de donner à la procédure d'adhésion un caractère d'amendement constitutionnel entraînait le vote obligatoire du peuple et des cantons. Lors du débat parlementaire de novembre 1919, la procédure sera simplifiée et le référendum obligatoire motivé par une nécessité politique (cf. Rappard 1924: 12 et 29–30).

19 Comme le montrent les recommandations de Lucien Cramer, Conseiller de Légation à la Division des Affaires Etrangères, in *Documents Diplomatiques suisses* 1979: 118–121.

20 Ainsi Calonder: «Wir werden eventuell gezwungen, das ganze Volk zu befragen ... Wir sind in der Entschlussfähigkeit bei den Verhandlungen nicht so gut gestellt wie die anderen.» (dans: Ruffieux 1972: 65).

21 Ruffieux la qualifie «d'échec sur le plan de la diplomatie générale (Ruffieux 1972: 67). Il base son jugement sur le peu d'assurances reçues et sur le peu de personnalités rencontrées, affirmant qu'Ador n'a pu rencontrer qu'un seul grand, Clémenceau. Or il semble bien qu'il y ait là erreur selon le rapport d'Ador au CF, dans: *Documents Diplomatiques* 1979: 240–262.

22 Rappelons ici que W. Rappard eut, lors de son professorat à Harvard, Woodrow Wilson comme collègue. C'est avec le confident et conseiller préféré, le colonel House, que Rappard va entretenir une correspondance étroite.

23 Voir *Documents Diplomatiques* 1979: 366–367.

24 Le 8 février; cf. *Documents Diplomatiques* 1979: 352–354.

25 Voir notamment *Documents Diplomatiques* 1979: 415–419 et 426–430.

l'intention d'établir le siège en Suisse romande²⁶, alors même que la Belgique le revendique pour Bruxelles. Le 12 mars, Rappard confirme les préférences de House et Cecil ainsi que celles de la Pologne et de l'Italie pour Genève. Pour la Suisse, offrir le siège à la Ligue, outre l'intérêt pour la ville hôte, semble constituer un précieux élément pour améliorer sa situation de «marchandage» sur le neutralité. Ador, notamment, y voit la justification d'un territoire inviolable, seule garantie de fonctionnement pour la future Société.

En s'engageant sur la question du siège, le Conseil fédéral ne tient cependant pas à prendre une décision définitive au sujet de la participation suisse à la SDN; or il lui apparaît rapidement que la question du siège est liée aux perspectives d'adhésion et qu'un attentisme risquerait de ruiner les efforts entrepris jusqu'alors. Rappard, dans son rapport du 2 avril, se montre convaincu de la nécessité de saisir la chance du siège; il y voit un avantage international (plus d'égard pour le pays hôte du siège de l'organisation) et un avantage interne (moyen de faire accepter quelques concessions en échange des avantages incalculables du siège).²⁷ Fort de l'appui du Conseil fédéral, Rappard peut accepter l'offre des Puissances et garantir des conditions spéciales d'accueil, ce qui permet de trancher la question du siège le 11 avril.

Ce succès ne peut cependant pas faire oublier la question cruciale de la neutralité. Un accord susceptible de vaincre les difficultés internes se doit de comporter des aménagements suffisants à la neutralité suisse sinon l'échec semble inéluctable. Le Conseil fédéral va alors commencer à employer les spécificités constitutionnelles pour obtenir les concessions nécessaires.²⁸ Il s'agit surtout de convaincre les Puissances du bien-fondé du motif à la base des concessions, afin d'éviter un échec. Selon notre vision illustré par la figure 1, il faut faire accepter un accord plus favorable, R* au lieu de R, en le présentant comme conforme aux contraintes internes. Rappard met en application cette stratégie auprès de Cecil puis de House et reçoit une fois encore le renfort d'Ador. Aucun progrès n'est atteint malgré tout. La raison en est double: premièrement, la question du siège s'avère être une épine dans le pied des négociateurs qui doivent prendre garde à ne pas compromettre deux objectifs que certains, en particulier les Belges, jugent incompatibles; une exploitation plus poussée de la carte populaire fournirait aux adversaires de Genève de nouveaux espoirs de renversement de situation, arguant du fait qu'on ne peut attribuer le siège de la future Société à un pays qui montre autant de suspicion envers elle. Deuxièmement, les interlocuteurs continuent à penser qu'il ne sera pas impossible à la Suisse d'adhérer aux conditions qui lui seront proposées.²⁹ Il ne sont pas convaincus de la nécessité de concessions.

La bienveillance américaine apparaît comme un moyen plus efficace dans ces circonstances troublées: Wilson donne son approbation à la compatibilité de la neutralité suisse avec l'article 21 du Pacte et conseille à Rappard d'en attendre

26 Voir *Documents Diplomatiques* 1979: 455–457.

27 Cf. *Documents Diplomatiques* 1979: 574–577.

28 Tel est l'avis de Ruffieux (1972: 73): «Il semble que le gouvernement entrevoit alors les possibilités diplomatiques que lui offre cette obligation constitutionnelle unique au monde et dont il n'avait pas su tirer argument dans son mémorandum du 20 janvier».

29 Cf. rapport de Rappard du 24 avril 1919, dans *Documents Diplomatiques* 1979: 697–702.

l'entrée en vigueur avant toute interprétation publique pour la neutralité militaire. Il assure Rappard que l'aménagement demandé sera accepté car les Anglo-Saxons y seront favorables.³⁰ Officieusement, les requêtes suisses semblent donc acceptées mais les Alliés se refusent à toute déclaration officielle, «source de malentendus regrettables» selon Lord Robert Cecil. L'essentiel paraissant acquis, Rappard demande au Conseil fédéral de se tourner rapidement vers la phase politique interne et de fixer l'agenda de l'accession. Continuer l'exploitation stratégique des facteurs internes risquerait de tout remettre en cause; il faut attendre une situation mieux établie, c'est-à-dire une fois le Traité entré en vigueur, pour demander une reconnaissance officielle des spécificités suisses.³¹

4. Juillet 1919 – Février 1920: l'arme interne en dernier recours

Ce n'est que le 4 août que le Conseil fédéral arrête définitivement le message d'acceptation qu'il va remettre au Parlement, après un long mois de combat intérieur et sous la pression toujours plus forte des Anglo-Saxons qui soulignent le danger pour le siège si la Suisse ne devient pas un membre originel.³² Cette déclaration soigneusement annoncée à l'étranger ne peut que renforcer la prise de conscience des personnalités face aux difficultés internes et ainsi aménager l'outil stratégique.³³ Cet outil est cependant prudemment gardé en réserve car son utilisation comporte toujours trop de risque, dans un environnement où certains se chargeraient de l'exploiter comme preuve d'arrogance/scepticisme et ainsi comme argument pour remettre en cause le choix du siège. Aux yeux des autres, pour lesquels des concessions suffisantes ont déjà été accordées à la Suisse (même si cela n'était qu'à titre officieux), cela serait apparu comme un abus de pouvoir.

Au cours de la longue attente avant le débat aux Chambres, prévu en septembre mais ajourné jusqu'en novembre 1919, la Suisse vit des moments d'incertitude difficiles avec des rumeurs quasi permanentes de déplacement du siège à Bruxelles. Dans les luttes d'intérêt qui se déroulent à l'échelle mondiale, la Confédération helvétique ne peut compter que sur ses «alliés» anglo-saxons, soutien qui est cependant affaibli par le repli américain. Dans cette situation critique, le Conseil fédéral s'emploie à conserver les garanties officiellement obtenus. Pour pallier à une érosion de son capital de confiance, il ressort habilement l'arme interne auprès de ceux qui en comprennent le mieux la portée. Ainsi le Conseil fédéral tient constamment informé le secrétariat de la SDN et les représentants britanniques de la situation interne en Suisse, remettant chaque jour, par l'intermédiaire de William Martin à Londres, un rapport sur la presse suisse, sur l'attitude du Parlement et du peuple.³⁴

30 Cf. rapport de Rappard du 28 avril, dans *Documents Diplomatiques* 1979: 724.

31 Cf. rapport de Rappard du 28 juin, dans *Documents Diplomatiques* 1979: 925–930.

32 Cf. *Documents Diplomatiques* 1983: 6–8.

33 Rappard rapporte le 5 août que Drummond, Cecil et House sont non seulement conscients des particularités internes suisses mais les comprennent fort bien, cf. *Documents Diplomatiques* 1983: 113–118.

34 Voir à ce sujet *Documents Diplomatiques* 1983: 355.

A la suite des débats parlementaires de novembre, le Conseil fédéral doit cependant sortir de cette attitude de repli. Le flou des assurances officielles ne suffira pas à faire passer l'obstacle populaire, d'autant plus que les incertitudes sur la question du siège ne disparaissent guère. En outre, se profile une difficulté juridique concernant le délai de ratification accordé à un Etat dit membre originel. La Suisse semble mal engagée pour le respecter avec les conséquences que l'on a déjà mentionnées pour la question du siège.

Il faut choisir entre deux stratégies: 1. continuer à garder une grande prudence diplomatique jusqu'à l'entrée en vigueur du Pacte au risque de laisser croître les oppositions internes; 2. engager une démarche officielle demandant la reconnaissance du statut particulier de la Suisse au risque de froisser les susceptibilités externes. Le Conseil fédéral s'engage sur la seconde voie avec la préparation d'un aide-mémoire, publié le 6 décembre et envoyé le 18 au secrétariat de la SDN, aux Etats fondateurs et aux membres originels; il prend toutefois garde de ne pas aborder la question de la neutralité, s'en tenant à la justification de sa situation exceptionnelle concernant le délai.³⁵ Deuxième précaution, le Conseil fédéral charge Rappard d'une mission à Londres pour s'enquérir de l'état de la situation.³⁶ Rappard peut communiquer le 20 décembre l'unanimité qu'il a rencontrée quant au caractère provisoire d'un éventuel transfert du siège à Bruxelles en attendant une décision définitive de la part de la Suisse.

La réaction des Puissances à l'aide-mémoire n'est cependant pas celle escomptée, bien au contraire: par une note du 2 janvier 1920,³⁷ le Conseil suprême rejette le thèse suisse à la fois sur la question du délai et sur celle de la neutralité, pourtant à peine mentionnée dans le préambule à l'aide-mémoire. La sanction est rude, un «arrêt de mort» (Rappard 1924: 44) aux perspectives suisses d'adhésion. Les efforts incessants des négociateurs helvétiques pour obtenir un accord susceptible de ratification interne semblent avoir été vains. Cette déconvenue souligne le caractère à double tranchant de la carte populaire et surtout la subtilité de l'interdépendance dans laquelle se trouve le pays: la perception de l'interlocuteur est capitale dans le choix de ses réponses; or comme le mentionne William Martin au nouveau chef du Département politique Giuseppe Motta: «Le doute, dans ce cas, nous était extrêmement favorable et l'on n'a pas compris ici que nous cherchions à le dissiper».³⁸ On ne l'a pas compris dans le sens du Conseil fédéral, à savoir une simple clarification, mais dans le sens d'une requête supplémentaire (adaptation du délai) en raison du manque de souplesse diplomatique de l'aide-mémoire; c'était une requête de trop par rapport à la perception que l'on se faisait des difficultés internes suisses. Dans notre modèle schématique, l'aide-mémoire a été associé à une demande d'un accord de type R* sans rapport avec les motifs de modification, et a entraîné une attitude négative de la part des Puissances. Pour le Conseil fédéral, il ne s'agissait que de rendre explicite l'accord de type R auquel on était déjà arrivé de manière officielle.

35 Voir *Documents Diplomatiques* 1983: 390–391.

36 Voir les instructions données à Rappard, dans *Documents Diplomatiques* 1983: 410–411.

37 Reproduite in *Documents Diplomatiques* 1983: 439–440.

38 Dans: *Documents Diplomatiques* 1983: 460; cité par Ruffieux (1972: 95).

Placé au pied du mur, le Conseil fédéral décide d'agir immédiatement et de manière énergique. Il n'a guère qu'un choix stratégique: recourir à la carte populaire qui lui a jusqu'à maintenant si peu réussi, la «carte américaine» étant dorénavant de faible portée. L'objectif est tout aussi clair: persuader les Puissances que si elles tiennent à l'adhésion de la Suisse, les requêtes demandées sont les conditions minimales nécessaires pour permettre une acceptation du peuple et des cantons.

Premier pas dans ce sens, le 13 janvier, un mémorandum³⁹ destiné aux Puissances clarifie les réelles intentions du gouvernement suisse: le besoin de «clarté» sur la question de la neutralité. Deuxième mouvement, l'envoi d'Ador et Huber à Paris auprès du Conseil suprême. Il est essentiel d'obtenir une déclaration officielle et écrite confirmant la neutralité perpétuelle, avec exclusion de tout droit de passage militaire sur son territoire. La question du délai devient secondaire.⁴⁰ Cette mission n'est cependant qu'un faux rendez-vous pour la diplomatie suisse car le Conseil suprême, sur le point de se dissoudre, tranche pour la compétence du Conseil de la SDN. Ador et Huber rapportent néanmoins que les conséquences du faux pas de décembre ne sont pas aussi graves qu'imaginées.

Les négociateurs concentrent alors leur attention sur leur mission à Londres auprès du Conseil de la SDN: La carte populaire, dernier atout helvétique, est une stratégie à risque, même si calculé. Ador est conscient qu'il ne faut pas trop «tirer sur la corde» et demande des instructions restreintes à l'essentiel: la neutralité perpétuelle pour les sanctions de type militaire.⁴¹ Le 11 février devant le Conseil de la SDN, il peut ainsi jouer sa carte maîtresse: «... si nous ne devons pas consulter le peuple, la question serait bien plus simple. Nous n'aurions qu'à nous expliquer devant le Parlement ... Nous avons besoin de faire un grand effort, appuyé sur des déclarations nettes ... Or, notre peuple estime que sa neutralité est pour lui une question vitale ... Aidez-nous, Messieurs, si vous croyez qu'il est dans l'intérêt de l'Europe que la Suisse entre dans la Ligue des Nations».⁴²

Le 13 février, une résolution du Conseil, adoptée à l'unanimité, reconnaît la Suisse dans une situation unique, perpétuellement neutre, et dont l'accession comme membre originel peut s'accommoder d'un verdict populaire ultérieur. Le Conseil fédéral trouve enfin un accord apte à la lutte interne et qui lui ouvre les portes de la SDN.

5. L'utilisation stratégique des facteurs internes: un premier bilan

Quels enseignements sur l'exploitation des résistances internes faut-il retirer de cette relecture des négociations sur l'entrée de la Suisse à la SDN? Premier élément, le Conseil fédéral a tenté à plusieurs reprises d'exploiter les résistances internes pour obtenir l'aménagement d'un statut particulier à l'intérieur de la SDN. Deuxième élément, ces tentatives ont connu un résultat mitigé, parfois même contre-productif,

39 Cf. *Documents Diplomatiques* 1983: 464– 467.

40 Cf. *Documents Diplomatiques* 1983: 469– 470.

41 Cf. *Documents Diplomatiques* 1983: 508.

42 Compte rendu de la séance dans *Documents Diplomatiques* 1983: 509–510.

sauf à la fin du processus. A ce stade, le recours à l'arme interne a indéniablement été décisif, même s'il n'a fait que consolider une situation déjà officieusement atteinte. Troisième élément, l'influence des particularités internes est fortement conditionnée par la dimension systémique internationale. Sans la bienveillance anglo-saxonne, d'abord américaine puis britannique, on peut douter que la Suisse ait pu obtenir le même résultat. Le Conseil fédéral a habilement exploité l'intérêt de certains, au sein du groupe qui lui faisait face, pour un accord susceptible de passer la rampe du verdict populaire en Suisse.

IV. La Suisse et les négociations pour un Espace Economique Européen: une analyse immédiate

Le 22 octobre 1991, 16 mois après leur ouverture, les négociations entre les pays de l'Association européenne de libre échange (AELE) et la Communauté européenne en vue de l'établissement d'un Espace économique européen (EEE) aboutissent à un accord politique général. Le résultat ne répond cependant pas aux attentes de tous, en particulier de la Suisse, qui a dû renoncer à presque toutes ses demandes spécifiques. Pourtant, comme pour les négociations sur l'entrée à la SDN, le Conseil fédéral a disposé tout au long du processus de l'épée de Damoclès du vote populaire comme moyen de pression. Faut-il alors considérer ce moyen comme désuet, inadapté aux réalités actuelles? La négociation EEE serait-elle ainsi un processus «révolutionnaire» pour la diplomatie helvétique? Notre analyse apporte de nouveaux éléments de réponse.

1. Délimitation du champ d'analyse

Comme pour l'adhésion à la SDN, l'ampleur du phénomène étudié et sa complexité demandent ici un traitement réducteur. Fait majeur, nous nous concentrons, autant que possible, sur la Suisse au sein du processus. Deuxièmement, nous restreignons notre analyse à la phase des négociations à proprement parler qui débute le 20 juin 1990. Enfin, notre couverture est à deux niveaux: dans un premier temps, nous retraçons, avec nos œillères théoriques, le processus de manière synthétique en nous tenant aux traits grossiers; dans un deuxième temps, nous descendons au particulier, qu'il soit temporel, à savoir un «round» spécifique, celui du 24 au 30 juillet 1991, ou substantiel, à savoir les négociations sur le transit alpin.⁴³

43 Nous optons pour une définition large des négociations sur l'EEE, une définition stricte nous paraissant à la fois théoriquement et pratiquement illusoire, tant l'interdépendance est grande.

2. Conditions de la négociation

Quels acteurs, et dans quelles conditions, engagent le processus de la négociation à proprement parler en juin 1990?

Formellement les négociations sont multilatérales, regroupant les douze Etats membres de la Communauté européenne, les six Etats membres de l'AELE, et le Liechtenstein. En pratique cependant, le cadre s'est révélé fortement bilatéral, entre la Commission européenne d'un côté et le groupe AELE de l'autre, forcé par la Communauté de parler d'une seule voix. Dans notre optique théorique, les facteurs internes à chacune des parties ne visent plus le niveau national mais le niveau organisationnel. Il n'est pas exclu cependant, surtout du côté de l'AELE, que des facteurs nationaux soient invoqués comme reflétant une spécificité commune à tous les membres mais ceci ne peut être qu'indirect au contraire d'une négociation entre deux Etats. Officiellement partie à une négociation internationale, la Suisse n'en est pas moins contrainte de chanter en chœur avec les autres membres de l'AELE; cette contrainte a comme corollaire le déroulement de négociations parallèles au sein de l'AELE pour établir des positions communes. Du côté de la CE, c'est la Commission qui négocie sur la base d'un mandat du Conseil des ministres. Les différents Etats membres possèdent à l'intérieur du Conseil un pouvoir de veto qu'ils peuvent utiliser en cas d'insatisfaction sur le déroulement de la négociation.

Entre ces deux acteurs existe une sensible asymétrie, d'un côté la CE devenue moteur du développement politique, économique et culturel de l'Europe et de l'autre l'AELE en constante érosion et sans projet pour l'avenir. Cette asymétrie se reflète au niveau des intérêts respectifs à la négociation, qui déterminent l'évaluation d'un échec final. Pour l'AELE, tous les pays membres tiennent particulièrement à ce qu'une nouvelle forme de collaboration avec la CE soit mise en œuvre. Ceci s'explique en premier lieu par la dépendance économique envers la Communauté, à la fois comme débouché et comme fournisseur. La Suisse ne fait pas exception, bien au contraire.⁴⁴ La dépendance est également sociale et politique dans une Europe en mutation.⁴⁵ Au niveau des objectifs, cela se traduit par une plate-forme commune, à laquelle viennent s'ajouter des désirs particuliers de chacun des Etats.

Pour la CE, l'intérêt est économique, l'AELE étant un partenaire commercial aussi important que le Japon ou les E.U. avec l'avantage de dégager un excédent favorable (Pedersen 1991: 109). Il est également politique, l'EEE devant faire partie d'une architecture européenne plus large au sein de laquelle devront prendre place, par des accords d'association, les pays d'Europe Centrale et de l'Est.⁴⁶ En outre, comme le soulignent Wallace et Wessels (1991: 272), la CE pourrait rechercher dans l'EEE un moyen d'augmenter son influence sur les régimes commerciaux mondiaux. Il y a donc des deux côtés une réelle volonté d'arriver à un accord, même si les attentes divergent parfois fortement. L'échec n'étant pas une solution optimale, il y a donc

44 Parmi les innombrables documents à ce sujet cf. par exemple *Suisse-CE-Pays de l'AELE en quelques chiffres*, préparé pour le séminaire pour la presse, Lausanne 4 mai 1990.

45 A ce sujet cf Wallace and Wessels (1991: 270).

46 Cf. interview de Horst Krenzler, négociateur en chef de la CE, dans EFTA-Bulletin 4/90: 20.

place pour une exploitation stratégique des facteurs internes⁴⁷ (R* préféré à l'échec dans la figure 1).

Cette description des conditions cadres de la négociation ne s'applique pas aux quelques domaines qui font l'objet de négociations dites bilatérales, c'est-à-dire entre un membre particulier de l'AELE et la CE. Ces situations sont l'exception et sont décidées par consensus en fonction des considérations pratiques. Les différences notoires avec la description qui précède touchent l'invocation directe de facteurs internes nationaux et dans certains domaines une répartition des ressources plus équilibrée. Nous abordons plus bas l'exemple le plus significatif pour la Suisse, celui du transit alpin.

3. Une vision synthétique:⁴⁸ Juin 1990 – Octobre 1991

Lorsque s'ouvrent les négociations à proprement parler le 20 juin 1990, un certain optimisme règne du côté de l'AELE, malgré les difficultés rencontrées lors des pourparlers exploratoires pendant les six mois précédents. La raison en est le renforcement de la cohésion entre les pays de l'AELE, qui a insufflé une plus grande confiance; le dynamisme politique n'est plus l'apanage de la CE. Franz Blankart, négociateur en chef pour la Suisse, affirme ainsi qu'il y a encore de la place pour des surprises potentielles. Les pays de l'AELE, et en premier lieu la Suisse, ne signeront donc pas un chèque en blanc, ce d'autant plus qu'ils sont responsables devant leurs Parlements et opinions publiques respectifs.⁴⁹ Le potentiel stratégique des facteurs internes est ainsi immédiatement perçu et exploité.

Les deux premières séances du Groupe de Négociation à Haut Niveau («High Level Negotiating Group»/HLNG), avant la pause estivale en juillet, montrent cependant rapidement la fragilité des positions de l'AELE, notamment quant au lieu établi entre la substance et les institutions de l'EEE. La CE juge trop nombreuses les dérogations transitoires et permanentes de ses interlocuteurs, et certainement pas justifiées par les considérations internes essentielles, c'est-à-dire qui empêcheraient la ratification d'un accord. La reprise des discussions en septembre ne fait qu'accentuer les difficultés en révélant des pierres d'achoppement, jusqu'alors entrevues (pêche, agriculture, fonds de cohésion).

La CE est la première à essayer de sortir le processus de la voie de l'échec, auquel il semble voué (refus par la CE de concessions en vue d'un accord de type R* et refus de l'AELE de se rapprocher d'un accord de type R, ce qui laisse comme unique

47 Les facteurs internes sont ici pertinents pour les deux acteurs même si nous avons toutefois choisi de nous concentrer, en accordance avec nos objectifs, sur l'AELE.

48 Il n'existe encore guère d'historique des négociations; ce paragraphe a cependant grandement bénéficié du travail prototype de Jean-Daniel Rey et Yves Rossier, *La Suisse dans l'Europe en mouvement: de 1957 à nos jours*, Bureau de l'Intégration, 777.231 rey, 10.12.91 (version intermédiaire).

Nous ne faisons ici que brosser les grands traits du processus en essayant de mettre en lumière l'utilisation stratégique des facteurs internes; nous abordons de manière plus précise certains moments et domaines dans le paragraphe IV.4.

49 Interview dans EFTA Bulletin 3/90: 3– 4.

résultat possible un échec). Dans un communiqué du 22 octobre, le Conseil des ministres confirme «la grande importance politique» qu'il attache aux négociations et sa ferme volonté de les faire aboutir rapidement, soulignant en outre la nécessité d'une progression parallèle sur les questions de substance et institutionnelles.⁵⁰ Dans un message du 23 octobre, l'AELE reconnaît la nécessité de réduire le nombre des dérogations à un minimum et se déclare prête à le faire en attendant en retour de la Communauté une attitude constructive sur les questions institutionnelles.⁵¹ C'est admettre en quelque sorte que les contraintes internes des différents membres de l'AELE ne justifiaient pas les demandes initiales. Dès lors la marche en arrière va s'accroître, car comment arriver à persuader un interlocuteur du bien-fondé de nouvelles demandes après un si mauvais départ? L'édifice AELE va en outre commencer à sérieusement se lézarder et perdre en quelques jours tout le bénéfice du long travail préparatoire. En effet la Suède annonce le 26 octobre son intention de soumettre à son Parlement le principe d'une adhésion à la CE, principe qui sera accepté le 12 décembre. Dès lors il sera de moins en moins question d'invoquer les facteurs nationaux comme contraintes communes à tous les membres. Les négociateurs CE ne prendront en compte que les demandes d'exception justifiées par un intérêt fondamental;⁵² ils restent conscients que leur fermeté risque, pour certaines exceptions, d'entraîner le rejet d'un accord global par les Parlements nationaux ou lors d'un référendum.

Conséquence immédiate, le 9 novembre, les chefs négociateurs de l'AELE se déclarent prêts à renoncer à leurs demandes de dérogations permanentes en échange de périodes transitoires, de mécanismes de sauvegarde et d'un système judiciaire et institutionnel satisfaisant. La situation est ainsi débloquée par ceux qui ont le plus d'inconvénients à un échec.

Malgré ce premier paquet de concessions, le durcissement de la Communauté ne va pas s'arrêter. L'AELE ne trouve aucun argument stratégique pour lui résister; seul semble compter le respect du calendrier établi afin de ne pas mettre en danger l'entrée en vigueur du futur accord pour le 1^{er} janvier 1993. Ceci est particulièrement vrai des Autrichiens et des Suédois mais semble également être le cas pour les deux autres pays nordiques. La Suisse se retrouve seule dans une attitude plus ferme, motivée par les considérations politiques internes. Elle ne peut cependant guère les utiliser sans subir la pression de ses partenaires, qui veulent à tout prix éviter de risquer un échec en cas de bras de fer prolongé avec la Communauté. Endosser la responsabilité d'un échec global serait un prix trop élevé, combinant un isolement économique à une opprobre politique.

Sur les problèmes fondamentaux, toutefois, l'AELE va retrouver une précaire unité dès le début mars 1991; elle fait ainsi clairement front sur les dossiers de pêche, de l'agriculture et du fonds de cohésion et sur des palliatifs efficaces à un mécanisme de co-décision. Comme la Communauté ne relâche pas ses exigences, le processus

50 Communiqué de presse relatif au conseil des ministres des CE du 22 octobre 1990, *Journal Officiel des CE*, 24 octobre 1990.

51 EFTA Bulletin 1/91: 20.

52 Dans cette perspective, la Suisse n'a aucune chance d'être entendue lorsqu'elle invoque un intérêt dit «politique» pour justifier des requêtes en matière de télécommunications.

retombe dans l'impasse de septembre 1990. Le groupe AELE a alors deux choix stratégiques: soit il campe sur ses positions communes en espérant que la Communauté cède la première devant le risque d'échec, soit il réduit encore ses prétentions initiales en mettant en garde contre un accord qui ne respecterait pas un minimum d'équilibre entre avantages et désavantages. Utiliser la première option, alors qu'on se trouve en situation de faiblesse relative demande, pour être convaincante, une menace, la seule existante étant le risque d'échec final. Or cette menace dissuade davantage ceux qui pourraient y recourir que ceux qui pourraient la subir. La stratégie des concessions «volontaires» continue donc d'être la seule possible pour l'AELE, même si elles ne sont jamais compensées par les offres de l'interlocuteur. Sur quelques questions clés, toutefois, la pêche, le fonds de cohésion et le transit, le groupe AELE ne lâche pas prise. Dans chacun des domaines, pourtant, seuls certains Etats membres sont prêts à se battre jusqu'au bout, mais réalisent rapidement qu'il est dans leur intérêt de se soutenir mutuellement afin de stopper l'érosion de leurs positions respectives. L'utilisation des facteurs internes nationaux est alors possible tout en conservant l'unité du groupe interétatique. La Communauté ne peut guère les ignorer, et continuer l'inflation de ses exigences, sans risquer de précipiter un échec. Ne pas satisfaire les demandes des pays de l'AELE rendrait la ratification de tout accord très aléatoire. Le forcing de la Commission en juillet, sous la pression conjuguée de la Grèce, des pays ibériques, de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, ne fait que souligner l'inflexibilité de l'AELE, qui s'appuie sur les difficultés internes de ses pays membres et sur l'argument financier du fonds de cohésion.⁵³ A la reprise automnale, les intérêts de la CE à un accord permettent à l'AELE de sauver la protection des marchés des produits de la pêche en Norvège et en Islande, et à la Suisse et l'Autriche de préserver leurs objectifs fondamentaux sur la question du transit. Ainsi le sursaut du printemps 1991 a tenu jusqu'au bout et évité un résultat qui aurait été un véritable camouflet pour les pays de l'AELE, notamment pour ceux qui ne se sont pas encore portés candidats à une adhésion.

4. Une vision réductrice: deux éclairages particuliers

a) Un round effréné: 24-30 juillet 1991⁵⁴

Deux groupes de critères sont à la source du choix de l'analyse de ce round: 1. il illustre très clairement la complexité de la négociation EEE («issue-linkage», importance des facteurs internes, négociations bi- et multilatérales, pression du temps); 2. la Suisse y est très impliquée, au même titre que l'Autriche, la Norvège et l'Islande du côté de l'AELE.

Les conditions de la négociation sont celles décrites de manière générale plus haut avec toutefois deux adaptations nécessaires: l'intérêt mutuel à conclure un accord est

⁵³ Pour un traitement spécifique du round de juillet 1991 cf. infra IV.4.a.

⁵⁴ L'information factuelle de ce paragraphe est tirée de la presse suisse (NZZ, Journal de Genève) et étrangère (Financial Times), ainsi que des notes d'information du Bureau de l'Intégration.

accentué par le retard accumulé jusque-là; l'asymétrie des ressources reste valide sur le plan général mais sur les points «chauds» traités lors de ce round, l'AELE peut faire valoir ses quelques avantages géographiques (transit, eaux de pêche) et son poids financier (fonds de cohésion). Ces conditions permettent l'exploitation stratégique des facteurs internes par les deux interlocuteurs. Qu'en a-t-il été?

Dès le début du round, la Commission souligne sa volonté de briser les dernières résistances à un accord afin de parvenir à un accord avant le 29 juillet, date du prochain Conseil des Ministres. Sur le plan des propositions toutefois, elle ne fait preuve d'aucune flexibilité dans les domaines sensibles (pêche, fonds de cohésion, transit), pas plus que sur la majorité des autres points en suspens, sauf dans le domaine des questions juridiques et institutionnelles. Or sur chacun de ces points, un ou plusieurs pays de l'AELE demandent des concessions afin de préserver les chances d'une ratification d'un éventuel accord. Le groupe AELE reprend pour chacun des domaines les spécificités internes de ses membres et les exploite stratégiquement. Ainsi, la Suisse peut-elle revendiquer son processus de ratification particulier pour obtenir plus de compréhension de la part de la Commission. Cet instrument stratégique bénéficie grandement de l'insistance de la Commission à lier l'entrée en vigueur du futur Traité avec sa ratification par chacun des pays membres, même si cette attitude a également la conséquence de mettre une plus grande pression sur les pays qui résistent encore.

Devant cette impasse, la Commission invoque à son tour l'étroite marge de manœuvre dont elle dispose, condition qui explique et justifie son inflexibilité. Elle profite de la question de la mixité du Traité pour rappeler à l'AELE que si la ratification de tous les Etats membres des Communautés est requise, il n'y a que très peu d'espoir de voir des concessions acceptées pour satisfaire les difficultés de certains pays de l'AELE. La pression s'accroît donc pour les moutons noirs de l'AELE, l'Islande, la Norvège, l'Autriche et la Suisse, ce d'autant plus que le découpage en négociations bilatérales ne facilite pas le maintien d'un refus collectif. Pourtant, pour la première fois depuis le début du processus, le barrage AELE résiste; le groupe invoque toujours les différentes contraintes nationales et ne croit pas que ses demandes soient inacceptables pour la Commission sur la base des divergences entre les différents Etats membres au sein du Conseil. Si échec il y a, la faute en incombera donc à l'autre partie. En outre, l'AELE souligne toujours le lien entre les questions de la pêche, du fonds de cohésion et du transit.

La Commission ne cédant pas, l'échec est repoussé par le report de la question du transit, puis consommé le lendemain sur la question de la pêche, par le refus de l'Irlande et de la Grande-Bretagne d'accorder une libéralisation totale pour le saumon, le maquereau et le hareng. La mise en garde du vice-président de la Commission européenne, Frans Andriessen, devant le Conseil des Ministres du 29 juillet aux différents Etats membres contre des demandes négligeant les contraintes internes de certains pays de l'AELE n'a pas suffi à éviter l'échec. Personne n'a cédé à la menace de l'autre.

L'exploitation des facteurs internes a assurément joué un rôle important lors du round de juillet; elle a permis aux pays de l'AELE de résister à la pression toujours plus forte de la Commission pour arriver à un accord le plus rapidement possible. Le

report des négociations après la traditionnelle trêve estivale est dans cette perspective à prendre comme une concession de la Commission, ce d'autant plus que l'objectif de cette dernière ressemblait à une solution du type «à prendre ou à laisser».

b) La question du transit entre la Suisse et la CE⁵⁵

Formellement,⁵⁶ la question du transit à travers les Alpes ne fait pas partie de la négociation EEE; ainsi elle a été traitée de manière strictement «bilatérale», c'est-à-dire par des négociations autonomes entre la Suisse et la CE.

Les conditions de négociation sont donc différentes de celles énoncées plus haut:⁵⁷ d'un côté un Etat, qui peut directement invoquer ses spécificités nationales, et de l'autre un groupe d'Etats représentés par la Commission Européenne, et qui donc doivent composer avec les autres, même s'ils disposent de moyens pour bloquer tout le processus. Au niveau des ressources, chacune des parties dispose de forts atouts: la Suisse dispose de sa géographie, pays alpin situé au cœur de l'Europe coupant l'axe Nord-Sud de la Communauté; la Communauté est dépourvue d'arguments pour le transit alpin mais est maîtresse du réseau routier, ferroviaire et de l'espace aérien par lesquels transitent l'énorme majorité des marchandises et personnes qui entrent ou sortent de Suisse.

Les deux parties ont donc grand intérêt à une résolution du conflit qui les oppose, suite au refus suisse de laisser circuler les camions de plus de 28 tonnes sur son territoire. La Communauté est demandeur d'un arrangement et la Suisse ne peut se permettre de s'attirer les foudres de ses voisins. Chacun peut ainsi espérer tirer bénéfice de la peur de l'échec chez l'autre et ainsi exploiter ses facteurs internes.

Les premiers pas reflètent une forte inflexibilité de part et d'autre; la Suisse exclue toute transgression à l'interdiction des plus de 28 tonnes car cela signifierait une atteinte à la loi sur la circulation routière et donc brandirait la menace d'un référendum facultatif qui, étant donnée la sensibilité populaire, serait la garantie d'un blocage définitif. En conséquence, elle essaie dès le début de promouvoir sa solution d'un transport combiné railroute. Devant l'insistance de la Communauté pour l'ouverture d'un corridor routier, la Suisse, sans lâcher sur l'essentiel, fait preuve de bonne volonté en promettant de développer pour le futur de plus grandes capacités de transport combiné, tout en continuant à informer son interlocuteur de sa situation interne délicate. C'est le Conseiller fédéral Adolf Ogi qui lui-même multiplie les contacts avec ses homologues de la Communauté pour les convaincre du bien-fondé des demandes suisses. L'incompatibilité des objectifs s'avère toutefois trop importante pour permettre de substantiels progrès si bien que le processus ne concerne durant de longs mois que des questions mineures. La Suisse, pressée par son interlocuteur, certains de ses partenaires et l'effet temps, ne cède toujours pas. Le Conseil fédéral choisit cependant de montrer sa bonne volonté en proposant

55 Idem.

56 Nous verrons plus loin que cette séparation formelle ne s'est guère traduite dans les faits, principalement suite à des liens tactiques avec la négociation EEE dans son ensemble.

57 Cf. paragraphe IV.2.

d'accorder, au début du mois de juin 1991, de très minimes exceptions à la règle des 28 tonnes (50 camions par jour), à la fois pour accentuer l'étroitesse de sa marge de manœuvre interne et pour entretenir la bonne volonté suisse. La CE trouve l'offre suisse ridiculement faible et commence à accentuer sa pression en liant de manière tactique la question du transit avec le reste de la négociation EEE: sans accord sur le transit, pas d'accord EEE.

Malgré ce discours très rigide, l'idée du transport combiné commence à prendre de l'importance au sein de la Communauté notamment auprès de la présidence hollandaise et au ministère des transports de la CE; ainsi fin juillet 1991, la Communauté émet une offre qui se rapproche des positions suisses en acceptant le principe du ferroutage, en proposant un «bonus» favorisant les compagnies routières utilisant le rail.

La voie est ouverte pour un accord acceptable pour la Suisse. Certes, il est trop tard pour arriver à une entente avant la trêve estivale mais la reprise à l'automne s'avère positive, si bien que le bouchon du transport est le premier à sauter lors de la dernière séance de négociation à haut niveau le 21 octobre 1991. La Suisse réussit à maintenir son interdiction des plus de 28 tonnes, la solution d'exceptions liée à la capacité de ferroutage ne devant pas entraîner plus de 100 autorisations de passage par jour; en outre les camions suisses de 40 tonnes ont accès au marché communautaire, et Swissair et Crossair pourront bénéficier de la libéralisation du trafic aérien. En retour de ces concessions, le Conseil fédéral a promis la Neat (Neue Eisenbahn-Alpen-transversalen), promesse financièrement coûteuse et politiquement délicate. Le bilan d'ensemble est toutefois très satisfaisant. Indéniablement la Suisse a remarquablement exploité sa géographie mais également l'arme interne qui lui a permis de faire plier la Communauté européenne.

5. Résistances internes et négociation internationale: un second bilan

Quels enseignements faut-il retirer des négociations sur l'EEE? Premier élément, le Conseil fédéral a tenté à plusieurs reprises d'exploiter les contingences internes pour obtenir des dérogations individuelles. Deuxième élément, ces tentatives se sont presque toujours soldées par un échec, avec parfois des conséquences non seulement immédiates mais également à moyen terme. Certaines tentatives, toutefois, ont été fructueuses, en particulier sur la question du transit et lors des derniers «assauts» de la Communauté dans le processus général, permettant indéniablement de sauver l'essentiel pour le Conseil fédéral. Troisième élément, l'influence de l'exploitation des résistances internes dépend fortement des conditions structurelles internationales. En ce sens, les avantages internationaux provenant d'une telle stratégie ne pouvaient qu'être limités au regard de la situation de départ.

V. 1920, 1991: appréciations de la diplomatie suisse

Peut-on interpréter les négociations sur l'entrée à la SDN comme un succès pour la Suisse et celles sur l'EEE comme une défaite?

Une première analyse objectifs/résultats semble l'indiquer: en 1919 la Suisse demandait l'acceptation de sa neutralité permanente et elle l'a obtenue; en 1990 la Suisse présentait une longue liste de dérogations permanentes à l'application des règles du marché européen unique ainsi que des mécanismes institutionnels de co-décision: elle a du faire machine arrière sur la quasi-totalité de ses requêtes. Un jugement moins hâtif montre qu'en fait, *dans les deux cas, la Suisse a obtenu l'essentiel de ce qu'elle cherchait*: la neutralité militaire d'une part et un large accès au marché unique européen d'un autre. Succès, défaite, la différence «objective» semble, dans cette perspective, bien faible. Une vision «réaliste», s'intéressant aux déterminants internationaux systémiques, corrobore cette constatation en suivant un raisonnement différent. La Suisse est un petit pays, sans grand poids sur l'échiquier international, et elle ne peut guère obtenir plus que des concessions mineures lorsqu'elle négocie avec des interlocuteurs beaucoup plus forts. 1920 et 1991 ne sont ainsi que le reflet d'une insignifiance internationale, bien plus qu'un succès ou un échec.

Notre lecture des deux processus, axée sur l'exploitation stratégique des résistances internes, souligne toutefois que l'approche «réaliste», si elle contient des éléments de vérité, reste *trop «grossière»*; *des différences existent* entre les deux cas et ont notamment trait à l'attitude du gouvernement fédéral. Face aux négociations sur l'entrée de la Suisse à la SDN, le Conseil fédéral a fait preuve de maîtrise, d'habileté stratégique, a toujours su garder l'initiative et correctement interpréter les réalités auxquelles il était confronté. Ainsi en février 1920, il a su restreindre ses demandes au strict minimum afin de susciter une réponse positive de ses interlocuteurs. Ces demandes étaient tellement minimales qu'il s'en est fallu de très peu que le verdict du peuple et des cantons rejette l'adhésion.⁵⁸

Le contraste avec les négociations sur l'EEE est fort: le Conseil fédéral a constamment subi le processus et n'a pas montré une réaction appropriée face aux premiers enseignements de la négociation. En particulier, en fixant des objectifs beaucoup trop élevés malgré une connaissance des déséquilibres initiaux,⁵⁹ il a suscité un refus global et massif de toutes ses requêtes et dangereusement érodé son capital de confiance qui, comme le montre notre cadre théorique, est essentiel pour essayer de convaincre un interlocuteur du bien-fondé de demandes de concessions. Nous n'entrerons pas ici dans la recherche d'explications de cette différence

58 En effet, si 56,3% des votants acceptèrent l'accession de la Suisse à la SDN, seuls 11½ cantons l'acceptèrent et 10½ la rejetèrent (Stupan 1943: 159).

59 L'intervention du conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, lors de la conférence de presse qui suivit l'accord politique générale le 22 octobre 1991, est révélatrice: «Nous savions que cette situation contenait en elle les germes d'un déséquilibre possible. Il n'était cependant pas question pour la Suisse d'entrer dans cette négociation avec des exigences trop basses.» (*Déclaration de MM. les Conseillers fédéraux Delamuraz et Felber à l'issue de la réunion ministérielle entre les pays de l'AELE, la CE et ses Etats membres, à Luxembourg le 21 octobre 1991, Berne, mimeo.*)

d'attitude, mais nous pouvons simplement souligner qu'il ne faut certainement pas y voir la seule faute du système politique mais également celle des individus. La décision de fixer l'adhésion comme but de la politique suisse d'intégration européenne montre que le Conseil fédéral de 1991 peut agir, s'il le veut, comme a su le faire celui du début des années 1920.

VI. Conclusion

Le développement d'un cadre d'analyse rigoureux, liant explicitement les sphères nationale et internationale, nous a permis d'apporter un éclairage nouveau sur deux négociations de grande importance pour la Suisse. Si tout peut sembler séparer ces deux négociations, notre lecture montre qu'il existe en fait de nombreuses récurrences entre 1920 et 1991. En particulier, l'utilisation stratégique des résistances internes laisse apparaître un bilan très proche. Dans une perspective plus large, notre démarche permet une interprétation moins myope du résultat de chacun des processus. Cette «nouvelle» interprétation se porte en faux contre la sévère dichotomie «succès pour la SDN – échec pour l'EEE» qui caractérise la diplomatie helvétique.

Cette contribution souligne enfin la nécessité de combiner les différents niveaux d'analyse lors de l'examen de phénomènes internationaux. Plutôt que de s'employer à défendre la prépondérance d'un niveau particulier, il faut procéder à un subtil exercice de cumulation. Ainsi, la dimension externe systémique permet de tracer de manière grossière le contour de la trajectoire du processus de négociation alors que la dimension interne subsystème aide à affiner le chemin précis, à l'intérieur du tracé défini, de la dynamique décisionnelle. L'émergence de cadres théoriques multidimensionnels augmenterait notre aptitude à comprendre et, dans un second temps, à anticiper des situations internationales où les actions se déroulent simultanément dans plusieurs sphères.

Références bibliographiques

- Aggarwal, Vinod K. (1989). «Interpreting the History of Mexico's External Debt Crises», pp. 140–188, in: Eichengreen, Barry; Lindert, Peter, ed., *A Long Run Perspective on the Debt Crisis*, Cambridge: MIT Press.
- Aggarwal, Vinod K., à paraître. *Debt Games: Strategic Interaction in International Debt Rescheduling*, New York: Cambridge University Press.
- Aggarwal, Vinod K.; Allan, Pierre (1992). «The Cold War End Game. The Origins of Game, A Theory of the Formation of Ordinal Preferences and Games», in: Intrilligator, Michael; Luterbacher, Urs, ed., *Cooperative Models in International Relations Research*, Norwell: Kluwer.
- Almond, Gabriel A. (1989). «Review Article: the International-National Connection», *British Journal of Political Science* 19: 237–259.
- Bartos, Otomar J. (1974). *Process and Outcome of Negotiations*, New York: Columbia University Press.
- Bartos, Otomar J. (1977). «A Simple Model of Negotiation: a Sociological Point of View», *Journal of Conflict Resolution* 21: 565–581.
- Bishop, Robert L. (1964). «A Zeuthen-Hicks Theory of Bargaining», *Econometrica* 22: 410–417.
- Coddington, Alan (1968). *Theories of the Bargaining Process*, Chicago: Aldine.
- Cross, John G. (1977). «Negotiations as a Learning Process», *Journal of Conflict Resolution* 21: 581–606.

- Cross, John G. (1969). *The Economics of Bargaining*, New York: Basic Books.
- Documents Diplomatiques suisses* (1979). Vol. 7-I, Berne: Benteli.
- Documents Diplomatiques suisses* (1984). Vol. 7-II, Berne: Benteli.
- Dupont, Cédric (1991). *La négociation internationale: une analyse formelle des effets combinés de processus internes et externes*, Mémoire de thèse: IUHEI, Genève.
- Gale, Douglas; Hellwig, Martin (1988). *Repudiation and Renegotiation: the case of sovereign debt*. Paper presented at a Conference on «The International Capital Market: perspectives and policy problems», University of Pennsylvania.
- Iklé, Fred C. (1964). *How Nations Negotiate*, New York: Harper and Row.
- Lockhart, Charles (1979). *Bargaining in International Conflicts*, New York: Columbia University Press.
- Nabholz, Hans (1934). «Der Kampf um den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund», in: *Festschrift Max Huber, Vom Krieg und Vom Frieden*, Zurich.
- Nash, John (1950). «The Bargaining Problem», *Econometrica* 18: 155–162.
- Nash, John (1953). «Two-Person Cooperative Games», *Econometrica* 21: 128–140.
- Pedersen, Thomas (1991). «Community Attitudes and Interests», pp. 109–123, in: Wallace, Helen, ed., *The Wider Western Europe*, Londres: Pinter.
- Putnam, Robert (1988). «Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games», *International Organization* 42: 427–460.
- Randolph, Lillian (1966). «A Suggested Model of International Negotiation», *Journal of Conflict Resolution* 10: 344–353.
- Rappard, William (1924). *L'entrée de la Suisse dans la Société des Nations*, Genève: Sonore.
- Rubin, Jeffrey A.; Brown, Bert R. (1975). *The Social Psychology of Bargaining and Negotiations*, New York: Academic Press.
- Ruffieux, Roland (1972). «L'entrée de la Suisse dans la Société des Nations (1918–1920)», chap. 1, pp. 39–118, in: Ruffieux, Roland, ed., *La démocratie référendaire en Suisse au XX^{ème} siècle*, Fribourg: Ed. Universitaires.
- Sawyer, Jack; Guetzkow, Harold (1966). «Bargaining and Negotiation in International Relations», pp. 466–520, in: Kelman, H. C., ed., *International Behavior. A Social Psychological Analysis*, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schelling, Thomas (1960). *The Strategy of Conflict*, Cambridge: Harvard University Press.
- Snyder, Glenn; Diesing, Paul (1977). *Conflict Among Nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Soiron, Rolf (1973). *Der Beitrag der Schweizer Aussenpolitik zum Problem der Friedensorganisation am Ende des Ersten Weltkrieges*, Bâle: Helbing et Lichtenhahn.
- Spector, Bertram I. (1977). «Negotiation as a Psychological Process», *Journal of Conflict Resolution*, 21: 607–619.
- Stettler, Peter (1969). *Das aussenpolitische Bewusstsein in der Schweiz (1920–1930)*, Zurich: Lee-mann.
- Stupan, Sergio (1943). *Comment la Suisse a adhéré au Pacte de la Société des Nations*, Lausanne: Imprimerie Centrale.
- Wallace, Helen; Wessels, Wolfgang (1991). «Conclusions», pp. 268–281, in: Wallace, Helen, ed., *The Wider Western Europe*, Londres: Pinter.
- Walton, Richard; McKersie, Robert (1965). *A Behavioral Theory of Labor Negotiations*, New York: McGraw-Hill.
- Zartmann, I. William; Bermann, Maureen R. (1982). *The Practical Negotiator*, New Haven: Yale University Press.
- Zartmann, I. William (1977). «Negotiation as a Joint Decision-Making Process», *Journal of Conflict Resolution* 21: 619–639.