

NFP 42 Synthesis

43

**La politique
commerciale
de la Suisse
1945-1966**

**Dominique Dirlewanger
Sébastien Guex
Gian-Franco Pordenone**

Berne, Juillet 2000

Nationales Forschungsprogramm
„Grundlagen und Möglichkeiten der
schweizerischen Aussenpolitik“

Die NFP 42 Synthesis fassen die Ergebnisse
einzelner Forschungsprojekte zusammen.
Der Inhalt verpflichtet nur die Autorinnen
und Autoren.

Programme national de recherche
„Fondements et possibilités de la
politique extérieure suisse“

Les NFP 42 Synthesis résument les résultats
de projets de recherche individuels.
Le contenu n'engage que les auteurs.

Programmleitung · Direction du programme

Dr. Laurent Goetschel · Magdalena Bernath
Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft
Lerchenweg 36, CH-3000 Bern 9

Sekretariat Nationalfonds · Secrétariat Fonds national

Dr. Christian Mottas
Wildhainweg 20, CH-3001 Bern

<http://www.snf.ch/NFP42/>

LA POLITIQUE COMMERCIALE DE LA SUISSE 1945-1966

Étude dans le cadre du PNR „Politique extérieure de la Suisse“

Rapport de Synthèse

Avril 2000

Dominique Dirlwanger
Sébastien Guex
Gian-Franco Pordenone

Faculté des Lettres
Histoire contemporaine
BFSH 2
CH-1015 Lausanne
Tél.: 021-692 29 37
Fax: 021-692 29 35

Ce rapport de synthèse résume les résultats essentiels du projet de recherche „La politique commerciale de la Suisse 1945-1966“, dirigé par les professeurs Sébastien Guex (requérant principal), Hanspeter Kriesi et Hans Ulrich Jost. La version intégrale devrait être publiée prochainement. Pour de plus amples informations, veuillez vous adresser aux auteurs de l'étude.

SOMMAIRE

1	Introduction.....	6
2	Le commerce extérieur de la Suisse sous le projecteur des statistiques.....	6
3	Sortir du réduit. Les premières années après la Deuxième Guerre mondiale (1945-1952)	7
3.1	Une „patrouille“: les accords avec le Benelux (1945-1949)	8
3.2	Le partenaire privilégié se relève: l'Allemagne (1945-1952).....	8
3.3	L'adhésion à l'OECE et à l'UEP (1947-1950).....	9
4	La Suisse face à l'essor de la construction européenne et à la „guerre des montres“ avec les Etats-Unis (1951-1959).....	10
4.1	La „guerre des montres“ avec les Etats-Unis (1950-1955).....	10
4.2	Du Traité de Rome à l'échec de la Zone européenne de libre-échange: émergence du „ni ni“ (1955-1958).....	11
4.3	Crise financière française: combiner le bilatéral et le multilatéral (1955-1959).....	12
4.4	L'Association européenne de libre-échange: la constitution du „Club des Sept“ (1958-1960).....	12
4.5	„Veillée d'armes“: l'élaboration d'un nouveau tarif douanier (1952-1959).....	13
4.6	L'adhésion provisoire au GATT pour fissurer la forteresse européenne (1956-1959).....	13
5	Le renforcement de l'Association européenne de libre-échange et l'entrée définitive dans le GATT (1960-1966)	14
6	Les acteurs de la politique commerciale helvétique: analyse d'un réseau.....	15

Abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
ASB	Association suisse des banquiers
BNS	Banque nationale suisse
CEE	Communauté économique européenne
CF	Conseil fédéral
DC	Division du commerce du Département de l'économie publique
DEP	Département de l'économie publique
DF	Département des finances et des douanes
DP	Département politique
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs et le commerce)
OECE	Organisation européenne de coopération économique
OSEC	Office suisse d'expansion commerciale
RFA	République fédérale d'Allemagne
UCAP	Union centrale des associations patronales
UEP	Union européenne des paiements
USAM	Union suisse des arts et métiers
USP	Union suisse des paysans
VSIG	Vereinigung des schweizerischen Import- und Grosshandels (Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros)
ZEL	Zone européenne de libre-échange

1 INTRODUCTION

Notre étude avait pour objectif central de décrire et d'expliquer les grands traits de la politique commerciale suisse, notamment sur le plan du processus de décision interne, depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale jusqu'à l'adhésion définitive au GATT, en 1966. Pour cela, nous avons utilisé à la fois l'approche qualitative ou „chaude“, celle qui analyse le comportement des acteurs, leurs discours et leurs conflits, et l'approche quantitative ou „froide“, celle qui se base sur les données chiffrées et la statistique.

Il n'était pas envisageable de soumettre à un examen exhaustif tous les aspects de la politique commerciale helvétique sur une période aussi longue. Nous avons dû procéder à des choix qui ont été opérés en fonction de deux critères: d'une part l'orientation, mesurée en termes statistiques, du commerce extérieur, et d'autre part l'état de l'historiographie.

Nous examinons donc d'abord (point 2), sous un angle quantitatif, les grandes tendances et les tournants du commerce extérieur de la Suisse. Ensuite (points 3 à 5), nous empruntons la voie „chaude“ pour analyser les aspects de la politique commerciale helvétique que nous avons retenus, soit: les rapports avec le Benelux dans l'immédiat après-guerre; la reprise des relations avec l'Allemagne occidentale; les conflits avec les Etats-Unis et la France dans les années 1950; l'attitude vis-à-vis d'organisations internationales comme l'OECE, l'UEP, et surtout le GATT; la mise en place d'un nouveau tarif douanier; enfin, la réponse donnée à la construction européenne. Dans une dernière partie (point 6), nous revenons à la voie „froide“ pour mieux saisir, grâce aux instruments de l'analyse de réseau, le poids relatif des différents acteurs de la politique commerciale suisse, ainsi que les rapports qu'ils entretiennent entre eux.

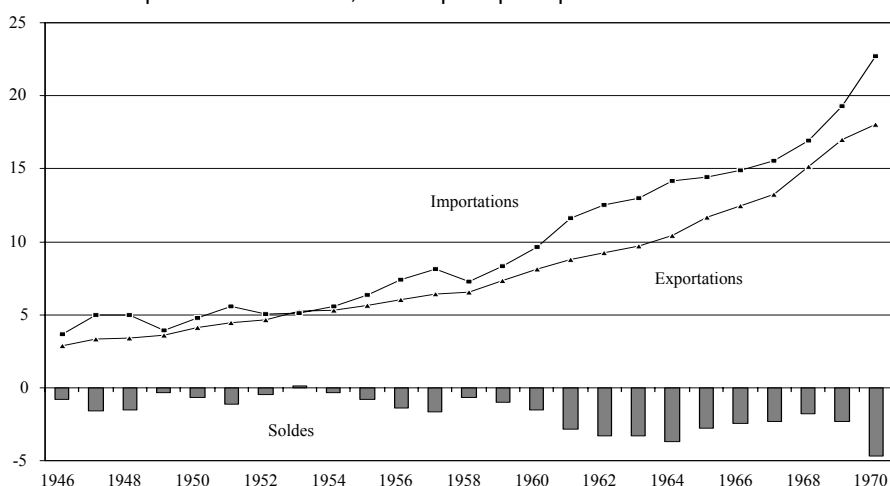
2 LE COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA SUISSE SOUS LE PROJECTEUR DES STATISTIQUES

Sur la base de la *Statistique annuelle du commerce extérieur de la Suisse*, nous avons reconstruit une série complète des échanges commerciaux pour les années 1946-1970. L'analyse de cette série indique à la fois les tendances de fonds du commerce extérieur helvétique, ainsi que ses grands tournants.

Les exportations suisses entre 1946 et 1970 s'accroissent fortement. Leur taux de croissance annuel moyen au cours de cette période atteint en effet 8% en francs constants¹ et 7,6% en volume. Il en va de même pour les importations, qui augmentent en moyenne annuelle de 7,9% en francs constants et de 7,5% en volume. Cette évolution est étroitement liée au processus de libéralisation des échanges internationaux alors à l'œuvre, qui s'accélère à la fin des années 1950. Aussi les exportations et les importations suisses connaissent-elles, comme le montre le Graphique 1, une accélération dès la fin des années 1950. Cette intensification des échanges commerciaux ne modifie pourtant pas un trait permanent du commerce extérieur helvétique: le solde négatif de la balance commerciale. En effet, à l'exception de l'année 1953, cette balance est toujours déficitaire entre 1946 et 1970 (cf. Graphique 1).

Graphique 1: Balance commerciale de la Suisse 1946-1970 (en milliards de francs constants de 1960)

Durant la période considérée, les six principaux partenaires commerciaux de la Suisse sont le Benelux (Belgique, Hollande



et Luxembourg), les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la République fédérale d'Allemagne. Ces six partenaires absorbent, en moyenne annuelle et en valeur, 55% des exportations helvétiques entre 1946 et 1970. Cette proportion révèle une des caractéristiques fondamentales du commerce extérieur suisse: la diversification de ses débouchés. Dans une perspective diachronique, trois dynamiques méritent d'être soulignées: 1) entre 1946 et 1950, les Etats-Unis et le

¹ En l'absence d'un indice des prix à l'exportation et à l'importation valable pour l'ensemble de la période, nous avons déflaté les données à l'aide de l'indice des prix de gros; cf. Heiner Ritzmann (éd.), *Statistique historique de la Suisse*, Zurich, 1996, p. 491.

Benelux constituent les deux débouchés principaux de la Suisse, avec chacun une part moyenne de 14% du total des exportations annuelles. Alors que les Etats-Unis gardent leur position privilégiée jusqu'en 1954, moment auquel ils élèvent de 50% les droits de douane sur les montres helvétiques, le Benelux perd de l'importance dès 1950; 2) à partir du milieu des années 1950, la République fédérale d'Allemagne (RFA), en pleine croissance économique, retrouve son rôle traditionnel de premier débouché des exportations helvétiques, avec 15% en moyenne entre 1954 et 1970; 3) il faut insister sur l'augmentation du poids de l'Europe occidentale: alors qu'en 1946 cette région absorbe 52% des exportations suisses, celles-ci passent à 62% en 1970. C'est entre 1958 et 1963 que l'accroissement est le plus important, simultanément à la mise en place de la Communauté économique européenne (CEE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE). A relever que si la CEE est nettement le partenaire le plus important, c'est l'AELE qui connaît la croissance la plus forte. En effet, les exportations à destination de la CEE, après avoir passé de 38% du total en 1957 à 42% en 1962/63, baissent à 37% en 1967, pour rester ensuite à ce niveau jusqu'en 1970. Dans le même laps de temps, l'AELE voit sa part de 16% en 1957 atteindre 22% entre 1967 et 1970.

En ce qui concerne les importations, le poids des six grands partenaires est encore plus significatif. En valeur, ils fournissent en moyenne annuelle 71% des importations de la Suisse entre 1946 et 1970. Cette part ne fait qu'augmenter, passant de 52% en 1946 à 75% en 1970. Une tendance de fonds se dessine dans l'évolution des pays importateurs. Si, comme pour les exportations, les Etats-Unis jouent un rôle de premier plan à la sortie de la guerre, ils perdent régulièrement du terrain par la suite (20% des importations en 1949, 13% en 1955, 10% en 1961 et 9% en 1970). Ce déclin américain se fait tout particulièrement au profit de la RFA, premier fournisseur dès 1952 avec 18% (30% en 1970), ainsi que de la France (13% en moyenne entre 1960 et 1970) et de l'Italie (10%). Ici aussi, simultanément au processus de construction européenne, le poids cumulé de la CEE et de l'AELE s'accroît dans la structure des importations helvétiques, en passant de 67% en 1957 à 76% en 1970. Soulignons encore que si la CEE est le partenaire privilégié, c'est l'AELE qui connaît le taux de croissance le plus élevé (1957: CEE 56% et AELE 11%; 1970: CEE 58% et AELE 18%).

Nous avons également reconstitué la structure par produits du commerce extérieur suisse. Cette reconstitution fait ressortir une tendance générale: la spécialisation de la Suisse, au sein de la division internationale du travail, dans un certain nombre de niches à haute valeur ajoutée.

En résumé, la période de 1946 à 1970 est placée sous le signe de la libéralisation des échanges commerciaux. Ce processus a contribué au plein épanouissement des échanges de la Suisse, centrés autour des produits fabriqués à haute valeur ajoutée. Dans un cadre marqué par une importante diversification des débouchés comme des pays fournisseurs, deux phases ressortent clairement de la statistique: dans les premières années de l'après-guerre, les Etats-Unis, suivis de près par le Benelux, ont joué un rôle central dans la relance des échanges suisses. Mais à partir du début des années 1950, l'Europe occidentale, autour du traditionnel partenaire allemand, a progressivement regagné le devant de la scène commerciale helvétique. Autrement dit, si le commerce suisse se caractérise dans l'immédiat après-guerre par un certain éclatement, il se restructure par la suite en fonction du retour de l'Allemagne et de la mise en place de la Communauté économique européenne. La question qui se pose alors est de savoir si la perspective européenne devient complètement dominante ou si les marchés extra-européens parviennent à contrebalancer le poids du Vieux continent.

3 SORTIR DU RÉDUIT. LES PREMIÈRES ANNÉES APRÈS LA DEUXIÈME GUERRE MONDIALE (1945-1952)

A la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les milieux dirigeants helvétiques se trouvent confrontés à une nouvelle donne internationale, marquée par la défaite allemande, le poids dominant des Etats-Unis et la présence soviétique au cœur de l'Europe. En mars 1944, le conseiller fédéral Marcel Pilet-Golaz, chef du Département politique (DP), résume devant le Conseil national les préoccupations du moment: „Si nous échappons à la guerre, les sacrifices véritables que nous aurons à faire viendront après et non maintenant“.²

Ces milieux sont donc contraints de développer, de manière pragmatique, différentes réponses afin de s'adapter à une situation qui évolue rapidement. Sur le plan commercial, on trouve au cœur de ces réponses une première idée-force: lancer une véritable „offensive exportatrice“ selon la formule de Walter Spahni.³ Tirant parti de sa puissance financière, la Suisse met au point une stratégie de crédits à l'exportation, attribués dans le cadre d'une série d'accords de paiements conclus de manière bilatérale. Présentant cette ligne de conduite devant la Chambre suisse du commerce, le secrétaire du Vorort, Peter Aebi, en explique les effets en boule-de-neige: „A l'aide de telles livraisons à crédit, il sera plus facile pour ces pays de reconstruire leur appareil de production et de remettre en marche leur propre économie. Les exportations de leurs marchandises devraient alors leur permettre de se procurer les moyens de paiement nécessaires pour rembourser nos crédits, ainsi que pour payer les importations courantes“.⁴ Dans les deux seules années 1945 et 1946, pas moins de 800 millions de francs – environ 5% du

² Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale – Conseil national, 29 mars 1944, Berne, 1944, p. 152.

³ Walter Spahni, *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg. Untersucht anhand ihrer Aussenhandelspolitik 1944-1947*, Frauenfeld, Verlag Huber, 1977, p. 110.

⁴ Archiv für Zeitgeschichte, Zurich (AZG): procès-verbal de la Chambre suisse du commerce, 11 juillet 1944, p. 5.

produit intérieur brut de l'époque – de crédits à l'exportation sont accordés à la Belgique-Luxembourg, la France, la Grande-Bretagne, la Hollande, la Hongrie, la Norvège, la Pologne et la Tchécoslovaquie.

La deuxième idée-force des milieux dirigeants est de rétablir et de normaliser aussi vite que possible les relations avec ce partenaire privilégié de longue date qu'est l'Allemagne. Enfin, la troisième idée-force renvoie à la célèbre formule utilisée par Max Petitpierre, le successeur de Pilet-Golaz, pour résumer la politique étrangère suisse de l'après-guerre: „neutralité et solidarité“. Du point de vue commercial, cette formule signifie maintenir l'autonomie décisionnelle de la Suisse tout en participant, lorsque les intérêts ou la situation l'exigent, à certaines institutions internationales, comme l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) ou l'Union européenne des paiements (UEP).

3.1 Une „patrouille“: les accords avec le Benelux (1945-1949)

Le 4 mai 1945, devant la Chambre suisse du commerce à Zurich, le directeur du Vorort Heinrich Homberger présente avec lucidité les implications de la nouvelle situation géostratégique pour le commerce suisse: „La situation du commerce extérieur de notre pays se trouve dans une phase marquée par la fin des accords commerciaux de guerre et par la nécessité de scruter l'horizon, un horizon dont les contours sont sombres“. Face à cet avenir incertain, Homberger propose une stratégie: „Essayons d'organiser des patrouilles dans ce paysage inconnu“.⁵

Parmi ces „patrouilles“, l'une des plus importantes est lancée en direction du Benelux, avec lequel les autorités helvétiques veulent négocier très vite afin de devancer les concurrents américains. En janvier 1945 déjà, la Division du commerce (DC) du Département de l'économie publique (DEP) souligne l'enjeu que cette „patrouille“ représente: „Au moment où nos principaux débouchés, l'Allemagne et les pays de l'Est, se sont effondrés et où les exportations d'outre-mer ne constituent pas une compensation suffisante, les pays du Benelux se révèlent un débouché particulièrement souhaitable“.⁶ Dès lors, les négociations sont menées tambour battant et aboutissent à des accords de paiement avec la Belgique-Luxembourg en juillet, et avec la Hollande en octobre 1945.

Au cours de ces négociations, le principal débat porte sur le montant des crédits à accorder du côté suisse. Le Département des finances et des douanes ainsi que la Banque nationale suisse (BNS) s'inquiètent de la somme élevée demandée tant par la Belgique-Luxembourg, 100 millions de francs suisses, que par la Hollande, 100 millions également. En effet, cette somme risque de devenir problématique dans la mesure où le Benelux ne constitue pas le seul destinataire des „patrouilles“ lancées par les autorités helvétiques. De plus, la crainte d'une récession internationale, à l'instar de celle qui a suivi la Première Guerre mondiale, amène le Département des finances et la BNS à vouloir garder de substantiels moyens pour une possible intervention sur le marché intérieur. En fin de compte, la Belgique-Luxembourg obtient 50 millions de francs et la Hollande 25 millions, cette dernière avance étant complétée par un volumineux crédit privé de 90 millions.

En effet, à côté du montant, le second grand débat lors des négociations avec les pays du Benelux porte sur la nature – publique ou privée – des crédits. Tant la Confédération que les milieux industriels et financiers helvétiques multiplient les pressions en faveur des crédits privés. Comme l'écrit confidentiellement la DC au Conseil fédéral (CF), il s'agit d'offrir au système bancaire privé helvétique la possibilité de participer à une affaire de crédit international“.⁷ L'affaire est d'autant plus importante, soulignent à leur tour les grandes banques suisses, qu'elle „constitue [...] le prélude à d'autres transactions similaires avec plusieurs Etats“.⁸ Si la Belgique-Luxembourg ne reculera pas, la Hollande finira par accepter des crédits privés. En conséquence de quoi, elle se verra attribuer des crédits pour un montant total largement supérieur (115 millions) à ceux alloués à la Belgique-Luxembourg (50 millions).

Ces accords ont entraîné une explosion des échanges helvétiques avec ces pays entre 1946 et 1949, compensant en large partie l'effacement du partenaire allemand. Toutefois, à la fin des années 1940, cette extraordinaire embellie est remise en question par la constitution de l'Union douanière des pays du Benelux qui, entrée en vigueur le 1er janvier 1948, dispose d'un nouveau tarif douanier protectionniste. Les autorités helvétiques sont donc obligées d'accepter l'ouverture de nouvelles négociations commerciales, qu'elles abordent dans une position de relative faiblesse: en effet, elles sont confrontées à une élévation des tarifs douaniers étrangers sans disposer d'un véritable instrument de négociation, les taux helvétiques, datant de 1921, étant largement trop bas. C'est ainsi que les milieux dirigeants suisses se posent pour la première fois de manière sérieuse la question d'une révision du tarif douanier de 1921, mais finissent par opter contre une telle révision, pour des raisons que nous verrons par la suite. C'est donc avec l'ancien tarif que les négociateurs helvétiques abordent les pourparlers qui débouchent, en janvier 1949, sur un accord nettement moins favorable à la Suisse que le précédent.

3.2 Le partenaire privilégié se relève: l'Allemagne (1945-1952)

⁵ AZg: procès-verbal de la Chambre suisse du commerce, 4 mai 1945, p. 18.

⁶ Rapport de la DC, 5 janvier 1945, Archives fédérales Berne (AFB) E 7800/1/14.

⁷ Lettre de la DC au CF, 29 janvier 1945, AFB E 6100 (B) 1973/141/46.

⁸ Lettre du Crédit Suisse, de l'UBS, de la SBS et de la Banque fédérale au CF, 29 janvier 1945, AFB 6100(B) 1973/141/46.

La fin de la Deuxième Guerre mondiale conduit à une interruption quasi-complète des relations commerciales avec l'Allemagne. Dans l'optique de son relèvement, les milieux dirigeants suisses s'efforcent de préserver avec elle les meilleurs rapports possibles. Dans ce sens, ils se battent avec succès, dans le cadre de l'accord de Washington conclu en mai 1946, contre la tentative des Alliés de liquider sans indemnisation les propriétés allemandes en Suisse. Puis, dans l'accord d'octobre 1946 signé avec les puissances occupantes occidentales, ils acceptent que la Suisse soit provisoirement reléguée au statut de „pays fournisseur de devises“ à l'Allemagne. Ce statut conduit à favoriser les exportations allemandes au détriment des exportations helvétiques, réduites aux seuls biens dits „essentiels“.

Toutefois, cette situation devient bientôt intolérable pour l'industrie d'exportation helvétique, qui multiplie les prises de position contre ce qu'elle appelle le „one way traffic“. ⁹ Aussi les autorités fédérales décident-elles de dénoncer l'accord existant au mois de mai 1949. A l'exception de la paysannerie, craignant la perte potentielle d'un débouché pour sa production fruitière, tous les secteurs concernés soutiennent cette attitude de fermeté. Le pari se révèle gagnant. Un accord intervient le 27 août 1949 déjà, qui consacre l'abolition de la division discriminante entre biens „essentiels“ et „non-essentiels“. Les résultats ne se font pas attendre: entre 1948 et 1949, le taux de croissance réel des exportations suisses vers l'Allemagne s'élève à 358%, contre 28% pour les importations. Le déséquilibre commercial entre les deux pays commence dès lors à se résorber.

En 1951, la RFA adopte un nouveau tarif douanier, négocié au sein du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). La Suisse ne faisant pas partie du GATT, des négociations bilatérales sont nécessaires. Les délégués helvétiques sont encore une fois confrontés à la faiblesse des droits du tarif douanier suisse, alors que les taux allemands avaient été révisés à la hausse. En outre, les Allemands ayant déjà négocié au sein du GATT, ils ne sont pas prêts à faire d'importantes concessions, car la „clause de la nation la plus favorisée“ les contraint à devoir étendre automatiquement toute nouvelle concession aux pays signataires du GATT. Dans ce nouveau contexte, la Suisse doit adopter une attitude défensive, consistant à faire la proposition suivante: la consolidation d'un droit actuel du tarif helvétique doit être considérée comme équivalente à une réduction d'un droit allemand, étant entendu que la prochaine révision à la hausse du tarif douanier suisse ne concernera pas ces droits consolidés. Cette proposition, acceptée par les Allemands, est au coeur de l'accord conclu le 20 décembre 1951, qui permet de rétablir sur des bases solides les relations commerciales entre les deux pays.

Les efforts helvétiques se concentrent alors sur les questions financières. Ces dernières sont abordées lors de la „Conférence de Londres“, qui se déroule entre février et août 1952, et qui vise à mettre sur pied un accord général sur le règlement de la dette extérieure allemande. Pour la délégation suisse, l'enjeu central consiste à obtenir des Alliés qu'ils acceptent que l'Allemagne rembourse, en partie tout au moins, les crédits helvétiques octroyés durant la guerre, le fameux „milliard du clearing“. Après de laborieuses discussions, les Alliés cèdent. Un accord bilatéral germano-suisse est signé en août 1952, qui prévoit le remboursement par l'Allemagne d'un montant de 650 millions de francs suisses, alors que la revendication initiale des autorités helvétiques s'élevait à 750 millions. Le résultat est unanimement considéré comme satisfaisant. Ce règlement permet d'achever la normalisation des relations entre la Suisse et son voisin du Nord. En cette même année 1952, la RFA devient, derrière les Etats-Unis, le deuxième débouché des exportations helvétiques. Deux ans à peine se sont écoulés qu'elle reprend sa place traditionnelle, la première, qu'elle va garder jusqu'à aujourd'hui.

3.3 L'adhésion à l'OECE et à l'UEP (1947-1950)

Le 16 avril 1948 est constituée à Paris l'Organisation européenne de coopération économique (OECE). Elle rassemble dix-sept pays de l'Europe occidentale et vise, dans l'immédiat, à coordonner la répartition de l'aide Marshall en Europe. A terme, elle a un objectif plus ambitieux: créer un marché unique en Europe, sans restrictions quantitatives des échanges. L'Union européenne des paiements (UEP), bras financier de l'OECE, voit le jour le 19 septembre 1950. Son but est de substituer le multilatéralisme au bilatéralisme dans le système des paiements, ce qui constitue un passage obligé dans la libéralisation des échanges et un moyen pour rétablir la libre convertibilité des monnaies.

Au sein des milieux patronaux helvétiques, la question d'une éventuelle participation à l'OECE, qui permettrait notamment d'obtenir des commandes financées par le plan Marshall, soulève un certain malaise. Le directeur du Vorort, Homberger, exprime ses sentiments ambivalents en déclarant, en septembre 1947, qu'il est difficile de „s'asseoir comme seul membre sain dans une société de patients malades et de toujours dire non à toutes les demandes d'aide“. ¹⁰ A cet égard, il expose deux craintes majeures: d'une part, celle de devoir se soumettre à des mesures de planification économique décidées centralement par l'OECE, qui risqueraient d'affaiblir les avantages concurrentiels de l'industrie helvétique; d'autre part, celle de perdre un atout important pour l'industrie d'exportation, à savoir la possibilité de commercer avec tous, et donc également avec les pays de l'Est.

Dans ce cadre, la solution est cherchée, comme le précise Homberger, dans „une formule qui nous permette d'être présents sans devoir assumer de responsabilités“. ¹¹ S'appuyant sur sa neutralité et sur le fait qu'elle ne demande pas l'aide Marshall, la

⁹ Cf. Rapport du DEP au CF, 8 février 1949, AFB E 1004 1.

¹⁰ Procès-verbal de la séance de la Délégation économique permanente, 23 septembre 1947, AFB E 2001 1/218.

¹¹ *Ibid.*

Suisse parvient effectivement à obtenir un statut particulier. Ce statut s'incarne dans l'article 14 de la Convention de l'OECE, appelé précisément „clause suisse“. Cette dernière stipule: „A moins que l'organisation n'en décide autrement pour des cas spéciaux, les décisions sont prises en accord mutuel de tous les membres. Dès lors qu'un membre déclare ne pas être intéressé à une question, son abstention ne fait pas obstacle aux décisions qui sont obligatoires pour les autres membres“. ¹² Se voyant ainsi garantir une très large marge de manoeuvre, les autorités helvétiques ne voient plus d'inconvénient majeur à adhérer à l'OECE.

L'adhésion à l'UEP, acceptée par les Chambres fédérales en octobre 1950, s'inscrit dans la même logique. D'un côté, elle permet de participer au processus de libéralisation des échanges qui, par le biais de l'Union, s'étend également aux services. De l'autre, elle sauvegarde le statut spécifique de la Suisse, qui s'incarne ici dans la garantie faite à la paysannerie, particulièrement sensible sur ce dossier, de ne pas libéraliser les échanges agricoles au-delà du taux de 60%, c'est-à-dire 10% seulement de plus que le taux adopté fin 1949. Afin de calmer les inquiétudes paysannes, et donc éviter tout risque référendaire, les autorités fédérales élaborent en parallèle une nouvelle „Loi sur l'agriculture“ particulièrement favorable aux intérêts agricoles. Autre concession, plus symbolique, les autorités fédérales mettent en place, en novembre 1949, une nouvelle commission extra-parlementaire nommée „Commission consultative de politique commerciale“. Cette instance vise à ouvrir un nouveau canal institutionnel, disposant toutefois d'un pouvoir restreint, à travers lequel puissent s'exprimer les revendications en matière commerciale de certaines forces sociales, la paysannerie notamment, mais aussi les syndicats et les organisations de consommateurs. Autrement dit, il s'agit de mieux intégrer, mais à la marge, ces forces au processus d'élaboration de la politique commerciale, afin de donner une plus grande légitimité à cette dernière et ainsi éviter autant que possible que les conflits potentiels prennent la forme de combats référendaires, très incertains dans une période où la paysannerie dispose, suite à la guerre, d'un capital de sympathie politique particulièrement fort.

4 LA SUISSE FACE À L'ESSOR DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE ET À LA „GUERRE DES MONTRES“ AVEC LES ETATS-UNIS (1951-1959)

A la fin des années 1940, le climat au sein de la classe dirigeante helvétique est plus serein qu'au sortir du conflit mondial. Les inquiétudes de l'après-guerre ont fait place à un optimisme mesuré, conforté par la croissance économique sans précédent qui s'amorce.

Or, dès le début de la décennie suivante, un assez grave conflit commercial avec les Etats-Unis, et bien davantage encore l'essor de la construction européenne viennent perturber cette relative quiétude. Initiée par la création de l'OECE et de l'UEP, la construction européenne prend de la vitesse au cours des années 1950. Autour du noyau franco-allemand se forme un „projet européen“ qui débouchera en 1957 sur la signature du Traité de Rome et sur la mise en place de la CEE. Ce „projet européen“ marque de son empreinte l'ensemble de la politique commerciale suisse durant les années 1950.

4.1 La „guerre des montres“ avec les Etats-Unis (1950-1955)

Dès l'été 1950, le gouvernement américain soumet les autorités suisses à la menace récurrente d'adopter des mesures protectionnistes dans le domaine horloger. Cette menace préoccupe fortement les autorités helvétiques. Tout d'abord, elle annonce un vent protectionniste soufflant depuis un pays qui avait été jusque-là un moteur de la libéralisation des échanges. Ensuite, pour l'horlogerie helvétique, le marché américain est crucial: en 1950, un tiers des montres produites en Suisse s'y écoulent. Enfin, la démarche américaine signifie l'ouverture d'une nouvelle phase conflictuelle avec la première puissance du monde.

Toutefois, la „guerre des montres“ n'est pas qu'un simple conflit horloger: elle soulève des enjeux plus vastes. En effet, par leur menace, les Etats-Unis font pression sur la Suisse dans deux domaines: les ventes de produits stratégiques aux pays de l'Est (la guerre de Corée débute en juin 1950) et l'attitude helvétique à l'égard du GATT. Concernant les pays de l'Est, les autorités fédérales cèdent assez vite. En juillet 1951, elles signent un accord, le „Hotz-Linder Agreement“, qui introduit un contrôle des exportations suisses vers le bloc soviétique. Par rapport au GATT, les autorités américaines conditionnent toute nouvelle négociation bilatérale, par exemple dans le domaine horloger, à l'adhésion de la Suisse à cette organisation multilatérale. Devant les réticences helvétiques face au GATT, elles mettent finalement leur menace à exécution, le 27 juillet 1954, en augmentant de 50% les droits de douane pour les importations de montres helvétiques.

Au sein des milieux dirigeants suisses, le patronat horloger ne parvient pas à imposer son orientation, axée sur l'affrontement avec les Etats-Unis. C'est la position des autres secteurs du patronat, intéressés à parvenir à un accord avec les Américains autour de l'octroi de compensations, qui l'emporte. Cette ligne aboutit, en juin 1955, à la signature d'une convention prévoyant la possibilité d'abroger la décision américaine du 27 juillet 1954, ainsi que des mesures de compensations pour d'autres secteurs industriels, notamment le textile et la chimie.

¹² Feuille fédérale, Vol. 2, 26 août 1948, p.1145.

Si l'impact des mesures de compensation est difficile à mesurer, l'élévation des droits de douane américains conduit à une baisse considérable des exportations horlogères vers les Etats-Unis. En francs constants, ces exportations accusent une chute de 24,8% entre 1953 et 1954 et continuent de décliner durant les années suivantes. Les intérêts horlogers ont donc dû céder le pas devant ceux d'autres secteurs de l'industrie d'exportation et devant les réticences persistantes des milieux dirigeants helvétiques vis-à-vis du GATT.

4.2 Du Traité de Rome à l'échec de la Zone européenne de libre-échange: émergence du „ni... ni...“ (1955-1958)

Le 25 mars 1957, l'Europe des Six (Belgique, France, Hollande, Italie, Luxembourg, RFA) signe le Traité de Rome, instituant la CEE. Son objectif est de transformer à terme le territoire des Etats membres en une union douanière et économique: le „Marché commun“. Dans l'immédiat, ce traité vise à abolir les barrières douanières entre les partenaires et à instaurer un Tarif extérieur commun vis-à-vis des pays non-membres. Cette union douanière européenne est vue en Suisse comme le début d'un processus visant la création d'une unité politique. Un rapport du Vorort souligne ainsi que le „Marché commun“ devrait conduire „à une unité politique correspondant à peu près à l'Union douanière allemande qui a précédé l'unification de l'Allemagne“.¹³

Dans ce cadre, la classe dirigeante helvétique ne peut faire l'économie d'une réflexion de fond sur la place de la Suisse en Europe. Deux options fondamentales sont rapidement abandonnées: rester complètement à l'écart du processus de construction européenne ou s'y intégrer pleinement.

En effet, s'intégrer à la CEE permettrait, certes, de participer à trois processus importants. En premier lieu, cette intégration offrirait la possibilité de profiter pleinement, sans devoir souffrir du Tarif extérieur commun, du développement escompté du principal partenaire commercial (environ 40% des exportations et 60% des importations suisses se font avec les pays de la CEE à la fin des années 1950). En deuxième lieu, l'adhésion de la Suisse fortifierait la CEE et contribuerait à renforcer l'attachement de la RFA au bloc occidental. C'est notamment cet aspect que relève le directeur du Vorort, Homberger, en décembre 1955: „Dans son ensemble, ces nouveaux efforts d'intégration constituent une démonstration spectaculaire contre le bloc soviétique. Un aspect supplémentaire est déterminant: lier la RFA à l'Europe de l'Ouest...“.¹⁴ En dernier lieu, la dynamique européenne contribue à l'émergence à terme d'un „troisième bloc“ aux côtés des Etats-Unis et de l'Union soviétique.

Mais l'adhésion à la CEE entraînerait aussi trois inconvénients majeurs. Tout d'abord, cela obligerait la Suisse à adopter une politique commerciale protectionniste, incarnée dans le Tarif extérieur commun, qui limiterait fortement son autonomie commerciale, et donc la possibilité de signer des accords bilatéraux avec des pays non-membres de la CEE. Ensuite, la politique économique des principaux pays européens est moins libérale que celle de la Suisse. Enfin et surtout, l'intégration remettrait en cause, comme le souligne par exemple la Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros, „notre politique de neutralité séculaire et l'indépendance de notre Etat“.¹⁵

Dès lors, c'est une position intermédiaire qui est retenue: différencier une collaboration sur des bases économiques d'une intégration politique. Cette position peut se résumer par la formule du „ni... ni...“, c'est-à-dire „ni dedans, ni dehors“. En juillet 1956, un groupe de travail se constitue au sein de l'OECE pour étudier les formes d'une Zone européenne de libre échange (ZEL) entre les Six et les autres pays de l'OECE. Cette démarche offre la possibilité de donner une traduction pratique à l'orientation helvétique. En effet, contrairement à la CEE, la ZEL ne serait pas une union douanière, mais bien un contrat douanier. Autrement dit, il s'agirait d'une zone où les droits de douane devraient, certes, être progressivement abolis, mais où chaque participant resterait libre de déterminer sa politique commerciale vis-à-vis de l'extérieur.

La réalisation de la ZEL se heurte rapidement à de multiples obstacles, en particulier à la résistance de la France qui, en novembre 1958, oppose son veto à la poursuite des travaux sur cette question. Ce veto met en échec la concrétisation de la politique du „ni... ni...“. Deux semaines plus tard, le conseiller fédéral Max Petitpierre laisse transparaître l'importance de cet échec: „La situation est grave, voire même très grave! Pourtant, il ne faut pas non plus dépeindre la situation avec des traits trop noirs. La rupture n'est pas encore définitive, mais le temps presse“.¹⁶

¹³ *Rapport sur le commerce et l'industrie de la Suisse pour l'année 1955*, Zurich, Vorort, 1956, p. 23.

¹⁴ AZg: procès-verbal du Vorort, 19 décembre 1955, p. 29.

¹⁵ *Informations*, Bulletin mensuel de la Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros, juin 1957, p. 1.

¹⁶ Cité dans la *Neue Zürcher Zeitung*, 27 novembre 1958.

4.3 Crise financière française: combiner le bilatéral et le multilatéral (1955-1959)

Durant la première moitié des années 1950, la Suisse connaît une grave dégradation de sa balance commerciale avec l'un de ses partenaires majeurs: la France. Le déficit, qui était de 153 millions de francs en 1950, frôle 400 millions en 1955. Ce déséquilibre croissant provient en large partie du fait que la France a obtenu de l'OECE, en raison de ses difficultés monétaires et financières persistantes, un régime spécifique l'autorisant à limiter son taux de libéralisation moyen à 75% en 1955, alors qu'il devrait atteindre 90% selon les directives du „code de libéralisation“.

En mai 1955, dans une ambiance tendue, des négociations commerciales s'ouvrent entre la France et la Suisse. Les autorités helvétiques réclament l'augmentation des contingents français afin de rééquilibrer les échanges. Devant les réticences françaises, la délégation suisse, en accord avec les milieux industriels suisses, n'hésite pas à rompre les pourparlers. Une période de „vide contractuel“ s'instaure donc entre les deux pays le 1er juillet 1955. Afin d'accentuer encore la pression, la Suisse suspend l'octroi de permis d'importation pour les automobiles et le textile venant de l'Hexagone. En outre les autorités helvétiques portent l'affaire devant l'OECE en présentant, en septembre 1955, un mémorandum critiquant les mesures protectionnistes françaises. Face à ces pressions combinées sur le terrain bilatéral et multilatéral, la France bat rapidement en retraite. En octobre 1955, elle accepte de signer un nouvel accord commercial prévoyant une hausse de l'ordre de 40% des exportations suisses.

L'accalmie sera de courte durée. En 1956 et 1957, la France souffre d'une véritable crise financière, ses réserves de devises s'épuisant rapidement. En juin 1957, les autorités françaises suspendent à nouveau le processus de libéralisation des échanges et, en octobre 1957, elles dévaluent le franc d'environ 20%. Dans ce cadre, l'UEP leur octroie, au début de 1958, un crédit exceptionnel de 150 millions de dollars, auquel la Suisse participe pour un montant significatif. L'engagement financier helvétique poursuit deux objectifs. D'une part, sur le plan bilatéral, il s'agit de soulager la situation financière française et de favoriser la conclusion d'un accord commercial. Cet objectif est parfaitement rempli: la France rétablit le processus de libéralisation des échanges au 1er janvier 1959 et signe, en avril 1959, un accord commercial avec la Suisse, qualifié par le CF de „très favorable“.¹⁷ Le geste de bonne volonté de la Suisse vise un second objectif, qui se situe, quant à lui, sur le plan multilatéral: obtenir de la France qu'elle abandonne son opposition à la création d'une Zone de libre-échange. Devant leur insuccès, les autorités fédérales durcissent leur position. En automne 1958, elles refusent au Crédit Suisse l'autorisation d'accorder un crédit de 50 millions de francs à une grande entreprise française. Le directeur de la DC, Hans Schaffner, résume la raison de ce refus: au moment où le débat sur la ZEL fait rage, explique-t-il, il est utile de „disposer d'un embargo sur l'exportation du capital envers la France“.¹⁸ Cet embargo se poursuivra tout au long de 1959, au grand dam des banques suisses, mais il ne parviendra pas à faire plier la France. La Suisse n'a donc pas réussi, même en employant l'arme du crédit, à transposer dans le domaine multilatéral le rapport de force assez favorable dont elle disposait dans le domaine bilatéral.

4.4 L'Association européenne de libre-échange: la constitution du „Club des Sept“ (1958-1960)

Au 1er janvier 1959, le Tarif extérieur commun de la CEE entre en vigueur. La division au sein de l'OECE est consommée. Si, dans l'immédiat, la CEE prend des mesures pour atténuer l'impact protectionniste de son tarif sur les autres pays de l'OECE, la question plus générale des relations entre les Six et les autres pays de l'OECE reste en suspend. C'est dans ce cadre qu'émerge la proposition britannique de constituer l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui regroupera sept pays (Autriche, Danemark, Grande-Bretagne, Norvège, Portugal, Suède et Suisse).

La Suisse s'associe à ce projet, qui permet à la fois de poursuivre la libéralisation des échanges au sein de l'Europe et de constituer un instrument de pression sur la CEE afin de rouvrir des négociations en vue d'une association multilatérale entre les Six et les Sept, comme le souligne le CF en juillet 1959: „La constitution d'une Association des non-Six, en faisant subir aux Six une discrimination équivalente à celle qu'ils exercent, équilibrera les intérêts des deux groupes à parvenir rapidement à un accord. En attendant que cet accord soit conclu, les non-Six trouveront dans leur association, sinon des possibilités de développement correspondant à celles d'une grande zone de libre-échange, du moins une partie de ses avantages et une certaine compensation des effets de la discrimination de la CEE“.¹⁹

Cette approche est largement partagée au sein des milieux politiques et économiques helvétiques. Du côté de l'industrie, le seul bémol est exprimé par l'industrie du papier, qui s'oppose à la mise en place de l'AELE, craignant la concurrence directe des grands groupes scandinaves. Quant à la paysannerie, elle soumet son appui à la condition que la législation agricole en vigueur ne soit pas remise en cause. L'Union suisse des paysans (USP) n'hésite d'ailleurs pas à brandir la menace d'une campagne contre l'adhésion à l'AELE, au cas où ses exigences ne seraient pas satisfaites. Cette menace, relayée par les négociateurs

¹⁷ Procès-verbal du CF, 25 avril 1959, N° 805, AFB E 1004 1.

¹⁸ Procès-verbal du Directoire de la BNS, 30 octobre 1958, pp. 1781-1782, Berne, Archives de la BNS.

¹⁹ Procès-verbal du CF, 3 juillet 1959, N° 1236, AFB E 1004 1.

suisses, n'aura pas à être mise à exécution, car l'agriculture sera exclue du champ d'application de la libéralisation des échanges au sein des Sept.

En novembre 1959, la Conférence ministérielle de Stockholm aboutit aux accords de l'AELE, qui entrent en vigueur le 1er janvier 1960. Si les attentes suisses en matière de facilitation des échanges dans l'AELE se réalisent – les droits de douane sur les produits industriels au sein des Sept diminuent de 40% au 1er mars 1962 et de 60% au 1er janvier 1964 – celles de voir l'AELE constituer un levier permettant d'entamer de nouvelles négociations avec la CEE et de réaliser une zone de libre-échange en Europe occidentale ne se concrétisent pas. Cette stratégie se révèle rapidement sans espoir devant l'intransigeance des Six, en particulier de la France. D'où la nécessité, pour la Suisse, de combiner son adhésion à l'AELE à d'autres mesures de politique commerciale.

4.5 „Veillée d'armes“: l'élaboration d'un nouveau tarif douanier (1952-1959)

Lors de la session du printemps 1959, l'Assemblée fédérale adopte, à une écrasante majorité, un nouveau tarif douanier helvétique. De plus, aucun référendum n'est lancé. C'est la première fois depuis 1891 qu'un tarif élaboré selon la procédure parlementaire normale est adopté sans donner lieu à un vote populaire.

Les premières discussions sur l'opportunité d'élaborer un nouveau tarif remontent, nous l'avons vu, à la fin des années 1940. Une telle révision est notamment soutenue énergiquement par les milieux paysans qui réclament l'introduction d'un „tarif de combat“ afin de protéger l'agriculture et de faire face à la hausse des droits d'importants partenaires commerciaux (Benelux, Italie, Allemagne). En dépit de ces pressions, la révision est renvoyée à plus tard. En effet, au lendemain de la guerre, une hausse du tarif suisse présente deux inconvénients majeurs aux yeux des autorités fédérales: d'une part, elle tendrait à diminuer les importations, ce qui renchérirait le franc suisse et rendrait donc encore plus difficile le paiement des exportations helvétiques; d'autre part, elle affaiblirait le statut de la Suisse comme „modèle libéral“ en Europe occidentale.

Mais au cours des années 1950, ces inconvénients vont s'atténuer sensiblement. En septembre 1952, le CF entame donc les travaux de révision et, en novembre 1957, il adopte un projet de tarif prévoyant une hausse moyenne des droits de 50%. Pour des motifs que nous verrons plus loin, ce projet est immédiatement remis aux membres du GATT. Sur cette base, la Suisse discute bilatéralement de nouveaux accords commerciaux avec pas moins de vingt pays membres, au cours de négociations que l'USP considère comme „les plus complexes et les plus importantes que la Suisse ait menées jusqu'à ce jour“. ²⁰ Aussi, lorsque le nouveau tarif est soumis à l'Assemblée fédérale, il bénéficie d'une sanction internationale qui verrouille toute opposition à son adoption.

Le cheminement relativement paisible du nouveau tarif douanier ne s'explique pas seulement par l'appui des milieux paysans, mais aussi par le fait qu'elle entre en résonance avec l'accélération de la construction européenne et les débats helvétiques sur l'adhésion provisoire au GATT. Dans les deux cas, ce nouveau tarif constitue à l'évidence un instrument indispensable aux autorités suisses pour pouvoir négocier dans les meilleures conditions, comme l'indique, en avril 1959, l'ancien chef de la délégation suisse à l'OECE, Gérard Bauer: „Une politique active de notre part en ce qui concerne l'intégration européenne présuppose un meilleur équipement [sic], ce qui implique une revalorisation de notre tarif, [...] et notre entrée au GATT“. ²¹

4.6 L'adhésion provisoire au GATT pour fissurer la forteresse européenne (1956-1959)

Le „General Agreement on Tariffs and Trade“ est signé le 30 octobre 1947 à Genève. En quelques années, le GATT devient un acteur incontournable de la politique commerciale internationale. S'il ne compte que 23 membres au moment de sa création, ses rangs vont s'épaissir progressivement pour atteindre le nombre de 83 pays au début des années 1970. A l'élargissement de ses participants font écho ses résultats. Au fur et à mesure des Conférences internationales, le niveau moyen des taxes douanières des pays industrialisés est négocié à la baisse: parti de 40% en 1947, il diminue à 25% en 1951 (négociations de Torquay), à 15% en 1962 (Dillon Round) et à 10% en 1967 (Kennedy Round).

Du point de vue suisse, devenir membre du GATT permettrait, certes, de promouvoir la libéralisation des échanges si ardemment souhaitée au lendemain de la guerre. Toutefois, une adhésion soulève trois gros problèmes. D'abord, l'article 11 de l'Accord prévoit explicitement d'inclure le volet agricole dans le processus de libéralisation des échanges. Ensuite, l'article 15 de l'Accord oblige les partenaires non-membres du Fonds monétaire international à signer un accord de paiement avec les pays du GATT, dont les principes sont équivalents aux directives du Fonds monétaire. Selon ce scénario, le franc suisse pourrait être considéré comme „monnaie rare“, ce qui autoriserait les pays à monnaie faible à appliquer en toute liberté des restrictions à l'importation discriminatoires envers la Suisse. Enfin, une adhésion au GATT signifierait un alignement sur la politique commerciale des Etats-Unis, dont le rôle est prédominant dans cette institution internationale. Aussi les autorités helvétiques renoncent-elles à adhérer au GATT au moment de sa constitution.

²⁰ Rapport annuel du Comité directeur de l'USP et du secrétariat des paysans suisses (1958), Brugg, 1959, p. 27.

²¹ Procès-verbal de la séance de la Commission consultative de politique commerciale, 3 avril 1959, p. 5, AFB E 7110 1970/114/5.

La question revient à l'ordre du jour au cours de l'été 1955. En effet, le Vorort lance une vaste consultation auprès de ses sections pour connaître leur avis sur une possible participation de la Suisse. Le résultat est clair: aucune section ne s'oppose au principe d'une adhésion, signe d'un changement profond dans l'attitude des milieux industriels. Homberger en résume la raison essentielle: „Les récents efforts d'intégration européenne (Marché commun) mettent la Suisse face à un nouveau danger d'isolement. En outre, avec une série de pays importants, comme les Etats-Unis et la France, de nouvelles négociations tarifaires ne sont possibles qu'au sein du GATT“.²²

Le Vorort soumet cependant l'entrée au GATT à deux conditions: le respect du protectionnisme agricole, et la garantie de l'autonomie de la politique monétaire helvétique. C'est sur cette plate-forme que les autorités suisses entament les pourparlers avec le GATT, qui se concluent sur un succès puisqu'en novembre 1956, les pays membres acceptent, à l'unanimité, la participation de la Suisse, avec un statut particulier de „membre associé“. Si la Suisse ne dispose pas du droit de vote au sein de l'institution, elle est exemptée d'entrer au Fonds monétaire international et peut continuer à protéger son agriculture. Toutefois, ce succès s'accompagne d'une contrepartie, ou pour reprendre l'expression du CF, du paiement d'un „ticket d'entrée“:²³ à savoir que la Suisse négocie bilatéralement son tarif douanier en cours d'élaboration avec les différents pays membres du GATT. Dans de telles circonstances, les autorités fédérales mènent ces dernières négociations dans un rapport de force défavorable. Le résultat des pourparlers en témoigne: si la Suisse a dû faire des concessions sur près de 1470 positions tarifaires, elle n'a obtenu la réciprocité que sur 960 positions environ.

En novembre 1958, les autorités helvétiques signent la „Déclaration concernant l'accession provisoire de la Confédération suisse au GATT“, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1er janvier 1960, simultanément à celle de l'AELE et à l'introduction du nouveau tarif douanier. Cette simultanéité n'est pas le fruit du hasard. Elle fait ressortir la cohérence du dispositif, articulé autour des trois volets – AELE, entrée au GATT, nouveau tarif douanier – mis en place par les milieux dirigeants suisses pour répondre d'une part à l'apparition d'une phase plus conflictuelle avec les Etats-Unis, et d'autre part à l'essor de la construction européenne.

5 LE RENFORCEMENT DE L'ASSOCIATION EUROPÉENNE DE LIBRE-ÉCHANGE ET L'ENTRÉE DÉFINITIVE DANS LE GATT (1960-1966)

Au cours de l'année 1960, il devient rapidement patent qu'il n'est pas possible d'exercer une pression suffisante à travers l'AELE pour créer une Zone de libre-échange entre cette dernière et la CEE. A la lumière de ce constat, les autorités helvétiques sont contraintes de privilégier d'autres voies, notamment celle du GATT, pour répondre aux mesures discriminatoires de la CEE. Elles s'engagent dès lors dans trois négociations multilatérales: l'accord de compensation avec la CEE dans le cadre du GATT en 1962, la demande d'association à la CEE des pays neutres de l'AELE entre 1962 et 1963, et enfin, le „Kennedy Round“ au sein du GATT.

L'introduction par la CEE de son Tarif extérieur commun, en janvier 1959, lui impose de négocier des compensations avec les pays membres du GATT. La Suisse participe donc aux négociations tarifaires qui s'ouvrent en septembre 1960. Alors que les autorités fédérales demandent des concessions sur environ deux tiers des exportations suisses vers la CEE, elles n'en obtiennent finalement que sur un quart. Le résultat est unanimement considéré comme peu satisfaisant. Tirant le bilan de ces négociations, la Chambre suisse du commerce conclut, en juillet 1962: „Le maigre résultat de ces dernières [négociations, nda] montre à l'évidence la difficulté de combattre le protectionnisme douanier de la CEE par les moyens classiques de la politique commerciale“.²⁴

Aussi, parallèlement à ces pourparlers, la Suisse cherche-t-elle un autre biais pour construire un pont commercial avec la CEE. La demande d'adhésion de la Grande-Bretagne à cette dernière au cours de l'été 1961 lui en offre une opportunité. En divisant le front de l'AELE, cette demande permet en effet à la Suisse de se rapprocher des autres pays neutres de cette Association et de lancer avec eux une sorte de ballon d'essai vers la CEE. En décembre 1961, en compagnie de l'Autriche et de la Suède, elle demande à la CEE l'ouverture de négociations en vue d'une abolition progressive des barrières douanières et des autres discriminations non tarifaires. En d'autres termes, il s'agit de combiner une intégration dans le Marché commun avec la sauvegarde de la neutralité. La demande suscite un écho plus que réservé au sein des Six. Conscients des chances médiocres de faire aboutir la combinaison „participation et neutralité“, et des graves tensions qu'une telle combinaison susciterait, notamment sur le plan interne, s'ils persistaient dans cette voie, les milieux dirigeants suisses apprennent avec soulagement le veto français à l'adhésion de la Grande-Bretagne, le 14 janvier 1963, qui enterre la proposition des neutres.

Dès lors, la politique commerciale helvétique se concentre sur le renforcement de l'AELE et sur les négociations du „Kennedy Round“. Comme le souligne Homberger devant le Vorort, en mars 1963, „l'AELE ne constitue plus aujourd'hui le moyen d'atteindre un objectif (la réalisation d'un pont vers la CEE), mais doit être considérée comme une fin en soi“.²⁵ Dans

²² Procès-verbal de la séance de la Délégation économique et financière du CF, 6 septembre 1956, AFB E 2800 1967/59/28-29.

²³ Rapport du DEP au CF, 21 juin 1958, p. 22, AFB E 7001 (C) 1968/72/159.

²⁴ Communiqué de la Chambre suisse du commerce, 3 juillet 1962, AFB E 2001 (E) 1976/17/241.

²⁵ AZg: procès-verbal du Vorort, 25 mars 1963, p. 10.

cette optique, les autorités fédérales militent au sein des Sept en faveur d'une réduction accélérée des droits de douane, en dépit des protestations que cela provoque du côté des industriels helvétiques du papier et des camions. Afin de fortifier la cohésion interne de l'AELE, elles utilisent une fois de plus la puissance financière de la Suisse: en 1964 et 1965, de volumineux crédits – plus de 500 millions de francs suisses au total – sont octroyés à la Grande-Bretagne, qu'une telle réduction des droits de douane met en difficulté.

De l'autre côté, au sein du GATT, la Suisse s'engage activement dans les négociations du „Kennedy Round“. Lancés en 1962, ces pourparlers visent à diminuer linéairement les droits de douane de 50% dans le domaine industriel et à entamer une baisse dans le domaine agricole. Les efforts helvétiques ne sont pas inutiles puisque ces pourparlers débouchent, en juin 1967, sur une forte baisse, de l'ordre de 35% en moyenne.

Au milieu des années 1960, même si la classe dirigeante helvétique n'est pas parvenue à jeter un véritable pont entre la Suisse et la CEE, sa participation simultanée au GATT et à l'AELE lui a permis de s'intégrer à part entière dans la relance de la libéralisation des échanges, au niveau mondial cette fois. Cette intégration se voit alors doublement consacrée: en avril 1966, la Suisse devient membre à part entière du GATT et, en janvier 1967, les Etats-Unis abrogent l'élévation des droits de douane sur les montres helvétiques, introduite treize ans auparavant. Au même moment, l'acteur central de la politique commerciale suisse depuis la guerre quitte la scène: Heinrich Homberger, après avoir abandonné le poste de directeur du Vorort en 1964, démissionne de l'ensemble de ses fonctions au Vorort ainsi que des commissions extra-parlementaires au 31 décembre 1965.

6 LES ACTEURS DE LA POLITIQUE COMMERCIALE HELVÉTIQUE: ANALYSE D'UN RÉSEAU

L'analyse des „réseaux politiques“ (policy network) permet de mieux comprendre quels sont les acteurs de la politique commerciale suisse entre 1945 et 1966, ainsi que les relations qu'ils développent entre eux, voire la configuration générale du réseau lui-même. Pour mener cette analyse, nous avons recensé les acteurs, individuels et collectifs, présents lors des séances d'élaboration (au stade des commissions pré- et extra-parlementaires) de la politique commerciale concernant les aspects que nous avons étudiés dans notre analyse qualitative. Ce recensement a débouché sur une matrice de 15 acteurs collectifs et 385 acteurs individuels sur 254 séances. Dans un premier temps, nous nous sommes penchés sur le réseau constitué par les 15 acteurs collectifs. L'analyse a fait ressortir les résultats suivants.

Un premier niveau d'analyse concerne la „densité du réseau“. La densité représente le nombre total de liens dans le réseau divisé par le total des liens possibles. En ce sens, elle exprime le niveau général des relations entre les acteurs, mesurant l'écart entre un réseau où tous ont un lien direct entre eux (100%) et un réseau où personne ne se rencontre (0%). Notre réseau a une densité de 75%, c'est-à-dire que 75% des acteurs peuvent s'atteindre directement lors d'une séance. Il s'agit d'une densité élevée, illustrant la nature compacte des relations entre acteurs collectifs dans l'élaboration de la politique commerciale.

Un deuxième résultat a trait à la „cohésion du réseau“, analysée au travers des „cliques“. Une clique est définie comme un sous-groupe d'acteurs dans lequel chaque acteur est relié directement, et uniquement, à un autre acteur. Le Vorort et la DC sont présents dans toutes les cliques détectées au sein de notre réseau. Ce qui permet d'affirmer qu'ils jouent un rôle déterminant dans l'élaboration de la politique commerciale helvétique.

Une troisième méthode consiste à déterminer des „équivalences structurales“ entre les différents acteurs. Cette méthode permet de détecter si certains acteurs ont un profil relationnel similaire avec d'autres acteurs. Dans ce cas, on dit que ces acteurs sont „structurellement équivalents“. Ainsi, il est possible de résumer un réseau complexe de relations en une synthèse de blocs d'acteurs interagissant entre eux. Dans notre réseau, cette analyse débouche, comme le montre le Tableau 1, sur une partition en trois blocs principaux. Un premier bloc est constitué par le DEP, le Département des finances et des douanes (DF), le Vorort et l'USP. La densité mesurée dans ce bloc étant élevée, il apparaît que ces quatre acteurs représentent un nœud central de l'élaboration de la politique commerciale. Un deuxième bloc est formé du DP, de la BNS, de l'Union suisse des arts et métiers (USAM) et des représentants des syndicats. Ces acteurs sont régulièrement associés à la mise en place de la politique commerciale. Enfin, un dernier bloc rassemble l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC), l'Association suisse des banquiers (ASB), des associations horlogères, la Foire aux échantillons de Bâle, l'Union centrale des associations patronales (UCAP), la Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros (VSIG), ainsi que des associations de consommateurs. Situés à la périphérie de notre réseau, ces différents acteurs ont un profil similaire, celui d'exercer une pression ponctuelle sur les choix de politique commerciale.

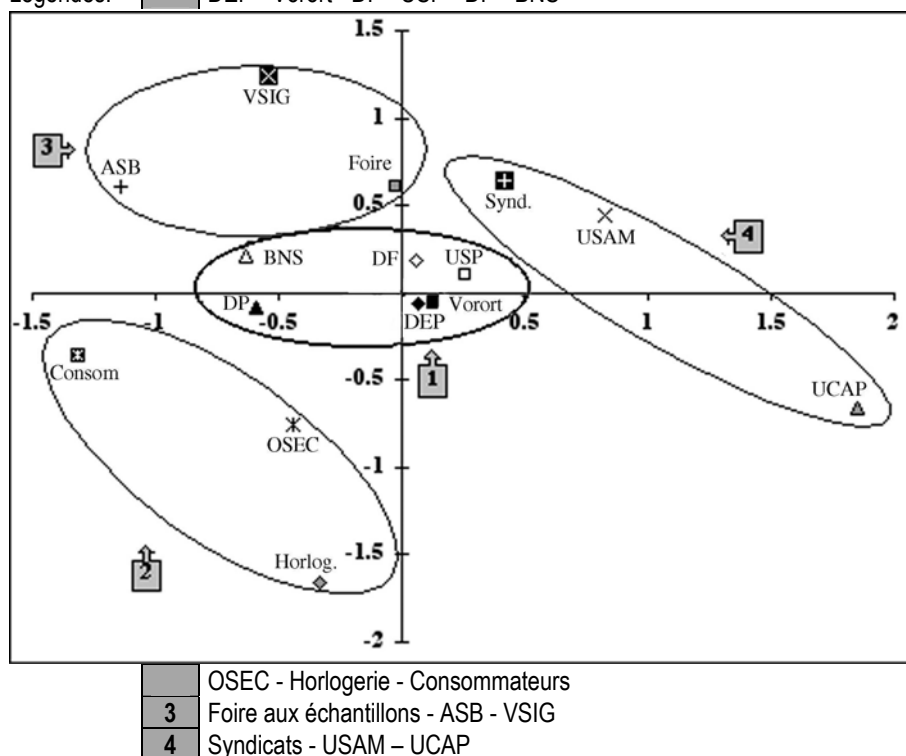
Tableau 1: Blocs des équivalences structurales entre les acteurs collectifs du réseau de la politique commerciale suisse (1945-1966)

BLOC ASSOCIE	↔	BLOC CENTRAL	Périphérie
DP BNS USAM Syndicats		DEP DF Vorort USP	OSEC ASB Horlogerie Foire aux échantillons UCAP VSIG Consommateurs

Un quatrième type de résultats est obtenu à l'aide d'une méthode appelée „répartition bi-dimensionnelle du réseau“ (Multi-Dimensional Scaling). Cette méthode permet de répartir les différents acteurs dans un espace à deux dimensions. Selon le principe qui veut que des acteurs possédant des intérêts similaires cherchent à collaborer plus intensément entre eux que des acteurs qui ont des intérêts divergents, il est alors possible d'identifier des groupes d'intérêts à l'aide de cette répartition. Comme le montre le Graphique 2, les résultats indiquent l'existence d'un noyau fort dans la définition de la politique commerciale, formé par le DEP, le DF, le DP, la BNS, le Vorort et l'USP. Il faut encore signaler que la DC du DEP et le Vorort occupent ici une position centrale qui confirme encore une fois leur poids décisif dans le réseau. De plus, trois autres groupes d'intérêts sont apparus au cours de cette analyse. Leur position périphérique par rapport au noyau illustre la dimension fortement hiérarchisée du réseau. Un premier groupe (l'USAM, l'UCAP et les syndicats) rassemble les milieux associés de manière consultative à l'élaboration de la politique commerciale. Un deuxième groupe est formé par les associations horlogères, l'OSEC et les associations de consommateurs, alors que le troisième rassemble l'ASB, la VSIG et des représentants de la Foire aux échantillons. Ces deux derniers blocs, fortement hétérogènes, occupent des positions marginales dans le réseau.

Graphique 2: Répartition bi-dimensionnelle du réseau de la politique commerciale suisse (1945-1966)

Légendes: DEP - Vorort - DF - USP - DP - BNS



Le dernier instrument utilisé consiste à effectuer des „mesures de centralité“ pour les différents acteurs. Il existe trois types de centralité. Tout d'abord, la „centralité locale“ (degree centrality) consiste à calculer le rapport entre le nombre d'interactions directes d'un acteur et le nombre maximum de connections possibles. Cette mesure égocentrique permet de pondérer l'activité d'un acteur sur l'ensemble du réseau. Ensuite, la „centralité globale“ (closeness centrality) corrige la mesure égocentrique en tenant compte de la proximité de l'acteur avec l'ensemble des membres du réseau. Ce type de mesure tient ainsi compte de la structure du réseau dans le calcul de la centralité. Enfin, la „centralité intermédiaire“ (betweenness centrality) permet d'identifier les acteurs „pivots“, c'est-à-dire ceux qui représentent un passage obligé dans la jonction entre différents groupes d'acteurs.

Tableau 2: Mesures de centralité des acteurs collectifs du réseau de politique commerciale suisse (1945-1966)

Centralité	Globale	Locale	Intermédiaire
DEP	100.00	1032.00	6.80
Vorort	100.00	951.00	6.80
DF	88.89	790.00	1.49
USP	94.12	737.00	4.32
Horlogerie	59.26	39.00	0.00
DP	84.21	369.00	1.85
USAM	69.57	414.00	0.00
BNS	80.00	330.00	0.20
Syndicats	88.89	413.00	1.49
OSEC	94.12	172.00	3.64
Foire aux échantillons	88.89	276.00	1.49
ASB	72.73	107.00	0.00
VSIG	80.00	85.00	0.20
Consommateurs	76.19	78.00	0.00
UCAP	57.14	24.00	0.00

Si, comme le montre le Tableau 2, en terme de „centralité locale“, le DEP semble être l'acteur ayant le plus de poids dans le réseau, le Vorort et le DEP possèdent une „centralité globale“ identique de 100. Cette mesure indique qu'ils entretiennent des relations directes avec l'ensemble des acteurs du réseau. Cela confirme encore une fois que ces deux acteurs sont au cœur du processus d'élaboration de la politique commerciale. Un deuxième groupe d'acteurs est formé par l'USP et l'OSEC, dont la „centralité globale“ s'élève à 94,1, suivi de près par le DF, les syndicats et la Foire aux échantillons de Bâle avec un résultat de 88,9. Ces mesures confirment les résultats précédents, illustrant leur rôle important mais secondaire dans le réseau. Toutefois, en revenant à la mesure „locale“, il faut différencier les positions au sein de ce dernier groupe d'acteurs. Si le DF et l'USP capitalisent respectivement le troisième et le quatrième meilleurs résultats de „centralité locale“, les syndicats, la Foire aux échantillons et l'OSEC se retrouvent, avec des résultats bien inférieurs. Finalement, les mesures de „centralité intermédiaire“ illustrent à nouveau le caractère pyramidal du réseau d'élaboration de la politique commerciale. Le Vorort et le DEP, dont la centralité „locale“ et „globale“ est la plus élevée du réseau, ont également le taux de „centralité intermédiaire“ le plus fort, occupant ainsi le rôle d'intermédiaire privilégié entre les différents acteurs. Derrière ces deux *leaders*, on retrouve l'USP et l'OSEC qui jouent donc un rôle d'intermédiaire non-négligeable, alors que les autres acteurs sont regroupés autour de niveaux extrêmement faibles.

Dans un second temps, nous avons affiné l'analyse en la faisant porter sur le réseau formé par les 50 principaux acteurs individuels. Afin de simplifier, nous ne présentons ici que les résultats obtenus en termes de „centralité“, et pour 15 acteurs seulement. Comme l'indique le Tableau 3, une personnalité se dégage nettement. Il s'agit du directeur du Vorort, Heinrich Homberger. Son résultat de „centralité globale“ est très impressionnant, car il s'élève à 98 (sur un résultat maximum de 100). Cela indique qu'il a une interaction directe avec 98% des acteurs du réseau. Sa „centralité locale“ dépasse d'un tiers celle du deuxième acteur le plus central. Enfin, Homberger représente le véritable pivot du réseau d'élaboration de la politique commerciale helvétique, obtenant le résultat de „centralité intermédiaire“ largement le plus élevé. Derrière cette figure incontournable apparaît le directeur de la Division du commerce entre 1954 et 1961, Hans Schaffner, qui obtient le deuxième meilleur résultat dans les trois classements de centralité. Face à ces deux poids lourds, les autres acteurs individuels obtiennent des résultats nettement moins élevés. Dans les premiers suivants, il faut souligner la présence importante des représentants de la Division du commerce (Fritz Halm, Albert Weitnauer, Jean Hotz). Pour terminer, le résultat du premier représentant de l'USP, Ernst Jaggi, est ambigu. Si son résultat de „centralité locale“ est élevé, car il occupe la cinquième position, les mesures „globale“ et „intermédiaire“ le relèguent à la onzième et douzième position. Cela indique bien la présence régulière de Jaggi au sein du réseau, tout en montrant qu'il n'en est pas un pivot.

Tableau 3: Mesures de centralité des acteurs individuels du réseau de politique commerciale suisse (1945-1966)

Centralité	Globale	Locale	Intermédiaire
Homberger H. (Vorort)	98.00	1450.00	88.11
Schaffner H. (Division du commerce)	94.23	1084.00	70.23
Senn L. (Division du commerce)	70.00	976.00	11.71
Brändle Th. (Division du commerce)	72.06	978.00	11.98
Jaggi E. (USP)	72.06	970.00	13.01
Rudolf F. (DF)	69.01	941.00	11.48
Lüthi-Nabholz A. J. (Vorort)	62.82	886.00	0.99
Bosshardt A. (DEP)	62.82	875.00	0.99
Hotz J. (Division du commerce)	80.33	728.00	33.28
Bosshardt K. (Division du commerce)	61.25	571.00	0.37
Steiner A. (Syndicats)	61.25	544.00	0.47
L'Huiller J. (DEP)	61.25	512.00	0.37

En résumé, notre analyse de réseau confirme ce que notre étude qualitative avait déjà fait ressortir: le DEP, le DF, le DP, la BNS, le Vorort et l'USP forment le noyau dur du réseau d'élaboration de la politique commerciale suisse de 1945 à 1966. Au sein de ce noyau, la DC et le Vorort, sont les deux acteurs collectifs autour desquels se structurent l'essentiel des relations du réseau. Cette configuration se retrouve au niveau des acteurs individuels. Si les chefs de la DC, en particulier Hans Schaffner, jouent un rôle majeur, il n'y a aucun doute que la figure centrale entre 1945 et 1966 est incarnée par le directeur du Vorort, Heinrich Homberger. Avec son départ, c'est bien une nouvelle page de la politique commerciale suisse qui s'ouvre.

NFP 42 Synthesis

Les NFP-42 Synthesis peuvent être obtenues gratuitement auprès du
Fonds national Suisse, NFP 42, Wildhainweg 20, CH-3001 Berne

- 1 **Die wirtschaftliche Bedeutung der internationalen Organisationen in** Genf. Elke Staehelin-Witt, Gonzague Pillet. Bern, Oktober 1998. ISBN 3-9521671-0-X
- 2 **Les acteurs informels et la politique européenne de la Suisse: une enquête empirique.** Maximos Aligisakis, Marc de Bellet, François Saint-Ouen. Berne, Octobre 1998. ISBN 3-9521671-1-8
- 3 **Szenarien der Schweizer Europapolitik.** Christian Lutz, Lutz E. Schlange. Bern, November 1998. ISBN 3-9521671-2-6
- 4 **Les Organisations non gouvernementales et la politique extérieure de la Suisse.** Jean F. Freymond, Brook Boyer. Berne, Novembre 1998. ISBN 3-9521671-3-4
- 5 **Schweizerische Demokratie und Europäische Union.** Astrid Epiney, Karine Siegwart, Michael Cottier, Nora Refaeil. Bern, Dezember 1998. ISBN 3-9521671-4-2
- 6 **Alternativen zu Europa? Chancen und Gefahren einer Ausrichtung auf aussereuropäische Märkte und die globale Standortkonkurrenz.** Silvio Borner, Frank Dietler, Stephan Mumenthaler. Bern, April 1999. ISBN 3-9521671-5-0
- 7 **Öffnung der Schweiz: Verteilungswirkungen, Kompensation und mögliche Strategien.** Aymo Brunetti, Markus Jaggi, Rolf Weder. Bern, April 1999. ISBN 3-9521671-6-9
- 8 **Tendenzen und Perspektiven im Europäischen Umweltrecht: Implikationen für die Schweiz.** Astrid Epiney, Hanspeter Pfenninger, Andreas Furrer, Viola Bölscher. Bern, April 1999. ISBN 3-9521671-7-7
- 9 **Is there a (Good) Case for a Strategic Environmental Policy?** Rolf Weder. Bern, June 1999. ISBN 3-9521671-8-5
- 10 **Differenzierte Integration in Europa – Handlungsspielräume für die Schweiz? Rechtswissenschaftliche Perspektive.** Roland Bieber, Bettina Kahil, Sonja Poralla (unter Mitarbeit von Maria Isabel Fernandez Utges Manley). Bern, Juni 1999. ISBN 3-9521671-9-3
- 11 **Die Rückwirkungen der Informationsrevolution auf die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik.** Kurt R. Spillmann, Andreas Wenger, Stephan Libiszewski, Patrik Schedler. Bern, Juni 1999. ISBN 3-907148-00-2
- 12 **Europas Sicherheitsarchitektur: Erfolgsfaktoren, Bestandesaufnahme, Handlungsbedarf.** Heiko Borchert. Bern, Juli 1999. ISBN 3-907148-01-0
- 13 **Schweizerische Verkehrspolitik im Spannungsfeld der Aussenpolitik: eine Policy-Netzwerkanalyse am Fallbeispiel der 28-Tonnen-Limite.** Markus Maibach, Adrian Vatter, Fritz Sager, Daniel Peter (unter der Mitarbeit von Samuel Hess, Christoph Wicki, Michael Meyrat). Bern, Juli 1999. ISBN 3-907148-02-9
- 14 **Policy Options for Liberal International Investment: the Case of Switzerland.** Brigid Gavin. Bern, December 1999. ISBN 3-907148-03-7
- 15 **Politique extérieure suisse et coopération régionale transfrontalière.** Luc Vodoz. Berne, Décembre 1999. ISBN 3-907148-04-5
- 16 **La décartellisation en Suisse: influences européennes.** Walter Stoffel. Berne, Décembre 1999. ISBN 3-907148-05-3
- 17 **Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik: Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung.** Dieter Ruloff, Thomas Bernauer, Stefano Bruno, Peter Moser, Aviva Schnur. Bern, Dezember 1999. ISBN 3-907148-06-1
- 18 **Schweizerische Aussenpolitik & Journalismus: eine Befragung politischer Journalist/innen tagesaktueller Schweizer Medien.** Bettina Nyffeler. Bern, Januar 2000. ISBN 3-907148-07-X
- 19 **Schweizerische Sicherheitspolitik zwischen Autonomie und Kooperation, 1945 bis 1999.** Kurt R. Spillmann, Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser, Marcel Gerber. Bern, Januar 2000. ISBN 3-907148-08-8
- 20 **Schweizerisches und Europäisches Aussenhandelsrecht im Rahmen der WTO/GATT.** Thomas Cottier, Remo Arpagaus, Alwin Kopse. Bern, Februar 2000. ISBN 3-907148-09-6
- 21 **Cohérence d'élaboration et cohérence d'action: la politique suisse d'intégration européenne en perspective comparative.** Pierre Allan, Pascal Sciarini, Cédric Dupont, David Sylvan. Berne, Février 2000. ISBN 3-907148-10-X
- 22 **Die Völkerbunddiskussion als Paradigma für den UNO-Beitritt.** Carlo Moos. Bern, Februar 2000. ISBN 3-907148-11-8
- 23 **The Small State and the Triad: the Case of Switzerland's Foreign Policy Towards East Asia.** Heiner Hänggi, Philippe Régnier. Bern, February 2000. ISBN 3-907148-12-6
- 24 **L'Europe et la Suisse, 1945-1950: le Conseil de l'Europe, la supranationalité et l'indépendance helvétique.** Hans-Ulrich Jost, Matthieu Leimgruber. Berne, Février 2000. ISBN 3-907148-13-4

- 25 **Der Staatsvertrag im schweizerischen Verfassungsrecht.** Thomas Cottier, Daniel Wüger, Valentin Zellweger. Bern, Februar 2000. ISBN 3-907148-14-2
- 26 **Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin: schweizerische Sicherheitspolitik im Ost-West-Konflikt (1947-63).** Mauro Mantovani. Bern, März 2000. ISBN 3-907148-15-0
- 27 **Die Wahrnehmung der Schweiz durch das Ausland.** Michal Arend, Markus Lamprecht, Hanspeter Stamm. Bern, März 2000. ISBN 3-907148-16-9
- 28 **Helvetisches Stiefkind: die Rolle der Massenmedien bei der Vermittlung schweizerischer Aussenpolitik.** Heinz Bonfadelli, Roger Blum. Bern, März 2000. ISBN 3-907148-17-7
- 29 **Legal Protection of Genetic Information and Related Traditional Knowledge.** Susette Biber-Klemm. Bern, March 2000. ISBN 3-907148-18-5
- 30 **Die Rolle von Kultur und Kulturpolitik in den schweizerischen Aussenbeziehungen.** Christoph Weckerle, Andreas Volk. Bern, März 2000. ISBN 3-907148-19-3
- 31 **La politique extérieure dans le domaine culturel: étude et évaluation de l'action conduite par les villes.** Jean-Yves Pidoux, Olivier Möschler, Olivier Guye. Berne, Avril 2000. ISBN 3-907148-20-7
- 32 **Démocratie directe et politique extérieure: étude de la formation des attitudes en votation populaire.** Hanspeter Kriesi, Pascal Sciarini, Lionel Marquis. Berne, Mai 2000. ISBN 3-907148-21-5
- 33 **Power and Identity: Small States and the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the EU.** Laurent Goetschel. Bern, May 2000. ISBN 3-907148-22-3
- 34 **Netzwerk Aussenpolitik: Internationale Kongresse und Organisationen als Instrumente schweizerischer Aussenpolitik 1914–1950.** Madeleine Herren. Bern, Mai 2000. ISBN 3-907148-23-1
- 35 **Schweizerische Wirtschaftshilfe und internationale Menschenrechte: Konflikte und Konvergenzen aus völkerrechtlicher Sicht.** Walter Kälin, Erika Schläppi. Bern, Mai 2000. ISBN 3-907148-24-X
- 36 **Kantone und Aussenpolitik: die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden internationalen Kontext.** Peter Hänni. Bern, Juni 2000. ISBN 3-907148-25-8
- 37 **Die Schweiz in der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO): der Einfluss des internationalen Sozialstandard-Regimes auf den nationalstaatlichen Handlungsspielraum.** Martin Senti. Bern, Juni 2000. ISBN 3-907148-26-6
- 38 **Präventive Diplomatie und Nachkriegsstabilisierung: friedliche Streitbeilegung und Demokratieförderung als Ziele schweizerischer Aussenpolitik.** Günther Baechler. Bern, Juni 2000. ISBN 3-907148-27-4
- 39 **Nonproliferation and Switzerland: a Critical Analysis of Switzerland's Legislation concerning Military Export Controls.** Urs Cipolat (in collaboration with Alix Gowlland and Ulrich Karpenstein). Bern, June 2000. ISBN 3-907148-28-2
- 40 **Umkämpfte Geschichte: der ‚neue‘ Mediendiskurs über die Rolle der Schweiz während der Nazizeit als Folge der Debatte über die nachrichtenlosen Vermögern.** Peter Meier. Bern, Juli 2000. ISBN 3-907148-29-0
- 41 **‚Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg‘: zur Resonanz und Dynamik eines Geschichtsbildes anhand einer Analyse politischer Leitmedien zwischen 1970 und 1996.** Matthias Kunz, Pietro Morandi. Bern, Juli 2000. ISBN 3-907148-30-4
- 42 **L'Assemblée fédérale et la conduite de la politique étrangère de la Suisse de 1848 à nos jours.** Antoine Fleury, Séverine Cuendet, Pascal Bulliard, Lubor Jílek. Berne, Juillet 2000. ISBN 3-907148-31-2
- 43 **La politique commerciale de la Suisse 1945-1966.** Dominique Dirlewanger, Sébastien Guex, Gian-Franco Pordenone. Berne, Juillet 2000. ISBN 3-907148-32-0

Cette recherche analyse les grands traits de la politique commerciale suisse, notamment sur le plan du processus de décision interne, de 1945 à 1966. Dans ce cadre, elle tente de répondre entre autres aux questions suivantes: quelle est l'attitude de la Suisse face aux organisations internationales comme l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), l'Union européenne des paiements (UEP), le General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)? Comment réagit-elle aux mesures protectionnistes prises par les Etats-Unis et la France au cours des années 1950? Et surtout, quelle est sa position face à l'essor de la construction européenne? S'écartant quelque peu du schéma courant, qui souligne le passage du bilatéralisme au multilatéralisme, cette étude met l'accent sur l'importance que conserve le bilatéralisme, et davantage encore sur la combinaison tactique entre les deux dimensions, au sein la politique commerciale suisse. Sur le plan du processus de décision, cette recherche établit, en recourant aux instruments statistiques de l'analyse de réseau, le poids relatif des différents acteurs. Elle montre que la politique commerciale entre 1945 et 1966 porte le sceau à la fois de la Division du commerce et du Vorort, en particulier du directeur de ce dernier, Heinrich Homberger.

Die vorliegende Arbeit analysiert die Richtlinien der schweizerischen Handelspolitik von 1945 bis 1966, unter besonderer Berücksichtigung des internen Entscheidungsfindungsprozesses. In diesem Rahmen versucht sie, unter anderem folgenden Fragen nachzugehen: Wie verhält sich die Schweiz gegenüber den internationalen Organisationen wie der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit, der Europäischen Zahlungsunion, dem General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)? Wie reagiert sie auf die protektionistischen Massnahmen, die die USA und Frankreich im Verlauf der 1950er Jahre ergreifen? Und welche Haltung nimmt sie gegenüber der beginnenden europäischen Integration ein? Die Untersuchung distanziert sich teilweise vom gängigen Schema, das den Übergang vom Bilateralismus zum Multilateralismus betont. Sie hebt vielmehr die Bedeutung hervor, die dem Bilateralismus weiterhin zukommt und konzentriert sich insbesondere auf die taktische Verbindung der beiden Dimensionen in der schweizerischen Handelspolitik. Indem die Arbeit auf die statistischen Instrumente der Netzwerkanalyse zurückgreift, bestimmt sie das jeweilige Gewicht der verschiedenen Akteure in Bezug auf den Entscheidungsfindungsprozess. Sie zeigt auf, dass die Handelspolitik zwischen 1945 und 1966 sowohl unter dem Zeichen der Handelsabteilung als auch des Vororts, insbesondere seines Direktors, Heinrich Homberger, steht.

This research analyses the main features of Swiss commercial policy from 1945 to 1966, particularly in regard to the internal decision-making process. Within this framework it attempts to answer the following questions: What is Switzerland's attitude towards international organizations such as the Organization for European Economic Cooperation, the European Payments Union, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)? How does Switzerland react to the protectionist measures taken by the United States and France during the 1950s? And above all, what is its response to the beginning European integration? Differing to a certain extent from main stream analyses which emphasizes the passage from bilateralism to multilateralism, this study stresses the continuing importance of bilateralism, and, even more important, the tactical combination between the two dimensions in the center of Swiss commercial policies. The research establishes the relative importance of the various actors in the decision-making process by using the statistical instruments of policy network analysis. It shows that the commercial policies from 1945 to 1966 carry the seal of the Division of Commerce and the Vorort, especially that of the latter's director, Heinrich Homberger.

ISBN 3-907148-32-0