Zeitschrift: Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 7 (1987)

Artikel: La politique extérieure de la Suisse et le tournant européen de 1866-1872 : llustration du cas particulier?

Autor: Ruffieux, Roland

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1077706

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

LA POLITIQUE EXTERIEURE DE LA SUISSE ET LE TOURNANT EUROPEEN DE 1866-1872: ILLUSTRATION DU CAS PARTICULIER?

---

par

Roland RUFFIEUX

Un véritable "tournant"?

C'est sous un double aspect que le terme a été choisi pour cette présentation sommaire. D'abord, parce que l'inflexion des lignes directrices de la politique extérieure de la Suisse est contemporaine d'événements aussi importants que le Concile du Vatican et la chute du pouvoir temporel de la Papauté, la guerre franco-allemande et la naissance de la Troisième République après la défaite de Napoléon III, la fondation de l'Empire allemand et l'affirmation de l'unité italienne, la Commune de Paris et le Kulturkampf outre-Rhin. Ensuite, du fait qu'on retrouve, en ces années décisives, un mode de relations très étroites entre la politique extérieure du pays et la gestion de ses affaires domestiques.

Il s'agit d'une véritable interdépendance de la Suisse par rapport à l'environnement international qui entraîne, certes, de fortes influences venant de l'étranger, mais également de vives réactions partant de l'intérieur. En remontant dans le temps, on trouve de tels moments en 1847/8, en 1830, de façon moins accusée, et surtout en 1813-1815, si l'on tient uniquement au XIXe siècle.

Les historiens suisses goûtent modérément les débats sur la périodisation. Aussi utilisent-ils avant tout, pour la construire, des faits d'ordre institutionnel qui ne saisissent qu'un aspect des choses. Toutefois la plupart d'entre eux, in-

dépendamment de l'Ecole dont ils relèvent, reconnaissent que des changements profonds se sont produits en Suisse entre 1865 et 1875. Dans son Histoire de la Suisse et considérant le demi-siècle écoulé, E. Gagliardi souligne que, à l'exemple de la régénération cantonale commencée en 1830 et précédant la rénovation de la Confédération en 1848, le mouvement démocratique des années 1860 amorce la transformation de l'Etat fédéral, mis en place un quart de siècle plus tôt[1].

D'autres auteurs ont également tendance à faire coincider, avec cette décennie, une sorte de rupture dans l'évolution vers la Suisse contemporaine. Mais ils varient sur l'interprétation du phénomène lui-même. Gagliardi, on vient de le souligner, croit voir dans le "tournant" des années 1870 une date aussi importante que 1848. E. Gruner conteste catégoriquement le fait, rappelant que la Suisse ne saurait, à ce second moment important de l'histoire européenne, accomplir ce qu'elle a déjà fait en 1848. Car, toujours selon Gruner, les Suisses n'ont pas à renier l'oeuvre de 1848, contrairement à la réaction qui a sévi dans les pays voisins[2].

L'impression de cassure n'est pas davantage ressentie chez un auteur plus récent, tel E. Fueter dans Die Schweiz seit 1848. Placée sous le triple signe de l'histoire, de la politique et de l'économie, cette monographie entendait illustrer la construction d'un Etat moderne. Cherchant, à partir d'un monde transformé par la Première Guerre mondiale, à comprendre ce qui lui a donné son nouveau visage, Fueter perçoit l'édification de la Suisse contemporaine dans une série de phases très actives durant lesquelles les bâtisseurs utilisent diverses sortes de matériaux. Certes, l'auteur reconnaît des étapes qu'il repère par tranches chronologiques: 1848-1860, 1860-1880, 1880-1900, 1900-1918. Le découpage, selon un axe transversal, est corrigé par les continuités qu'il perçoit dans la dimension longitudinale. Aussi Fueter parle-t-il moins de rupture que de restructuration (Umschichtung), moins de substitution que de regroupement (Gruppierung)[3].

C'est le point de vue qu'adoptent généralement les historiens étrangers. Ils sont impressionnés à la fois par la petitesse du pays et par la qualité du progrès politique qui s'y développe. Plus que les Suisses, ils ont tendance à identifier la décennie évoquée ici comme une phase de luttes. Ils l'insèrent dans une évolution à moyen terme qu'ils considèrent comme typique parmi les modernisations réussies au XIXe siècle. Dans L'Europe au XIXe siècle, H. Hearder en place le début en 1848 et suggère qu'à l'instar de la Belgique et des Pays-Bas, la Suisse développe une "expérience modérée". Celle-ci consiste à tirer des conflits et tensions antérieurs une pratique nouvelle de la non-violence permettant de régler les querelles internes. Il y a donc contraste entre la période antérieure à 1848 et celle qui la suit, mais le contenu de celle-ci n'est pas vraiment articulé en phases distinctes[4].

A la fin du XIXe siècle déjà, Ch. Seignobos, avec l'Histoire politique de l'Europe contemporaine, s'était appuyé sur un schéma d'évolution continue et génétique. Celui-ci soulignait l'élargissement constant du gouvernement direct, plongé il est vrai dans une culture politique favorisée par le commerce et le brassage des idées[5].

Un processus à trois éléments

Le spécialiste de l'histoire de la neutralité, E. Bonjour, a choisi pareillement, dans La neutralité suisse. Synthèse de son histoire, une perspective évolutive qui ménage un autre contraste entre ses phases. Il place les années 1848-1871 sous le signe d'une "neutralité différentielle par suite des guerres étrangères". Pour la phase 1871-1914, le cours des événements dépend de "l'impérialisme" qui sollicite les acteurs d'une autre manière. A plusieurs reprises, en effet, l'auteur suggère qu'il y a entre les deux moments non seulement une différence de degré, mais également de nature. Ainsi en est-il pour les responsabilités que le maintien de la neutralité impose au

peuple suisse après 1871[6].

L'expression même de "tournant" est empruntée à E. Gruner qui l'a appliquée à une phase plus brève dans une communication faite lors d'un colloque consacré aux Dimensions et résonances de l'année 1871 (Strasbourg, 1971). Elle est reprise ici avec une emprise chronologique plus large, pour l'adapter à la présentation d'un volume des Documents diplomatiques suisses, portant sur les années 1866-1872.

Ce n'est pas non plus le lieu d'entrer dans une discussion approfondie sur le découpage de la série en tranches, mesurées initialement chacune à l'aune d'un volume. Le tome II précède un tome III consacré à l'hégémonie bismarckienne (1873-1890) et succède à un tome I placé sous le signe des débuts de l'Etat fédéral (1848-1865).

Dans notre esprit, la notion de "tournant" implique, outre l'inflexion directionnelle, l'idée d'une accélération dans le flux des événements et d'un resserrement du champ sur quelques secteurs privilégiés de l'action. Ces propriétés n'excluent pas pour autant l'éventualité d'une catastrophe quelque part, d'un excès de gloire ailleurs, ou peut-être même le terme d'une période. Ainsi, vers 1870, l'impression a été ressentie dans les cercles conservateurs que l'Europe de Metternich s'était définitivement effondrée, alors que les libéraux progressistes, pas seulement en Allemagne, saluaient, avec la victoire complète du Chancelier Bismarck, l'aube de temps nouveaux.

Pour utiliser une métaphore, certaines phases donnent l'impression que le temps franchit un défilé où les rives se referment sur le cours des événements qui bouillonnent dans des remous. C'est le cas pour cette décennie insolite non seulement par ses articulations successives, meis par l'accent mis sur certains contenus. Dans son essai, E. Gruner a combiné l'approche diachronique pour l'évolution générale et l'analyse systématique de quelques phénomènes particuliers relevant de la psychologie

collective et de ses effets.

Sur le premier point, il constate que la situation diplomatique et militaire de la Suisse s'est trouvée modifiée entre 1848 et 1870. Ayant adopté une forme nouvelle d'Etat fédératif, incluant le principe démocratique, notre pays est entré en conflit avec la France et la Prusse qui, tour à tour, l'ont menacé dans son existence avant de consentir à une détente plus sensible sur le plan économique que dans le domaine politique. On trouve là des éléments d'explication de la première phase du "tournant" qui comprend les années 1866-1869.

Au début de la guerre franco-allemande, le problème, complexe en soi, se concentre sur le terrain psychologique, du fait qu'aucun des belligérants ne viole la neutralité suisse. Les sympathies envers la Prusse et la France divisent l'opinion helvétique. La conjoncture militaire et politique par les victoires de la première, modifie à plusieurs reprises cet équilibre, sans que la formule corresponde exactement à la supériorité d'un camp sur l'autre, ni aux aires culturelles ni à la répartition des confessions. La prise de conscience, concrétisée par l'apparition en Suisse d'une sorte de front psychologique sur lequel les opinions s'affrontent, caractérise la phase centrale du "tournant" qui correspond aux années de guerre, soit 1870-1871. La primauté de l'élément spirituel ne supprime pas pour autant l'influence d'autres facteurs.

Pendant la guerre encore, la Suisse multiplie les initiatives dans les affaires extérieures par rapport à la normale. Mais l'action diplomatique et la masse des documents qui en sort ne sauraient englober la richesse de la problématique. En effet, celle-ci est alimentée par la nature du conflit, les sollicitations qu'il exerce sur les différentes cultures de la Suisse et la manière dont le gouvernement y répond par l'interprétation de la neutralité du pays[7].

On le voit en examinant les rapports de l'Etat fédéral avec la

culture, avec l'Eglise, avec les forces économiques, avec l'utopie sociale enfin que représente la Commune. C'est dans les motivations des acteurs, parfois dans leurs déclarations, qu'il faut chercher les effets de cette problématique grâce à laquelle un environnement international, modifié par la guerre, oriente les rapports entre les Suisses vers d'autres objectifs.

A partir de 1872, le processus dépasse sa phase aiguë et le cours des événements redevient plus régulier. Toutefois, les données constitutives de plusieurs problèmes nationaux ont changé et leur effet s'exercera jusqu'à la Première Guerre mondiale dans le sens où la crise les a infléchis. Il en va ainsi pour l'influence dominante de la civilisation allemande sur la culture en Suisse, pour l'hostilité à l'Eglise catholique répandue dans de larges milieux, en raison de ses relations avec Rome, pour la crainte enfin d'une subversion de la société par les "rouges".

La constitution d'une grille d'analyse des événements suit ici l'ordre chronologique. Pourrait-elle également s'organiser autour de thèmes en forme d'alternatives? Ainsi, la décennie se caractérise par des options dont les termes présentent parfois un fort caractère d'urgence. Certains choix possibles datent des débuts de l'Etat fédéral, d'autres sont apparus plus récemment et la durée des uns et des autres est variable.

De l'évolution institutionnelle amorcée en 1798, la problématique a hérité le couple fédéralisme-centralisme. Traditionnelle en politique intérieure, l'alternative est moins nette en politique étrangère où les termes peuvent être utilisés à des fins parfois tactiques. Le mouvement des nationalités a permis de dégager une distinction, pas toujours claire dans certaines zones de l'Europe, entre l'Etat national qui impose une culture à sa dévotion en favorisant une langue, une volonté et même une sensibilité ethnique, qui peut être celle d'un grand voisin, et l'Etat multilingue et plurinational, résultant d'une nation en quelque sorte artificielle. Enfin, troisième alternative plus

Willensnation

banale, l'idéologie libérale a développé un libre-échangisme économique qui s'oppose aux formes anciennes du protectionnisme direct ou indirect[8].

L'originalité de la formule suisse, pour la période du "tournant", est de privilégier en politique extérieure l'Etat multinational, le lien fédératif et le libre-échange. Ce sont des termes qui ne sont pas associables de façon stable dans d'autres pays. En effet, le parti centralisateur est loin d'être tout entier derrière le protectionnisme et ses adhérents, parmi les minorités culturelles, ne plaident pas non plus pour l'Etat national. En combinant la double approche esquissée ci-dessus, il est possible d'éclairer les principaux aspects du "tournant".

On précisera encore, avant d'aborder l'analyse des phases et la place que les enjeux y trouvent, l'importance respective de la documentation retenue, en se limitant à une pondération par période. Des 446 pièces reproduites, parfois partiellement, 219 concernent les préalables qui couvrent les années 1866 à 1869; pour les deux années suivantes, on en trouve encore 173, dont la moitié environ pour la période des hostilités proprement dites; il en reste donc moins de 100 (93) pour la phase finale, soit l'année 1872.

Des préalables ambigus mais fructueux (1866-1870)

Le tournant est engagé à travers les trois préalables que sont la défaite de l'Autriche habsbourgeoise et la réaction qui suit, l'unification de l'Italie et de l'Allemagne, le triomphe du libre-échangisme dans le réseau européen du commerce.

Dans la mesure où l'Autriche des Habsbourg constitue alors un contrefort de la politique extérieure de la Suisse, Sadowa en modifie la physionomie. A-t-on pu prévoir cette catastrophe et les effets qui en résultèrent? Fut-il possible de préparer une

parade? L.-E. Steiger, qui représente la Suisse à Vienne depuis 1848, meurt au début de la guerre austro-allemande; son collaborateur, A.O. Aepli, accomplit une suppléance avant l'arrivée de W. Tschudi[9].

Le poste de Vienne se trouve placé sous une mauvaise étoile à un moment important. Mal accepté, Steiger s'appuie sur les journaux et ne dispose pas de bons contacts personnels. L'intérim (juillet-décembre 1866) vaut au président de la Confédération quelques informations de meilleure qualité[10]. La décision de maintenir le poste une fois prise, Tschudi se trouve devant un contentieux assez lourd: les corrections de la frontière, la conclusion d'une série de traités, surtout celui de commerce. Ce dernier sera signé en 1868, avant même le traité avec l'Allemagne dont il paraissait dépendre[11]. Il faut noter, pour évaluer le "format" de Tschudi, que les pourparlers commerciaux dont il s'occupe à partir d'un cadre circonscrit par le gouvernement dès 1867, occultent complètement, dans ses rapports, le compromis austro-hongrois de 1867[12].

L'éclipse de l'Autriche contraste avec l'arrivée de l'Allemagne sur le devant de la scène grâce à la création de la Confédération du Nord, autre conséquence de Sadowa. Cette transformation de l'Allemagne en un Etat fédératif puissant est le principal argument invoqué pour la création d'une légation à Berlin qui est chargée de représenter la Suisse également auprès du Bund et des autres monarchies allemandes[13].

Comme la Prusse accepte d'emblée la réciprocité, les instructions destinées au premier titulaire, le Landamman de Glaris, J. Heer, sont rédigées avec un soin tout particulier: elles peuvent servir pour une définition contemporaine de l'indépendance, de la souveraineté et de la neutralité; la volonté de la Suisse de se défendre militairement y est particulièrement soulignée. Aussi, lors de la remise de ses lettres de créance, Heer peut-il entendre sans broncher les propos de Bismarck vantant sa diplomatie "par le fer et le sang" et le laisser pré-

dire la victoire de l'Allemagne sur la France, qui en résultera[14]. Libéral modéré, jouissant d'un très grand prestige dans les sphères fédérales, Heer n'a accepté sa mission que pour un temps limité.

Bien accueilli dans les milieux proches de la Cour, Heer n'en essuie pas moins un échec temporaire. Les pourparlers, ouverts en vue de conclure un traité de commerce, sont rompus en mai 1868 sur un point technique que Bismarck a transformé en une épreuve de force[15]. Il utilise donc la Suisse pour séparer les Etats du sud et la France. La signature du traité aura enfin lieu au printemps 1869, grâce à l'habileté du nouveau Ministre B. Hammer et aux bons rapports entre Bismarck et Welti. Celui-ci obtiendra même une allusion à la future ligne du Gothard [16].

Pour la France et l'Italie, cette première phase est moins originale. Paris et Turin (puis Florence) sont les deux postes les plus anciens et les plus enviés: J.C. Kern occupe le premier depuis 1856; G.B. Pioda le second depuis 1864; tous deux y feront une brillante carrière. Partisans d'une diplomatie utile, ils employent les années 1866-1869 à consolider les positions qu'occupe la Suisse dans la politique extérieure de leur pays de résidence.

Kern à Paris

Le prestige de Kern est considérable. L'application du Traité de commerce de 1864 lui cause quelques soucis en raison de l'effervescence des milieux protectionnistes français. Mais, de plus, il semble être le seul des diplomates en poste à suivre l'évolution de la situation européenne, peut-être à l'intention du Conseil fédéral qui compte sur ses rapports[17]. Au printemps de 1866, il ne croit déjà plus à une solution pacifique du conflit entre Berlin et Vienne et obtient que la Suisse fasse une déclaration de neutralité avant l'éclatement du conflit[18].

Sa familiarité avec Napoléon III lui permet d'observer la virtuosité avec laquelle l'Empereur utilise le principe des nationalités et son corollaire: la règle des compensations, dite

également "politique des pourboires". L'occasion manquée lors de la guerre des Duchés semble se présenter plus favorablement quand la tension monte entre l'Autriche et la Prusse. La France fera-t-elle payer sa neutralité d'une véritable revision du statut de 1815, plus simplement d'un pourboire en Belgique ou en Suisse romande? Kern parie sur le respect par la France des deux neutralités - la belge et l'helvétique - et les événements lui donneront raison. Il en va de même, l'année suivante, au moment de la crise du Luxembourg: on assiste aux même rumeurs alarmistes, que Kern dément de Paris, et à la même conclusion[19].

Installé à Florence depuis 1865, en attendant Rome qui l'accueillera en 1871, Pioda ne traite que d' affaires mineures jusqu'à la reprise des pourparlers commerciaux et surtout jusqu'à l'ouverture des négociations sur la ligne du Gothard. Son avantage sur le premier point est sa bonne connaissance des milieux gouvernementaux. Comptent également le précédent du Traité franco-suisse de 1864 et les tractations menées avec les autres voisins de la Suisse par des collègues que Pioda s'efforce de devancer[20].

A l'examen de ses rapports, il apparaît que le diplomate tessinois s'efforce de tirer avantage de la clause de la nation la plus favorisée en s'appuyant sur l'interprétation la plus exhaustive des traités déjà signés. La présence durable de Pioda en Italie est placée sous le signe de son engagement en faveur du projet du Gothard, appui qu'il maintiendra bien au-delà de la signature de la Convention de 1869[21].

L'efficacité de la politique extérieure de la Suisse à ce moment-là ne peut être évaluée en utilisant les critères habituels. On la mesure avec l'édification d'une petite zone de libre-échange entre 1864 et 1869, constituée par la Suisse et ses quatre voisins. A ce groupe, on peut joindre, grâce à des traités inspirés par la même idéologie, les Etats-Unis (depuis 1850 déjà), les Etats pontificaux (1868), le Luxembourg et

l'Espagne (1869), enfin la Russie (1872)[22].

Sous le régime des trois, puis des quatre légations, le libre-échange suscite une prospérité économique que la "crise des fondateurs" ne remettra pas vraiment en cause. Alors que les débuts de la diplomatie commerciale après 1848 avaient été peu favorables à l'Etat fédéral, il n'en va plus de même au tournant des années 1870. En effet, les statistiques du commerce extérieur font état, entre 1866 et 1876, à la fois d'un quasi doublement des exportations en poids, d'un mouvement semblable des recettes douanières, malgré une réduction du tarif suisse qui est environ de moitié[23].

La guerre au centre du "tournant" (1870-71) ?

L'approche du moment central de ce processus de réorientation pour la politique étrangère de la Suisse soulève plusieurs questions. La plus simple et la plus directe concerne les modes de participation de la Suisse. La politique de neutralité armée apparaît comme la plus évidente, puisque cette neutralité se veut active et respectable. On peut y ajouter une activité de substitution qui réside dans la poursuite, à travers un conflit européen, de la grande négociation sur le Gothard, dont les termes changent pourtant de façon sensible. Enfin, d'autres déterminations sont destinées à créer des alternatives au conflit militaire, auquel la Suisse ne saurait participer: le Concile et les affaires ecclésiastiques qui touchent aux rapports confessionnels, toujours sensibles en Suisse; les débuts du Comité international de la Croix-Rouge.

Pour la première fois, l'Etat voit le droit de la neutralité et la politique qui en découle soumis à l'épreuve d'un conflit majeur entre des puissances importantes. Et qui plus est, ce conflit dure et entraîne des répercussions sur les régimes internes. Les crises de 1866 et 1867 représentent pour le scénario d'affirmation de la neutralité des répétitions générales.

Outre la procédure de notification déjà au point, ces épisodes fournissent au gouvernement l'occasion de préciser certains aspects de la pratique suivie en 1859: interdiction de faire commerce des armes et du matériel de guerre, internement des déserteurs et des fugitifs avec refoulement des indésirables, mesures dissuasives concernant le commerce des chevaux et mulets, amorce d'une politique de défense économique[24].

En ce qui concerne la guerre de 1870/71 proprement dite, ces pratiques sont reprises dès le début du conflit en y ajoutant une action sur l'opinion publique du pays, ce qui atteste le souci de maintenir le contact entre les autorités et le peuple suisse. Cependant, la notification aux principales puissances ne va pas sans difficultés de la part des belligérants, ainsi pour la neutralisation de la Savoie du nord avec la France, suite à un malentendu entre Kern et de Gramont[25].

Outre plusieurs pièces attestant la manière dont le Conseil fédéral s'applique à surmonter la crise causée par l'interruption des relations financières normales, on voit s'esquisser une prise en charge des intérêts étrangers et une amorce de protection des ressortissants d'un pays belligérant dans le camp adverse. Dans cette perspective, l'internement de l'armée de l'Est constitue un chapitre connu[26].

On ne saurait s'étonner de voir la question de la Savoie se réveiller mais bien de la tournure qu'elle prend, puisque les termes habituels se trouvent renversés. Désignée à plusieurs reprises comme la victime probable de la politique de compensation la Suisse pourrait maintenant en être la bénéficiaire. L'erreur d'interprétation faite par le gouvernement impérial en juillet, concernant les mesures de précaution que la Suisse pourrait prendre afin de préserver ses droits, permet à Kern d'opérer un virage progressif tendant à obtenir, au moment de la paix, une meilleure formulation du droit de la Confédération[27].

La manoeuvre, magistralement conduite, parviendra, en profitant du changement de régime en France, à dissimuler les dissensions du Conseil fédéral sur la politique à suivre concernant la Savoie. Le plan d'une occupation, qui pourrait préluder à une éventuelle annexion, prôné par Dubs, sera ainsi ajourné au profit d'une déclaration réitérant le souci de garder des rapports de bon voisinage. A cette occasion comme en d'autres, la Suisse découragera les aspirations de ceux qui, en Savoie, avaient exprimé leurs sentiments favorables à cette solution et, du même coup, écartera les suggestions venues de Berlin[28].

Il en sera de même pour d'éventuelles corrections de la frontière du Rhin, qui pourraient découler de l'annexion de l'Alsace-Lorraine au Reich. A nouveau, Dubs s'efforça de suggérer aux vainqueurs une rétrocession de Mulhouse à la Suisse pour éviter d'affaiblir trop sa frontière septentrionale. Finalement, c'est à améliorer les communications régionales que la diplomatie helvétique s'appliquera[29].

Dans l'un et l'autre cas, les circonstances se sont conjurées pour détourner la Suisse de chercher un agrandissement territorial. Pouvait-il être favorable sur le plan international ou simplement opportun, alors que le siège de Paris se poursuivait et que le gouvernement de la Défense nationale avait annoncé son intention de chercher une paix honorable?

Les dernières péripéties de la guerre et surtout l'épisode imprévu de la Commune détournent la Confédération d'utiliser la neutralité à un raffermissement de sa sécurité territoriale pour l'orienter vers l'exercice de la fonction humanitaire. Par ses interventions au moment du siège de Paris, interventions évoquées dans ses Souvenirs, Kern montre les multiples facettes de son talent qui en font un des négociateurs les plus complets de la diplomatie helvétique[30].

Sortie du "tournant" et commencement d'une période

Rattachées au volume II des Documents diplomatiques suisses au moment du découpage initial, les sources de l'année 1872 ont été analysées dans un esprit de continuité. En revenant aux problèmes de périodisation évoqués plus haut, cette attribution prête pourtant à discussion. En effet, l'année 1872 représente à la fois la sortie du "tournant" et le commencement d'une autre période. Cela dépend du niveau de généralité auquel l'historien se place et de la nature des questions qu'il se pose, au cours de sa démarche.

En effet, la première interprétation prévaut, si l'on évoque le contentieux de la guerre franco-allemande, que les principaux partenaires ou leurs voisins entendent régler le plus tôt possible. La lecture des documents conduit de préférence à la seconde interprétation, lorsque l'historien, s'élevant au-dessus des contingences, découvre dans l'année 1872 les manifestations de l'Europe bismarckienne, que l'hégémonie fraîchement acquise du Reich allemand a permis de mettre en place. Sous le signe d'une telle lecture, il trouve une série de problèmes nouveaux. Ceux-ci reflètent des mutations en cours dans le monde, dont la Suisse se trouve contrainte de tenir compte dans sa politique. Enfin, pour une troisième série de questions, dont l'amorce est souvent antérieure à la brève phase couverte par le volume II et qui se poursuivront au-delà, l'année 1872 permet d'observer comment le Chancelier, grâce à une série de succès diplomatiques et militaires, imprime sa marque personnelle et donne à l'histoire un cours nouveau.

En 1872, les rapports de la Suisse avec la France, vaincue et bouleversée dans ses institutions, sont dominés par l'action de Thiers. Le chef du Gouvernement provisoire n'entend pas seulement libérer rapidement le territoire, mais obtenir le relèvement du pays, deux objectifs envers lesquels le gouvernement helvétique manifeste sa compréhension. Ainsi Kern, artisan du Traité franco-suisse de 1864, admet-il que le voisin occidental

puisse chercher, dans des tarifs douaniers plus élevés, une partie des ressources nécessaires pour payer l'indemnité imposée par le Traité de Francfort. La Suisse n'en est pas moins reconnue comme "un avant-poste dans la lutte contre le protectionnisme français"; aussi, la marge de négociations entre les deux pays a-t-elle tendance à se rétrécir[31]. Dans un domaine plus particulier, le règlement des frais d'internement en Suisse de l'armée de l'Est n'est finalement pas compromis par une méchante polémique de presse, car les deux gouvernements s'efforcent d'en minimiser la portée[32].

Autre pilier des rapports privilégiés entretenus par les deux pays: les facilités d'établissement. Elles ont été lésées par l'affaire dite des passeports. Leur rétablissement par le gouvernement français a paru d'abord lié aux perturbations causées par la guerre franco-allemande[33]. En fait, l'échec de la Commune et l'installation à Genève de nombreux proscrits raniment les débats sur le droit d'asile. Pour la Suisse, le problème a de nouveau deux versants. Si le gouvernement fédéral ne souhaite pas voir des pratiques trop libérales dégrader ses relations avec d'autres Etats, il n'a cependant pas les moyens d'obliger les autorités cantonales, d'opinion avancée, à renier leur solidarité avec les proscrits politiques qu'elles ont accueillis[34].

A cet égard, les premières circulaires que Welti, en sa qualité de président de la Confédération pour 1872, envoie au Corps diplomatique helvétique sont intéressantes à plusieurs titres.

Outre l'émergence d'un réseau multilatéral d'influences créé par le système dit des quatre légations, leur contenu fait surtout apparaître les liens entre la politique étrangère du pays et les affaires domestiques. Ainsi le disciple suisse de Bismarck consacre une partie de ses commentaires à la revision constitutionnelle en cours, à la votation de mai 1872 et à l'échec de son parti. Il insiste sur la nécessité pour la Suisse de se doter d'institutions plus solides, afin de faire

face au nouvel horizon international[35].

Dans cette perspective, la menace de l'internationalisme socialiste semble faible à Welti, comparée au poids de l'ultramontanisme qui s'exprime à travers les affaires diocésaines[36]. Pour celles-ci, la recherche d'une solution tessinoise semble moins ingrate au Conseil fédéral, que la parade à opposer aux tentatives du Saint-Siège de partager le diocèse de Lausanne et Genève, afin de réparer l'erreur de 1815. Au cours de l'année, la tension ne cesse de monter, pour aboutir au "fait accompli" que constitue la désignation de Mgr Mermillod comme évêque de Genève. Le Kulturkampf est à la porte et les derniers contacts officiels avec Mgr Agnozzi font clairement apparaître le profond désaccord entre les positions de Rome et de Berne[37].

Comparée au mouvement tumultueux qui emporte les affaires diocésaines vers une crise ouverte, entre l'Etat juridictionnel et l'Eglise catholique, l'évolution du projet du Gothard semble paisible. En effet, les difficultés résultent avant tout d'une décantation des multiples intérêts touchés par cette réalisation sans précédent du jeune Etat fédéral. Comme elle se poursuit bien au-delà de 1872, la question des liaisons ferroviaires à travers les Alpes, dont relève la construction du Gothard, entame une phase nouvelle dans les rapports entre la Suisse et son voisin du nord. Berne utilise l'occasion pour se hisser au niveau de la grande politique et Bismarck y trouve une possibilité d'élargir sa domination sur l'Europe du centre[38].

Entre 1848 et l'ouverture de la grande artère alpine en 1885, la question du Gothard franchit une série d'obstacles. Le problème se déplace de l'échelon régional à la scène fédérale, en passant par le niveau international indispensable à la première convention entre les Etats intéressés à l'entreprise. Jusqu'en 1861, le problème évolue en rapport avec la détermination d'une politique globale en matière ferroviaire. Celle-ci consiste à arbitrer au mieux entre des intérêts régionaux concurrents et à

décider l'Etat fédéral, encore faible, à s'engager. La deuxième phase correspond à la négociation d'un accord international entre 1861 et 1871.

Pour la seconde moitié de cette phase importante, le volume II des Documents diplomatiques suisses apporte des données précises sur le comportement de la Confédération et sur les effets résultant de l'unification en cours chez ses deux partenaires. Un certain contraste se crée entre l'engagement précoce et décidé de l'Italie et l'attitude plus réservée de Bismarck. On le retrouve dans notre pays, si l'on confronte le zèle des cantons gothardistes et la résistance de ceux qui voient surtout les inconvénients du projet, comme par exemple Vaud qui reste fidèle au Simplon ou les Grisons, attachés à des tracés prévus plus à l'est[39].

L'intervention de la Confédération, avant tout d'ordre diplomatique, s'exerce au nom de la souveraineté nationale et de la neutralité vers l'extérieur. Elle déborde sur une politique pour laquelle la première traversée ferroviaire des Alpes sur territoire helvétique devient une expression de la pensée centralisatrice. Bientôt, le "précédent" du Gothard sera utilisé par la Berne fédérale, lors de l'octroi aux cantons des autorisations pour les lignes secondaires. Ainsi le chemin de fer, entré dans la vie politique du pays par la concession et par la loi, ne détermine les relations extérieures du pays que de façon limitée. Comme dans les décennies précédentes, le problème dominant en cette matière est de concilier le financement par le capital étranger avec l'équilibre des finances publiques du jeune Etat fédéral. Pourtant, les dimensions du "terrain de jeu" du Gothard et les aléas de la construction obligeront la Suisse à transformer la convention initiale en un véritable traité international[40].

Notes de références

1. Ernst Gagliardi, Histoire de la Suisse, t. II, Lausanne 1925, pp. 230 ss., particulièrement la p. 247.

2. Erich Gruner, "La Suisse et le tournant historique de 1870-71", in: Revue d'histoire moderne et contemporaine, Paris avril-juin 1972, t. XIX, pp. 235-245. A consulter également, dans le même numéro de ladite revue, l'"avant-propos" de F. Lhuillier, pp. 153-155.

3. Eduard Fueter, Die Schweiz seit 1848. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Zürich u. Leipzig 1928, en particulier les pp. 111-128, ainsi que 150-178.

4. Harry Hearder, L'Europe au XIXe siècle (1830-1880), Paris 1973, pp. 230, 234-235, 237-240.

5. Charles Seignobos, Histoire politique de l'Europe contemporaine. Evolution des partis et des formes politiques 1814-1896, Paris 1897, pp. 238-267.

6. Edgar Bonjour, La neutralité suisse. Synthèse de son histoire, Neuchâtel 1979, pp. 56-78.

7. Ibid., particulièrement pp. 237-241.

8. Sur la problématique générale, entre autres, Jean-René Suratteau, L'idée nationale de la Révolution à nos jours, Paris 1972. Quant au cas helvétique, on lira avec profit la thèse de Guido Hunziker, Die Schweiz und das Nationalitätsprinzip im 19. Jahrhundert. Die Einstellung der eigenössischen Oeffentlichkeit zum Gedanken des Nationalstaates, Basel u. Stuttgart 1970.

9. Documents diplomatiques suisses, vol. 2, LXXVIII - 760 p. (DDS2). Voir spécialement doc. no. 15, ainsi que le no. 37

pour l'intérim. En plus des quelques pièces retenues ci-après, nous renvoyons le lecteur à la "Table méthodique des documents" contenue dans le volume II, pp. XXIV-LXXVIII.

10. Ibid., nos 40,45.

11. Ibid., no 103

12. Ibid., no 155

13. Ibid., no 77

14. Ibid., no 92

15. Ibid., nos 92 (entrevue avec Bismarck), 93-95 et 131.

16. Ibid., nos 181, 219.

17. Ibid., entre autres nos 3, 4 et 215. Consulter également l'importante biographie en 2 volumes, écrite par Albert W. Schoop, Johann Konrad Kern, Frauenfeld u. Stuttgart 1968/1976, et plus particulièrement le tome II: Die Gesandtschaft in Paris und die Beziehungen zwischen der Schweiz und Frankreich 1857 bis 1883.

18. DDS 2, nos 25-27.

19. Ibid., nos 73-75, 77, 78, 86 (opinion anonyme sur la destruction de l'oeuvre de Metternich) et 117.

20. Ibid., nos 110, 112.

21. Ibid., no 112.

22. Ibid., nos 120, 123, 149, 166, 303.

23. René M.W. Vogel, Les conditions de la politique commerciale

de la Suisse, Montreux 1966, p.82.

24. DDS 2, nos 32, 81.

25. Ibid., nos 256, 260, 261 et 273.

26. Ibid., cf. "Table méthodique des documents", pp. LXXI-LXXII: "Internement de l'Armée de Bourbaki".

27. Ibid., nos 273, 275. Voir également Roland Ruffieux, "La Suisse et la politique des compensations de Napoléon III (1866-1871)", in: Louis-Eduard Roulet et Raymond Poidevin (sld.de), Aspects des rapports entre la France et la Suisse de 1843 à 1939, Neuchâtel 1982, pp. 13-23.

28. DDS 2, no 310.

29. R. Ruffieux, "La Suisse et la politique des compensations de Napoléon III (1866-1871)", in: Op.cit. p. 20.

30. DDS 2, no 419, ainsi que nos 291, 299, 346, 347.

31. Ibid., nos 379, 419.

32. Ibid., nos 410, 414.

33. Ibid., notamment nos 408 + annexe et 418.

34. Ibid., nos 402, 406 et 416.

35. Ibid., nos 407 et 413.

36. Ibid., A cet égard, le doc. no 415 est évocateur par la hiérarchie que le Conseil fédéral établit des périls que l'asile politique entraîne pour la Suisse.

37. Ibid. Pour la genèse de la phase aigue de la crise, consul-

ter en particulier les documents nos 421, 422, 427 (où l'expression "fait accompli", provenant d'un "Communiqué" de la Gazette de Lausanne du 24 juillet 1872, no 174, est reprise par le Chef du Département politique, E. Welti) et 433. Voir également Roland Ruffieux, "Le Kulturkampf: une épreuve de politique extérieure? Sous l'angle particulier des rapports franco-suisses", in: Urs Altermatt et Judith Garamvölgyi (sld. de), Innen- und Aussenpolitik. Primat oder Interdependenz? Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer, Bern u. Stuttgart 1980, pp. 13-23.

38. DDS 2, cf. "Table méthodique des documents", pp. LIX-LXIV: "Chemin de fer du Gothard". De même que Roland Ruffieux, "La question du Gothard dans la politique suisse", in: Il San Gottardo e l'Europa. Genesi di una ferrovia alpina 1882-1982. Atti del convegno di studi, Bellinzona 14-16 maggio 1982, pp. 97-114.

39. DDS 2, spécialement nos 17, 226 et 229.

40. Ibid., no 384.