À l'apogée de la première perspective atlantique : le traité de 1850 entre les "sister republics"

Autor(en): **Humair, Cedric**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **12 (2005)**

Heft 2

PDF erstellt am: **19.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-28439

Nutzungsbedingungen

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

Haftungsausschluss

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

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

http://www.e-periodica.ch

A L'APOGEE DE LA PREMIERE PERSPECTIVE ATLANTIQUE

LE TRAITE DE 1850 ENTRE LES «SISTER REPUBLICS»

CEDRIC HUMAIR

Le traité général d'amitié, d'établissements réciproques, de commerce et d'extradition des criminels, conclu en 1850 par les Etats-Unis et la Suisse, interpelle l'historien et stimule sa curiosité à plus d'un titre. A commencer par la longueur inhabituelle du processus de ratification, qui dure jusqu'en 1855, le Sénat ayant introduit des amendements à deux reprises, impulsant de nouveaux débats entre négociateurs, puis au sein des Chambres fédérales.[1] Du point de vue suisse, cet accord a une valeur historique et symbolique importante, puisque c'est le premier à être signé par les autorités libérales-radicales de l'Etat fédéral créé en 1848. Il est vrai, en 1851, un autre traité avec la Sardaigne est ratifié avant celui des Etats-Unis, mais la précocité des relations contractuelles nouées avec un partenaire si lointain a de quoi étonner, d'autant plus que d'autres voisins importants attendront plusieurs années encore – France 1864, Etats allemands 1868, Autriche-Hongrie 1868. L'accord est encore plus énigmatique si on le considère du point de vue américain: une série de particularités font de lui une bizarrerie de la politique étrangère des Etats-Unis.

L'ENIGME DU TRAITE AMERICANO-SUISSE DE 1850

En été 1857, déjà, le traité agite l'opinion publique américaine qui débat de sa constitutionnalité.[2] La polémique est déclenchée par le refus des autorités de La Chaux-de-Fonds d'accorder l'établissement à un marchand américain, pour la seule raison qu'il professe la religion juive. Bien que choquante, cette décision est conforme aux dispositions du traité, qui n'accordent aux citoyens américains que l'équivalent des droits dont bénéficient les citoyens suisses. Or, en raison de préjugés antisémites, la nouvelle constitution de 1848 n'assure le libre établissement qu'aux citoyens suisses de religion chrétienne. Une partie de la communauté juive américaine estime dès lors qu'en entérinant les pratiques discriminatoires de certains cantons suisses dans un traité, le gouvernement a enfreint les dispositions constitutionnelles assurant l'égalité aux

citoyens américains de toutes religions. La colère des initiants du mouvement de protestation est d'autant plus compréhensible si l'on sait qu'entre 1850 et 1855, ils sont intervenus à plusieurs reprises auprès des autorités, sans pour autant réussir à les dissuader de ratifier l'accord discriminatoire. Les pressions exercées en faveur de la dénonciation du traité n'ont pas plus de succès. En 1879, ce dernier revient sur le devant de la scène juridique américaine en étant l'objet du litige Hauenstein versus Lynham soumis à la Cour suprême de Washington.[3] A cette occasion, l'Etat de Virginie, qui refuse aux étrangers le droit de posséder de la fortune immobilière, conteste que, grâce au traité, les héritiers suisses bénéficient d'un délai pour vendre de tels biens et éviter ainsi leur saisie. Contraire à la doctrine des *states' rights* qui, à l'instar du fédéralisme suisse, combat tout empiètement du pouvoir central sur la souveraineté des Etats, cette disposition est pourtant confirmée lors du jugement. En 1899, enfin, l'application d'un autre traité franco-américain révèle une troisième particularité de l'accord.[4] La pratique américaine, dite de la clause de la nation la plus favorisée restrictive, voudrait qu'en tant qu'Etat tiers, la Suisse ne bénéficie des réductions de taxes que si elle consent à des concessions similaires à celles faites par la France. Invoquant l'accord de 1850, les autorités suisses affirment toutefois y avoir droit sans contrepartie. Après enquête, le Secrétaire d'Etat doit admettre que la Suisse a été mise au bénéfice d'une clause de la nation la plus favorisée sans restriction, ce qui fait d'elle une exception dans la pratique commerciale américaine du 19e siècle. Ce traitement spécial lui permet de bénéficier gratuitement de toutes les concessions douanières faites par les Etats-Unis dans d'autres traités.

Pourquoi les autorités des Etats-Unis, puissance politique et commerciale déjà considérable au milieu du 19e siècle, ont-elles conclu un traité accordant des facilités exorbitantes à un petit Etat alpin d'Europe, cela en prenant le risque de mécontenter la puissante faction politique attachée aux *states' rights* ainsi qu'une partie de la communauté juive? Il est vrai, les similarités politiques et idéologiques entre les *sister republics* apportent un élément de réponse à cette question. Dans le contexte du Printemps des peuples, l'argument de solidarité libérale est d'autant plus pertinent que la Confédération helvétique devient le dernier bastion européen à résister à la réaction conservatrice qui inquiète les Etats-Unis. L'historiographie consacrée aux relations américano-suisses de cette période, qui n'a été que peu renouvelée durant les deux dernières décennies, met l'accent sur cette explication politico-culturelle.[5] Il faut cependant ajouter une dimension économique, absolument décisive, si l'on veut résoudre l'énigme du traité de 1850. Durant la première moitié du 19e siècle, les relations entre les Etats-Unis d'Amérique et la Confédération helvétique se sont en effet fortement intensifiées et les flux de marchandises, de capitaux

et de personnes se sont densifiés, dans un sens comme dans l'autre. Certes, la révolution des transports provoquée par le bateau à vapeur et le chemin de fer a grandement favorisé le mouvement d'intrication des deux partenaires, mais la cause profonde de cette évolution est à chercher dans la forte complémentarité de leurs structures économiques.

L'EXPORTATION D'HOMMES, DE MARCHANDISES ET DE CAPITAUX AUX ETATS-UNIS, UNE NECESSITE ECONOMIQUE VITALE POUR LA SUISSE DE LA PREMIERE MOITIE DU 19E SIECLE

Alors que les Etats-Unis possèdent de vastes terres agricoles, encore élargies par la conquête de l'Ouest, mais peu de capital humain pour les bonifier, la Suisse souffre de la rareté et de la médiocrité de son sol cultivable qui ne parvient pas à nourrir les surplus démographiques. L'émigration de paysans suisses outre-atlantique sert donc les intérêts des deux partenaires. Dans certaines régions de montagne helvétiques, en particulier, cette exportation d'hommes, qui se substitue de plus en plus au service mercenaire à l'étranger, constitue une soupape sociale bienvenue. Même si l'émigration suisse aux Etats-Unis remonte au 17e siècle, elle ne prend des proportions quantitatives importantes que dans la première moitié du 18e. Après une accalmie durant la seconde moitié de ce siècle, l'exode est relancé par les crises alimentaires de 1816–1817 et 1845–1846.[6] Une estimation fixe le nombre d'émigrés suisses pour la période 1845–1855 à 78'000, dont environ 85 pour cent débarquent aux Etats-Unis, soit 6000 personnes en moyenne annuelle. Au cours de la première moitié du 19e siècle, la *sister republic* absorbe donc une proportion considérable de l'émigration suisse. Du point de vue américain, le flux d'immigrés suisses a une importance relative moindre, sans pour autant être négligeable, puisqu'il représente 2 pour cent de l'immigration totale entre 1845 et 1855.[7]

Les Etats-Unis jouent également un rôle essentiel dans le développement industriel et commercial helvétique de la première moitié du 19e siècle.[8] L'Europe se couvre alors de barrières douanières protectionnistes qui ont pour but d'endiguer l'arrivée de produits manufacturés anglais et de promouvoir ainsi l'industrialisation sur le Vieux Continent. Ces mesures frappent de plein fouet les cantons suisses, dont quelques-uns sont à la pointe de l'industrialisation européenne – Bâle, Genève, Neuchâtel, Zurich, St-Gall, Glaris. Mais plutôt que de suivre le mouvement protectionniste, les industriels et commerçants suisses misent sur le libre-échange qui, associé à une main-d'œuvre abondante, leur permet de fabriquer à bon marché. Ils adoptent par ailleurs une stratégie

de spécialisation dans les produits de luxe – soieries, cotonnades fines et imprimées, broderies, dentelles, horlogerie – tout en cherchant à diversifier leurs marchés. Dans ce contexte, les Amériques deviennent vite une planche de salut commercial de première importance. Une estimation des marchés suisses vers 1845 nous apprend que les deux Amériques absorbent 46 pour cent des exportations helvétiques.[9] Avec un territoire en pleine expansion, une structure économique à dominante agricole, des consommateurs d'origine européenne possédant un pouvoir d'achat élevé et une politique douanière s'orientant vers le libre-échange – révisions tarifaires de 1833, 1846 et 1857 –, les Etats-Unis constituent un débouché primordial pour les produits industriels suisses. Ce d'autant plus que la concurrence indigène industrielle y est encore faible et qu'elle se concentre dans la production d'objets standardisés de grande consommation. Une approche statistique plus précise des échanges commerciaux avec la *sister republic* est toutefois problématique. Du côté américain, les produits suisses sont englobés dans les arrivées en provenance des ports français, allemands, hollandais et britanniques. C'est seulement en 1857 que la douane américaine introduit une rubrique spécifique aux importations suisses, dont la fiabilité est immédiatement remise en cause. Selon le consul suisse à New York, les chiffres qu'elle fournit sont largement sous-évalués.[10] Du côté helvétique, la statistique est encore plus rudimentaire et ne permet pas une analyse fiable de la géographie du commerce extérieur. Cependant, une conjonction documentaire assez favorable permet d'évaluer les exportations suisses vers les Etats-Unis, pour l'année 1858, à 100 millions de francs (19 millions de dollars).[11] Au moment de la négociation du traité, l'expédition de marchandises doit donc avoisiner les 90 millions, ce qui représente plus de 20 pour cent du total des exportations suisses et constitue le marché extérieur le plus important.[12] Du point de vue américain, l'exportation suisse n'est pas non plus sans importance, puisqu'elle équivaut à 7 pour cent des importations totales et même 13 pour cent des importations de produits manufacturés.[13]

Finalement, les relations économiques entretenues avec les Etats-Unis ont aussi une dimension financière. De fait, la forte accumulation de capital réalisée en Suisse, grâce au mercenariat, au commerce et à la proto-industrie, contraste avec la soif de capitaux de l'économie américaine qui doit notamment financer ses grandes infrastructures. Il en résulte une exportation de capital vers le nouveau continent, dont l'importance n'a toutefois pas encore été suffisamment mise en évidence par l'historiographie suisse. Dès la fin du 18e siècle, une série de banquiers privés issus de grandes familles suisses (Hottinger, Escher, Iselin, Cazenove, de Rham, Delessert, de Luze, Du Pasquier, *et cetera)* s'établissent plus ou moins durablement aux Etats-Unis et, en particulier, dans les centres d'affaires que sont Philadelphie et New York. Ils financent

le commerce international et participent, avec d'autres immigrés suisses, à la spéculation immobilière qui caractérise les Etats-Unis de l'époque.[14] En 1857, les capitalistes de Genève ont plus de placements aux Etats-Unis qu'en Italie, aux Pays-Bas et même en Suisse; seule la France absorbe plus de capitaux genevois. Les chemins de fer et les fonds publics sont les investissements les plus courants.[15]

L'importance des mouvements de personnes, de marchandises et de capitaux vers les Etats-Unis pousse les autorités suisses à résoudre les problèmes qui entravent leur développement.[16] La première démarche consiste à établir un système consulaire encadrant efficacement la filière atlantique – New York (1823), Alexandria (1823), Nouvelle Orléans (1829) et Philadelphie (1841). La seconde est de régler certains domaines conflictuels des relations américano-suisses par la voie contractuelle. Il s'agit notamment de la question de l'héritage qui fait l'objet d'une convention signée le 18 mai 1847 à Washington. Une autre convention sur l'extradition des criminels, conclue en 1846, n'est finalement pas ratifiée. Dès 1844, les autorités helvétiques ne ménagent pas leurs efforts pour parvenir à la signature d'un traité de commerce qui assure le traitement de la nation la plus favorisée aux produits suisses. Les industriels zurichois et bâlois, qui exportent plus de la moitié de leur production de soieries aux Etats-Unis, craignent en effet d'avoir à subir un traitement douanier différentiel vis-à-vis de la concurrence allemande. Déposée en été 1845, une demande de négociation est pourtant déclinée par l'administration américaine. Cet échec mortifiant est commenté dans de nombreux rapports du consul suisse à Alexandria, Antoine Charles Cazenove.[17] Alors que les autorités suisses demandent une faveur encore jamais accordée par les Etats- Unis – clause de la nation la plus favorisée sans restriction –, elles n'ont que le statu quo à proposer en échange. Le système douanier suisse étant de la compétence des cantons, le gouvernement fédéral ne peut en effet pas accorder des diminutions de taxes aux exportations américaines. En juin 1847, la Chambre de commerce de Bâle réactive la question d'un traité en sollicitant le consul des Etats-Unis à Bâle. Ce dernier, qui y est favorable, écrit bien un rapport sur la question au Département d'Etat, mais sans résultat.[18] En juillet 1849, Cazenove profite d'un changement d'administration pour relancer l'idée d'un traité entre les *sister republics,* sans plus de succès.[19] En mars 1851, celui-ci se déclare donc fort étonné du changement d'attitude de l'administration américaine: «Je fus par conséquent très surpris quand j'appris que les Etats-Unis avaient con-clu à Berne un traité avec la Suisse, probablement à l'instance du bon général Taylor.»[20] Pourquoi le vainqueur de la guerre du Mexique, devenu président en 1849, n'a-t-il pas poursuivi la stratégie attentiste de ses prédécesseurs?

LA POLITIQUE EUROPEENNE DES ETATS-UNIS: DIPLOMATIE DU TABAC ET REVOLUTIONS LIBERALES DE 1848

La compréhension du changement de politique des Etats-Unis à l'égard de la Confédération helvétique passe par une analyse plus large de la défense des intérêts politiques et économiques américains en Europe. En effet, le traité de 1850 s'inscrit dans une stratégie commerciale servant les intérêts des planteurs et exportateurs de tabac, dont l'importance économique et le poids politique sont alors considérables. Tout au long de la première moitié du 19e siècle, les expéditions de feuilles et de tabac manufacturé représentent environ 10 pour cent de la valeur de l'exportation américaine.[21] Or, dès la fin des années 1830, la branche entre en crise. Suite à l'extension de la culture à l'Ouest, une tendance à la surproduction provoque une chute des prix que les producteurs tentent de contrecarrer en améliorant leurs conditions d'exportation sur les marchés européens, leur principal débouché. La plupart des Etats du Vieux Continent exercent en effet une forte pression fiscale sur le tabac, que ce soit par l'intermédiaire de taxes douanières ou de monopoles de vente. En 1840, les cultivateurs américains estiment cette ponction financière à 30 millions de dollars, soit 250 pour cent de la valeur exportée.[22] Dès 1837, le gouvernement américain entreprend donc une vaste offensive en direction de l'Europe.[23] Une véritable diplomatie du tabac est activée dans le but de conclure des traités de commerce. En 1846, une nouvelle impulsion est donnée par la nomination d'un agent spécial, Ambrose Dudley Mann, qui devient le fer de lance du lobby du tabac américain en Europe. Sa stratégie commerciale est centrée sur les importants marchés allemands. Afin d'éviter une extension du Zollverein sur le modèle protectionniste prussien, il conclut des traités avec les Etats côtiers libre-échangistes, qui résistent encore à leur intégration – Hanovre 1846, Oldenburg 1847, Mecklenburg-Schwerin 1847.

Les révolutions libérales européennes de 1848 provoquent d'importants remous au sein de la politique extérieure américaine. Les Etats-Unis doivent-ils se cantonner dans leur politique traditionnelle de non-intervention ou être solidaires des mouvements libéraux qui luttent contre les monarchies? Jusqu'en 1852, la question est débattue de manière intense dans l'opinion publique américaine.[24] Alors que les partisans d'une politique isolationniste sont emmenés par les *Whigs* conservateurs du Nord, le bélier du camp interventionniste est un groupe d'intellectuels nationalistes, proche du parti démocrate, qui se nomme *Young America*.[25] Si ses membres les plus fougueux, partisans d'un impérialisme américain musclé, prônent une intervention armée en faveur des libéraux européens, la tendance majoritaire se contente d'exiger des gestes politiques symboliques: reconnaissance rapide des pouvoirs libéraux, mise en

place de relations diplomatiques, conclusion de traités de commerce et d'amitié. Certes, les adeptes de *Young America* ne disposent que d'une influence limitée au sein des institutions, mais leur doctrine est relayée par certains démocrates du Sud intéressés à une politique commerciale plus agressive, dont le sénateur Pierre Soulé: "What speak you of isolation? Have you not markets to retain for your present excess of production, and markets to secure for the surplus of your future wealth? Can you rely on the sympathies of Princes, Kings or Czars for a continuance of those relations which alone can enable you to retain the advantages which you enjoy on the old continent? [...] With the progressive ratio of your production compared with your population, you may have in 1900 an excess of seven hundred millions in your produce. Where will you find a market for it?"[26] Du point de vue de certains exportateurs américains, les révolutions libérales sont donc comprises comme une formidable opportunité de pénétrer les marchés européens. Ceux-ci estiment en effet qu'une intervention appropriée des autorités américaines est susceptible d'engager les nouveaux régimes à adopter une politique douanière libre-échangiste et à abolir les monopoles de vente sur le tabac.

Au centre de la diplomatie européenne, Ambrose Dudley Mann est d'avis que les Etats-Unis ne peuvent rester indifférents au devenir des révolutions libérales: "Apart from the sympathies, sherished by our generous institutions, which we entertain for the oppressed of all nations, European questions would then assume an American importance – commercially, if not politically – not known since the adoption of the Constitution."[27] L'agent spécial est donc favorable à une intervention politique pacifique des Etats-Unis, dont l'efficacité ne fait pour lui aucun doute: "It is in our power, in my opinion, to save Continental Europe from the yoke of cruel oppression prepared for his neck [...] All political subjects are insignificant compared with it. The means by which it will be accomplished, are pacific [...] The pacific demonstrations which you have made are more terrific to crowned heads and Prince Presidents than a dozen British fleets would be."[28] Il est toutefois opposé à toute mesure contraire aux objectifs de la diplomatie du tabac. En 1849, alors que le gouvernement libéral allemand sollicite un traité de commerce et d'amitié, Mann refuse d'y souscrire si la taxe sur le tabac n'est pas ramenée à 25 pour cent de la valeur.[29] Bien que le président Taylor et son secrétaire d'Etat Clayton soient issus du parti *Whig*, plutôt frileux en matière d'intervention extérieure, leur stratégie européenne s'inscrit dans une perspective proche de celle des exportateurs: profiter des bouleversements politiques pour favoriser l'expansion commerciale américaine. Les instruction adressées à Mann, lors de sa mission de 1849 en Hongrie, sont explicites à cet égard: "The great changes that have already occured, and the still greater which may confidently be expected to take place

in European political systems, are so intimately connected with probable revolutions, in their commercial plans and prospects, that it is impossible for us to look on as unconcerned spectators. We have important interests at stake in movements in Europe; and it is our duty to watch over those interests with a wise vigilance, and to stand prepared to take advantage of every opening occasion, which may be presented, to secure, or to improve friendly and useful relations with Governments likely to become instituted, as well as with those that are already established."[30]

LE CAS SUISSE: SAUVER LE DERNIER BASTION LIBERAL POUR PRESERVER UN MARCHE INTERESSANT

En 1847, la Confédération helvétique constitue le premier foyer révolutionnaire européen. Les cantons progressistes, à dominante industrielle, libérale et protestante déclenchent et gagnent une guerre civile contre les cantons conservateurs, afin de créer un Etat fédéral moderne et centralisé. Les grandes puissances réactionnaires, qui voient d'un très mauvais œil cet îlot libéral et démocratique au centre de l'Europe, réagissent vivement au bouleversement politique. Jusqu'en 1857, le nouvel Etat fédéral est soumis à une vive pression diplomatique qui menace à plusieurs reprises de dégénérer en intervention militaire – tensions liées aux réfugiés avec la France (1852), blocus du Tessin par l'Autriche-Hongrie (1853), affaire de la souveraineté de Neuchâtel revendiquée par la Prusse (1856). Engagées dans un bras de fer existentiel, les autorités suisses, à l'instar du radical Henry Druey, cherchent de l'appui du côté des puissances anglo-saxonnes acquises au libéralisme: «Il faudrait au moins que la Suisse pût aller jusqu'à la mer, afin d'avoir une existence réellement indépendante et recevoir, en cas de besoin, les secours de l'Angleterre et des Etats-Unis [...]»[31] Bien que le gouvernement conservateur anglais n'apprécie pas les changements politiques de 1848, sa diplomatie contribue à désamorcer les crises internationales qui remettent en question l'existence d'une Suisse indépendante et neutre, considérée nécessaire au maintien de l'équilibre géopolitique européen.[32] Mais qu'en est-il des Etats-Unis? Du point de vue suisse, l'opinion publique accorde une grande importance politique à la conclusion d'un traité avec la *sister republic*.[33] L'ambassadeur britannique alors en poste à Berne partage cette analyse: "The Deutsche Zeitung remarked lately, not without reason, that, with the Treaty of Friendship between America and Switzerland before their eyes, the European Powers might perhaps be less in haste to draw the sword – North America has a weight to throw into the political balance, such as no other State possesses. Her strength and

importance grow hourly: she may call the New World her own. And though sea and land may lie between us, the stronger sister will not let the weaker one fall unavenged. She has long arms, – her fleets –, which cannot indeed sail through the air, but which can cry hold! to the Old World."[34] Aux enjeux commerciaux et migratoires qui poussaient à la conclusion d'un traité avec les Etats-Unis, vient donc se superposer une dimension politique: rompre l'isolement international du nouvel Etat fédéral.

La diplomatie américaine ne reste pas insensible à la situation délicate de la Suisse. Dès le mois d'août 1849, Ambrose Dudley Mann rapporte au sujet de la menace que font peser les puissances réactionnaires sur la *sister republic*.[35] Avec l'essoufflement des autres mouvements libéraux en Allemagne, en Italie, en Hongrie et en France, l'agent américain accorde de plus en plus d'importance à la survie du dernier bastion démocratique helvétique. Par son exemple de libéralisme pragmatique, la Suisse constitue, à ses yeux, un précieux cheval de Troie dans la forteresse de la réaction européenne: "Switzerland refleets the highest degree of credit upon the system of self-government, and thus encourages struggling patriots to persevere in effecting their deliverance from the yoke of merciless rulers."[36] L'agent spécial relève également les enjeux économiques importants liés au maintien d'une Suisse indépendante, qu'il estime être le deuxième meilleur client européen des Etats-Unis: "Our trade is larger with the inhabitants of Switzerland, in proportion of the number, than with those of any other European nation, Great-Britain excepted. The consumption of our products on an average amounts about $ 4'000'000 per annum, by a population of 2'500'000." La somme de 4 millions de dollars avancée représente environ 2,5 pour cent des exportations américaines.[37] Bien que le principal article vendu en Suisse soit le coton, consommé en masse par l'industrie helvétique, c'est l'exportation de tabac qui focalise l'attention de l'agent spécial. En 1850, Mann estime celle-ci à 5000 *hogsheads* – récipient utilisé pour les feuilles –, soit 4 pour cent des expéditions américaines de tabac.[38] Alors que l'Angleterre et la France importent respectivement un *hogshead* pour 1227/2000 habitants, la Suisse est loin devant avec un *hogshead* pour 500 habitants. Mann explique ces chiffres par une faible fiscalisation du tabac en Suisse, qui va de pair avec une production indigène peu développée. Il faut cependant souligner que la contrebande impose une distorsion aux sta-tistiques. La Suisse importe en effet une grande quantité de tabac qu'elle réexporte en contrebande dans les pays voisins. Ce commerce intermédiaire illicite, qui est aussi pratiqué à grande échelle avec d'autres marchandises, est de notoriété publique à l'époque.[39] Du point de vue des Etats-Unis, la Confédération helvétique n'est donc pas qu'un cheval de Troie politique, mais aussi une faille dans le dispositif douanier et fiscal européen.

Les intérêts commerciaux américains ne sont pas seulement mis en danger par l'attitude des grandes puissances à l'égard de la Suisse. Les changements politiques intérieurs introduits en 1848 sont également susceptibles de les menacer. En premier lieu, l'unification du système douanier helvétique ouvre la voie à une politique de taxation centralisée. Certes, au cours de l'élaboration du premier tarif douanier, en 1849, le consul américain à Bâle joint ses efforts à ceux du commerce intermédiaire pour maintenir la taxation du tabac à moins de 10 pour cent de sa valeur.[40] Cependant, le risque est grand qu'en cas de besoins financiers supplémentaires, le nouvel Etat fédéral recoure à l'imposition du tabac pour y faire face. Au cours de la négociation du traité, Mann tentera en vain d'introduire une clause de blocage des taxes suisses sur les produits américains.[41] En second lieu, la Confédération helvétique a désormais les outils douaniers nécessaires pour mener une politique commerciale active. La conclusion de traités pourrait donc déboucher sur un traitement différentiel des produits américains, qu'il s'agit d'éviter par l'obtention de la clause de la nation la plus favorisée. Mais ce qui inquiète bien plus encore la diplomatie américaine est la possibilité d'une aspiration de la Suisse dans une alliance douanière avec un de ses puissants voisins. En lutte contre l'extension du Zollverein depuis plusieurs années, Mann veut éviter à tout prix que la Suisse entre dans son orbite. Il en fait l'objectif majeur d'un traité à signer avec la Confédération helvétique.[42]

Dès le milieu de 1849, Mann demande donc que l'attitude passive adoptée jusqu'alors à l'égard de la Suisse soit abandonnée. Il propose de nouer des relations diplomatiques et de conclure rapidement un traité de commerce et d'amitié avec la *sister republic*. Il faudra toutefois attendre l'été 1850 pour que l'administration Taylor donne son feu vert à une mission de Mann en Suisse. Dans les instructions qui lui sont remises, les dimensions politique et commerciale sont une fois de plus intimement liées: "At this period when the reactionary movement of continental Europe seems to threaten the obliteration of liberal political institutions we owe it to the character of our own free government, as well as to the commercial interests of our country to strengthen, by all the means at our disposal, the ties which bind us to the Swiss confederation, which like our own happy land is the home of the free [...] The importance of the preservation of the nationality of Switzerland to the United States in a commercial view cannot be mistaken [...] Were the confederation even now to enter the Deutsche Zollverein, the heavy duties amounting to $ 3.35 pr cwt. on tobacco, now levied by that Union would add to the oppression of the régie, and enormous duties in other countries already so deeply affecting that American staple."[43] A partir de 1850, une véritable volonté de parvenir à la conclusion d'un traité de commerce et d'amitié existe donc des deux côtés

de l'Atlantique. En raison de blocages fédéralistes – établissement des juifs américains en Suisse et héritage de biens immobiliers aux Etats-Unis –, il faudra pourtant attendre 1855 pour qu'un compromis acceptable soit trouvé et ratifié par les deux parties. En juin 1853, la volonté de resserrer les liens américano-suisses se traduit encore par l'établissement d'une représentation diplomatique américaine à Berne.

EPILOGUE: DE LA PERSPECTIVE ATLANTIQUE A L'AXE NORD-SUD

Au milieu du 19e siècle, les Etats-Unis sont donc parmi les partenaires les plus importants des relations extérieures de la Suisse, voire le plus important. Au moment de la signature de la première version du traité, la *Neue Zürcher Zeitung* n'hésite pas à affirmer la primauté de la perspective atlantique[44] sur les relations germano-suisses: «Wenn nun aber auch die Botschaft des Bundespräsidenten über den amerikanischen Traktat in einem etwas wärmern Ton aufgetragen ist als der gewöhnliche Kanzleistyl zulässt, so kann sich nur die Scheelsucht darüber ärgern, welche der Schweiz gerne die Rolle eines ‹zugewandten Orts› von Deutschland, nicht aber den freien Handschlag mit Bruder Jonathan, gönnen möchte, und doch ist es für jeden Nichtblinden eine Thatsache, dass die Schweiz hinsichtlich ihrer Politik, ihres Verkehrs und ihres Familienlebens den Amerikanern des Nordens unendlich viel näher liegt als den deutschen Nachbarn.»[45] L'accord de 1850 ne va cependant pas impulser une nouvelle intensification des relations américano-suisses, mais constituer leur apogée en termes relatifs. La décennie 1860 marque en effet un changement de paradigme important dans le positionnement international de la Suisse. Alors que le triangle atlantique – Angleterre-Suisse-Etats-Unis –, devient moins décisif que dans la première moitié du 19e siècle, l'axe Nord-Sud – Allemagne–Suisse–Italie – devient la ligne de force de la politique extérieure helvétique, et cela jusqu'à la Seconde guerre mondiale.

Sur le plan politique, l'affaiblissement provisoire des Etats-Unis, déchirés par la guerre de Sécession, contraste avec la naissance de l'Italie moderne (dès 1859) et l'affirmation de l'Allemagne qui, après la victoire sur la France et la proclamation de l'Empire (1870/71), devient la puissance militaire et politique la plus dynamique en Europe continentale, faisant bientôt de l'ombre à l'Angleterre. Les succès de l'Allemagne sont accompagnés d'un rayonnement culturel qui fascine et attire certains Suisses.[46] Plus encore que par le passé, les universités et les écoles techniques allemandes deviennent un lieu d'études privilégié des élites helvétiques, alors que de nombreux

professeurs allemands viennent enseigner en Suisse. Cette évolution provoque des changements dans la culture politique helvétique, qui fait meilleure place à l'autoritarisme et au militarisme prussiens. La crise du libéralisme économique provoquée par la Grande dépression des années 1880 accentue encore ce phénomène.

Au changement de paradigme politico-culturel vient se superposer une évolution économique qui atténue la complémentarité des *sister republics*. Même si l'émigration suisse aux Etats-Unis comporte un dernier pic dans les années 1880, en raison d'une violente crise économique, la balance migratoire suisse devient positive à la fin de cette décennie et une forte immigration allemande et italienne vient combler le manque de main-d'œuvre induit par une industrialisation et une urbanisation accélérées. A noter que les Etats-Unis demeurent tout de même un point de chute important pour les paysans suisses qui refusent de se prolétariser et cela en dépit de l'alternative offerte par l'Argentine et le Brésil. Sur le plan commercial, les années 1850 et 1860 sont marquées par une réorientation massive des exportations suisses sur les marchés européens en voie de libéralisation. Les effets de la guerre de Sécession (1861–1865) ne font qu'accentuer ce mouvement. Alors que le pouvoir d'achat de la clientèle américaine est érodé, le gouvernement augmente massivement la taxation des articles de luxe pour financer son effort de guerre. Les décennies qui suivent la victoire du Nord se caractérisent par un protectionnisme industriel musclé qui dope le processus d'industrialisation indigène et freine l'exportation suisse. Après une période de balance franco-allemande, durant les années 1870 et 1880, le principal partenaire commercial de la Suisse devient l'Allemagne, qui s'affirme aussi comme la puissance économique la plus dynamique en Europe. Les traités de commerce de 1891 et 1904, qui permettent notamment de développer le commerce de perfectionnement germano-suisse, font de l'économie helvétique une sorte de *junior partner* du grand voisin.[47] Entre 1840 et 1912, la part des Etats-Unis et de l'Allemagne aux exportations suisses passe respectivement de 25 à 10 pour cent et de 8 à 23 pour cent.[48] Cette évolution est encore renforcée par l'interpénétration toujours plus intense des capitaux suisses et allemands, notamment dans les secteurs dynamiques des chemins de fer, de la chimie et de l'industrie électrique. De nombreuses entreprises et sociétés financières mixtes voient ainsi le jour. Par ailleurs, l'Allemagne du Sud et l'Italie du Nord deviennent les terrains d'investissements privilégiés des capitaux industriels suisses. De nombreuses filiales de multinationales suisses y sont implantées.[49]

Alors que l'agent américain Dudley Mann était reçu en sauveur par les libéraux suisses de 1850, c'est désormais l'Empereur d'Allemagne, Guillaume II, qui est porté en triomphe à l'occasion de sa visite de 1912 en Suisse, alors que

l'Europe est à l'aube d'une nouvelle secousse politique. Ce n'est qu'après la Seconde guerre mondiale, lorsque les Etats-Unis accèderont au rang de superpuissance mondiale, que la perspective atlantique reprendra, dans le nouveau contexte de la guerre froide, une importance relative primordiale dans les relations extérieures suisses.

Notes

1 Alors que la signature de la première version du traité est généralement prise comme date de référence (1850), certains commentateurs indiquent aussi la date de ratification de la version définitive (1850/1855); ma contribution se référera sytématiquement à la date de *signature* du traité (1850).
2 Solomon M. Stroock, «Switzerland and American Jews», *Publications of the American Jewish Historical Society* 11 (1903), 7–52; Morris U. Schappes (éd.), *A Documentary History of the Jews in the United States 1654–1875,* New York 1950, 315–324.
3 Ralston Hayden, «The States' Rights Doctrine and the Treaty Making Power», *The American Historical Review* 22 (1916/17), 566–585.
4 Miller et Hunter (éd.), *Treaties and Other International Acts of the United States of America,* Washington 1937, 902–903.
5 Heinz K. Meier, *The United States and Switzerland in the Nineteenth Century,* La Haye 1963, 26–40; Günter Moltmann, «Die Ambivalenz des amerikanisch-schweizerischen Vertrages von 1850/1855», *Revue suisse d'histoire* 26 (1976), 100–133; Urs Hammer, *Vom Alpenidyll zum modernen Musterstaat. Der Mythos der Schweiz als «Alpine Sister Republic» in den USA des 19. Jahrhunderts,* Bâle 1995.
6 Gérald Arlettaz, «Emigration et colonisation suisses en Amérique 1815–1918», *Etudes et sources* 5 (1979), 7–67.
7 Heiner Ritzmann, *Statistique historique de la Suisse,* Zurich 1996, 368.
8 Cédric Humair, *Développement économique et Etat central. Un siècle de politique douanière suisse au service des élites (1815–1914),* Thèse de doctorat, Berne 2004, 15–310; Béatrice Veyrassat, *Réseaux d'affaires internationaux, émigrations et exportations en Amérique latine au XIXe siècle. Le commerce suisse aux Amériques,* Genève 1993, 61–118.
9 Béatrice Veyrassat, «La Suisse et les marchés du monde. Exportations globales et répar-tition géographique au XIXe siècle. Essai de reconstitution», in Paul Bairoch, Martin Körner (éd.), *La Suisse dans l'économie mondiale,* Zurich 1990, 287–316, ici 316.
10 Archives fédérales (AF), E 2200 New York 1/152, De Luze à Fornerod, 8. 2. 1858, publié in *Documents diplomatiques suisses,* vol. 1, Berne 1990, 589–592.
11 L'estimation d'un consul américain en Suisse est légèrement inférieure (17 mios de $); National Archives (NA), RG 59 /T364 (Despatches from Basle), Endlich à Cass, 10. 9. 1859.
12 L'exportation suisse est évaluée à 418 mios de frs en 1860; Veyrassat (cf. note 9), 308.
13 *Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1970,* part 2, Bureau of the Census, Washington 1975, 885–886, 890.
14 Veyrassat (cf. note 8), 63–70.
15 Olivier Perroux, «Les investissements genevois au XIXe siècle. L'apport des déclarations de successions (1846–1887)», in Hans-Jörg Gilomen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *La globalisation – chances et risques. La Suisse dans l'économie mondiale 18e–20e siècles,* Zurich 2003, 171–190.
16 Meier (cf. note 5), 13–25.
17 AF, D 1978, Cazenove au Vorort, 29. 4. 1846, 30. 5. 1846, 19. 5. 1847, 22. 7. 1847.
18 NA, RG 59 /T364 (Despatches from Basle), Goundie à Buchanan, 12. 6. 1847.

19 Library of Congress (Clayton papers), Cazenove à Clayton, 9. 7. 1849.
20 AF, E 2 1504/1, Cazenove au Conseil fédéral, 21. 3. 1851.
21 Historical Statistics (cf. note 13), 886, 899.
22 Joseph Clarke Robert, *The Tobacco Kingdom. Plantation, Market, and Factory in Virginia and North Carolina, 1800–1860,* Durham 1938, 124.
23 Mary Anthonita Hess, *American Tobacco and Central European Policy: Early Nineteenth Century,* Washington 1948; Günter Moltmann, *Atlantische Blockpolitik im 19. Jahrhundert. Die Vereinigten Staaten und der deutsche Liberalismus während der Revolution von 1848/49,* Düsseldorf 1973, 42–48.
24 Moltmann (cf. note 23), 328–341.
25 William Thomas Kerrigan, *«Young America!» Romantic Nationalism in Litterature and Politics, 1843–1861,* Diss., University of Michigan 1997.
26 Discours du sénateur Pierre Soulé du 22 mars 1852, *The Congressional Globe,* 32d Congress, 1st Session, Appendix, 352.
27 NA, RG 59 /M37 (Despatches from special agents, vol. 14, Dudley Mann), rapport de Mann au Département d'Etat, 13. 7. 1849.
28 NA, RG 59/M37, 16. 5. 1850; Library of Congress (Clayton papers), Mann à Clayton (privé), 13. 7. 1850.
29 NA, RG 59/M37, 29. 5. 1848.
30 NA, RG 59/M77 (Special missions, Dudley Mann), instructions de Clayton à Mann, 18. 6. 1849.
31 Lettre de la députation du canton de Vaud à la Diète au Conseil d'Etat, 30. 3. 1848, publiée in Michel Steiner, André Lasserre (éd.), *Henry Druey. Correspondance,* t. 3, Lausanne 1977, 51.
32 Public Record Office, Foreign Office (PRO FO), 100/51 (1847); 55 (1847); 56 (1848), 70 (1852), 71 (1852).
33 *Nouvelliste Vaudois,* 16. 7. 1850; «Das Freundschafts- und Handelsbündnis zwischen den Vereinigten Staaten Nordamerika's und der schweiz. Eidgenossenschaft», *Der Bund,* 11. 12. 1850; «Der Freundschaftstraktat», *Neue Zürcher Zeitung,* 24. 12. 1850.
34 PRO FO, 100/65 (1850), Herries à Palmerston, 31. 12. 1850.
35 NA, RG 59/M37, 8. 9. 1849, 9. 9. 1849, 10. 1. 1850, 19. 2. 1850, 10. 12. 1851, 3. 1. 1852, 19. 2. 1852, 5. 6. 1852, 12. 6. 1852.
36 NA, RG 59/M37, 7. 10. 1850.
37 NA, RG 59/M37, 15. 12. 1851; Historical Statistics (cf. note 13), 885.
38 NA, RG 59/M37, 30. 11. 1850; Robert (cf. note 22), 120.
39 *Rapport de la commission d' experts en matière de commerce sur les relations commer-ciales de la Suisse avec l' étranger,* Lucerne 1844, 91.
40 NA, RG 59/T364 (Despatches from Basle), Goundie à Clayton, 28. 5. 1849.
41 «Message accompagnant le Traité entre les Etats-Unis d'Amérique et la Confédération suisse à l'Assemblée fédérale», *Feuille fédérale suisse,* 1850, vol. 3, 635.
42 NA, RG 59/M37, 30. 11. 1850, 26. 12. 1850; l'importance accordée par Mann à ce problème est confirmée par un rapport de l'ambassadeur anglais à Berne; PRO FO, 100/72 (1852), Buchanan à Malmesbury, 12. 5. 1852.
43 NA, RG 59/M77 (Special missions, Dudley Mann), instructions de Clayton à Mann, 15. 6. 1850.
44 Le concept de perspective atlantique est emprunté à Hans Ulrich Jost qui l'utilise pour caractériser la réorientation de la politique extérieure suisse à la fin de la Seconde guerre mondiale: «Switzerland's Atlantic Perspectives», in Marco Milivojevic, Pierre Maurer (éd.), *Swiss Neutrality and Security. Armed Forces, National Defence and Foreign Policy,* New York 1990, 110–121.
45 «Der Freundschaftstraktat», *Neue Zürcher Zeitung,* 24. 12. 1850.

46 Erich Gruner, «La Suisse et le tournant historique de 1870–1871», *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 20 (1972), 235–245, ici 237–241.

47 Guex Sébastien, «Introduction. De la Suisse comme petit Etat faible: jalons pour sortir d'une image en trompe-l'œil», in Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les Grandes Puissances 1914–1945. Relations économiques avec les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France,* Genève 1999, 7–29.

48 Thomas David, Bouda Etemad, «Les relations commerciales de la Suisse avec les Grandes puissances durant l'entre-deux-guerres. Un survol chiffré», in Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les Grandes puissances* (cf. note 47), 31–58, ici 33.

49 Harm Schröter, *Aufstieg der Kleinen. Multinationale Unternehmen aus fünf kleinen Staaten*